

Las prestaciones dinerarias: en particular, los ingresos mínimos de inserción y el debate sobre la renta básica

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL A LA LUZ DE LA NORMATIVA EXISTENTE EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. III. ESTUDIO DE LAS COMPETENCIAS DE LAS DIFERENTES ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: A) TÍTULOS COMPETENCIALES QUE PUEDE ESGRIMIR EL ESTADO: 1) *Análisis de la posible aplicación del art. 149.1.1 de la Constitución Española (CE):* a) Sobre el artículo 149.1.1 y su incidencia en este ámbito. b) Consecuencias jurídicas de la utilización de este precepto. 2) *Otras reglas, títulos o principios que pueden habilitar la intervención estatal:* a) La extraterritorialidad de determinadas actuaciones o medidas. b) La definición del ámbito de protección contenido en el art. 149.1.17 CE («legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas»). c) La posible utilización del art. 149.1.18 para la determinación de un marco jurídico común de relaciones con las entidades colaboradoras que participan en la gestión de los programas de inserción. 3) *Sobre la posibilidad de elaborar una ley de armonización.* B) DETERMINACIÓN DE LOS ASPECTOS DE LA NORMATIVA AUTONÓMICA QUE DEBERÍAN SER OBJETO DE UN TRATAMIENTO HOMOGÉNEO: 1) *Sobre los requisitos para obtener la condición de beneficiario:* a) Un problema colateral a la determinación de los beneficiarios: la exigencia de períodos mínimos de residencia. b) Sobre la exigencia de otros requisitos. 2) CUANTÍAS BÁSICAS Y COMPLEMENTOS. 3) LA INSERCIÓN SOCIAL. LA CONTRAPRESTACIÓN DE LOS USUARIOS DEL PROGRAMA. IV. SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE ESTAS PRESTACIONES. V. ALGUNAS DISFUNCIONALIDADES DETECTADAS. VI. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

La legislación autonómica de los ochenta pretendió que el sistema de servicios sociales fuera el eje principal, el esqueleto que iba a vertebrar el sistema de acción social, relegando a las prestaciones económicas a un lugar secundario, al conformarlas como subsistema complementario de aquél. Pues bien, esto ha sido desmentido por la actuación legislativa posterior y, en concreto, por la irrupción en el panorama legislativo autonómico de las rentas básicas o ingresos mínimos, aunque pueda predicarse de estas prestaciones su carácter bifronte, como posteriormente analizaremos.

Con carácter previo, es preciso analizar algunas de las características propias del sistema de prestaciones económicas en el ámbito de la acción social¹. A tal efecto, cabe recordar que existen ayudas o prestaciones económicas de indudable carácter asistencial, en la acepción vulgar del término, en el seno de otros sistemas de protección social —sanitario, educativo o en la propia seguridad social—, como consecuencia del desarrollo del principio de universalidad que los inspira. Ahora bien, una cosa es el nivel asistencial de una prestación de la seguridad social —que puede coincidir con su naturaleza, como en el caso de las prestaciones no contributivas— o la medida compensatoria que permite la plena integración en el sistema educativo que se adopta desde el seno de ese mismo sistema, y otra cosa distinta son las prestaciones típicas de la acción social, cuya dimensión básica es la asistencial, y que tienden a integrar de un modo normal al ciudadano en la sociedad con objeto de que pueda acceder sin deficiencias

¹ En los últimos años se han publicado interesantes estudios que afectan a estas materias. Ello nos congratula, pues, sin merma de las interesantes páginas con las que nos ilustraron algunos tratadistas del Derecho Administrativo en los dos siglos anteriores, la eclosión normativa que se produjo con el Estado de las Autonomías apenas fue objeto de estudio inicialmente, con la salvedad del pionero libro de J. L. BELTRÁN AGUIRRE, *El régimen jurídico de la Acción Social Pública*, IVAP, Oñati, 1992 y de mis modestas aportaciones al tema (A. GARCÉS SANAGUSTÍN, *La Acción Social. Delimitación conceptual y régimen jurídico*, DGA, Zaragoza, 1988, y *Las prestaciones económicas en el ámbito de la protección asistencial*, CEDECS, Barcelona, 1996). Recientemente, J. PEMÁN GAVÍN ha glosado el estado de la cuestión en dos excelentes trabajos (*El marco jurídico de la asistencia social en España: competencias, principios y modalidades de la acción administrativa*, publicado en el número 23 de la «Revista Aragonesa de Administración Pública» (2003), pp. 41 y ss., y *Sobre el concepto constitucional de Asistencia Social. Estado y Comunidades Autónomas ante las actuaciones públicas de carácter asistencial*, publicado en el número 161 de la RAP (2003), pp. 239 y ss.). Han aparecido, asimismo, algunas monografías de gran interés sobre la materia. Desde la perspectiva de nuestra disciplina, el Derecho Administrativo, cabe destacar el libro de M. VAQUER CABALLERÍA, *La acción social (un estudio sobre la actualidad del Estado social de Derecho)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002 y el de M. MORENO REBATO, *El régimen jurídico de la Asistencia Social*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 2002.

ni obstáculos de partida al resto de sistemas públicos de protección. Por ello, la paulatina extensión de los mecanismos de protección asistencial en cada sistema prestacional público ha ido permitiendo la desaparición de ciertas prestaciones residenciadas históricamente en el ámbito de la acción social. Sin embargo, la aparición de nuevos servicios sociales, la necesidad de contar con instrumentos de apoyo a los mismos y la propia autonomía conceptual, material y organizativa de la acción social en cuanto servicio público, han permitido la existencia de nuevas modalidades prestacionales en este ámbito, como ocurre con las rentas básicas o mínimas, a cuyo estudio vamos a dedicar prácticamente la totalidad de este estudio.

No obstante, y aunque de manera extraordinariamente concisa, parece oportuno destacar algunas cuestiones relativas a las prestaciones económicas existentes en el ámbito de la llamada acción social. En primer lugar, y aunque parezca sorprendente, la derogación de una prestación no provoca su extinción, pues los recovecos del Derecho transitorio permiten que la prestación perdure en la medida en que sobrevivan sus beneficiarios. Este ha sido el caso de las pensiones para ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo².

² La Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, tras proceder en la Disposición Adicional Novena a la supresión de determinadas prestaciones reguladas en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, mantuvo, al declarar la incompatibilidad entre ambas por afectar a supuestos idénticos, las pensiones para ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo. Pues bien, la declaración expresa de la incompatibilidad existente entre la condición de beneficiario de la modalidad no contributiva de las pensiones de la Seguridad Social y la de perceptor de las pensiones asistenciales para ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo pudo deberse a la imposibilidad material de derogar éstas. En efecto, al transferir la gestión de las mismas a las Comunidades Autónomas en virtud de una competencia exclusiva, éstas procedieron en algunos casos a establecer una regulación propia. La derogación por parte del Estado de las referidas pensiones asistenciales —que se produciría más tarde a través del Real Decreto-Ley 5/1992, de 21 de julio, de Medidas Presupuestarias Urgentes, sin perjuicio del Derecho transitorio que acarrea esta supresión— implicó, por tanto, la derogación de una normativa que, en la mayoría de los casos, ya había sido «desplazada» por la regulación específica llevada a cabo por las Comunidades Autónomas. Ahora bien, el respeto a los derechos adquiridos contenido en el correspondiente Derecho transitorio permitió la existencia de un importante colectivo de personas que mantuvieron el carácter de beneficiarios de las referidas pensiones para ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo. ¿Por qué se ha perpetuado esta situación? Varias son las causas que pueden explicar esta resistencia a incorporarse al nuevo sistema de las prestaciones no contributivas. En primer lugar, las prestaciones no contributivas se configuraron como una ayuda diferencial, esto es, en las que hay que deducir de su cuantía aquellos recursos propios del beneficiario, al contrario de lo que sucede con las pensiones para ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo. En segundo lugar, el concepto «enfermo incapacitado para el trabajo» —un asmático en el medio rural, por ejemplo— abarca situaciones que no pueden encuadrarse dentro de los supuestos y grados de incapacidad recogidos en las prestaciones no contributivas. En tercer lugar, podían darse supuestos en los que el cómputo de los ingresos de la unidad familiar permitía el acceso a la pensión tradicional y no a la incorporada al seno de

Por otro lado, la creación de normas con vocación de globalidad de apoyo a la infancia y a la adolescencia o de regulación del conjunto de derechos de los discapacitados no conlleva la extinción de algunas de las prestaciones asistenciales que afectaban a estos colectivos, solapándose en algunos casos las ayudas propias del sistema «normalizado» y de la tradicional asistencia social³.

Por último, la paulatina implantación de los ingresos mínimos no sólo no ha contribuido a la desaparición de las ayudas de urgencia o de emergencia social sino que han salido reforzadas, pues representan, desde el punto de vista de las prestaciones económicas, el principal complemento de aquéllos. Es decir, el viejo sistema asistencial de prestaciones coadyuva a mantener y lograr los propósitos de las modernas rentas básicas.

Las prestaciones conocidas como rentas o ingresos mínimos o básicos de inserción⁴ se fueron instaurando paulatinamente en las Comunidades Autónomas en unos momentos en los que el Estado intentaba dar un salto cualitativo de extraordinaria importancia en el ámbito de la Seguridad Social, al establecer en su seno lo que se han dado en llamar prestaciones no contributivas.

la Seguridad Social. Por último, pudieron confluír otra serie de factores de índole psicológica, como el miedo a pasar nuevamente por un procedimiento administrativo de tramitación, con sus correspondientes mecanismos de control de ingresos y de la situación familiar.

³ Además del sistema de ayudas previsto en la Ley de Prestaciones no Contributivas —que procedió a la derogación de la mayor parte de las ayudas, aunque no de la totalidad, contenidas en la Ley de Integración Social de los Minusválidos—, el Decreto 48/1993, de 19 de mayo, de la Diputación General de Aragón, reguladora de las prestaciones económicas en el ámbito de la Acción Social conserva —en el Capítulo referido a las becas para atención en centros de servicios sociales especializados— unas ayudas destinadas a las personas que tienen alguna de las minusvalías reflejadas en el art. 21 del referido Decreto. Pero es más, apoyándose en el precedente que suponen las ayudas para la atención de los discapacitados en determinados servicios o establecimientos, en el Capítulo III del Decreto 48/1993 se prevé la extensión de estas ayudas a otros colectivos que pueden ser atendidos en cualesquiera otros centros de servicios sociales especializados, lo que puede afectar, especialmente, a ancianos y a quienes acuden a centros de desintoxicación. Evidentemente, se imponen unos estrictos criterios de renta familiar y, además, estas ayudas constituyen el típico ejemplo de prestación económica indirecta, ya que el pago de la misma no se hace directamente al beneficiario sino al centro en el que se presten los servicios.

⁴ La proliferación de trabajos sobre esta materia ajenos a la disciplina jurídica y el escaso interés que ha mostrado nuestra doctrina por estos temas han motivado todo un conjunto de normas en las que se ha desvirtuado el contenido de muchos conceptos e instituciones jurídicas. Así por ejemplo, y aunque muchos de estos desvaríos se han corregido con el tiempo, no viene mal recordar que a esta modalidad de prestación económica que vamos a estudiar se le ha llegado a llamar «salario», a la fijación administrativa de las posiciones jurídicas dimanantes de una relación estatutaria en la que están predeterminados normativamente los derechos, los deberes y las cargas de los titulares de la prestación se le ha denominado «contrato», o, por último, a la posibilidad de gestión indirecta de determinados servicios se le ha calificado de «delegación».

