

# LAS PRESTACIONES AUTONÓMICAS DE GARANTÍA DE INGRESOS COMO COBERTURA DE LA BRECHA DE PROTECCIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN RELACIÓN CON LAS SITUACIONES REALES DE NECESIDAD ECONÓMICA

SUSANA BARCELÓN COBEDO

*Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*  
Universidad Carlos III Madrid

## EXTRACTO

**Palabras Clave:** Prestaciones autonómicas de garantía de ingresos, prestaciones por desempleo, prestaciones asistenciales, empleabilidad

El trabajo analiza las prestaciones autonómicas de garantía de recursos de subsistencia y su papel dentro del marco asistencial de protección. Un espacio que comparte con las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez y con la protección por desempleo asistencial en sus diferentes escalones de tutela. Pese a que todas responden al objetivo de garantizar recursos a quien no los tiene, existen entre ellas notables diferencias que explican y justifican el papel que las mismas desempeñan dentro del sistema de garantía de ingresos mínimos. Clarificar, los elementos que definen a estas prestaciones autonómicas y delimitar sus contornos será el objeto principal del estudio. Y todo ello teniendo en cuenta la distinta normativa autonómica, que ha sido sometida en los últimos años a una notable revisión, lo que ha provocado en algunos casos un mayor distanciamiento de estas prestaciones con las de desempleo en la medida en que han acentuado su función esencial de garantía de recursos de subsistencia, desplazando la idea tradicional del empleo como el instrumento clave en la socialización del individuo para centrar más la atención en procesos de inserción social; originando así que sean cada vez más numerosos los sujetos que no tengan que atender los requerimientos de empleabilidad en el momento de solicitar la correspondiente prestación económica.

## ABSTRACT

**Key Words:** Autonomic benefits of guarantee of subsistence resources, unemployment benefits, welfare benefits, employability.

The work analyzes the autonomic benefits of guarantee of subsistence resources and its role within the protection assistance framework. A space that shares with the non-contributory pensions of retirement and disability and with the protection for unemployment care in its different levels of coverage. Although all respond to the objective of guaranteeing resources to those who do not have them, there are notable differences among them that explain and justify the role they play within the guarantee system of minimum income guarantees. Clarifying, then, the elements that define the autonomic benefits and delimit their contours with respect to the rest of the assistance, especially with unemployment, is the objective of this study. And all this taking into account the different regional regulations that have been submitted in recent years, in most of the Autonomous Communities, to a notable revision. What has caused, in different cases, a greater distancing of their benefits from unemployment as they have accentuated their essential role as a guarantee of subsistence resources; at the same time, they have displaced the traditional idea of considering employment as the key instrument in the socialization of the individual towards processes of social insertion. It has meant that more and more people who do not have to meet the requirements of employability at the time of requesting the corresponding economic.

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. EL TRÁNSITO POR LA ASISTENCIALIDAD PÚBLICA: LAS PRESTACIONES ESTATALES Y AUTONÓMICAS DE GARANTÍA DE INGRESOS.
  - 2.1. Prestaciones estatales y autonómicas de garantía de ingresos: permanencia versus temporalidad; derecho subjetivo versus expectativa de derecho
  - 2.2. Rasgos específicos de las prestaciones autonómicas de garantía de ingresos
3. LA CUESTIÓN COMPETENCIAL EN TORNO A LAS PRESTACIONES AUTONÓMICAS DE GARANTÍA DE RECURSOS DE SUBSISTENCIA
4. LA FUNCIÓN DE LAS EXIGENCIAS VINCULADAS A LA BÚSQUEDA DE EMPLEO: ENTRE EL ACOMPAÑAMIENTO O LA CONDICIONALIDAD
  - 4.1. La prevalencia de la función de tutela de la situación de necesidad económica
  - 4.2. De la empleabilidad como condicionante del derecho a la tutela al protagonismo de las medidas de inclusión social
  - 4.3. La empleabilidad como condicionante de la prestación: una exigencia en proceso de flexibilización
5. CONCLUSIONES

### 1. INTRODUCCIÓN<sup>1\*</sup>

Bajo la denominación de Renta Garantizada de Ciudadanía (caso de las Comunidades Autónomas de La Rioja, Cataluña, Navarra, Castilla y León)<sup>2</sup>, de Renta Mínima (o Básica) de Inserción (como sucede, entre otras, en las Comunidades Autónomas de Madrid, Andalucía o Extremadura)<sup>3</sup>, de Salario Social Básico<sup>4</sup> o de Ingreso de Inserción<sup>5</sup>, se articula un entramado de prestaciones económicas de

<sup>1</sup> \* Este trabajo forma parte de la actividad desarrollada en el marco del Grupo Coordinado de Investigación I+D+I sobre “Las prestaciones económicas de garantía de recursos de subsistencia. Realidad española y análisis comparado del espacio europeo y latinoamericano”, con una duración de cuatro años (2014-2017), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y del que son Investigadores Responsables los profesores González Ortega y Barcelón Cobedo.

<sup>2</sup> Ley 4/2017, de 28 de abril, de Renta Ciudadana de la Rioja (BOR de 5 de mayo); Ley 14/2017, de 20 de julio, de Renta Garantizada de Ciudadanía de Cataluña (BOE de 17 de agosto); Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la inclusión social y a la Renta Garantizada de Navarra (BON de 18 de noviembre); Decreto Legislativo 1/2014, de 27 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de Renta Garantizada de Ciudadanía de Castilla y León (BOE de 3 de marzo).

<sup>3</sup> Ley 15/2001, de 27 de diciembre, Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid (BOCM de 31 de diciembre); Decreto-Ley 3/2017, de 19 de diciembre, Renta Mínima de Inserción en Andalucía (BOJA de 26 de diciembre); Ley 9/2014, de 1 de octubre, por la que se regula la Renta Básica Extremeña de Inserción, consolidada con el Decreto Ley 1/2016 de 10 de mayo de medidas extraordinarias de inclusión social (DOE de 11 de mayo).

<sup>4</sup> Ley 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias (BOPA de 4 de noviembre).

<sup>5</sup> Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA de 1 de marzo).

ámbito autonómico que, pese a su diversidad institucional, normativa e incluso de nomenclatura, comparten una serie de rasgos.

En primer lugar, se trata de prestaciones que se proporcionan a sujetos que se encuentran en una situación real de necesidad económica debido a la carencia de recursos para la subsistencia; sin que a tal efecto sea relevante para establecer la contingencia protegida cual sea la razón o causa última de esa situación, limitándose la norma a requerir dicha situación como un dato de hecho o un presupuesto sin el cual la prestación no podrá concederse. Cuestión distinta es que para acceder a la prestación se exija que el solicitante reúna requisitos tales como la edad (entre una mínima y otra máxima)<sup>6</sup>, la nacionalidad, la residencia, o el empadronamiento<sup>7</sup>. En cuanto a la carencia de recursos, por su parte, rasgo esencial de la propia contingencia que determina la naturaleza asistencial de estas prestaciones, hay que indicar que, a efectos de concretar los recursos que son o no computables para determinarla, las normas autonómicas despliegan un notable abanico de ingresos excluidos de cómputo entre los que cabe citar: las prestaciones familiares por hijo a cargo menor de 18 años o mayores discapacitados, los ingresos por asistencia a cursos de formación no reglada, los ingresos de carácter finalista dirigidos a paliar situaciones de emergencia social e incluso rentas de trabajo en función de la precariedad laboral<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> En general, las prestaciones autonómicas sitúan la edad mínima entre los 25 años (baste citar a modo de ejemplo el art. 12 c) de la Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia, BOG de 31 de diciembre), los 23 años (como sucede, por ejemplo, en la CA de Cantabria, art. 29.3 de la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales, BOC de 3 de abril), o en la mayoría de edad (de la que es ejemplo, la CA de Aragón, según el art. 4 d) Ley 1/1993, de 19 de febrero). Todo ello, sin contar que el cumplimiento de esta exigencia de una edad mínima se flexibiliza ante situaciones concretas: así, por ejemplo, la edad legal mínima de 25 años prevista en la normativa autonómica balear se reduce a 18 años cuando el solicitante tenga a su cargo personas con discapacidad (art. 6. 1 d) de la Ley 5/2016, de 13 de abril, Renta Garantizada de las Islas Baleares, BO de las Islas Baleares de 14 de abril); una edad que también se sitúa en 18 años para el supuesto de orfandad absoluta, tal y como sucede en la normativa de la CA de Cantabria, frente a la regla general que la fija en 23 años (art. 29.3 c) 1º de la Ley 2/2007, de 27 de marzo). En cuanto a la edad máxima, todas las normas autonómicas coinciden en establecerla en la de acceso a la pensión no contributiva de jubilación, esto es, 65 años (art. 369 RD Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, en adelante, LGSS); un límite que se explica por el hecho de que, quien sigue siendo perceptor de una prestación autonómica de garantía de recursos una vez alcanzada la edad legal pensionable prevista para el nivel no contributivo del Sistema, debe pasar a ser beneficiario de la protección de la Seguridad Social. No olvidemos que estas prestaciones autonómicas se consideran la última red de seguridad en el ámbito de la protección social, por lo que, siendo posible el acceso a las prestaciones del sistema público de pensiones, la posibilidad de obtener la prestación autonómica, o de seguir percibiéndola, decae. Véase al respecto, el estudio realizado en este mismo número monográfico por Moreno Márquez, A: “Requisitos adicionales a la condición de recursos para el acceso a las prestaciones autonómicas de garantía de ingresos”.

<sup>7</sup> Así, por ejemplo, en la CA Andaluza se fija como requisito para acceder a su Renta Mínima de Inserción Social que la/las personas integrantes de la unidad familiar deban estar empadronadas en un mismo domicilio ubicado en un municipio de dicha Comunidad, al menos un año antes de presentar la solicitud, salvo situaciones excepcionales tales como ser víctima de violencia de género o tener la condición de emigrante andaluz retornado (art. 7. 1 b) de la Ley 3/2017, de 19 de diciembre). Véase nuevamente, para más detalle, el estudio de Moreno Márquez citado en la nota anterior.

<sup>8</sup> Un ejemplo de esta excepcionalidad se encuentra en la normativa de la CA de Asturias cuando dispone que no serán tenidos en consideración a efectos de la carencia de recursos los rendimientos del trabajo por cuenta ajena cuando procedan de contratos laborales, únicos o sucesivos, cuya duración total

Siendo la protegida una situación de necesidad económica real puede parecer evidente que el fin esencial (y único) de estas prestaciones es el de dar cobertura a dichas situaciones de necesidad efectivas en las que deben encontrarse necesariamente los solicitantes. Sin embargo, estas prestaciones autonómicas aparecen con una vinculación, de diferente intensidad según los casos, con acciones que pueden englobarse bajo la denominación de políticas activas de empleo, o políticas de empleo sin más, y que adquieren la forma de una obligación o carga que pesa sobre los perceptores de las prestaciones; de manera que se comprometen a tener una actitud proactiva respecto de la búsqueda de empleo declarándose oficialmente como solicitantes del mismo, sometiéndose a procesos de recualificación y de formación, acudiendo a las entrevistas de trabajo o aceptando las ocupaciones que les sean ofrecidas, siempre que sean adecuadas.