Una primera aproximación a la cuestión aquí planteada nos permitiría concluir que la Renta Mínima de Inserción es una prestación de carácter no contributivo con vocación universal. A su vez, desde la otra perspectiva, las prestaciones no contributivas pueden definirse como subsidios de ingresos mínimos dirigidos a colectivos sociales específicos: ancianos y minusválidos. Por tanto, y con independencia del riesgo de duplicidad de prestaciones que puede ocasionarse, parece que, sin perjuicio del ámbito final de beneficiarios de las mismas, estamos ante una serie de prestaciones que poseen, «a priori», la misma naturaleza.

No obstante, esa primera impresión queda superada cuando se practica un análisis profundo de la naturaleza y consecuencias que acarrea la implantación de estas modalidades prestacionales, denominadas rentas mínimas de inserción, cuya aparición es consustancial a la nueva concepción de los servicios sociales. En efecto, frente a la naturaleza bifronte de la renta mínima de inserción, que implica no sólo el establecimiento de una prestación económica sino además la constitución de un nuevo servicio social orientado a la inserción social de sus beneficiarios, las prestaciones no contributivas siguen manteniendo una dimensión unívocamente económica. Por consiguiente, bien cabe afirmar que el receptor de la renta mínima de inserción es, a la vez, titular de un derecho a una prestación económica y beneficiario de un servicio social.

Curiosamente la implantación de los llamados ingresos mínimos garantizados ha venido acompañada en toda Europa de un proceso de extensión del sistema de Seguridad Social, caracterizado por la incorporación de prestaciones mínimas en los regímenes de seguro y la inclusión de prestaciones sujetas al requisito de comprobación de recursos. Pero estas actuaciones no bastan para atender el número creciente de personas parcial o totalmente excluidas del mercado de trabajo y, en ocasiones, con grandes problemas de integración social. No obstante, la fijación de unos ingresos mínimos nacionales o locales dentro de los sistemas de protección social representa una medida insuficiente para quienes constituye la única fuente de sustento, si bien es cierto que recientemente estas ayudas han dejado de consistir exclusivamente en una aportación pecuniaria para integrarse en un conjunto de medidas globales en el marco del sistema de servicios sociales.

II. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL A LA LUZ DE LA NORMATIVA EXISTENTE EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En la actualidad, todas las Comunidades Autónomas han regulado algún tipo de «prestación» económica cuyos contornos y naturaleza se asemeja, en esencia, a lo que se ha dado en llamar rentas o ingresos mínimos⁵.

Las regulaciones llevadas a cabo hasta la fecha obedecen o han obedecido a alguno de los siguientes esquemas:

- a) Regulación pormenorizada de una prestación específica, sustraída del ámbito normativo global regulador de la Acción Social, y que

⁵ Sin ánimo exhaustivo, habida cuenta del diferente rango normativo y de la constante evolución normativa que caracteriza la regulación de las rentas básicas, procedemos a detallar algunas de las normas existentes:

- Decreto andaluz 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula el Programa de Solidaridad de los Andaluces para erradicación de la marginación y la desigualdad;
- Ley de Aragón 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social;
- Ley del Principado de Asturias 6/1991, de 5 de abril, del Ingreso Mínimo de Inserción;
- Decreto balear 197/2001, de 28 de septiembre, por el que se regula la renta mínima de inserción;
- Decreto canario 13/1998, de 5 de febrero, por el que se regulan las ayudas económicas básicas;
- Decreto 75/1996, de 7 de agosto, por el que se establece el Plan Cántabro de Ingresos Mínimos de Inserción —modificado por Decreto 5/2003, de 7 de enero—;
- Ley de Castilla-La Mancha 5/1995, de 23 de marzo, de Solidaridad; desarrollada por el Decreto 43/1996, de 17 de diciembre —modificado por Decreto 12/2002, de 15 de enero—;
- Decreto de Castilla y León 197/2000, de 21 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ingresos Mínimos de Inserción;
- Ley catalana 10/1997, de 3 de julio, de la Renta Mínima de Inserción;
- Decreto de la Comunidad extremeña 28/1999, de 23 de febrero, de ayudas para la Integración en Situaciones de Emergencia Social;
- Ley de Galicia 9/1991, de 2 de octubre, de medidas básicas para la inserción social —modificada por Ley 1/1999, de 5 de febrero—;
- Ley de la Comunidad de Madrid 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción (desarrollada reglamentariamente por el Decreto 147/2002, de 1 de agosto);
- Decreto de la Región de Murcia 65/1998, de 5 de noviembre, de ayudas, prestaciones y medidas en materia de Inserción y Protección Social;
- Decreto de la Comunidad Foral de Navarra 120/1999, de 19 de abril, por el que se regula la renta básica;
- Decreto riojano 24/2001, de 20 de abril, que regula las prestaciones de inserción social
- Decreto valenciano 132/1990, de 23 de julio, del Plan de medidas de inserción social —modificado por el Decreto 171/1999, de 5 de octubre—;
- Ley vasca 12/1998, de 22 de mayo, contra la exclusión social.

viene acompañada del establecimiento de un nuevo servicio social o de la reordenación de ciertos servicios sociales preexistentes, que se conectan con la prestación mediante la suscripción por el beneficiario de un Plan Individualizado de Inserción o mediante la imposición de determinados comportamientos a modo de carga jurídica.

- b) Regulación de la prestación en el marco de unos programas y servicios orientados a la inserción social, cuya virtualidad y eficacia requieren el establecimiento, y concesión individualizada posterior, de la referida prestación.
- c) Regulación detallada de un conjunto de prestaciones destinadas al tratamiento de situaciones de necesidad, y que, «grosso modo», pueden ser de tres tipos: 1) ayudas de emergencia; 2) la ayuda ordinaria que, con vocación temporal y dotada de una cierta periodicidad, permite abordar la problemática consustancial a los aspectos básicos de la subsistencia; y, 3) una ayuda típica de inserción que conlleva no sólo la posibilidad de imponer determinados comportamientos sino también la inclusión en un servicio o programa de inserción social, con un cierto componente contraprestacional.
- d) Regulación conjunta de todo el sistema de prestaciones propio de la Acción Social, con la consiguiente integración en el mismo de estas ayudas.
- e) Regulación de un plan integral de lucha contra la pobreza, que conlleva la intervención en cuantos ámbitos o esferas se vean afectadas por esta problemática, siempre y cuando la posible universalidad del sistema no aborde estos aspectos específicos, y dependiendo obviamente del nivel de competencias asumidas.

En algunos casos, esta evolución normativa se ha caracterizado por la sustitución de las primeras normas reglamentarias por normas con rango de ley, como consecuencia del asentamiento de los principios básicos que han de regir la configuración de estas prestaciones. En cualquier caso se ha producido una constante modificación de las normas para adaptarlas a la realidad sobre la que se opera con objeto de resolver los conflictos detectados. Dicha modificación normativa ha operado esencialmente en los siguientes ámbitos:

- requisitos que han de cumplir los beneficiarios y acreditación de los mismos, con la consiguiente redefinición de conceptos como unidad familiar, hogar independiente o el más novedoso de «nú-

- cleo de convivencia familiar»;
- definición del ámbito de conductas prohibidas o incompatibles con la percepción de la prestación;
 - regulación de las diversas vicisitudes inherentes al desenvolvimiento de la prestación como consecuencia de las conductas del beneficiario;
 - reelaboración del contenido de los programas de inserción, de la participación de las entidades colaboradoras y del seguimiento, control y evaluación de dichos programas mediante órganos específicamente creados al efecto;
 - redefinición del modelo global de ayudas económicas, que pueden incardinarse en alguno de los siguientes bloques: ayudas de urgencia, de apoyo personal —destinadas a la integración social—, de apoyo para la integración laboral, económica —vinculada a la elaboración de un Plan de Inserción— y de apoyo a través de políticas sectoriales ya existentes;
 - actualización no solo de las cuantías sino también de los conceptos en los que se desglosan las diferentes prestaciones que integran el sistema o complementan las rentas mínimas, con la consiguiente heterogeneidad de normativas y de resultados.

III. ESTUDIO DE LAS COMPETENCIAS DE LAS DIFERENTES ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La normativa sobre rentas mínimas se ha apoyado en el título competencial de la «asistencia social», cuya materia, aunque con muy diversas acepciones y expresiones, ha sido asumida con el carácter de competencia exclusiva por todas y cada una de las diferentes Comunidades Autónomas.

Ahora bien, el hecho de que las Comunidades Autónomas asuman una competencia con el carácter de exclusiva no implica que el Estado no pueda esgrimir algún otro título competencial de los que tiene reservados para incidir en aspectos cuya regulación ha sido acometida por las Comunidades Autónomas. A los títulos competenciales que puede invocar el Estado dedicaremos íntegramente el próximo epígrafe.

No obstante, y con carácter previo, ya cabe advertir que en el caso de una posible regulación estatal que incidiera en este ámbito no estaríamos ante un supuesto de concurrencia normativa (en los que lo que se comparte no es la competencia sino la materia), donde los conflictos que pueden plantearse se resuelven en atención a la definición del ámbito de potestades normativas propio de cada ente territorial.

Estaríamos ante un supuesto en el que los conflictos que pueden plantearse serán resueltos por el Tribunal Constitucional, al igual que ha sucedido en casos similares, cuando las parte invocan títulos diversos, como «conflictos de delimitación», esto es, asignado a cada título en competencia un espacio distinto y, en consecuencia, el objeto discutido a uno sólo de ellos. Por tanto, el Tribunal Constitucional, en su caso, se inclinará por rehusar la aplicación de la cláusula de prevalencia a estos supuestos y abordará probablemente la cuestión planteada estableciendo los límites conceptuales de la asistencia social y de la Seguridad Social o de los otros títulos competenciales que se esgriman a efectos de incluir en una u otra materia un determinado sistema prestacional, y en concreto aquellos aspectos de las rentas mínimas que puedan ser objeto de controversia.

A) TÍTULOS COMPETENCIALES QUE PUEDE ESGRIMIR EL ESTADO

- 1) *Análisis de la posible aplicación del art. 149.1.1 de la Constitución Española (CE)*
 - a) Sobre el artículo 149.1.1 y su incidencia en este ámbito

La regulación de las rentas mínimas por las diferentes Comunidades Autónomas, como consecuencia de la atribución de competencias normativas y ejecutivas en materia de «asistencia social» a las mismas, ha motivado una diferenciación en el grado de protección social de que se benefician los españoles, que estará en función de la intensidad de la protección otorgada por la Comunidad en que residen. Ahora bien, dicha diferenciación es, en principio, consecuencia de la posibilidad de ejercicio de unas opciones distintas en cuanto a los servicios y prestaciones otorgados y a los recursos públicos destinados a la materia, así como también, por supuesto, unas diferencias en los niveles de eficacia en la gestión de los servicios.

No obstante, es preciso destacar que el Estado dispone de instrumentos más que suficientes para evitar que esta diferenciación en los niveles de protección vaya más allá de un cierto alcance⁶.

El primero, y tal vez más importante, de esos instrumentos hace referencia a la posible utilización de la competencia para regular «las condi-

⁶ Las diferentes opiniones existentes que abordan la asunción estatal de competencias en materia de Asistencia social han sido perfectamente glosadas por E. SÁENZ ROYO, *Estado Social y descentralización política (Una perspectiva constitucional comparada de Estados Unidos, Alemania y España)*, Civitas, Madrid, 2003, pp. 235 y ss.

ciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales» (art. 149.1.1); previsión que debe ponerse en conexión con los diversos derechos que la Constitución reconoce y, en relación a diversos aspectos de las prestaciones sociales públicas, con lo dispuesto en los artículos 39, 41, 49 y 50 CE.

Respecto al art. 149.1.1, la jurisprudencia constitucional ha establecido que este precepto opera como un título competencial a favor del Estado y, en consecuencia, como un límite para las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias exclusivas⁷. Del análisis del conjunto de sentencias que configuran dicha jurisprudencia se deduce que nuestro Tribunal Constitucional, o bien vincula la regla del art. 149.1.1 a otros títulos competenciales específicos del art. 149.1, o bien argumenta sus decisiones, directa y autónomamente, sobre la base del citado 149.1.1⁸.

Por tanto, parece evidente que el art. 149.1.1 CE es un título competencial del Estado que puede aplicarse de forma complementaria y vinculada a otras reglas competenciales o, incluso, de forma totalmente autónoma. No obstante, y en relación a este último aspecto, el Tribunal Constitucional ha vacilado a la hora de poner en conexión el art. 149.1.1 con los derechos incluidos en los preceptos del Capítulo III del Título I de la Constitución, es decir, con los llamados principios rectores de la política social y económica, en los que cabe incluir la materia objeto de este trabajo. Tras una primera Sentencia donde se mantiene una posición claramente afirmativa (STC 32/1983, de 28 de abril, que interrelaciona dicha regla competencial con el derecho a la salud contemplado en el art. 43 CE —con mención expresa, asimismo, a los arts. 45 y 51 CE—), en la jurisprudencia posterior se plantean serias reticencias a este modo de proceder (STC 80/1988, de 28 de abril) o se desprende una posición claramente contraria al respecto (STC 15/1989, de 26 de enero).

Por tanto, no estamos ante un principio asentado en nuestra jurisprudencia constitucional, cuyas oscilaciones ponen de manifiesto que esta controversia no puede considerarse cerrada en ningún caso.

Ahora bien, el problema no es tanto la vinculación de esta regla competencial con determinados principios rectores de la política social y

⁷ Véase, a tal efecto, la trascendental Sentencia 61/1997, de 20 de marzo.

⁸ Respecto a este último caso, sirvan de ejemplo las sentencias del TC 49/1984, de 5 de abril —donde se utiliza este precepto como único fundamento constitucional para justificar la competencia estatal de calificación de películas «X»—, y 154/1988, de 21 de julio —que permite justificar la existencia de un censo electoral único, con la consecuente declaración de inconstitucionalidad de un precepto de la ley electoral vasca en el que se contemplaba la existencia de un censo electoral específico para las elecciones al Parlamento Vasco—.

económica como la configuración de determinados derechos por la normativa autonómica que ha desarrollado dichos principios. La creación de auténticos derechos subjetivos en este ámbito no es tanto consecuencia — a veces explícita— de la voluntad del legislador como fruto del reconocimiento judicial de dicha naturaleza a determinadas prestaciones. Resulta, a tal efecto, especialmente paradigmático el reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas que emanan de la previa noción de derecho subjetivo, en el ámbito de las extintas pensiones para ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo⁹.

Respecto a las referidas pensiones para ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo, el TC se ha pronunciado ya, y en coherencia con lo que se deduce de lo que venimos analizando, ha proclamado que el art. 149.1.1 constituye un título competencial que habilita la intervención estatal en esta materia en la medida en que atribuye al Estado una «competencia general» para la fijación del «quantum» mínimo de estos sistemas prestacionales. En efecto, la Generalidad de Cataluña impugnó ante el Tribunal Constitucional dos preceptos del articulado de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1988 y 1989 (arts. 55 y 45, respectivamente, que con idéntico contenido normativo disponían lo siguiente:

⁹ En tal sentido pueden citarse las ya remotas —por preconstitucionales—, pero por ello especialmente significativas, Sentencias del Tribunal Supremo (SSTS) de la Sala 4ª de 16 de mayo de 1973, 30 de abril de 1974, 7 de mayo de 1974, 31 de mayo de 1975 y 4 de enero de 1977. Más recientemente, con posterioridad a los planteamientos constitucionales, son de interés la STS de la Sala 4ª de 23 de octubre de 1983 (Arz. 5428) donde se dice que una interpretación literal de los preceptos analizados supondría una iniquidad, pues se advierte la imposibilidad de la hija para prestar alimentos, habida cuenta del trabajo que desarrolla, de carácter eventual y de manera discontinua. Por otro lado, la STS de la Sala 3ª, Sección 7ª de 11 de junio de 1990 (Arz. 4659) vuelve a interpretar de manera flexible los requisitos del RD de 24 de julio de 1981 (que regulaba dichas pensiones para ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo), en una curiosa mezcla de aplicación favorable de determinados conceptos jurídicos indeterminados relacionados con la noción de «situación de necesidad» y de exaltación de la posición jurídica del reclamante frente al análisis de las potestades administrativa concurrentes. Dicha línea jurisprudencial culminará, a pesar de algún titubeo (STS de la Sala 3ª, Sección 7ª de 28 de febrero de 1991 —Arz. 1377—), en la STS de 4 de diciembre de 1992, Sala 3ª, Sección 6ª (Arz. 9760), en la que ante un caso en el que la exigencia del derecho a los alimentos entre parientes es evidentemente inviable dada la clara insuficiencia económica de la pensión del hermano de la demandante, la Sala concluyó que la solicitante es acreedora a su derecho subjetivo natural y fundamental a la subsistencia, procediendo además a la condena en costas de la Administración apelante. En esta última Sentencia ya no sólo se produce una actuación judicial propia del reconocimiento de un derecho subjetivo, y de la situación jurídica individualizada que acarrea, sino que además se reconoce un derecho subjetivo previo, entroncado con los principios rectores de la política social y económica, que permite reinterpretar la normativa vigente, permitiendo el reconocimiento de la prestación frente a una injusta aplicación literal de la norma.

«Durante 1988 (1989) las pensiones asistenciales que, en virtud de la Ley de 21 de julio de 1960 y del Real Decreto 2620/1981, de 24 de julio, pueden reconocerse con cargo a créditos de Acción Social a quienes reúnan los requisitos legales establecidos, se fijarán en la cuantía de 17.200 (19.400) pesetas íntegras mensuales, abonándose dos pagas extraordinarias del mismo importe que se devengarán en los meses de junio y diciembre. Podrán ser beneficiarios en las ayudas por ancianidad, quienes hayan cumplido 68 (67) años de edad, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos establecidos».

La Generalidad de Cataluña entiende que al fijar el Estado la cuantía de las prestaciones, así como el límite de edad de los beneficiarios, vulnera la competencia exclusiva de dicha Comunidad Autónoma en materia de «Asistencia Social» asumida en virtud del art. 9.25 de su Estatuto de Autonomía y, por consiguiente, sustraída del ámbito competencial del Estado, que carece de cualesquiera facultades normativas o ejecutivas. A ello hay que unir que la simple habilitación de créditos en los Presupuestos Generales del Estado no constituye un título competencial propio y universal que autorice al Estado a invadir la competencia exclusiva autonómica —según doctrina reiterada—, ni a ejercer una competencia paralela o concurrente con la asumida por la Comunidad Autónoma.

Por ello, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 13/1992, de 6 de febrero, se ve obligado a utilizar el art. 149.1.1 para legitimar la intervención estatal, lo que hace en los siguientes términos:

«Máxime cuando se trata, como es aquí el caso, de medidas prestacionales tendentes a asegurar un “mínimo vital” para los ciudadanos que garantice la uniformidad de las condiciones de vida, lo que se inserta lógicamente en las condiciones básicas de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, que el artículo 149.1.1 atribuye al Estado como competencia exclusiva.

Examinando desde esta doctrina el presente supuesto hemos de concluir que las facultades normativas en materia de pensiones asistenciales aquí impugnadas encuentran claro apoyo competencial —como señala el Abogado del Estado— en el artículo 149.1.1, en conexión con el art. 50, ambos de la Constitución, que habilitan al Estado para establecer normativamente los principios básicos que garanticen la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales de los españoles, en el presente caso, asegurando con carácter general, una pensión asistencial mínima e idéntica para todos, lo que se justifica, además, por las propias limitaciones económicas que harían inviable, desde la consideración misma del principio de solidaridad, una configuración diversificada de las condiciones de edad de los beneficiarios y de la cuantía de tales pensiones asistenciales en el territorio nacional» (FJ 14).

Por consiguiente, el aseguramiento de un «mínimo vital», a modo de «quantum» mínimo prestacional, y su conexión con la uniformidad de

condiciones de vida, permite al Tribunal Constitucional atribuir, en consonancia con lo dispuesto en los artículos 149.1.1 y 50 de la CE, la competencia al Estado en relación a la regulación de la cuantía de las pensiones asistenciales y del límite de edad de sus beneficiarios.

Pues bien, si en el caso que nos ocupa establecemos una vinculación del art. 149.1.1 con el art. 41 de la Constitución, en lugar de con el art. 50, el resultado que se deduce ha de ser el mismo en relación a la posibilidad de la intervención estatal, máxime cuando la naturaleza jurídica de los derechos en juego está, en el caso de las rentas mínimas, mucho más próxima a la noción de derecho subjetivo que el de las viejas pensiones para ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo.

Además, ahondando en la anterior idea, y dado que la renta mínima de inserción no sólo es una prestación económica sino también una compleja relación jurídica integrada, desde la perspectiva del beneficiario de la misma, por derechos, deberes y cargas, bien podría afirmarse, sin perjuicio de otro tipo de consideraciones que cabría formular más adelante, que el marco jurídico que regule estas diferentes posiciones jurídicas —y, por tanto, también las obligaciones del beneficiario— puede ser definido, sin carácter exhaustivo, por el Estado.

Por último, cabe recordar que la STC 239/2002, de 11 de diciembre, por la que se desestiman los recursos de inconstitucionalidad planteados por el Gobierno de la Nación frente a los Decretos de la Junta de Andalucía 284/1998, de 29 de diciembre, y 62/1999, de 9 de marzo, que establecen ayudas económicas complementarias de carácter extraordinario, a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas, no sólo —frente a lo que podría parecer inicialmente— deslegitima la posible intervención estatal en esta materia, sino que, al contrario, respalda la posible regulación conforme a los parámetros que venimos exponiendo¹⁰. En efecto, en dicha Sentencia se recuerda que:

¹⁰ En este preciso momento tal vez haya que recordar lo que ya dijo el Tribunal Constitucional en su Sentencia 146/1986, de 25 de noviembre, al pronunciarse del siguiente modo:

«en una materia compleja, como la acción y protección social, tan central además en un Estado Social (a la vista de los principios rectores de la política social incluidos en el Capítulo III del Título I de la Constitución), las competencias exclusivas no pueden entenderse en un sentido estricto de exclusividad de actuaciones en el campo de lo social, ni de otros entes públicos —tal como sucede en particular con los entes locales—, ni por parte de entidades privadas, que gozan además de una esfera específica de libertad que consagra el inciso final del artículo 41 de la Constitución, *ni tampoco por parte del Estado, respecto de aquellos problemas específicos que requieran para su adecuado estudio y tratamiento un ámbito más amplio que el de la Comunidad Autónoma y que presupongan en su concepción, e incluso en su gestión, un ámbito supra-comunitario, que puede corresponder al Estado*» (FJ 5º).