Esta vinculación con las acciones de búsqueda de empleo o de empleabilidad, por usar un término más general, hace que se susciten dudas en relación con el objetivo esencial de estos sistemas de protección autonómicos que bascula entre el dar cobertura a situaciones reales de necesidad económica o el de procurar oportunidades de empleo a los beneficiarios de las prestaciones. En ambos casos, cuál sea esa prioridad va a tener reflejo en aspectos de su régimen jurídico: desde la titularidad hasta la forma de computar los niveles de renta y de determinar la cuantía de las prestaciones, pasando por los requisitos de nacionalidad y/o residencia, o edad; y también en el papel que cumplan las exigencias de empleabilidad vinculadas a las políticas de empleo.

Hechas estas consideraciones generales, se ha optado por estructurar el presente trabajo en tres apartados. Uno primero de delimitación del espacio de actuación de las prestaciones de garantía de recursos de subsistencia autonómicas dentro del sistema de protección social y, más concretamente, dentro del espacio de la asistencialidad. Un espacio que no es exclusivo de éstas sino que comparte con otras prestaciones del sistema de Seguridad Social ofreciendo así un abanico de posibles tránsitos dentro de este tipo de prestaciones. A partir de aquí, se analizarán los rasgos de las prestaciones que determinan su calificación como prestaciones de naturaleza asistencial y que, por lógica, las asemeja a otras prestaciones asistenciales de garantía de recursos, cualquiera que sea su adscripción institucional; pero también aquéllos otros que son específicos de estas prestaciones autonómicas de garantía de unos ingresos mínimos.

sea igual o inferior a treinta días en un periodo de seis meses; ni tampoco cuando los ingresos derivan de contratos que, siendo de duración superior a treinta días pero inferior a seis meses, consistan en una retribución salarial que no sobrepase la cuantía mensual de Salario Social Básico que correspondería a una persona sola sin recursos. La exclusión del cómputo de estos rendimientos sólo se producirá cuando los contratos no se hayan extinguido por abandono, dimisión, despido disciplinario procedente o cualquier otra causa imputable a la voluntad del trabajador o de la trabajadora (art. 13.3 Decreto 29/2011, de 13 de abril, Reglamento General de la Ley del Principado de Asturias 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico, BOPA de 10 de noviembre). Véase, el trabajo realizado en este mismo número monográfico por Valdeuza Blanco, M<sup>a</sup>. D: "Condición económica y prueba de recursos".

Establecido lo anterior, en segundo lugar, se hará referencia a una cuestión que comparten todas las prestaciones autonómicas como es el título competencial sobre el que se apoyan incidiendo de forma directa en el debate acerca de si se trata, teniendo como referente la terminología constitucional, de prestaciones de Seguridad Social o de Asistencia Social; un debate clásico pero aún hoy empantanado si se parte de la propia falta de claridad de tales conceptos y, de forma particular, del mismo concepto de Asistencia Social, sobre todo si se afronta con toda su carga institucional y no se resuelve como una característica prestacional que es ajena a esas adscripciones institucionales que la Constitución parece requerir para atribuir o negar competencias tanto al Estado como a las CCAA. Por esta razón, el análisis de la jurisprudencia constitucional al respecto unido al del contenido, alcance, valor jurídico y vinculabilidad de las previsiones acerca de la garantía de un recurso básico de los diversos Estatutos de Autonomía, que como se sabe forman parte del llamado bloque de constitucionalidad, constituirá la segunda parte del presente trabajo.

Finalmente, la investigación concluirá con un tercer apartado referido al carácter dual de las prestaciones autonómicas que, como se ha dicho ya, se mueven entre la función de garantía de recursos y la de activación del empleo, y a cuál sea, o se entienda que debe ser a tenor de la regulación concreta, la función prevalente: si el de atender situaciones de necesidad económica real, aunque a esta función se acompañen otras, referidas al empleo; o el de promoción de la empleabilidad de los sujetos beneficiarios y para los que la garantía de recursos de subsistencia no es más que una tutela adicional o complementaria con el fin de hacer más eficaz dicha búsqueda de empleo. Naturalmente que el diagnóstico, que no necesariamente tiene que ser uniforme respecto de todas las prestaciones autonómicas, solo podrá hacerse si se parte de una consideración específica acerca del tipo, naturaleza (obligacional o requisito condicionante del acceso a la prestación), grado, intensidad, variedad, efectos, y consecuencias de los reclamos de empleabilidad que se encuentran en la mayoría de las normas autonómicas.

## **2. EL TRÁNSITO POR LA ASISTENCIALIDAD PÚBLICA: LAS PRESTACIONES ESTATALES Y AUTONÓMICAS DE GARANTÍA DE INGRESOS**

Son cada vez más numerosos y frecuentes, especialmente en los últimos años, los textos internacionales y comunitarios que hacen referencia a que los sistemas de protección social deben garantizar un mínimo de ingresos de subsistencia con carácter universal a todos los ciudadanos. Ejemplo de lo dicho es la Recomendación (UE) 2017/761 de la Comisión, de 26 de abril de 2017, sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales cuando señala que “toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como

el acceso a bienes y servicios de capacitación, advirtiendo que, para que puedan trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re) integración en el mercado laboral” (considerando 14)<sup>9</sup>. En esos documentos siempre se hace remisión a los estados firmantes (o estados miembros) para que sean ellos los que articulen el o los sistemas que estimen convenientes para alcanzar dicho objetivo; aceptando, lógicamente, en aras a la gradualidad y a las posibilidades financieras e institucionales de cada país, que dicha implantación sea parcial por reservarse a determinados colectivos en especial situación de vulnerabilidad económica y social, tal y como es el caso de los adultos mayores o los discapacitados.

Pues bien, en lo que hace al sistema español de protección social la garantía de recursos de subsistencia se concreta en las pensiones de naturaleza no contributiva o asistencial de jubilación, diseñada para mayores de 65 años<sup>10</sup>, y de invalidez para mayores de 18 años y menores de 65 con un grado de invalidez igual o superior al 65 por 100<sup>11</sup>. Y también, junto a las anteriores, en una serie de prestaciones económicas que tienen como destinatarios los trabajadores, sanos o no incapacitados hasta el grado antes citado, con edades comprendidas entre los 18 años y la edad estándar de jubilación, y que están asociadas a determinadas situaciones de desempleo. Se trata, en este segundo caso, de prestaciones que comparten con las anteriores de jubilación e invalidez no contributiva la finalidad común de garantizar un mínimo de ingresos de subsistencia a quienes se encuentren en situación real de necesidad; con el añadido de que, además, los beneficiarios deban reunir una serie de exigencias legales (de edad, de grado de invalidez, de pérdida de empleo previo, de cargas familiares, etc.)<sup>12</sup>. Sin que pueda olvidarse la diferencia que supone que sean subsidios y no pensiones, lo

<sup>9</sup> DOUE de 29 de abril de 2017. Asimismo, la Resolución del Parlamento Europeo de 19 de enero de 2017, sobre un Pilar europeo de Derechos Sociales (2016/2095 (INI) “Destaca la importancia que revisten unos regímenes adecuados de renta mínima para la preservación de la dignidad humana y para combatir la pobreza y la exclusión social, así como su papel de modalidad para su inversión social que permiten a las personas participar en la sociedad y seguir una formación y/o buscar trabajo; pide a la Comisión y a los Estados miembros que analicen los regímenes de renta mínima de la Unión Europea, en particular si estos regímenes permiten a los hogares satisfacer sus necesidades; pide a la Comisión y a los Estados miembros que evalúen sobre esta base el modo y los medios de establecer una renta mínima adecuada en todos los Estados y que examinen otras posibles medidas de apoyo de la convergencia social en la Unión teniendo en cuenta las circunstancias económicas y sociales de los distintos Estados miembros, así como las prácticas y las tradiciones nacionales” ([https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_es.pdf)). En un sentido similar, la Comunicación (COM (2010) 2020 final) denominada Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES>); o la Recomendación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Pisos Nacionales de Protección Social, 2012 (núm. 202), (<http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/>).

<sup>10</sup> Art. 369 LGSS.

<sup>11</sup> Art. 363 LGSS.

<sup>12</sup> Basta subrayar a este efecto que, bajo la denominación beneficiarios del subsidio por desempleo, se recogen las distintas situaciones merecedoras de protección por desempleo de contenido asistencial en función de cuál sea la condición desde la que parta el posible sujeto beneficiario y una vez agotada la prestación contributiva por desempleo (art. 274 LGSS).

que justifica su temporalidad frente al carácter previsiblemente definitivo de las pensiones no contributivas.

Esta diversidad de situaciones para las que el sistema de Seguridad Social ha previsto algún tipo de cobertura de naturaleza asistencial y de garantía de recursos mínimos de subsistencia no ha impedido, sin embargo, que queden fuera de tutela personas que se encuentran en situaciones reales de carencia de recursos. Así sucede, por ejemplo, con los trabajadores desempleados, que ni son mayores de 65 años (y, por tanto, no pueden acceder a la jubilación no contributiva), ni discapacitados en un alto grado (que les permitiría convertirse en beneficiarios de la modalidad no contributiva de invalidez); quienes tampoco pueden acceder a la tutela del desempleo contributivo que abre la puerta al subsidio porque no reúnen la exigencia mínima de cotización, o quienes no se encuentran en alguno de los supuestos de subsidio asistencial por desempleo establecidos en el art. 274 LGSS o quienes, simplemente, han agotado todas las prestaciones por desempleo o similares en tanto que se trata siempre de prestaciones económicas de carácter temporal. A este efecto y como prueba del alto nivel de exclusión de la protección por desempleo bajo cualquiera de sus modalidades, basta traer a colación la baja tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo o equivalentes y que pone de manifiesto que, aproximadamente la mitad de los desempleados, están o han quedado fuera de la protección por desempleo careciendo en consecuencia de toda tutela, pese a encontrarse en una verdadera situación de necesidad económica<sup>13</sup>.