«En relación con el alcance del art. 149.1.1 CE hemos declarado que «sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce. De lo contrario ... quedaría desbordado el ámbito y sentido del art. 149.1.1 CE, que no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento». Sobre este presupuesto, el art. 149.1.1 CE “permite al Estado una regulación, aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico”, lo que conlleva que dicho título competencial “no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica” [STC61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 b)]».

b) Consecuencias jurídicas de la utilización de este precepto

La utilización de este precepto no puede articularse en ningún caso a través de la fijación de un régimen jurídico uniforme o unívoco, que desnaturalice e impida el pleno ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias sobre estas materias. Por ello, nos parece conveniente desglosar la posibilidad de intervención estatal en los ámbitos que señalamos a continuación, y que podría tener su apoyo en la regla competencial del art. 149.1.1 CE:

1) A tal efecto, podrían establecerse unos máximos y unos mínimos en relación a aspectos sobre los que pueden intervenir posteriormente las Comunidades Autónomas (cuantías —nivel mínimo—, condiciones de acceso y requisitos —por ejemplo, períodos de residencia—). Se ha de proceder, por tanto, a una regulación que permita, con carácter concurrente, la participación de las Comunidades Autónomas en la definición de algunos de los aspectos anteriormente indicados, pues el Estado no puede asumir el ejercicio de esta competencia con carácter excluyente ni exclusivo.

2) Asimismo, sería necesario proceder a una uniformización en la definición de determinados conceptos que se contienen en la normativa autonómica (unidad familiar, hogar independiente). Estamos aludiendo a conceptos que engarzan con aspectos esenciales del artículo 39 CE (protección de la familia) y el artículo 139 CE (libre circulación de personas por el territorio nacional). El carácter uniformizador de esta normativa incidiría en el ámbito de la definición de los conceptos sobre los que van a operar las diferentes regulaciones autonómicas. Si el Estado define qué ha de entenderse por familia numerosa, ¿por qué no va a intervenir en la definición de lo que se considera unidad familiar u hogar independiente?

3) Como hemos señalado con anterioridad, las diferencias entre las Comunidades Autónomas no se deben solo al ejercicio de opciones políticas concretadas por el legislador, sino que provienen de los dispares niveles de eficacia en la prestación de los servicios. En la medida en que las rentas mínimas tienen una naturaleza bifronte y no solo consisten en la concesión de una prestación económica sino que conllevan la gestión de un servicio social destinado a la integración social y, en su caso, laboral del beneficiario, se podría apuntar la posibilidad de prever una regulación de la llamada Alta Inspección del Estado en este ámbito, que se traduciría específicamente en una regulación normativa destinada a definir los modelos de control y evaluación en la gestión de estas prestaciones y de los servicios sociales a ellas consustanciales¹¹. La Alta Inspección, por tanto, no es un mecanismo de fiscalización o tutela de la actuación de las Comunidades Autónomas, sino un instrumento mediante el que se articula una determinada función de coordinación que corresponde al Estado en determinados ámbitos y que, en el caso que nos ocupa, hace referencia al análisis y evaluación de los servicios públicos en juego. Ahora bien, dicha función podría ir unida a la articulación de determinados instrumentos de concertación entre las diferentes Administraciones Públicas, con la consiguiente cofinanciación de las diferentes actuaciones que se adoptaran al respecto.

2) *Otras reglas, títulos o principios que pueden habilitar la intervención estatal*

Ahora bien, no es la contenida en el art. 149.1.1 CE la única regla competencial que puede esgrimirse para recabar una intervención del Es-

¹¹ A tal efecto, cabe recordar que ya existe un pronunciamiento de Tribunal Constitucional acerca de una materia («protección civil») donde no existe un ámbito específicamente atribuido al Estado: «... el ejercicio de la superior dirección, coordinación e inspección por el Ministerio del Interior tampoco puede estimarse fuera de la competencia estatal, en cuanto se refiera a supuestos que excedan del ámbito autonómico. Las facultades autonómicas en materia de protección civil no pueden impedir, por la misma naturaleza del régimen de concurrencia de que se trata, la existencia de unas facultades superiores de coordinación e inspección a cargo del Estado donde está en juego el interés nacional ... Las facultades de dirección, coordinación e inspección «superior» vienen, por tanto, impuestas por la diversidad de las partes afectadas y la necesidad de su integración en un todo unitario, integración que puede exigir la adopción de medidas de acción conjunta, homogeneidad técnica o sistema de relación, siempre y cuando no entrañen la sustracción de competencias propias de las Entidades autonómicas, sino tan solo un límite al ejercicio de las mismas, lo mismo cabe decir de las facultades de superior inspección de los servicios que, sin embargo, no pueden convertirse en un control tutelar de la acción administrativa de la propia Comunidad Autónoma» (Sentencia 133/1990, de 19 de julio).

tado en el ámbito que estamos analizando. Existen otros principios, reglas, instrumentos y mecanismos de integración de los diferentes ordenamientos jurídicos existentes que pueden justificar un cierto grado de intervención estatal y que, bien con carácter autónomo, bien por su capacidad para completar una determinada interpretación del citado precepto constitucional, merecen la pena ser estudiados en este momento.

a) La extraterritorialidad de determinadas actuaciones o medidas

La extraterritorialidad de las actuaciones llevadas a cabo por determinadas entidades colaboradoras en materia de asistencia social ha permitido al Estado establecer y gestionar un sistema de subvenciones propio en este ámbito que fue declarado constitucional por la Sentencia 146/1986, de 25 de noviembre, con la que se resolvieron los conflictos positivos de competencia promovidos por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Galicia contra las resoluciones dictadas por la Dirección General de Acción Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por la que se convocaban dotaciones económicas para la fijación de programas de Acción Social. Ello justificó la inclusión en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de determinadas partidas presupuestarias que inciden claramente en la conformación de las políticas públicas que inciden en el ámbito de la asistencia social.

A tal efecto, cabe traer de nuevo a colación la STC 13/1992, de 6 de febrero, por el que se resuelven los recursos de inconstitucionalidad 542/1988 y 573/1989 (acumulados) promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con determinados preceptos y partidas presupuestarias de las Leyes 33/1987, de 23 de diciembre, y 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988 y 1989, respectivamente. En relación a la materia que nos ocupa la Sentencia aborda los siguientes aspectos:

- 1) Gestión del porcentaje de la cuota íntegra del IRPF que ha de destinarse a fines de interés social.
- 2) Establecimiento por el Estado de un sistema de financiación de programas y servicios sociales y, en consecuencia, de un sistema subvencional en la materia.
- 3) Establecimiento de un sistema financiación destinado a la supresión de barreras arquitectónicas.
- 4) Financiación finalista de las prestaciones básicas de servicios sociales de las Corporaciones Locales.

- 5) Intervención estatal en la atención de colectivos específicos y, en especial, en materia de juventud.
- 6) Fijación de la cuantía y regulación de aspectos sustanciales del régimen de las pensiones asistenciales.

De todos estos conceptos, el Tribunal Constitucional sólo declara inconstitucionales las partidas destinadas a transferencias a familias e instituciones sin ánimo de lucro para financiación mediante convenios-programa y las transferencias de capital a familias e instituciones sin ánimo de lucro para la supresión de barreras arquitectónicas. Y ello, no porque no pueda ser legítima alguna intervención estatal directa en la gestión de la concesión de ayudas en materia de asistencia social, sino porque dicha intervención en la «gestión» es posible «sólo en la medida en que los programas correspondientes por su carácter estatal, no pueden «regionalizarse» en su gestión». Por tanto, estamos ante un concepto que, bien de forma autónoma, bien con valor hermenéutico en relación a la aplicación del art. 149.1.1, posibilita también la intervención del Estado en este ámbito.

- b) La definición del ámbito de protección contenido en el art. 149.1.17 CE («legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas»)

Con la expresión Seguridad Social se está haciendo referencia a un complejo «compositum institucional» que obliga a utilizar el término Instituciones de la Seguridad Social, y que incorpora una importante capacidad de evolución organizativa y funcional. Por ello, los contornos de la Seguridad Social son variables y, de conformidad con los criterios imperantes en un momento determinado, tienden a desplazarse hacia otros sistemas. Pero dicha realidad no debe ni desvirtuar la verdadera naturaleza de los sistemas de protección social ni mucho menos considerar que un sistema único y público de Seguridad Social constituye asimismo un sistema unitario y monocrático, atribuido a la Administración General del Estado. Aunque estuviera implícito en la Constitución Española —lo que resulta dudoso— un deseo de configurar un sistema único y global de protección social, dicha intención no podría desarrollarse articulando fórmulas uniformizadoras que implicaran la atribución exclusiva al Estado de la configuración, organización y gestión de ese sistema. Sobre todo, cuando la propia Constitución, implícitamente en el artículo 41 mediante la expresión «poderes públicos», y explícitamente a la hora de fijar los crite-

rios a los que habrá que atenerse la distribución competencial en materias como sanidad, asistencia social y sistema organizativo de la Seguridad Social, configura un esquema de reparto de competencias con participación de las diferentes entidades territoriales.

Formulada esta premisa, se debe volver a centrar el problema desde la perspectiva que nos interesa en estos momentos, a saber, qué consecuencias acarrea la presumible universalidad del sistema de Seguridad Social en relación a la naturaleza contributiva que tradicionalmente se ha predicado del mismo en nuestro Derecho. A tal efecto, es preciso no olvidar que el artículo 41 de la CE ha sido objeto de importantes críticas por la doctrina, dada la ambigüedad de su redacción.

Obviamente, una primera lectura del artículo 41 permite afirmar que la Constitución conforma un único sistema de previsión social, destinado a garantizar a todos los ciudadanos la satisfacción de un mínimo vital, frente a la dualidad de sistemas, fruto de la vinculación de los seguros sociales al mundo laboral, existentes con anterioridad. Sin embargo, ello hubiera comportado la imposibilidad de conformar a ésta como una materia objeto de distribución competencial, desligada además de cualquier connotación con la Seguridad Social, y mucho más si se tiene en cuenta la concepción que de la asistencia social se poseía en 1978. Dicho de otro modo, mientras en el Título I de la Constitución se recoge aparentemente todo un proceso evolutivo destinado a configurar un único sistema de protección social, similar a los del ámbito anglosajón, en el Título VIII, sin embargo, se refleja íntegramente el tradicional sistema dual de origen «bismarckiano», con una Seguridad Social vinculada al mundo del trabajo y una asistencia social basada en la protección de aquellas personas excluidas del mercado laboral y de su ámbito de protección. Todo ello implica una primera consecuencia: semánticamente no tienen un significado idéntico las referencias a la Seguridad Social de los artículos 41 y 149.1.17 de la CE.