Estos déficits de cobertura evidencian la existencia de una brecha en el sistema de tutela de las situaciones reales de necesidad económica en la medida en que no éste logra su objetivo de universalidad al admitir que personas que se encuentran en la misma situación de necesidad económica real puedan no causar ningún derecho a exigir una prestación de garantía de tales recursos. En definitiva, y por decirlo de manera simplificada, no se puede hablar en puridad de un nivel no contributivo o asistencial de carácter universal<sup>14</sup>. Pues bien, es precisamente por esa brecha del sistema de Seguridad Social por donde penetran las prestaciones proporcionadas por las CCAA a los sujetos que, pese a encontrarse en situación

<sup>13</sup> Según el Informe Trimestral de Abril de 2018 sobre “Mercado de Trabajo y Protección por Desempleo” elaborado por la Subsecretaría de Protección Social y Políticas Públicas de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (en los sucesivos, CCOO), la tasa de cobertura a febrero de 2018 es del 58,2 por 100 (por encima de la cobertura alcanzada en el mismo mes de 2017, que fue del 55,5 por 100 %, aunque lejos también de la cobertura del año 2010). A pesar de este incremento, el número de personas paradas con experiencia laboral ha disminuido en más de 600.000 desde 2010, un 17 por 100, mientras que la tasa de cobertura en este período desciende en un 24 por 100, es decir, es mayor el descenso de protección que el de personas protegibles. De modo que la protección por desempleo deja sin cobertura a un importante número de personas que debido a sus precarias condiciones laborales y a los largos periodos de desempleo no tienen acceso a una prestación. Según señala el Informe, el número de personas protegibles (inscritas en los Servicios Público de Empleo) y con experiencia laboral que no tienen acceso a prestaciones por desempleo representa el 39 por 100 de éstas (esto es, 1.226.252 personas).

<sup>14</sup> En este sentido, González Ortega, S: “Las prestaciones de garantía de recursos de subsistencia: concepto, rasgos esenciales y sistematización”. En AAVV Las prestaciones de garantía de rentas de subsistencia en el sistema español de Seguridad Social, (Dir. González Ortega), Tirant lo Blanch, Valencia, (en prensa).

real de necesidad económica, están excluidos de protección. Lo que, como se verá más tarde, justifica el carácter residual o subsidiario de estas prestaciones autonómicas respecto de cualquier otra de la misma naturaleza que el sujeto pudiera obtener de la Seguridad Social.

De modo que se puede decir que el vigente modelo de prestaciones de garantía de recursos de subsistencia<sup>15</sup> es un modelo plural comprensivo de prestaciones estatales y autonómicas de idéntica naturaleza asistencial por las que transitan quienes se encuentran en una situación de necesidad económica real. Así es posible hablar de tránsitos que únicamente se desarrollan en uno de los ámbitos de actuación, el estatal o el autonómico, bien sea porque el sujeto encuentre la necesaria protección en la prestación por desempleo en cualquiera de sus distintos escalones de cobertura: subsidio asistencial, (RAI, en adelante<sup>16</sup>) o alguno de los programas temporales como el PREPARA o el PAE<sup>17</sup>, encadenando secuencialmente uno o varios; o porque no pudiendo alcanzar ninguna de las tutelas anteriores, incluida la que proporcionan las prestaciones no contributivas de vejez e invalidez, acceda a la ofrecida por la CA de residencia a través de una de las prestaciones garantía de recursos de subsistencia que, como se ha dicho antes, funcionan, como ellas mismas declaran, como la última red de seguridad del sistema de protección social. De manera que no es inhabitual que, en primer lugar, el

<sup>15</sup> Utilizando así la terminología creada por González Ortega, S: “Las prestaciones de garantía de recursos de subsistencia...”, op., cit., para clasificar un nuevo subgrupo dentro de la modalidad de prestaciones no contributivas o asistenciales. De este modo, el autor diferencia entre una asistencialidad básica, donde encajarían estas prestaciones de garantía de recursos de subsistencia (PGRS), para referirse a aquellas prestaciones en las que lo que se valora es la capacidad económica del sujeto para afrontar las necesidades esenciales de su vida frente a una asistencialidad relativa, característica de prestaciones también asistenciales, pero en las que lo que se mide, por ejemplo, es la capacidad para asumir cargas familiares y que se traduce en prestaciones que no cumplen en puridad una función de garantía de rentas mínimas; o en las que lo que se trata de garantizar es un nivel de recursos mínimos pero superiores a los de la mera subsistencia teniendo en consideración más que la pobreza absoluta una situación de pobreza relativa como sucede, por ejemplo, con los complementos de mínimos de las prestaciones contributivas.

<sup>16</sup> RD 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo (BOE de 5 de diciembre).

<sup>17</sup> Concretamente, se trata del Programa de Recualificación Profesional de las personas que agoten su protección por desempleo (PREPARA), regulado por el RD Ley 1/2011 de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas (prorrogado automáticamente por el Real Decreto-Ley 14/2017, de 6 de octubre); y del Programa de Activación de Empleo (PAE), regulado por el RD Ley 16/2014, de 19 de diciembre (BOE de 20 de diciembre). A los que se cabe añadir la Renta Agraria, regulada por el RD 426/2003, de 11 de abril, por el que se regula la renta agraria para los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social residentes en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura (BOE de 12 de abril). E, igualmente, el subsidio extraordinario por desempleo creado por la reciente Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018 (disposición final cuarenta y tres) que añade una nueva disposición adicional vigésima séptima a la LGSS. Un subsidio con el que se pretende (o al menos eso es lo que parece) sustituir a los programas excepcionales anteriores (PREPARA y PAE) con la finalidad de establecer una regulación homogénea y estable de una prestación económica (la extraordinaria por desempleo), íntimamente ligada al resto de prestaciones por desempleo.



sujeto haga un recorrido prestacional entre los diversos subsidios por desempleo, que continúe dicho tránsito por la RAI o, de forma sucesiva o alternativa, por cualquiera de los programas temporales de actuación frente al desempleo (PRE-PARA o PAE), o del subsidio extraordinario por desempleo para, posteriormente y agotadas las opciones anteriores, acudir a la tutela que dispensan las CCAA a través de sus prestaciones económicas de garantía de recursos.

Haya sido uno u otro el tránsito por la asistencialidad dentro del sistema de protección social, y para el supuesto de que la situación de necesidad persista en el tiempo, este tránsito concluirá razonablemente en la pensión no contributiva de jubilación del sistema de Seguridad Social que, una vez más, juega el papel de ser la prestación de cierre o de llegada de cualquier tránsito prestacional, en este caso, por el terreno de lo asistencial; salvo que, claro está, el paso por la asistencialidad básica haya podido concluir en un momento anterior si el sujeto hubiese logrado reunir el requisito de discapacidad requerido en el caso de la prestación no contributiva de invalidez.

De todas formas, el esquema descrito podría haberse visto alterado de haber prosperado la iniciativa legislativa popular (en adelante, ILP) presentada en el Parlamento por el sindicato Comisiones Obreras (CCOO)<sup>18</sup>. En efecto, con el objetivo de cubrir las insuficiencias de la red de protección social de garantía de ingresos mínimos ya apuntadas la propuesta sindical buscaba construir, dentro del segmento asistencial de protección por desempleo, una nueva prestación de garantía de ingresos mínimos que extendiera su cobertura a los demandantes de empleo que se encuentran en situación de necesidad económica y que sin embargo, no pudieran acceder a, o en su caso reanudar, las prestaciones por desempleo en sus niveles contributivo o asistencial, la RAI u otras ayudas o prestaciones económicas contempladas en programas temporales de protección por desempleo antes citados. Para lo cual en el diseño de esta nueva prestación se introducía una importante novedad consistente en la eliminación de la exigencia de carencia que, con la regulación actual como se sabe, no sólo condiciona el acceso a la protección por desempleo contributivo sino que también limita el acceso a la asistencial toda vez que la regla general es que, para causar derecho a uno de los subsidios por desempleo, es preciso haber agotado previamente un desempleo contributivo<sup>19</sup>.

Con esta propuesta sindical se pretendía reformular la actual regulación de la protección por desempleo, especialmente, de nivel asistencial; concentrando así sus esfuerzos en la eliminación de los distintos subsidios establecidos en el art. 274 LGSS

<sup>18</sup> Propuesta de Ley de Iniciativa Legislativa Popular para establecer una Prestación de Ingresos Mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social que fue presentada por la Confederación Sindical del Sindicato Comisiones Obreras (CCOO) ante la Comisión Parlamentaria de Empleo y de Seguridad Social, en fechas 19 de enero y 28 de noviembre de 2017 [www.ccoo.es/Publicaciones\\_de\\_las\\_secretarias/Proteccion\\_social/Proteccion\\_Social/Renta\\_Minima](http://www.ccoo.es/Publicaciones_de_las_secretarias/Proteccion_social/Proteccion_Social/Renta_Minima).

<sup>19</sup> La excepción a la regla general se encuentra en supuestos marginales como es el del subsidio para liberados de prisión; el de menores de dieciséis años liberados de un centro de internamiento; el de toxicómanos rehabilitados tras un tratamiento de deshabituación; o el de incapacitados permanentes recuperados por mejoría (art. 274.2 LGSS)

(a excepción del previsto para mayores de 55 años), del llamado tercer escalón de la protección por desempleo (estos es, la RAI)<sup>20</sup> y de los demás programas temporales de actuación (PREPARA o PAE)<sup>21</sup>. Por decirlo de manera más breve, se ha buscado simplificar el existente entramado de subsidios por desempleo y reconducirlos a una única prestación de ingresos mínimos. Una propuesta que de haber prosperado supondría, igualmente, una ampliación del colectivo de posibles sujetos beneficiarios ya que, para adquirir tal condición, no sería preciso encontrarse en alguna de las situaciones actualmente previstas para el desempleo asistencial (esto es, sin referencia alguna a las exigencias de edad o de cargas familiares que recoge el art. 274 LGSS), siendo suficiente ser demandante de empleo, hubiera o no existido un previo desempleo contributivo, y encontrarse en situación de necesidad que, como es habitual, la propuesta identificaba con una carencia total de recursos o, de obtenerse, con el hecho de que fueran inferiores al 75 por 100 del Salario Mínimo Interprofesional (en lo sucesivo, SMI). Al tiempo la propuesta supondría eliminar los vacíos de cobertura ya mencionados del sistema asistencial de la Seguridad Social en tanto que dicha prestación habría de configurarse como una más de dicho Sistema, al margen de las críticas que este posible encaje constitucional pudiera plantear con base en las reglas de distribución competencial establecidas en la Constitución<sup>22</sup>.

Y todo ello con notables implicaciones respecto de lo que constituye el objeto de estudio de este trabajo ya que, obviamente, si se reduce la brecha de cobertura de las prestaciones de garantía de recursos de subsistencia dentro del sistema de Seguridad Social, la actuación de las CCAA en este campo se verá igualmente limitada con la consiguiente rebaja en materia de costes destinados a cubrir esos déficits de tutela. O por seguir con la idea del tránsito por la asistencialidad, de haber prosperado la propuesta sindical, las transiciones prácticamente empezarían y concluirían en el ámbito la Seguridad Social en tanto que la idea era mantener la prestación de garantía de ingresos mínimos mientras persista la situación de necesidad. Algo que, dicho sea de paso, no sucede con la regulación actual en la que ni las prestaciones por desempleo asistenciales y ni siquiera las autonómicas, como se verá a lo largo del trabajo, tienen vocación de permanencia (o al menos no inicialmente respecto de las últimas). En todo caso, se trata de una propuesta que hasta la fecha no ha superado el correspondiente trámite parlamentario.