Sin embargo, la evolución legislativa posterior a la Constitución configura un nuevo panorama, especialmente con la integración en la Seguridad Social de las prestaciones no contributivas¹². El principal problema

¹² A pesar de las posibilidades que abría el artículo 41 de la Constitución, la legislación estatal que se promulgó hasta la aparición de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, vino a consolidar la situación preconstitucional, tanto al no soslayar el origen contributivo, a pesar de incrementar su nivel asistencial, de las prestaciones contenidas en la Ley de Protección del Desempleo de 2 de agosto de 1984, como al incardinar en el ámbito asistencial «al no estar comprendido en el ámbito de la Seguridad Social, por no desarrollar una actividad laboral» (art. 2.b) ciertas prestaciones recogidas en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos. Por ello, ambas normas no plantearon en su momento graves problemas competenciales. Es preciso

derivado del establecimiento de estas prestaciones en la Seguridad Social es su solapamiento en relación a las pensiones para ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo, transferidas en su día a las Comunidades Autónomas como consecuencia de la asunción por éstas, en sus respectivos Estatutos, de la competencia exclusiva en materia de asistencia social. Pues bien, las prestaciones no contributivas que reguló el Estado podrían considerarse una «remodelación» de las pensiones para ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo.

No obstante, la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, tras proceder en la Disposición Adicional Novena a la supresión de determinadas prestaciones reguladas en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, mantuvo, al declarar la incompatibilidad entre ambas por afectar a supuestos idénticos, las pensiones para ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo. Pues bien, la declaración expresa de la incompatibilidad existente entre la condición de beneficiario de la modalidad no contributiva de las pensiones de la Seguridad Social y la de perceptor de las pensiones asistenciales para ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo pudo deberse a la imposibilidad material de derogar éstas. En efecto, al transferir la gestión de las mismas a las Comunidades Autónomas en virtud de una competencia exclusiva, éstas procedieron en algunos casos a establecer una regulación propia. La derogación por parte del Estado de las referidas pensiones asistenciales —que se produciría más tarde a través del Real Decreto-Ley 5/1992, de 21 de julio, sin perjuicio del Derecho transitorio que acarrea esta supresión— implicó, por tanto, la derogación de una normativa que, en la mayoría de los casos, ya había sido «desplazada» por la regulación específica llevada a cabo por las Comunidades Autónomas.

Por tanto, cabe achacar la duplicidad de prestaciones para resolver desde una misma perspectiva supuestos idénticos al cambio de concepción de lo que ha de entenderse por Seguridad Social en la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la misma prestaciones no contributivas.

destacar que, en el primer supuesto de los aludidos, lo que se produce es simplemente una extensión del nivel asistencial de las prestaciones contributivas, lo que nos permite formular la distinción entre una prestación asistencial y el nivel asistencial de una prestación de distinta naturaleza. El segundo de los supuestos mencionados hace referencia a una norma promulgada en los albores del proceso autonómico, cuando aún no se habían aprobado muchos Estatutos de Autonomía, y por lo tanto, la posible duplicidad de prestaciones y supuestos tratados obedece más a un incorrecto proceso de transferencia de competencias que a un conflicto competencial.

Por el contrario no se ha producido ese solapamiento entre las prestaciones no contributivas y la normativa existente relativa a los ingresos mínimos, a pesar de que en apariencia las prestaciones no contributivas son subsidios de ingresos mínimos para determinados colectivos y las rentas o ingresos mínimos de inserción constituyen apriorísticamente unas prestaciones no contributivas. Esto es consecuencia de la diferente naturaleza y finalidad de ambas. Mientras que las prestaciones no contributivas son realmente subsidios de ingresos mínimos, la prestación económica consustancial a las llamadas rentas mínimas de inserción es una medida de apoyo destinada a hacer efectivo y viable el servicio social que las mismas representan, que tiene por finalidad la inserción social y laboral. Por ello, se formulan límites de edad a la percepción de estas prestaciones de ámbito autonómico, cuando no declaraciones de incompatibilidad expresas, que dejan fuera del correspondiente sistema precisamente a los colectivos a quienes se dirigen las prestaciones no contributivas establecidas recientemente en el ámbito de la Seguridad Social. La complementariedad entre ambos tipos de prestaciones tuvo ya su precedente en las regulaciones autonómicas que declararon la compatibilidad de las pensiones para ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo y de los ingresos o rentas mínimas de inserción¹³.

Por ello, y en virtud de estos precedentes, cabe colegir una competencia estatal consistente en la definición de ciertos principios de las rentas mínimas, aunque sea desde la perspectiva de fijar una especie de ámbito «negativo o en negativo» —en relación a las pensiones no contributivas— con objeto de evitar solapamientos y definir el marco general de todo el sistema prestacional.

En efecto, es preciso afirmar que corresponde al Estado establecer los mecanismos de coordinación y articulación de los diferentes sistemas públicos que inciden en el ámbito de la protección social con objeto de obtener una mayor eficiencia en la aplicación de los recursos destinados a los mismos y, por tanto, en la propia configuración del conjunto del sistema.

¹³ Ahora bien, dicha complementariedad no es una mera consecuencia del hecho de operar en un sistema de origen «bismarckiano», aunque en clara evolución, ya que la existencia de estas típicas modalidades prestacionales conocidas como rentas mínimas garantizadas o ingresos mínimos de inserción se aprecia asimismo en los sistemas de configuración anglosajona, habida cuenta su inserción en el marco de la protección social existente, a la que complementan. Las rentas o ingresos mínimos cumplen en los sistemas «bismarckianos», por lo tanto, una determinada función sustitutiva, pues son concebidas para que nadie se quede sin nada para vivir, mientras que en los llamados sistemas «beveridgeanos» (así llamados en honor de Beveridge, el autor en 1942 de un Informe que, tras terminar la Segunda Guerra Mundial, serviría de base a la nueva política social británica) contribuyen a incrementar hasta el mínimo legal las prestaciones mínimas de la protección social.

- c) La posible utilización del art. 149.1.18 para la determinación de un marco jurídico común de relaciones con las entidades colaboradoras que participan en la gestión de los programas de inserción

La Sentencia 243/1994, de 21 de julio, resuelve un conflicto positivo de competencia planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra el Gobierno de la Nación en relación al Real Decreto 1407/1987, de 13 de noviembre, por el que se regulan las entidades de inspección y control reglamentario en materia de seguridad de los productos, equipos e instalaciones industriales.

Pues bien, en la resolución de dicho recurso, el Tribunal Constitucional hace un análisis del art. 149.1.18 (en lo que hace referencia a la competencia del Estado sobre bases de las Administraciones Públicas) que puede resultar de interés para la materia que estamos analizando¹⁴.

Pues bien, en la medida en que el servicio social de inserción necesita en ocasiones de la cooperación de determinadas entidades colaboradoras del sector, es decir, en la medida en que los Planes individualizados de inserción que suscribe el beneficiario de las rentas mínimas le exigen la realización de determinadas actuaciones en entidades privadas colaboradoras —cuyas actuaciones de evaluación y seguimiento son, además, relevantes desde la perspectiva del mantenimiento, renovación o, en su caso, extinción de la renta mínima— el Estado podría plantearse la regulación de aquellos básicos y esenciales relacionados con la posición jurídica que ocupan dichas entidades y, en especial, con la posición jurídica que ocupa el beneficiario en relación a las mismas.

¹⁴ A tal efecto, reproducimos parte de los argumentos contenidos en el Fundamento Jurídico 4º de la Sentencia para proceder a su posterior análisis: «Es cierto que, cuando una Comunidad Autónoma posee las competencias ejecutivas sobre una determinada materia, tiene también, en virtud de sus potestades organizatorias y de la libre fijación de su política ejecutiva, la competencia para dictar las normas de organización y funcionamiento interno de los servicios administrativos a los que se encomiende la realización de esa ejecución, sin perjuicio, naturalmente, de las competencias básicas que el artículo 149.1.18 atribuye al Estado... Esta premisa, en principio, cabe aplicarla, aunque con la matizaciones oportunas, a las entidades colaboradoras de las respectivas Administraciones que desarrollan las funciones públicas que éstas les delegan. Sin embargo, en el caso que aquí enjuiciamos ... no cabe concluir que la regulación contenida en la disposición recurrida sea *in toto* un mero reglamento interno de organización puesto que las reglas que en él se contienen poseen, globalmente consideradas, claros efectos externos sobre derechos e intereses de los administrados ya que determinan las funciones atribuidas a estos entes, así como una serie de mecanismos que tienden a asegurar su independencia, su solvencia económica o su solvencia técnica. No cabe, por tanto, negar al Estado la posibilidad de que, en ejercicio de sus funciones normativas en la materia de seguridad industrial, regule las referidas características con relieve externo de las entidades colaboradoras de inspección y control.»

En cierto modo, la regulación por el Estado del voluntariado a través de la Ley 6/1996, de 15 de enero, sólo es explicable desde esta perspectiva. En efecto, a pesar de la existencia de normativa autonómica al respecto —claramente vinculada al título competencial de la asistencia social—, el Estado aprueba la referida Ley, cuyo objeto no sólo es la definición de los conceptos en juego (voluntariado, voluntario) sino también la regulación del marco jurídico que une a los voluntarios con las organizaciones en que se integran, así como la adopción de medidas de fomento del voluntariado. Nos encontramos de este modo con un precedente extraordinariamente valioso en relación al objeto y viabilidad de la normativa que aborda este estudio.

3) *Sobre la posibilidad de elaborar una ley de armonización*

El apartado 3º del artículo 150 de la Constitución permite al Estado dictar leyes que «establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas». Asistimos, pues, a una posibilidad excepcional que habilita para interferir *a posteriori* en el ámbito autonómico propio.

Respecto a su contenido la Ley de armonización ha de ser, en consonancia con el sentido literal expresado en el art. 150.3 de la Constitución, una ley de «principios» y, por tanto, una norma que no agote en sí misma la regulación de la materia. Con ello se quiere decir que la ley armonizadora ha de fijar un cuadro general que, en ningún caso, puede pretender sustituir o excluir a la legislación autonómica.

En cuanto a los aspectos formales, el referido precepto constitucional establece que corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de la necesidad de dictar una ley de armonización —mediante un voto previo, según los Reglamentos de las Cámaras—.

Sólo existe un precedente —además fallido— en relación a este tipo de leyes que integran el marco de relaciones interordinamentales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Dicho intento fue el del Proyecto de Ley Orgánica y de Armonización del Proceso Autonómico (conocida vulgarmente como LOAPA) que pretendía, entre otras cosas, propiciar una interpretación unívoca sobre el alcance y contenido de los preceptos constitucionales que afectan al ámbito competencial y a las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En la materia que nos incumbe el Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 5 de agosto de 1983, señala que el art. 150.3 CE es una

norma de cierre del sistema de distribución de competencias aplicable «sólo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general». En el caso concreto de la LOAPA el Tribunal Constitucional estimó que el legislador estatal disponía de otros medios y no precisaba acudir a la técnica armonizadora.

B) DETERMINACIÓN DE LOS ASPECTOS DE LA NORMATIVA AUTONÓMICA QUE DEBERÍAN SER OBJETO DE UN TRATAMIENTO HOMOGÉNEO

1) *Sobre los requisitos para obtener la condición de beneficiario*

- a) Un problema colateral a la determinación de los beneficiarios: la exigencia de períodos mínimos de residencia

La naturaleza bifronte predicable de esta modalidad prestacional acarrea la imposición de ciertos requisitos para su obtención que, aisladamente considerados, pueden plantear ciertos problemas de índole jurídica. Es habitual en la normativa reguladora de estas prestaciones económicas conocidas como ingresos mínimos o «salario social» la acreditación de un determinado período de residencia por quienes aspiran a ser beneficiarios de ellas en el momento de dictarse la medida o de presentarse la solicitud correspondiente (en cualquier caso es una tendencia que sigue plenamente vigente como se desprende del art. 3.a) del Decreto riojano 43/1993, de 5 de agosto, que modifica el Decreto de 7 de junio de 1990, y que establece la exigencia de 3 años de residencia ininterrumpida con anterioridad a la presentación de la solicitud. En similares términos, aunque fijando un plazo de dos años y excepcionando el requisito en caso de ser emigrante retornado, se pronuncia el art. 48 de la Ley de Castilla-La Mancha 5/1995, de 23 de marzo, de Solidaridad). Nótese —no obstante— que la fijación de un período mínimo de residencia con anterioridad a la entrada en vigor de la disposición se ha circunscrito a aquellas normativas que establecían medidas referidas a un solo año.

El objetivo de dichas restricciones obedece fundamentalmente a dos causas:

- a) La prestación económica acarrea normalmente la inclusión del beneficiario en un servicio social y la adopción por el mismo de unos comportamientos destinados a promover su inserción social, por lo que

es vital la acreditación de alguna circunstancia que garantice la asunción de sus compromisos y la eficacia del servicio social en que se inserta. Obviamente, ambos propósitos son muy difíciles de cumplir si no se evita la tendencia de ciertos colectivos marginales al cambio de residencia, pues no hemos de olvidar que la prestación económica no constituye un fin en sí misma, salvo parcialmente, como consecuencia de su operatividad en situaciones de indigencia.

b) Es cierto que, a veces expresamente, se ha reconocido una cierta finalidad «antimigratoria» a dichas disposiciones (que estaba explícitamente planteada en las primeras normas que aparecieron en España en esta materia a finales de los ochenta), que supondrían el establecimiento de un mecanismo que impida la promoción de flujos migratorios ficticios, con el consiguiente incremento de los focos marginales de la población en un determinado territorio.

Se ha argumentado que esta última causa legitimadora de la referida restricción en la medida que trata de evitar la movilidad de las personas para el disfrute de determinados derechos chocaría frontalmente con lo dispuesto en el art. 139.2 CE. A tal efecto, es preciso oponer los siguientes argumentos:

a) La fijación de unos concretos requisitos no puede confrontarse directamente con un determinado precepto constitucional sin atender previamente a una serie de parámetros, tales como la naturaleza de la medida adoptada, la naturaleza del derecho consiguiente, el carácter de la normativa correspondiente o, en función de las circunstancias precedentes, el test a utilizar en el razonamiento judicial tendente a detectar la existencia de una discriminación prohibida. A tal efecto, es preciso no olvidar que, no sólo se fijan determinados requisitos en relación a la residencia del beneficiario, sino también en lo que hace referencia a su edad, cuando no a las propias circunstancias que concurren en la unidad familiar.

b) Dada la naturaleza jurídico-administrativa de la relación subyacente resultaría mucho más peligroso, desde la vertiente de la antijuridicidad, acudir a otros parámetros, como la vecindad civil (art. 3.1.a) del Decreto Foral 168/1990, de 28 de junio, por el que se regulan las prestaciones económicas y ayudas individuales y familiares en Navarra), para justificar la exclusión de la aplicación de una determinada normativa a ciertos colectivos (la importancia del parámetro de la vecindad civil se pone de manifiesto al exigirse un período excesivamente amplio de residencia en la Comunidad Foral para acceder a la prestación, caso de no ostentarse dicha condición jurídica). La referencia a la «vecindad civil» podrá servir, en su

caso, para ampliar el ámbito de posibles beneficiarios de la norma pero no para limitar su aplicación dentro de su ámbito territorial de influencia, pues la vecindad civil alude también a circunstancias ajenas a la residencia, que sí constituye un elemento capaz de definir el perfil de los beneficiarios, en virtud de lo dicho en este epígrafe.

c) La acreditación de la residencia no es un requisito cuyo contenido se caracterice por su naturaleza unidimensionalmente jurídica, pues junto al empadronamiento se exige la acreditación de la «residencia efectiva», claro exponente de que asistimos a un problema de inequívoca dimensión sociológica.

d) La fijación de mecanismos que eviten flujos migratorios de colectivos marginales es una medida adecuada en el marco de la implantación de un sistema prestacional cuya viabilidad y eficacia dependen del adecuado destino de unos fondos y disponibilidades presupuestarias que se caracterizan por su escasez.

e) Entendemos que no se produce, en ningún caso, la exclusión arbitraria de un determinado colectivo de dudosa identificación. No hay que olvidar que otros colectivos —ancianos, minusválidos— perfectamente delimitados se excluyen de estas prestaciones, porque se considera que su protección, y las ayudas sociales a ellas inherentes, debe articularse desde otras opciones prestacionales. Pues bien, los transeúntes o colectivos asimilados deben ser protegidos desde otras vertientes y a través de otras modalidades prestacionales. De hecho, quienes no acrediten la residencia efectiva pueden acceder a otro tipo de prestaciones económicas propias de la Acción Social, sin olvidar ciertos servicios exclusivamente destinados a ellos (en teoría las ayudas de urgencia deberían estar excepcionadas de estas medidas y, obviamente, determinados establecimientos como los albergues entrarían dentro de las medidas previstas para estos colectivos).

f) El enfoque del problema ha de hacerse desde la pluralidad de opciones que se presentan ante el legislador autonómico y desde los mecanismos que ostenta el Estado para evitar los posibles desajustes que el ejercicio de dichas opciones puede provocar. Con ello se quiere decir que no existiría problema de fijo migratorio alguno si todas las Comunidades Autónomas hubieran optado por el establecimiento de prestaciones similares o, en su caso, y en el marco constitucionalmente establecido, el Estado hubiera ejercido aquellos títulos competenciales que le permiten actuar en los ámbitos de la protección social.

g) Obsérvese, por último, que si no se establecen disposiciones relativas al mantenimiento efectivo de la residencia durante un determinado número de meses al año, una vez reconocida la prestación, es porque ob-

viamente la propia inclusión en el servicio social requerirá el cumplimiento de la efectiva residencia.

b) Sobre la exigencia de otros requisitos

La normativa autonómica existente plantea unos requisitos más o menos similares que giran en torno a los siguientes aspectos:

a) Empadronamiento y acreditación de la residencia efectiva durante un período mínimo en la Comunidad Autónoma en la que se solicita la prestación

b) La constitución de un «hogar independiente» con las cautelas referidas en el apartado anterior.

c) El estar comprendido en un determinado tramo de edad (normalmente el que va de los 25 años a los 65 años).

d) El no disponer de los medios económicos necesarios para atender a las necesidades básicas de la vida. Para ello se consideran en esta situación las personas o unidades familiares que no alcanzan una determinada renta económica anual, que normalmente viene determinada por el hecho de no obtener durante los doce meses anteriores unos ingresos superiores a la prestación económica de la renta mínima de inserción que corresponda a dicho período.

e) El compromiso de participar en las actividades de inserción que se propongan y pacten.

A tal respecto, se consideran objeto de una necesaria armonización los siguientes aspectos:

a) La definición de los conceptos básicos sobre los que operan ciertos requisitos. A tal efecto, resulta especialmente significativa la insuficiencia de los conceptos tradicionalmente utilizados de «unidad familiar» y «hogar independiente», lo que ha motivado que la Ley catalana 10/1997, de 3 de julio, introdujera un nuevo concepto, el de «núcleo de convivencia familiar», que se define en el art. 5 como el «conjunto de dos o más unidades familiares que conviven en el mismo domicilio y están emparentadas según las relaciones especificadas en el presente artículo».

b) Las principales diferencias en la normativa autonómica existente no se dan tanto en la definición de los requisitos que permiten su otorgamiento como en la definición de las circunstancias o supuestos que impiden al potencial beneficiario acceder a esta prestación. A tal efecto, re-

sulta muy esclarecedor el art. 6 de la referida Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña. En dicho precepto se definen seis requisitos para acceder a la prestación, a la par que se señalan siete supuestos que impiden el acceso a la misma.

Pues bien, sobre estos aspectos se ha de ser especialmente cauteloso, pues el legislador no tiene un libre ámbito de discrecionalidad para regular y definir unos conceptos que inciden en materias cuya competencia corresponde al Estado o en el núcleo esencial de instituciones jurídicas cuya conformación excede del ámbito de actuación del legislador.

2) *Cuantías básicas y complementos*

Ya hemos analizado anteriormente que el Tribunal Constitucional declaró la constitucionalidad de la norma presupuestaria estatal que fijaba la cantidad mínima a percibir en concepto de pensiones para ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo. Ahora bien, sería deseable que este aspecto fuera objeto de debate, análisis y propuesta de modificación normativa, en su caso, por las propias Comunidades Autónomas, en virtud de las siguientes premisas:

a) El nivel de vida —y, por tanto, el concepto de mínimo vital a él inherente— es muy diferente según el ámbito geográfico del territorio español en que nos movamos.

b) Como hemos analizado con anterioridad existen diferentes formas de articular las rentas mínimas con el conjunto de prestaciones que se contemplan en el correspondiente sistema de Acción Social. Por ello, la cuantía de la renta mínima no es tan importante como el importe global que el beneficiario puede percibir en atención al conjunto de prestaciones sociales a las que tiene derecho.

c) Sería aconsejable propiciar una aproximación de los conceptos que pueden utilizarse para determinar la cuantía concreta que debe percibir el beneficiario de la prestación. En ese sentido existe una normativa especialmente orientada a destacar los aspectos esenciales de la inserción, que vincula ciertos complementos de la prestación económica a las vicisitudes de aquélla¹⁵.

¹⁵ A tal respecto es preciso traer a colación la Ley Gallega 9/91, de 2 de octubre, en cuya Exposición de Motivos se recuerda que la renta de integración social de Galicia combina una prestación económica, que busca garantizar unos mínimos de subsistencia personal, y un proyecto de trabajo social adecuado a las circunstancias del beneficiario. Por ello, la renta de

3) *La inserción social. La contraprestación de los usuarios del programa*

La inserción social constituye el elemento teleológico esencial de la renta mínima de inserción, de tal modo que la suscripción del programa de inserción social genera unos derechos y unas obligaciones que forman parte integrante de la situación jurídica aplicable a los beneficiarios de esta prestación, que, como ya hemos apuntado, tiene una doble dimensión: económica, por un lado, y de creación y gestión de un nuevo servicio social, por otro.