<sup>20</sup> Y aunque por razones obvias no aparece contemplado en la propuesta sindical, las referencias que en la misma se contienen habrán de entenderse igualmente hechas al recientemente creado subsidio extraordinario por desempleo (disposición adicional vigésima séptima LGSS).

<sup>21</sup> Tal y como recoge el Informe de fecha 28 de noviembre de 2017 (Segunda Comparecencia de la Confederación Sindical del Sindicato CCOO) pp. 6. Para un estudio en profundidad de esta propuesta sindical de prestación de ingresos mínimos, véase el trabajo realizado por De Soto Rioja, S: "Caracteres de las prestaciones de garantía de rentas de subsistencia: síntesis, retos, propuestas". En AAVV Las prestaciones de garantía de rentas de subsistencia en el sistema español de Seguridad Social, (Dir. González Ortega), Tirant lo Blanch, Valencia, (en prensa).

<sup>22</sup> Estas críticas se analizan con detalle en el II Informe de la Confederación del sindicato CCOO, de 28 de noviembre de 2017 antes referenciado, pp. 16 y ss.

## **2.1. Prestaciones estatales y autonómicas de garantía de ingresos: permanencia versus temporalidad; derecho subjetivo versus expectativa de derecho**

Parece no haber duda, pues, de que las prestaciones autonómicas tienen como objetivo (si prioritario o no será una cuestión a tratar posteriormente) garantizar un ingreso mínimo a personas que no pueden obtenerlo mediante el trabajo aunque estén capacitados para hacerlo. Objetivo que, como se viene insistiendo, comparten con las aquellas prestaciones, de naturaleza asistencial, de la Seguridad Social que tienen igualmente esa función de garantía de rentas mínimas o básicas de subsistencia. No obstante, y pese a ser idéntico el punto de partida, lo cierto es que entre unas y otras existen diferencias.

Así, y por lo que hace a las exigencias de sus posibles destinatarios, en el caso de las pensiones no contributivas del sistema de Seguridad Social la situación de carencia de recursos únicamente requiere de una edad o de un grado de incapacidad elevado; siendo suficiente la conjunción de ambos elementos para que el sistema de Seguridad Social dispense su protección a través de las pensiones no contributivas de vejez e invalidez. Por su parte, tratándose del desempleo asistencial en cualquiera de sus variables, o de la RAI en cuanto tercer escalón de la protección por desempleo, del subsidio extraordinario por desempleo, e incluso del amplio y variado programa de protección para quienes agoten esta prestación (PREPARA o PAE), a la mera existencia de la situación real de necesidad se añade necesariamente la de que los sujetos estén desocupados, capaces y dispuestos a encontrar un empleo con el que suplir la carencia de recursos. En el caso de las prestaciones autonómicas de garantía de subsistencia, además de la carencia de recursos, entran en juego requisitos que, en según en qué casos y para qué CCAA, se circunscriben a los habituales de residencia y edad, característicos, dicho sea de paso, de las pensiones no contributivas del sistema de Seguridad Social. O añaden un elemento de empleabilidad que guarda cierta semejanza con el previsto para las prestaciones asistenciales de desempleo si bien, en el caso de las autonómicas, ya puede anticiparse que existe una cierta indefinición acerca de si sirven de acompañamiento a su función esencial consistente en garantizar recursos a quienes carecen de ellos; o, como sucede con las prestaciones asistenciales de desempleo del sistema de Seguridad Social, este objetivo de empleabilidad ocupa un lugar preferente desplazando funcionalmente a un lugar secundario la tarea de dar cobertura a las situaciones de necesidad económica (se volverá más tarde sobre esta cuestión).

El elemento o factor de la empleabilidad no concurre, no obstante, en las pensiones no contributivas de la Seguridad Social pero por razones obvias tanto en cuanto a la jubilación por motivo de la edad mínima requerida como en relación con la invalidez debido al elevado grado de discapacidad reclamada para su reconocimiento lo que hace difícil imaginar, aunque no imposible, que quien padece una disminución de sus

capacidades físicas, psíquicas o sensoriales en un grado igual o superior al 65 por 100 pueda encontrar un empleo. Por tanto, en el espacio de las pensiones no contributivas ha prevalecido la función estrictamente asistencial o de garantía de recursos de subsistencia sin ninguna contaminación de otra función o finalidad equiparable, de manera que ambas prestaciones actúan como prestaciones de cierre a efectos del tránsito dentro del nivel asistencial de protección. Cuestión distinta es que los beneficiarios de estas pensiones pierdan o modifiquen cualquiera de las exigencias o requisitos que pudieran haber tenido incidencia para su reconocimiento inicial y posterior conservación o para su cuantía tales como la carencia de recursos o la escasez de los mismos, el grado de discapacidad, los datos de convivencia, el estado civil o la residencia. Pero esto no afecta, sino más bien refuerza, su papel de prestación de garantía de rentas de subsistencia siendo ésta su finalidad esencial y única.

Excluidas las pensiones no contributivas del sistema de Seguridad Social del debate en torno a la función prevalente de las mismas, existe otro elemento que las confirma en esta función mientras que puede introducir dudas sobre si la misma se comparte, en cuanto prioritaria, por las demás prestaciones asistenciales de garantía de recursos de subsistencia del sistema español de Seguridad Social. Se trata de la duración de la protección. En efecto, mientras que las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez nacen con vocación de permanencia, aunque ésta pueda verse truncada cuando desaparecen o cambian las exigencias para su reconocimiento, no puede decirse lo mismo tratándose de cualquiera de las prestaciones por desempleo cuya duración tiene topes temporales de manera que, una vez agotada, el sujeto, si quiere generar un nuevo derecho a las mismas está obligado a reconstruir todo el itinerario que le ha conducido a ellas; esto es, obtener un empleo, realizar cotizaciones, generar un desempleo contributivo y, a partir de él o, en su defecto, acceder de nuevo a las prestaciones asistenciales por desempleo o equivalentes de los programas especiales establecidos.

En efecto, basta con acudir, en primer lugar, a los distintos subsidios por desempleo para constatar que éstos tienen una duración variable en función, básicamente, de la existencia o no de cargas familiares; así su duración oscila entre el mínimo de seis meses improrrogables (caso de la modalidad de subsidio para mayores de 45 años, art. 274.1 a) LGSS, o del conocido como “subsidio contributivo”<sup>23</sup> sin cargas familiares, art. 274.3 LGSS) y la posibilidad de que ese mínimo de seis meses pueda prorrogarse hasta alcanzar los dieciocho meses<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Llamado así por tratarse de aquellos supuestos en los que el sujeto, pese a encontrarse en una situación legal de desempleo y reunir todos los requisitos generales, no puede acceder a la protección del nivel contributivo por no reunir el periodo mínimo de carencia exigido. En esta modalidad de subsidio asistencial, a diferencia de lo que sucede en el resto, el agotamiento de la prestación contributiva no es uno de los requisitos específicos, pero igualmente exige un mínimo de carencia para su reconocimiento: seis meses cuando no haya cargas familiares, o tres meses con cargas familiares.

<sup>24</sup> Duración igualmente prevista para el caso de los siguientes subsidios: a) para personas desempleadas de nacionalidad española emigrantes retornadas; b) para personas desempleadas anteriormente en situación de incapacidad permanente para el trabajo; y c) para personas desempleadas tras cumplir penas privativas de libertad. (art. 277.1 LGSS).

(supuesto de la modalidad de subsidio cuando se haya agotado la prestación por desempleo y existan responsabilidades familiares, art. 274.1ª) LGSS)<sup>25</sup> o hasta veintiún meses (subsidio contributivo con cargas familiares, art. 274. 3 LGSS. Y algo semejante puede decirse de la RAI cuyos tiempos de disfrute, aunque se permitan prórrogas y renovaciones, tienen un tope temporal máximo<sup>26</sup>; algo mucho más evidente en lo que se refiere a las prestaciones de desempleo comprendidas en los diversos programas de activación para el empleo que tiene una duración máxima de seis meses, agotada la cual el sujeto no puede pretender, sin alterar su situación, disfrutarlas por periodos sucesivos de tiempo. Y lo mismo cabe decir respecto del reciente creado subsidio extraordinario por desempleo, que participa como los anteriores, de una duración limitada a ciento ochenta días, prorrogándose por periodos semestrales de seis meses hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 15 por 100.

Una limitación que se justifica en la función prioritaria de estas prestaciones, como es la de favorecer e incentivar la obtención de un empleo, de manera que, el éxito o el fracaso de tales medidas determina el cese de la protección, aunque en el segundo caso se mantenga la situación de necesidad económica real de la que el sistema de protección acaba desentendiéndose. Ello es debido a que, si se parte de que para estas prestaciones lo prioritario es devolver al mercado de trabajo a quien ha fracasado en el mismo, la prestación económica cumple el papel de garantizar los recursos de subsistencia solo mientras dura, por un tiempo que la ley considera razonable; con un criterio de razonabilidad medido no solo en función de la posibilidad real de obtener una ocupación como, también, por el coste de la protección mientras aquél alcanza dicho objetivo. Por este motivo, la propuesta sindical contiene un elemento fuertemente innovador al estar caracterizada la nueva prestación por el carácter de indefinida en tanto persista la situación de necesidad.

No sucede exactamente lo mismo en relación con las prestaciones autonómicas de garantía de ingresos aunque, en un primer acercamiento, pueda parecer que también están limitadas temporalmente<sup>27</sup>, con periodos más o menos amplios

<sup>25</sup> La duración de esta modalidad de subsidio puede ser incluso mayor en función del tiempo de cotización previo conforme a la escala que recoge el art. 277.1 a) LGSS: a) Mayores de cuarenta y cinco años y hayan agotado un derecho a prestaciones por desempleo de, al menos, ciento veinte días; en este caso, el subsidio se prorrogará hasta un máximo de veinticuatro meses. b) Mayores de cuarenta y cinco años y hayan agotado un derecho a prestaciones por desempleo de, al menos, ciento ochenta días; en este caso, el subsidio se prorrogará hasta un máximo de treinta meses. c) Menores de cuarenta y cinco años que hayan agotado un derecho a prestaciones por desempleo de, al menos, ciento ochenta días; en este caso, el subsidio se prorrogará hasta un máximo de veinticuatro meses.

<sup>26</sup> Concretamente, esta renta tiene una duración máxima de 11 meses y se podrá solicitar hasta tres veces, si bien entre cada periodo de disfrute será necesario que el sujeto deje transcurrir .un año.