Sin embargo, la anterior afirmación no altera el devenir lógico de las cosas. En efecto, hay que continuar sosteniendo que el derecho a la prestación económica no deriva de la suscripción del programa o plan de inserción social y que tanto la suscripción del programa de inserción social como la realización de las tareas y el desarrollo de las actividades a él inherentes no son más que consecuencia de las exigencias emanadas del contenido de la relación jurídica surgida tras el reconocimiento del derecho a la renta mínima de inserción. No obstante, ello no es óbice para afirmar que estamos en presencia de un elemento esencial en la definición del contenido de la situación jurídica de la renta mínima de inserción y no sólo ante la imposición de una simple carga jurídica para la obtención de una prestación.

Por otro lado, la normativa al uso en nuestro país no renuncia, en ningún caso, a lograr la inserción laboral o profesional de los beneficiarios de la prestación. Pero su objetivo último no termina allí, pues se persigue su inserción social; concepto mucho más amplio y que abarca al anterior.

El desarrollo normativo de la temática de la inserción social gira en torno a la elaboración de un programa o plan individualizado de inserción, consistente en un conjunto de acciones destinadas a lograr la autonomía personal, familiar, social y laboral de los destinatarios de la prestación o de la unidad familiar en que se integran. Obviamente son muchas, y muy dispares, las actuaciones que pueden diseñarse para la consecución del objetivo de la inserción social, ya que pueden ir desde aquellas orientadas a la consecución de la autonomía social y la autoestima de los beneficiarios hasta aquellas otras destinadas preferentemente a su inser-

integración social se halla condicionada por esa doble finalidad que hemos apuntado. Puede subsistir, aunque sea inviable o se hayan incumplido los aspectos relativos al servicio de inserción que comporta, pero dichos aspectos influyen en ocasiones decisivamente en el mantenimiento y la cuantía de la prestación. Por ello, La Ley Gallega 9/1991, de 2 de octubre, prevé un llamado complemento de inserción, diferenciado, por tanto, del núcleo básico de la prestación, cuya cuantía se determinará en función de las especiales características, dedicación y gastos que implique (art. 13).

ción en el mundo laboral. Nos parece preciso destacar, por su relevancia, las siguientes:

- a) Promover la inserción social de los beneficiarios de la prestación mediante el apoyo al desarrollo personal, la convivencia y las relaciones de los mismos con su entorno familiar y social, así como mediante la potenciación de la educación y formación que permitan el desarrollo de actitudes, hábitos y recursos personales.
- b) Posibilitar su inserción laboral a través de los mecanismos que faciliten su incorporación al mercado de trabajo.

No es preciso insistir en la importancia de la planificación, gestión y evaluación de las actuaciones destinadas a la inserción social, sobre las que descansa, en cierto modo, el éxito de este sistema prestacional de carácter dual. Todo ello implica, en suma, la atribución a la Administración de una importante responsabilidad en relación tanto a la planificación de los programas y actuaciones que cabe proponer al beneficiario como al indispensable seguimiento y evaluación de las circunstancias específicas que concurren y de las actuaciones que lleve a cabo el beneficiario. Un fracaso en estos aspectos dará al traste con el sistema que se configura, desvirtuará el objetivo primordial que se persigue con esta normativa y supondrá un regreso, desde el punto de vista ideológico, a los anacrónicos postulados que definían la beneficencia.

No obstante lo anterior, la normativa reguladora de estas prestaciones hace prevalecer las exigencias derivadas de la situación de necesidad sobre cualquier otra consideración, como ocurre al no prever la extinción de la prestación como sanción administrativa, al contemplar en determinados supuestos la subrogación de la unidad familiar resultante en los derechos, adecuados a la nueva situación, de la unidad precedente, o al admitirse la posibilidad de proceder, en determinados casos, a la concesión provisional de la prestación. En último extremo, el plan o programa individualizado de inserción podrá no aplicarse a beneficiarios de la prestación en casos de difícil reinserción.

Por último, cabe recordar que la elaboración de un Plan individualizado de Inserción requerirá de la existencia de una previa oferta de proyectos de inserción, esto es, de proyectos orientados a la integración social y laboral de colectivos marginados o al desarrollo de áreas territoriales con graves necesidades sociales. Obviamente, dichos proyectos no pueden ser gestionados en su totalidad por las entidades públicas, por lo que es preciso contar con la participación de personas o entidades que desarrollen actividades propias de este ámbito. Ello requerirá, a su vez, el reconocimiento de dichos

proyectos cuando se establezcan o gestionen por entidades privadas a través de la correspondiente técnica autorizatoria, sin perjuicio del establecimiento, en su caso, de un sistema de financiación pública de los mismos, con objeto de incrementar la oferta para adecuarla a la situación personal de los beneficiarios y a su entorno socioeconómico.

Pues bien, de todas estas consideraciones cabe deducir las siguientes conclusiones:

a) En la medida en que la situación jurídica del beneficiario de la prestación es compleja y está integrada también por cargas y deberes jurídicos, sería conveniente unas medidas legislativas uniformizadoras del sustrato básico de los mismos, con objeto de evitar desigualdades discriminatorias.

b) La implicación de entidades colaboradoras para la realización de algunas de las «contraprestaciones» inherentes a la percepción de esta prestación habilitaría al Estado a la intervención en este ámbito, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.18 de la Constitución, y de conformidad con los argumentos expuestos anteriormente.

c) Aun con carácter reiterativo, debemos insistir en la vinculación entre el desarrollo del programa de inserción y las vicisitudes inherentes a la modificación, suspensión o extinción de la prestación económica, y, por tanto, a la necesidad de plantear unos conceptos uniformes en relación a todos estos aspectos.

IV. SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE ESTAS PRESTACIONES

En el momento de la implantación de las rentas mínimas en algunas Comunidades Autónomas se producen dos hechos que van a tener decisiva incidencia en estas regulaciones. Nos estamos refiriendo a la ley francesa de 1 de diciembre de 1988 y a la recepción en el seno de la Seguridad Social de las prestaciones no contributivas, fenómeno al que ya hemos aludido.

Hay que plantearse, por tanto, qué supuso la referida ley francesa para los sistemas de protección social existentes en el país vecino y cómo influyó el debate subsiguiente en nuestro país, y desde esa perspectiva podemos concluir lo siguiente:

a) La renta mínima de inserción constituye un derecho subjetivo ejercitable por su titular, a la par que se configura normativamente como

un «derecho objetivo» a un «mínimo social» de alcance general. Desde esa perspectiva se adopta una naturaleza similar a la típica de las prestaciones de la Seguridad Social, aunque el fundamento es obviamente distinto. La conexión con un mínimo vital, unida a dicha configuración normativa, suponen la yuxtaposición de sistemas hasta entonces estrictamente diferenciados.

b) No obstante, la renta mínima de inserción mantiene en 1988 rasgos propios del tradicional sistema de ayuda social francesa. Así, por ejemplo, el derecho a la renta mínima de inserción sigue siendo subsidiario y condicional. En efecto, es subsidiario respecto a los créditos alimenticios que el interesado mantiene hacia su (ex) cónyuge o los correspondientes a sus hijos. Por otro lado, el derecho a la renta mínima de inserción sigue conservando un carácter condicional, pues se somete a la realización de unas determinadas actividades de inserción social o profesional. Y he aquí otra diferencia sustancial en relación al régimen anterior de la ayuda social. El carácter condicional de la prestación típica de la ayuda social había estado unido al ejercicio por la Administración de amplios poderes discrecionales, que actuaban incluso en el momento de definir la situación socioeconómica del beneficiario. En la actualidad, el mantenimiento de la prestación se condiciona a una situación objetiva, a saber, al cumplimiento por el titular de la prestación de aquellas actividades a las que se ha comprometido mediante la suscripción del mal llamado «contrato de inserción social».

Por lo que respecta a nuestro ordenamiento jurídico, el ingreso mínimo puede ser considerado un derecho subjetivo, lo que no sólo afecta a la naturaleza del mismo sino también a su ejercicio. A tal efecto, hay que señalar que, con independencia de la calificación que proponga el legislador en un momento determinado, lo esencial es el régimen jurídico que se contiene en la correspondiente normativa¹⁶.

Además, el nombre es lo de menos, lo esencial es la configuración de un sistema reglado, no discrecional, de concesión de una prestación, y la posibilidad de su control y fiscalización absoluta por el Juez¹⁷.

¹⁶ Como ya hemos indicado, la jurisprudencia trató en su momento a las pensiones para ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo como si de derechos subjetivos se tratara. En el caso de las PAES asistimos, pues, a la configuración jurisprudencial —«contra legem o praeter legem», es decir, al menos ante la ausencia de previsión normativa al respecto— de un derecho.

¹⁷ Se ha discutido mucho acerca de la naturaleza jurídica de las subvenciones. La doctrina y la jurisprudencia han coincidido tradicionalmente en que nos encontramos ante una potestad discrecional de la Administración, en la que, como ocurre habitualmente, van a concurrir algunos elementos reglados. De hecho, la diferenciación doctrinal entre subvenciones y primas parte de la preponderación de los elementos discrecionales o reglados, respectivamente. No obstante,

Por otro lado, de nada sirven las definiciones legales que no van acompañadas de regulaciones coherentes al respecto. No obstante, estamos ante un derecho subjetivo que no consiste en el reconocimiento del ejercicio de un derecho previo sino ante un derecho que surge y se renueva *ex novo* con la propia resolución administrativa. De ahí que la normativa vigente prevea en ocasiones que el silencio administrativo no tenga efectos estimatorios en los supuestos de renovación de la prestación o el devengo no se produzca desde el mes siguiente a la entrada de la solicitud en el correspondiente registro.

No obstante, y a pesar de su importancia, la noción de derecho subjetivo no sirve para definir en su plenitud la situación jurídica del beneficiario de la Renta Mínima de Inserción. El beneficiario de la Renta Mínima de Inserción se encuentra sometido a un «status» especial, similar al de cualquier usuario de un servicio público, que comporta tanto el reconocimiento de unos derechos como el establecimiento de unas situaciones pasivas, plasmadas en la configuración de un conjunto de obligaciones y cargas.

V. ALGUNAS DISFUNCIONALIDADES DETECTADAS

Este análisis de las rentas mínimas no podría considerarse completo sin hacer alusión a algunas de las disfuncionalidades detectadas¹⁸.

El primer problema que se presenta es el nivel de la prestación, que resulta claramente insuficiente para cubrir las necesidades vitales y, en consecuencia, puede hacer ineficaces las medidas tendentes a la inserción social del beneficiario.

Otro problema distinto es la excesiva homogeneidad de la prestación, que impide solucionar de modo satisfactorio los problemas de familias que tropiezan simultáneamente con varias desventajas, lo que hace preciso crear un sistema complementario prestacional para resolver determinadas situaciones tanto de índole coyuntural como de carácter endémico.

es al final la configuración normativa y no la concepción apriorística de las instituciones la que determina la naturaleza jurídica de una figura concreta. Así, por ejemplo, la STS de 12 de mayo de 2004, recordando lo argumentado ya en sentencias anteriores respecto de las subvenciones, y, en consecuencia, la adscripción de éstas al ámbito de las potestades discrecionales, añade que «una vez que la subvención ha sido regulada normativamente termina la discrecionalidad y comienza la previsión reglada cuya aplicación escapa al puro voluntarismo de aquella».