<sup>27</sup> En Por citar un ejemplo, en el caso de la Renta Extremeña de Inserción se ha establecido una duración de doce meses (art. 17.2 Ley 9/2014, de 1 de octubre, por la que se regula la Renta Básica Extremeña de Inserción, consolidada con el Decreto Ley 1/2016 de 10 de mayo de medidas extraordinarias de inclusión social, DOE de 11 de mayo). O en el caso del Ingreso Mínimo de Inserción Social de la CA de Ceuta se fija una duración vinculada a la existencia de la situación de necesidad por

en función de cada CCAA, siendo excepcional el que su duración se vincule, sin más, a la existencia de las circunstancias que dieron lugar a su reconocimiento mientras persistan los requisitos y condiciones exigidos<sup>28</sup>. Sin embargo, la temporalidad de las prestaciones autonómicas funciona de forma diversa acercándose más bien a la idea de permanencia<sup>29</sup>. En efecto, aun cuando en algunos casos se establecen duraciones máximas a estas prestaciones no es infrecuente que existan previsiones de prórroga<sup>30</sup> y, sobre todo, que se permita que el beneficiario de una de estas prestaciones autonómicas pueda, sin que se hayan alterado sus circunstancias, volver a solicitar la prestación debiendo soportar, eso sí, determinados periodos de espera cuya función es, más que limitar la duración en sí, desincentivar en alguna medida la permanencia en la situación de necesidad y evitar el surgimiento de la dependencia y la instalación en este tipo de tutela; la conocida como trampa de la asistencialidad.

Esto es así por cuanto que, siendo las prestaciones autonómicas de garantía de ingresos autonómicas la última red de seguridad, su objetivo prioritario es garantizar recursos a quien no los tiene, por más que esa función se acompañe de acciones de fomento (o búsqueda) del empleo. Posiblemente pueda reclamarse

un período máximo de un año, con posibilidad de prórroga. En todo caso, el derecho a la percepción de dicho Ingreso Mínimo no podrá ser disfrutado por un período que supere sesenta meses completos (art. 12. 4 Reglamento de Ingreso mínimo de Inserción de la Comunidad Autónoma de Ceuta de 25 de octubre de 2010 (BOC CE de 2 de noviembre). Para un estudio detallado acerca de la duración de las prestaciones de garantía de ingresos autonómicas véase el trabajo de Valdueza Blanco en este número monográfico.

<sup>28</sup> Tal y como expresamente recoge, por ejemplo, la normativa reguladora de la CA de Castilla y León (art. 4.5 DL 1/2014, de 27 de febrero); o la de la CA de Asturias (art. 6 Ley 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico del Principado de Asturias y art. 36 D. 29/2011, de 13 de abril de desarrollo de la Ley 4/2005, de 28 de octubre.

<sup>29</sup> Es lo que ha sucedido con el cambio normativo operado en la CA de Andalucía donde, si bien la duración se limita inicialmente, a doce meses, cabe no obstante, que se pueda acordar la ampliación por periodos sucesivos de 6 meses siempre que persistan las circunstancias que la motivaron, y se mantenga la concurrencia de los requisitos y condiciones exigidas para su concesión (art. 16 en relación con la D-Ley 3/2017, de 19 de diciembre). No obstante, se ha previsto el calendario de aplicación de la duración de esta prestación autonómica en los términos siguientes: a) en 2018 la duración de percepción de la prestación será de 12 meses. Una vez terminado el periodo de percepción si la unidad familiar cumple con los requisitos y condiciones exigidas para su concesión, se podrá solicitar una vez transcurridos 12 meses; b) a partir de 2019 podrán solicitar la ampliación por periodos de 6 meses sucesivos, las víctimas de violencia de género y las unidades familiares con menores a cargo, mientras persistan las circunstancias que lo motivaron y se mantenga la concurrencia de requisitos y condiciones exigidas para su concesión; c) a partir de 2020 también podrán solicitar la ampliación por periodos de 6 meses sucesivos todas las unidades familiares, siempre que persistan las circunstancias que lo motivaron y se mantenga la concurrencia de requisitos y condiciones exigidas para su concesión (Disposición Transitoria segunda del D-Ley 3/2017, de 19 de diciembre).

<sup>30</sup> Así, por ejemplo, en el caso de la CA de Murcia se limita el derecho a la percepción de la Renta Básica de Inserción a un período máximo de doce meses, siempre que el titular reúna los requisitos establecidos en la presente Ley pudiéndose no obstante, establecer periodos de prórroga por tiempo no superior a seis meses cuando concurren, entre otras, las siguientes causas: a) o exista una limitación funcional que impida o dificulte gravemente la incorporación laboral del interesado; b) el cese en el percibo de la prestación pueda afectar negativamente al desarrollo y evolución del proyecto individual de inserción (art. 11 Ley 3/2007, de 16 de marzo, BOE de 12 de abril, y art. 17 RD 163/2017, de 31 de mayo de desarrollo de la Ley 3/2007, de 16 de marzo, BOE de 2 de junio).

que el cumplimiento adecuado de esta función obliga a que la duración de estas prestaciones esté exclusivamente vinculada a la existencia de la situación real de necesidad; pero, de alguna forma, las prestaciones autonómicas la realizan aunque sea con el coste de los tiempos de espera entre las sucesivas solicitudes de protección. Una función que la propuesta sindical asume, como se ha visto y que, por esta razón, invade el terreno de las prestaciones autonómicas, generando conflictos competenciales que la propuesta no deja de afrontar, aunque sea de forma discutible.

La otra cuestión que introduce diferencias entre las prestaciones de garantía de recursos asociadas al desempleo del sistema de Seguridad Social y las autonómicas, al menos durante un cierto tiempo y obedeciendo a una concepción de la asistencialidad, en absoluto indiscutible, que se vinculaba a la ausencia de un auténtico derecho subjetivo, es, justamente, si son o no en ambos casos o sólo en el primero un derecho subjetivo que pueda reclamarse siempre que se dé la contingencia (desempleo más situación real de necesidad económica, respecto de unas; carencia de recursos, respecto de otras) o, por el contrario, en relación con las segundas, una mera expectativa de derecho.

En efecto, y frente al hecho de que el sistema de Seguridad Social siempre reconoce derechos prestacionales a quienes reúnen los requisitos de acceso a cada una de las prestaciones que lo integran, el derecho a una renta mínima autonómica de subsistencia no siempre ha sido recogido como tal en las diferentes normas autonómicas cuya regulación, según la CCAA de que se trate, unas veces las configura como derecho subjetivo<sup>31</sup> y otras, de forma más imprecisa, como meras prestaciones asistenciales<sup>32</sup>. Lo que obliga a afrontar el debate en torno a si se trata de un auténtico derecho subjetivo o si, por el contrario, el cumplimiento de los requisitos no asegura la prestación, pudiendo la administración responsable limitar el número de ayudas en función de las disponibilidades presupuestarias.

En el momento de creación de las prestaciones autonómicas, a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa del pasado siglo, fue escasa su implantación como derecho subjetivo; de manera que la facultad de reclamar de los particulares no tenía como fundamento, en ningún caso, el reconocimiento de un derecho a las mismas<sup>33</sup>. La regulación actual sin embargo ofrece un panorama

<sup>31</sup> Baste citar a modo de ejemplo, art. 7 de la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, Renta Valenciana de Inclusión (BOE de 11 de enero); el art. 6.2 de la Ley 10/2013, de 27 de noviembre que califica expresamente la Renta de Inclusión de Galicia (RISGA) como un derecho subjetivo; o el art. 11 Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la garantía de ingresos y de inclusión social del País Vasco (BOPV de 31 de diciembre) en la redacción dada por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley 18/2008 (BOPV de 12 de diciembre).

<sup>32</sup> Por ejemplo, la CA de Ceuta mantiene su configuración como una prestación periódica de naturaleza económica dirigida a cubrir las necesidades de aquellas personas que carezcan de recursos económicos suficientes para hacer frente a los gastos básicos para la supervivencia (art. 2 Reglamento de Ingreso mínimo de Inserción de la Comunidad Autónoma de Ceuta de 25 de octubre de 2010).

<sup>33</sup> Véase, Estévez González, C: Las rentas mínimas autonómicas. Estudio de las normativas reguladoras y análisis jurídico de las prestaciones. Consejo Económico y Social (CES), Madrid,

ma distinto en el que se observa que la mayoría de las CCAA regulan este tipo de prestaciones como un derecho subjetivo de sus ciudadanos; o, dicho de otro modo, se formulan como derechos que vinculan a los poderes públicos y que, consecuentemente, son exigibles por los ciudadanos siempre que reúnan todos los requisitos establecidos en su normativa<sup>34</sup>.

Surgen, pues, nuevos enfoques sobre estas prestaciones de ingresos mínimos autonómicos, empezando a ganar fuerza su concepción como una herramienta más al servicio de los poderes públicos para una redistribución real de la riqueza; y no sólo como una medida de emergencia para atender situaciones puntuales de marginalidad y pobreza. Y todo ello con el soporte constitucional de un concepto más amplio de Servicios Sociales susceptible de ser regulado y desarrollado por las CCAA en virtud de la asunción de competencias que la propia Constitución posibilita a tenor de lo dispuesto en su artículo 148.1, en relación con la Asistencia Social. Competencia que ha sido acogida en prácticamente todos los respectivos Estatutos de Autonomía sumando a la definición material de Asistencia Social la referencia a los Servicios Sociales que pasan así a convertirse en el tercer sistema integrador del esquema global de protección social.

Esto es lo que ha sucedido, por citar varios ejemplos, en el caso de la CA de Andalucía, cuya regulación da un salto cualitativo (tal y como recoge la Exposición de Motivos de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales) al incluir en su articulado a las prestaciones garantizadas, considerando tales aquéllas a las que se reconoce el carácter de derecho subjetivo, e incorporando de forma expresa dentro del Catálogo de tales prestaciones “a las prestaciones económicas específicas y directas orientadas a la erradicación de la marginación y la desigualdad ya la lucha contra la exclusión social, que deberán incorporar un itinerario a través de un plan de inclusión y/o inserción sociolaboral”<sup>35</sup>. Igualmen-

1998, pp. 80. Asimismo, véase por todos, López Cumbre, L.: “Protección Social y Comunidades Autónomas”. En AAVV Los nuevos marcos de relaciones en el renovado Estado de las Autonomías (XXI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social), Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, que recoge la evolución seguida por estas prestaciones de garantía de ingresos en la que resulta posible distinguir tres posibles modelos: “el primero, en el que los programas de rentas mínimas de inserción eran concebidos como derecho subjetivo, comprensivos de una ayuda económica y acciones de apoyo y acompañamiento social para la inserción (País Vasco, Cataluña y Madrid); el segundo, basado en programas de empleo que proporcionan un empleo de utilidad social con los derechos derivados de una relación laboral por cuenta ajena (Asturias o Andalucía); y por último, aquellos programas fundados en prestaciones económicas de los servicios sociales que incluyen acciones simbólicas de inserción (Aragón y Murcia)”, pp. 717-718.

<sup>34</sup> Así, por ejemplo, el caso de la CA de Baleares cuya prestación de ingresos mínimos (Renta Social Garantizada) inicialmente de forma paradójica no estaba garantizada; en la nueva regulación, sin embargo, expresamente queda definida “como una prestación económica de carácter periódico que se caracteriza como un derecho subjetivo” (art. 2 b) Ley 5/2016, de 13 de abril). Y lo mismo cabe decir de la CA de Cataluña que actualmente define a la Renta Garantizada de Ciudadanía como un derecho subjetivo (art. 2.2 Ley 14/2017, de 20 de julio). Para más información al respecto, véase el Informe de Políticas Públicas para combatir la pobreza en España, Consejo Económico y Social (CES), 01/2017, pp. 87.

<sup>35</sup> Vid., art. 42. 1 y 2 g) de la Ley de Servicios Social referenciada. Un reconocimiento expresamente recogido en el Estatuto de Autonomía de Autonomía de esta Comunidad respecto de



te, la regulación actual del Catálogo de Servicios Sociales de la CA de Aragón recoge expresamente la intención de avanzar hacia un sistema en el que las prestaciones económicas que tengan un carácter esencial se configuren como auténticos derechos subjetivos de todos los ciudadanos, exigibles ante los poderes y Administraciones públicas y, en su caso, ante los órganos jurisdiccionales, como garantía máxima de su reconocimiento, respeto y protección, incluyendo entre estas prestaciones el Ingreso de Inserción Aragonés<sup>36</sup>. Por su parte, la Renta Mínima de Inserción de la CA de Madrid supuso un importante avance en la configuración de los Servicios Sociales al superar el mero ámbito asistencial y elevar a la categoría de derecho subjetivo la protección a personas y familias que, encontrándose en situación de necesidad, carecen de los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de la vida, evitando con ello procesos de exclusión<sup>37</sup>. Algo similar, finalmente, a lo que sucede con el Salario Social Básico de la CA del Principado de Asturias<sup>38</sup>.

Esta regulación legal como derechos prestacionales públicos que son exigibles a la correspondiente administración autonómica por las personas que cumplan los

un importante número de derechos íntimamente relacionados con las políticas sociales. Entre ellos, el que dispone que “Todos tienen derecho a una renta básica que garantice unas condiciones de vida digna y a recibirla, en caso de necesidad, de los poderes públicos con arreglo a lo dispuesto en la ley” (art. 23 Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, BOJA de 20 de marzo). No ocurría así en la normativa previa que configuraba el Ingreso Mínimo de Solidaridad como un derecho sujeto a disponibilidad presupuestaria (D. 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula el Programa de Solidaridad para la erradicación de la marginación y la desigualdad, BOJA de 6 de febrero). que reconoce

<sup>36</sup> El art. 23.1 Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía para Aragón establece que “los poderes públicos de Aragón promoverán y garantizarán un sistema público de servicios sociales suficiente para la atención de personas y grupos, orientado al logro de su pleno desarrollo personal y social, así como especialmente a la eliminación de las causas y efectos de las diversas formas de marginación o exclusión social, garantizando una renta básica en los términos previstos por la ley”. En ejercicio de estas atribuciones se ha regulado y desarrollado el sistema aragonés de servicios sociales, cuyas principales normas son la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón, y el Decreto 143/2011, de 14 de junio, por el que se aprueba el Catálogo de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón.

<sup>37</sup> Ley 11/2003, de 7 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (BOCM de 14 de abril). Véase al respecto el estudio de Saiz Vargas, L.F. y Montejano Sánchez, M<sup>a</sup>. L: “Equilibrio territorial en la Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid”, Trabajo Social Hoy, núm. 75/2015, pp.105-106.

<sup>38</sup> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1.24 Ley Orgánica 7/1981, de 30 de abril, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para el Principado de Asturias, se reconoce la competencia expresa en materia de Asistencia y Bienestar social. Sobre la base de esa competencia se aprobó la Ley 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico en consonancia con las previsiones de la Ley 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales. Dicha Ley 4/2005 tiene por objeto desarrollar el derecho fundamental de la persona a los recursos y prestaciones suficientes para vivir de forma acorde con la dignidad humana y el establecimiento por el Principado de Asturias de los medios oportunos de prevención y de lucha contra la exclusión social en sus ámbitos territorial y competencial, atendiendo al acervo y a los criterios comunes de la Unión Europea y complementando, en su caso, el desarrollo del sistema de protección social español. Para ello se establece una prestación económica, denominada Salario Social Básico, de garantía de ingresos mínimos que se configura como un derecho social, regulado por una norma con rango de ley y que se sitúa en el ámbito jurídico más preciso de los derechos prestacionales públicos, exigibles a la Administración del Principado de Asturias por aquellas personas que cumplan los requisitos establecidos.

requisitos establecidos confiere a estas prestaciones una mayor concreción normativa y garantías jurídicas, fuera ya del discutible ámbito de las prestaciones en las que la discrecionalidad jugaba un papel relevante. Además, atenúa sus diferencias con las prestaciones asistenciales del sistema de Seguridad Social, sin duda alguna derechos subjetivos pese a su componente asistencial, especialmente, con el denominado tercer escalón del desempleo (RAI) que, como se sabe, se considera una prestación más del sistema de Seguridad Social en tanto que forma parte de la acción protectora por desempleo, aunque sea con un carácter específico y diferenciado respecto del nivel contributivo y asistencial de dicha prestación<sup>39</sup>. Lo que en la práctica supone reafirmar el ámbito de coincidencia dentro del nivel asistencial de protección<sup>40</sup>, ya sea dentro o fuera del sistema de Seguridad Social, entre las prestaciones de desempleo, en cualquiera de sus variedades, y las prestaciones autonómicas de ingresos mínimos<sup>41</sup>.

## 2.2. Rasgos específicos de las prestaciones de garantía de ingresos autonómicas

La ausencia de una normativa marco que fije unas características y unos contenidos mínimos que deban estar presentes en las distintas regulaciones autonómicas ha propiciado un panorama bastante heterogéneo en el conjunto del territorio español. En efecto, el hecho de que la competencia en esta materia haya sido asumida por las CCAA, tal y como se verá en el siguiente apartado, ha supuesto abrir espacios a la decisión política siendo posible que puedan existir tantos y variados sistemas de garantía de recursos como CCAA, tal y como ha reconocido el propio Tribunal Constitucional. Bien es verdad que, en todo caso, conforme le habilita el art. 149.1.1 de la Constitución, el Estado puede intervenir con la finalidad de garantizar las condiciones básicas del ejercicio igualitario del derecho de que se trate por parte del ciudadano con independencia del lugar del territorio español en que resida<sup>42</sup>. Sin embargo, y pese a que esta intervención no ha tenido lugar, como sí ha sucedido con las prestaciones de dependencia por ejemplo, es posible

<sup>39</sup> El RD 1396/2006, de 24 de noviembre se refiere a la RAI “como un derecho más y con la misma financiación que el resto de las prestaciones y subsidios por desempleo. Precisamente esta consideración como un derecho más es lo que lleva al Tribunal Supremo a entender que en materia de infracciones es la Ley 5/2000, de 4 de agosto, de Infracciones y Sanciones en el Orden social (LISOS) la que debe ser aplicada y no el RD 1369/2006, de 24 de noviembre, STS de 23 de abril de 2015 (RJ 2015\3822).

<sup>40</sup> Sobre este particular, López Cumbre, L: “Protección Social y Comunidades...” op., cit., reflexionaba acerca del hecho de que esta asunción por parte del Estado de la renta activa de inserción finalmente determinase “la merma- cuando no la desaparición- de las rentas mínimas, aunque no necesariamente”, pp. 721.

<sup>41</sup> Sobre este extremo, el II Informe presentado por Confederación Sindical de CCOO, de fecha 28 de noviembre de 2017, señalaba que se habían presentado enmiendas orientadas a reforzar esa compatibilidad con las prestaciones de renta mínima establecidas en las distintas comunidades autónomas. Una compatibilidad cuyo coste valoran aproximadamente en 1.500 millones euros brutos, que se verían reducidos en un 15,3 por 100 por efecto de la recuperación del IVA, ascendiendo el coste neto adicional de la medida a 1.270 millones de euros anuales.

<sup>42</sup> Competencia cuyo ejemplo, sin duda, más significativo se encuentra en la intervención normativa y de construcción por parte del Estado, con la colaboración de las CCAA, del Sistema Nacional para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (Ley 39/2006, de 14 de diciembre).

identificar, sin embargo, rasgos que son comunes a todas estas prestaciones como son: la carencia de recursos como contingencia protegida y su carácter subsidiario y complementario de las prestaciones del sistema de Seguridad Social.

Por lo que hace al primero, que la carencia real de recursos sea el título que legitima la necesidad de tutela determina que la definición de la situación protegida deba caracterizarse necesariamente por este elemento; que, en el plano formal o procedimental, supone lo que se ha llamado prueba de recursos o acreditación de la pobreza mediante la cual el interesado ha de justificar que carece de recursos o que no los tiene en cuantía superior al umbral fijado para lo que las diferentes normas utilizan distintos indicadores tales como el SMI, el IPREM, la cuantía de las pensiones no contributivas, e incluso la propia cuantía de la prestación autonómica de garantía de ingresos<sup>43</sup>. No se trata, pues, de una renta ciudadana que como tal se concede por el mero hecho de tener el solicitante esa condición.

Por el contrario, el objetivo de estas prestaciones autonómicas de garantía de ingresos es, como se viene insistiendo, atender situaciones de necesidad económica real; lo que las sitúa en el campo de lo asistencial en el más puro sentido de la expresión. A partir de aquí es fácil entender que, para valorar la existencia o no de dicha situación, sean de aplicación reglas semejantes a las previstas para el resto de las prestaciones asistenciales del sistema de Seguridad Social con las que comparte esta función de tutela. Lo que significa que deban ser valorados los recursos tanto del solicitante cuanto de los miembros de la unidad de convivencia, caso de que la hubiese. Asimismo, y dado que estas prestaciones no buscan el enriquecimiento del solicitante sino compensar la carencia de recursos, en el caso de carencia absoluta, o incrementar los ingresos hasta alcanzar el nivel de pobreza fijado, estas prestaciones o son uniformes o de cuantía fija, o son diferenciales, esto es, se establecen según la distancia que existe entre los ingresos que se perciben y el umbral fijado<sup>44</sup>.