¹⁸ Una interesante, aunque discutible crítica al sistema global de protección social, puede encontrarse en G. MAESTRO BUELGA y M.A. GARCÍA HERRERA, *Marginación, Estado Social y Prestaciones Autonómicas*, Cedecs, Barcelona, 1999, pp. 241 a 250.

El tercer problema radica en el recurso excesivo a medios monetarios para combatir la pobreza, lo que, dado el insuficiente nivel de la prestación, puede motivar la cronificación de situaciones de marginación y la profundización en el dualismo entre pobres y no pobres. Un riesgo añadido, todavía no efectivo, es la supresión de ciertos servicios sociales o la reducción de los recursos públicos destinados a los mismos. En definitiva, la pobreza en cuanto mecanismo generador de marginación debe ser especialmente tratada por la Acción Social, sin olvidar que es precisamente la erradicación de la marginación el objeto de su actuación y que, en último extremo, todos los pobres son en cierto modo marginados, pero no todos los marginados de esta sociedad son pobres.

Por otro lado, la inexorable vinculación entre rentas mínimas e indigencia parece devolvernos a los tiempos del asistencialismo y puede provocar que se reduzcan las medidas específicas para los más desfavorecidos que se adoptan en el marco de las correspondientes políticas sociales sectoriales.

Existe también el riesgo de que se produzca una estandarización del beneficiario de la prestación. Tras este fenómeno lo que subyace es una «negociación» extraoficial de ciertas partidas globales destinadas a apoyar a un determinado colectivo, incluyéndose dentro de esas partidas las ayudas individualizadas que perciben los miembros de ese colectivo¹⁹.

Además, estas políticas sociales pueden difuminar la percepción de las situaciones de marginación existentes en nuestras sociedades, pero no eliminarlas. Somos más solidarios con los más lejanos porque percibimos su pobreza o marginación de manera más cercana²⁰.

¹⁹ Ya tuve ocasión de pronunciarme al respecto en A. GARCÉS SANAGUSTÍN, *La Comisión de Reclamaciones del Ingreso Aragonés de Inserción*, «Justicia Administrativa», núm. 6 (enero de 2000), pp. 311 y ss., cuando, al abordar mi experiencia en dicho órgano que resuelve reclamaciones sustitutivas del recurso de alzada, constaté el papel de ciertas asociaciones (en el caso de Aragón las que agrupan a miembros de la etnia gitana, ya que la sede de una de ellas aparecía reiteradamente como domicilio a efectos de notificaciones).

²⁰ Antonio SERRANO, *Pobres de bacín*, en «La expedición», núm. 6 (1998) dice: «Es evidente que en la compleja sociedad actual lo que cada uno de nosotros es ya no viene predeterminado por el origen o el *status* social. Es obvio entonces que todos estamos incluidos en la sociedad desde el principio... La nuestra es una sociedad sin privilegios estamentales y con derechos del hombre. Ahora bien, estas indudables conquistas generan ... este efecto contraproducente: como la exclusión ya no se considera elemento consustancial, inherente, del programa social, tendemos a relajar la observación de las formas de discriminación, debilitando así nuestro ojo crítico. Así, por ejemplo, *vemos mucho* a los que no gozan de estas conquistas en otros rincones del planeta (y nos apresuramos a poner en pie políticas de exportación de nuestros derechos) pero *vemos poco* a los que están excluidos entre nosotros. Y a estos los *vemos poco* no tanto por culpa nuestra (por culpa de nuestra hipocresía) sino por culpa del propio sistema social en que vivimos, el cual objetivamente fragmenta y dispersa nuestra mirada.»

Por último, la implantación de los ingresos mínimos requiere la puesta en marcha de una importante organización administrativa no sólo encargada de atender la burocracia inherente a la concesión de la prestación sino capaz de ofertar las propuestas en que ha de materializarse el servicio de inserción social. La falta de coordinación con el resto de sistemas de protección social e incluso con el resto de servicios y prestaciones propios de la Acción Social y la escasa relevancia que se da a las entidades privadas colaboradoras pueden suponer un incremento excesivo de los recursos destinados a crear dicha organización administrativa, que pueden absorber incluso la mitad de las partidas presupuestarias destinadas a la implantación de los ingresos mínimos.

VI. CONCLUSIONES

De todo lo expuesto se pueden deducir las siguientes conclusiones:

- 1) No sólo el éxito sino la propia supervivencia de las rentas mínimas de inserción depende de su inclusión en un servicio público, que aquí llamamos Acción Social, autónomo conceptualmente y cuya evolución lo ha ido alejando y diferenciando de los tradicionales sistemas de protección social, esto es, de la asistencia social —ayuda social, en terminología francesa— y de la Seguridad Social. En realidad, ha aparecido un *tertium genus* como consecuencia del desarrollo y de la evolución normativa de los conceptos preconstitucionales. De ahí que sea preciso definir el marco competencial con arreglo a las exigencias que dimanen de este nuevo concepto. La inclusión de estos tipos prestacionales en la tradicional asistencia social acarrearía la prevalencia de los caracteres de índole monetarista y la correspondiente disociación entre renta e inserción, con la consiguiente minusvaloración de esta última. Además del aumento de los poderes administrativos en la conformación y mantenimiento de la prestación, dicha actitud comportaría el incremento de los riesgos relativos a la «cronificación» de la pobreza. Por otro lado, su consideración como una modalidad de prestación no contributiva propia de la Seguridad Social podría propiciar que los gestores de los seguros sociales, inquietos por el mantenimiento del equilibrio financiero del sistema, pudieran incurrir en el riesgo de orientar hacia la renta mínima de inserción a los más desfavorecidos y reducir los esfuerzos de solidaridad de los regímenes para centrarse en coberturas más

próximas al seguro. De hecho, en todos los países la defensa de un sistema no contributivo en el ámbito de la Seguridad Social va perniciosamente unido a la necesidad de ajustar el sistema contributivo a los viejos postulados de equilibrio financiero, con la consiguiente reducción de aquellos niveles asistenciales existentes en ciertas prestaciones contributivas.

- 2) Insistimos en que las rentas mínimas constituyen a la vez una prestación económica y un servicio social. Al beneficiario de la misma le interesa especialmente la percepción de la cantidad económica a la que tiene derecho. A la Administración, sin embargo, le interesa sobre todo la inserción social del destinatario de la ayuda. Para colmo, y por la propia naturaleza de las cosas, la normativa existente puede ser mucho más precisa y concreta a la hora de regular todas las cuestiones que conciernen a la prestación económica que en el momento de plantear los supuestos de la inserción, que se difieren en su concreción y definición a una decisión administrativa ulterior. Y todas estas contradicciones se ponen de manifiesto en la gestión administrativa diaria de las rentas mínimas:
 - a) En primer lugar se puede producir una burocratización de los servicios y una «funcionarización» de los beneficiarios. El otorgamiento de este tipo de prestaciones no puede contagiarse de la inercia consustancial a otros sistemas de ayudas públicas.
 - b) En segundo lugar existe una clara rigidez en relación al otorgamiento y desenvolvimiento de la prestación. Habría que ser mucho más flexible a la hora de regular los supuestos de modificación, suspensión y extinción de la prestación. Y ello con objeto de propiciar la ductilidad necesaria para intervenir en determinados casos en los que la decisión administrativa, inatacable desde el punto de vista jurídico puede, sin embargo, generar problemas desde la perspectiva del tratamiento del beneficiario de la prestación.
 - c) En tercer lugar, la prestación llega a colectivos para quienes no está previamente diseñada, bien por su imposibilidad para integrarse en el mercado de trabajo, bien por su incapacidad para acceder con normalidad al conjunto de sistemas públicos prestacionales.
- 3) El Estado dispone de títulos competenciales suficientes para proceder a una regulación destinada a crear un cuerpo normativo de

condiciones básicas en el ámbito de las rentas mínimas de inserción.

- 4) La normativa estatal deberá ser extremadamente cuidadosa con las competencias autonómicas en juego. Su función ha de ser la de acotar o limitar ciertas diferencias conceptuales o de regulación que atentan a ciertos principios básicos del orden constitucional. En ningún caso se ha de acometer con vocación excluyente, esto es, ha de prever el margen necesario para el desarrollo del correspondiente ámbito legislativo autonómico.
- 5) Sobre la forma que ha de revestir la norma legal cabe concluir que es posible tanto la utilización de una ley ordinaria como la el recurso a una ley armonizadora, aun con las cautelas y consideraciones que hemos apuntado.
- 6) La reciente STC 239/2002, de 11 de diciembre, reconoce implícitamente la interdependencia de nuestros sistemas de prestaciones sociales y, al admitir la posible modulación autonómica de algunas prestaciones residenciadas en el ámbito de la seguridad social, abre una puerta al Estado para que pueda fijar las condiciones básicas de los sistemas complementarios que están interconectados con el de la seguridad social.
- 7) En relación a la posible vinculación entre el establecimiento de una acción administrativa estatal y la financiación por el Estado de parte del sistema de rentas mínimas debemos formular las siguientes observaciones:
 - a) Podrán existir ciertas medidas homogeneizadoras que, aparentemente, conllevan un coste económico directo que el Estado podría y, en cierto modo, debería asumir parcialmente —es el caso de la fijación de una cuantía mínima o del establecimiento de convenios o planes concertados con las Comunidades Autónomas que impliquen un control y una evaluación del funcionamiento de los servicios de inserción o la necesidad de prever ciertas acciones de inserción o formación en el conjunto del territorio nacional—. Por otro lado, también podemos contemplar medidas armonizadoras que, en la medida en que pueden acarrear una extensión del ámbito de los posibles beneficiarios, van a incidir en el coste económico global del sistema —pensemos, por ejemplo, en la fijación de criterios uniformes en torno a la exigencia de períodos mínimos de residencia o en la redefinición de los conceptos sobre los que giran los requisitos para acceder a la condición

de beneficiario—. En estos casos, la aportación de fondos por el Estado debería partir de una decisión de naturaleza exclusivamente política.

- b) También puede plantearse la cuestión de la posible cofinanciación estatal desde otra perspectiva mucho más novedosa. Los poderes públicos deben asumir que los beneficiarios de esta prestación pueden responder a uno de estos tres perfiles:
- Personas plenamente capacitadas para integrarse en el mercado laboral y para quienes la prestación no puede constituir una excusa destinada a diferir o demorar su incorporación al mundo laboral
 - Personas que, dada la gravedad e irreversibilidad de sus problemas personales y de integración social, tienen prácticamente imposible la incorporación, con visos de normalidad y de estabilidad, al mercado de trabajo.
 - Personas para quienes la prestación cumple plenamente con las finalidades inherentes a la misma.

Habría que propiciar un tratamiento diferente para cada uno de estos tipos de personas que se acercan a estas prestaciones y reconducir, en su caso, a los dos primeros hacia otros mecanismos de intervención social. Y, en concreto, el segundo de los supuestos debería, tal vez, propiciar la configuración de otro tipo de ayuda periódica, cuya regulación y costes bien podría asumir el Estado, aunque no exista ninguna exigencia jurídica al respecto.

Tercera parte

Otras perspectivas