Consecuencia de lo anterior y del hecho del papel de red última de seguridad que desempeñan, las prestaciones autonómicas de garantía de ingresos tienen carácter subsidiario respecto de, de una parte, las pensiones que pudieran corresponder al titular de la prestación o a los miembros de su unidad de convivencia, ya sean del sistema de Seguridad Social o de otro régimen público de protección

<sup>43</sup> Así sucede por ejemplo, en el caso de la CA de Castilla-La Mancha (art. 53 c) Ley 5/1995, de 23 marzo, BOE de 21 de abril); CA de Navarra (art. 5 c) Ley 15/2016, de 15 de noviembre); o la CA de Castilla León (art. 12 D-Ley 1/2014, de 27 de febrero) para las cuales la referencia habrá de ser la cuantía de la renta garantizada. Sobre este particular, Pacheco-Mangas, J y Hernández-Echegaray, A: "Los sistemas de rentas mínimas: protección social, ciudadanía y clientelismo político. Un análisis comparado entre Andalucía y Castilla y León", Revista de Derechos Sociales, Zerbitzuan, núm. 56/2014, señalan la necesidad de replantearse la utilidad real de los índices e indicadores estadísticos que se usan para determinar el acceso a una determinada prestación o subsidio, los cuales también tiene incidencia sobre los salarios y el mercado de trabajo, pp. 109.

<sup>44</sup> Como señala Estévez González, C: Las rentas mínimas autonómicas. Estudio...op., cit., estas rentas autonómicas pueden ser variables en función de cuál sea la evolución de la situación económica y personal del titular, pp. 67.

social sustitutivo de éste; también respecto de, de otra parte, las prestaciones por desempleo en sus niveles contributivo y asistencial; y también, finalmente, de cualesquiera otras prestaciones públicas. De este modo, el carácter subsidiario supone que, quien reúna los requisitos para causar derecho a alguna de las prestaciones públicas, tendrá obligación de solicitar ante el organismo correspondiente, con carácter previo a la petición de la renta mínima autonómica, el reconocimiento del derecho a ellas.

No puede olvidarse que las prestaciones de garantía de recursos ofrecidas por las CCAA han supuesto, desde su origen y como se ha repetido, la última red de seguridad del sistema nacional de protección social<sup>45</sup> con el objetivo de facilitar una cobertura mínima de ingresos a los ciudadanos que les permita, por un lado, garantizar las condiciones básicas de subsistencia y, por otro, apoyar procesos de integración social. Ambos aspectos son los que han caracterizado las dos tendencias que históricamente las han distinguido. El primero, reforzado con el transcurso de los años al incrementarse su intensidad aunque con unas coberturas de baja cuantía; el segundo, por la incorporación de criterios y orientaciones relacionadas con las estrategias de activación, potenciadas desde las políticas sociales de la Unión Europea<sup>46</sup>. No obstante hay que insistir en que este carácter subsidiario exige una mayor coordinación entre las políticas de rentas de inserción y las prestaciones de garantía de ingresos del Estado y de las CCAA, obviamente dentro de las esferas de competencia de cada uno, para evitar superposiciones en unos casos y mantenimiento de situaciones de precariedad y de infraprotección en otras<sup>47</sup>.

Finalmente, este carácter subsidiario no impide que estas prestaciones autonómicas puedan ser complementarias hasta el importe que corresponda percibir al beneficiario respecto de los recursos de que disponga en su conjunto la unidad de convivencia, así como de las otras prestaciones económicas a que pudieran tener derecho. Carácter complementario que constituye, como se ha dicho, el tercer

<sup>45</sup> Vid., Arriba, A. y Pérez Eransus, B: "La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación", *Política y Sociedad*, núm. 2/2007, pp.115-133.

<sup>46</sup> Estévez González, C: *Las rentas mínimas autonómicas...op.*, cit., que ya se refería a estas rentas "como ejemplo de una nueva generación de dispositivos de rentas garantizadas que vinculan la ayuda económica a programas y medidas de inserción o promoción social, un modelo autonómico claramente inspirado en la fórmula del Revenu Minimum d'Insertion francés de 1988", pp. 45. Véase igualmente, González de Durana, A y Guinea, D: *Protección social, pobreza y exclusión social: el papel de los mecanismos de protección de rentas*. En AAVV *Políticas y bienes sociales. Procesos de vulnerabilidad y exclusión social* (Coord. González de Durana), Fundación FOESSA, 2008, pp. 123-129; y el análisis comparado que se realiza en el documento sobre *Pobreza y rentas mínimas de inserción: situación y perspectivas*, CAUCES, Cuadernos del Consejo Económico y Social, 2009, pp. 44-47.

<sup>47</sup> López Gandía, J.: "Las prestaciones por desempleo y las rentas de inserción". En AAVV *Empleo y exclusión social: rentas mínimas y otros mecanismos de inserción socio laboral*, (Coord. Cardona Ribert), Bomarzo, Albacete, 2008, pp. 236. Álvarez Cuesta, H: "Lagunas y puentes en la protección de las rentas de inserción autonómicas". En AAVV *Los nuevos marcos de relaciones laborales en el renovado estado de las autonomías* (XXI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social), Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 842-843.

rasgo común de estas prestaciones autonómicas; lo que abre un amplio abanico de reglas de compatibilidad con otras prestaciones del sistema de Seguridad Social. De forma que respecto de las prestaciones de seguridad social esa compatibilidad es plena en el caso de la prestación por hijo o menor acogido a cargo; o únicamente hasta completar su cuantía tratándose de las pensiones de orfandad y en favor de familiares, del subsidio de desempleo parcial, y en ocasiones, con la pensión de invalidez no contributiva cuando su cuantía sea inferior a la de la prestación autonómica que pudiera corresponder. Y por lo que hace a las rentas procedentes del trabajo es cada vez más frecuente encontrar entre la normativa autonómica reglas de compatibilidad como un mecanismo de estímulo al empleo<sup>48</sup>; así por ejemplo, la renta valenciana de inclusión se desdobra en función del carácter complementario o no de la prestación respecto de otros ingresos procedentes del trabajo o de otras prestaciones. De modo que, por un lado se regula la renta complementaria de ingresos y, por otro, la renta de garantía<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Un ejemplo de esta compatibilidad entre renta garantizada y trabajo con el fin de reforzar el estímulo al empleo se encuentra en la CA de Navarra respecto de la que el art. 14 de la Ley 15/2016, de 11 de noviembre, dispone: "...quedarán excluidos del cómputo de los recursos disponibles una parte de los rendimientos de las actividades laborales que se determinará reglamentariamente. 2. En el caso de estar percibiendo la Renta Garantizada y se produjeran unos ingresos sobrevenidos procedentes de actividades laborales correspondientes a cualquier miembro de la unidad familiar, se valorarán y afectarán a la cuantía percibida, de conformidad con el procedimiento que se establezca reglamentariamente. 3. En los casos de contratos laborales subvencionados públicamente mediante programas de fomento del empleo o de inserción sociolaboral no serán de aplicación los estímulos previstos en los puntos anteriores. Reglamentariamente se establecerá un sistema específico de incentivos al empleo para los mismos". Igualmente sucede en el caso de la CA de La Rioja que establece una regla de compatibilidad entre la renta de ciudadanía y el trabajo por cuenta ajena cuyo importe sea inferior a la cuantía básica de la renta, siempre que los ingresos obtenidos por su realización sumados al resto de rentas de la unidad familiar de convivencia no superen el límite de rentas establecido como requisito general. Asimismo, se permite la compatibilidad con el trabajo por cuenta ajena siempre que su importe sea inferior a la cuantía básica de la renta y los ingresos obtenidos por su realización sumados al resto de rentas de la unidad familiar de convivencia no superen el límite de rentas, incrementado en un cincuenta por ciento (Art. 9.2 a) Ley 4/2017, de 28 de abril). Para un análisis en profundidad, véase el trabajo incluido en este número monográfico de Navas-Parejo Alonso, M: "Régimen jurídico y dinámica de las prestaciones autonómicas de garantía de recursos: modificación, suspensión y extinción. El reintegro de cantidades indebidamente percibidas y su compatibilidad".

<sup>49</sup> Concretamente, el art. 10 Ley 19/2017, de 20 de diciembre, bajo la denominación "La renta complementaria de ingresos" comprende las dos siguientes modalidades: a) La renta complementaria de ingresos del trabajo es la prestación periódica, de naturaleza económica, dirigida a complementar el nivel de ingresos de la unidad de convivencia que, aun disponiendo de ingresos procedentes del trabajo, cuente con un nivel mensual de recursos económicos que resultan insuficientes para atender los gastos asociados a las necesidades básicas para el mantenimiento de una vida digna y que no alcanzan el importe que se determina para esta modalidad de renta. b) La renta complementaria de ingresos por prestaciones es la prestación periódica, de naturaleza económica, dirigida a complementar el nivel de ingresos de la unidad de convivencia que, aun disponiendo de ingresos procedentes de ciertas pensiones o prestaciones sociales que no sean incompatibles, cuente con un nivel mensual de recursos económicos que resultan insuficientes para hacer frente a los gastos asociados al mantenimiento de una vida digna y que no alcanzan el importe para esta modalidad de renta. También incluye una Renta Complementaria de Ingresos de Trabajo la normativa del País Vasco (art. 6.2 b) Ley 18/2008, de 23 de diciembre). Se trata, en definitiva, de apostar por la lógica de la rentabilización del empleo o making work pay convirtiendo así la inclusión laboral en una opción más atractiva tanto para quienes son perceptores de estas rentas mínimas como para las personas inactivas, véase el estudio al respecto de Zalakain, J.: "El papel de los sistemas de garantía de ingresos en el abordaje de la pobreza en el empleo: la experiencia del País Vasco", Lan Harremanak, II/2014, pp. 48-51.

### 3. LA CUESTIÓN COMPETENCIAL EN TORNO A LAS PRESTACIONES AUTONÓMICAS DE GARANTÍA DE RECURSOS DE SUBSISTENCIA

Como es obvio, no es pretensión de este apartado abordar en profundidad la cuestión, siempre problemática, de la distribución competencial entre Estado y CCAA en relación con las prestaciones económicas de garantía de recursos concedidas por las CCAA. Ni es el lugar ni se dispone del espacio para ese tratamiento pero, sin embargo, es una cuestión general que no puede eludirse<sup>50</sup>. Siquiera sea porque la ILP al configurarse como una iniciativa normativa de ámbito nacional, añadiendo al repertorio de prestaciones de la Seguridad Social una nueva de garantía de recursos de subsistencia para todas las personas que se encuentren en una situación de necesidad económica real, ha vuelto a traer a un primer plano esta cuestión; dejando al margen que su resolución concreta, fruto más de condicionamientos políticos que estrictamente jurídicos, presente dimensiones muy susceptibles de crítica.

Pues bien, el apoyo constitucional de la iniciativa autonómica de creación de estas rentas mínimas es, como se sabe, el art. 148.1.20 CE que atribuye a las CCAA la competencia, no dice que exclusiva, sobre la materia de Asistencia Social; mientras que el soporte normativo de la posible competencia del Estado en relación con este tipo de prestaciones económicas de garantía de recursos no es otro que el art. 149.1.17 CE que atribuye, éste sí, competencia exclusiva al Estado sobre la materia de la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social, dejando a las CCAA la competencia ejecutiva. Esto además de la competencia que le asigna al Estado el mismo art 149.1 CE, aunque ahora en su apartado 1.1, respecto de la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos. Un título competencial transversal al que se acude, normalmente, cuando la materia se entiende que es competencia de las CCAA y la intervención estatal se limita a esa estricta garantía de igualdad<sup>51</sup>.

Si la intervención estatal sobre la base del art. 149.1.1 se considera una declaración implícita de competencia de la CCAA es evidente que, de forma previa,

<sup>50</sup> A estos efectos pueden consultarse los trabajos de Suárez Corujo, B: *La protección social en el Estado de las Autonomías*, Justel, Madrid, 2006, pp. 235-287; López Cumbre, L: "Protección Social y Comunidades..." op., cit. pp. 48-53; Cavas Martínez F. y Sánchez Trigueros, C.: "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de trabajo, empleo y protección social: una sinopsis", *Anales de Derecho*, 23/2005, pp. 116-127; y Fernández Orrico, F.J.: "El complejo reparto de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social, a propósito de las pensiones no contributivas", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 54/2004, pp. 81-123; Valdueza Blanco, M<sup>o</sup>D.: *La Seguridad Social en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (1981-2017)*, Tirant Lo Blanch, Valencia, (en prensa).

<sup>51</sup> Es lo que ha sucedido con el tema de la dependencia, respecto de la cual la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, declara su fundamento constitucional en el citado apartado 1.1 del art. 149, asumiendo implícitamente que carece de otro propio y más directo, como hubiera sido incluir el tema de la protección de la dependencia dentro de la Seguridad Social y, en consecuencia, competencia exclusiva del Estado.

hay que determinar si el establecimiento de un sistema de prestaciones económicas de garantía de rentas de subsistencia es o no una competencia exclusiva del Estado en el marco de la Seguridad Social o, si por el contrario, se trata de una competencia autonómica, sobre la base del concepto de Asistencia Social del art. 148.1.20. Lo que una vez más vuelve a plantear el tema acerca de qué debe entenderse por Seguridad Social y qué por Asistencia Social. Para una vez establecido, concluir si las rentas mínimas autonómicas encajan en uno u otro y si, en consecuencia, la garantía de la igualdad ha de realizarla el Estado mediante su propia normativa o si, por el contrario, ha de establecerla teniendo en cuenta, y condicionando, la normativa autonómica llamada a regularlas.

Para este desafío conceptual la primera tentación es acudir a precisar el contenido de tales conceptos, aparentemente contrapuestos, que son la llave de la atribución competencial. Pero resulta que esos conceptos ni son perfecta e indiscutiblemente claros ni han dejado de evolucionar conforme lo ha hecho la sociedad y con ella, los presupuestos, los objetivos, las razones y los instrumentos para enfrentarse a la situación de necesidad que se pretende proteger<sup>52</sup>. En este enfoque parece también evidente que hay que acudir, en primer lugar, al propio concepto de ambas instituciones contenido en la misma norma constitucional; una búsqueda que da resultado en cuanto al concepto de Seguridad Social (que se recoge en el art. 41 CE) pero no en relación con la Asistencia Social respecto de la que la Constitución nada dice expresamente que sirva para caracterizarla por lo que es necesario reconstruir tal concepto sobre la base de lo que se entendía que era en el momento de aprobación de la Norma Fundamental. Aunque, al tratarse de una noción social, no podía sino ser bastante indeterminada, como se aprecia en los intentos de diversas Sentencias del Tribunal Constitucional que ha tratado de establecerlo, aunque con un éxito más bien relativo (las STCO 76/1086, de 9 de junio y 239/2002, de 10 de enero, son un ejemplo). Siguiendo, pues, el discurso lógico que se propone, no se puede compartir la opinión de la STCo 206/1997, de 30 de diciembre, en el sentido de que el art. 41 CE no es un artículo que atribuya competencias; es cierto que no lo hace directamente pero, en la medida en que lo que sea la Seguridad Social sí marca la frontera con la Asistencia Social, es inevitable, e incluso obligado, acudir a una fuente conceptual que se encuentra en el mismo texto en el que se reparten competencias según cómo se califiquen unas u otras iniciativas de articular sistemas de protección social.

Pues bien, el art. 41 CE, cuando define la Seguridad Social es indiscutible que acoge la protección de la situación de necesidad que consiste en la carencia de recursos de subsistencia o su obtención por debajo de un mínimo calificado como umbral de pobreza en la medida en que se trata de la situación de necesidad económica más primaria. No es necesario argumentar más en esta dirección por

<sup>52</sup> En este tema es inevitable la remisión a las páginas introductorias del volumen *Introducción al Derecho de la Seguridad Social*, escrito en colaboración con González Ortega, S., Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 19-24, cuyo enfoque se sigue en estas páginas.

cuanto que la propia Seguridad Social ha evolucionado, tras la aprobación de la CE, transformándose de un sistema prácticamente de naturaleza profesional y contributivo en un sistema más complejo, dotado de dos niveles prestaciones: uno, el contributivo como consolidación del sistema profesional precedente a la CE y que el art. 41 obligaba a conservar o mantener; otro, el nivel no contributivo y no profesional mediante el que la Seguridad Social realiza más adecuadamente el compromiso constitucional de garantizar la protección frente a situaciones de necesidad económica.

Así lo declaró precisamente la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecieron en la Seguridad Social prestaciones no contributivas (ahora integrada en la LGSS de 2015), cuyo Preámbulo declaraba expresamente que tenía como “objetivo principal el establecimiento y regulación de un nivel no contributivo de prestaciones económicas del Sistema de la Seguridad Social, como desarrollo del principio rector contenido en el artículo 41 de nuestra Constitución, que encomienda a los poderes públicos el mantenimiento de un «régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos», y, por tanto, dictada al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.17.<sup>a</sup> de la Constitución”. Una fundamentación que no ha sido discutida. En consecuencia, es también Seguridad Social el garantizar a los ciudadanos la protección económica, mediante prestaciones de este signo, frente a la carencia o insuficiencia de los recursos económicos mínimos para asegurar una subsistencia digna. El único defecto de la Ley 26/1990 es que se trataba, y aun hoy se trata, de prestaciones que adolecían de un problema, muy contraproducente con la lógica de las prestaciones de garantía de rentas de subsistencia, como era, y es, el que no fueran universales. Entendiendo que esta característica concurre cuando se protegen a todas las personas que se encuentren en la situación de necesidad descrita, o contingencia protegida, como es simplemente la carencia de recursos.

Si lo anterior es, visto desde el art. 41 CE, una deficiencia del Sistema, es claro que cualquier iniciativa estatal en esta línea debe considerarse como una acción de perfeccionamiento basada en el mismo título competencial, el de Seguridad Social, que justificó en su día el establecimiento del nivel no contributivo de protección. Sin embargo, y como se sabe, la inactividad del Estado en la protección de estas situaciones creó la brecha de protección de la que se viene hablando, fisura por la que se introdujeron algunas CCAA más sensibles o más dinámicas en materia de protección social creando las rentas mínimas a las que se dedica el presente trabajo. Seguramente razones políticas, económicas y de oportunidad hicieron que el Estado no impugnara tales regulaciones que podría haber considerado, con cierto fundamento, como invasivas de su competencia. De manera que una iniciativa, basada dudosamente en el título competencial de Asistencia Social (es decir, en el art. 148.1.20 CE), adquirió inmediatamente consistencia hasta el punto que esas primeras iniciativas, localizadas en unas pocas CCAA, fueron se-



guidas por la totalidad de éstas hasta configurar un verdadero sistema autonómico de garantías de recursos.

La justificación técnica de la intromisión de las CCAA en este terreno estuvo muy vinculada a la concepción de la Asistencia Social del momento, aún muy cercano a la aprobación de la CE. Si se echa la vista atrás, en 1978, el único sistema solvente de protección social existente era la Seguridad Social contributiva que estaba acompañada por algunas prestaciones poco sólidas desde el punto de vista del derecho como las prestaciones, llamadas precisamente asistenciales, por vejez y por enfermedad crónica, dispensadas a quienes carecían de recursos. Unas prestaciones que ni estaban presupuestariamente garantizadas, ni conferían auténticos derechos subjetivos al basarse en criterios de elegibilidad o de discrecionalidad, ni tampoco constituían un nivel de protección relevante tanto en cuanto a su función, a los sujetos protegidos, a las dotaciones presupuestarias ni a los entes de gestión, a veces territoriales, otras veces dependientes de órganos públicos como el Ministerio de Gobernación.

En todo caso, prestaciones externas al sistema de Seguridad Social caracterizado en aquel momento, como se sabe, por ser casi exclusivamente un sistema de tipo profesional. No obstante, esta condición de externa a la Seguridad Social es algo contingente. Lo pone de manifiesto el hecho de que el TCo al dar una definición de la Asistencia Social se vea forzado a señalar que hay una Asistencia Social tanto dentro como fuera del sistema de Seguridad Social. Y esto como consecuencia de que, también en el sistema de Seguridad Social, de tipo profesional, existían prestaciones que podrían llamarse asistenciales, por oposición a lo que hoy se dirían prestaciones contributivas. Pero no solo las prestaciones no contributivas de vejez e invalidez sino incluso otras a las que, aún hoy, hace referencia el art. 42.2 LGSS cuando indica que forman parte de la acción protectora de la Seguridad Social, aunque sea a un nivel complementario del conjunto de las prestaciones del sistema, “los beneficios de la asistencia social”.

De manera que ser o no parte del sistema de Seguridad Social no define las prestaciones de Asistencia Social ya que pueden encontrarse tanto dentro del sistema como fuera de él. Esta conclusión que, como mera expresión de lo que sucede, no puede elevarse a categoría diferenciadora, hace que los rasgos característicos de la Asistencia Social hayan de buscarse en otros territorios. De aquí el intento, tanto jurisprudencial como doctrinal, de establecer esas señas de identidad de la Asistencia Social que la diferencia de la Seguridad Social, conscientes que con ello se marcan los territorios competenciales diferenciados del Estado y de las CCAA. Uno de esos intentos, ha sido el de aceptar que el ámbito de la Asistencia Social es el de la discrecionalidad más o menos acentuada, mientras que el de la Seguridad Social es el de los derechos subjetivos; de forma que, si la regulación concreta atribuía un derecho subjetivo a reclamar la protección, una vez reunidos los requisitos para ello, era Seguridad Social mientras que, si ese de-

recho estaba sujeto a un proceso relativamente impreciso de selección de los sujetos y a las disponibilidades presupuestarias, se trataba de Asistencia Social. Por no hablar de otro criterio conforme al cual la relevancia absoluta de la realidad de la situación de necesidad económica empujaba a la prestación hacia la Asistencia Social mientras que el hecho de que esa situación económica de necesidad fuera solo presunta, algo típico de los sistemas contributivos, la acercaba a la Seguridad Social. Aunque lo cierto es que este último criterio no resulta válido en la medida en que la propia creación del nivel no contributivo en el sistema de Seguridad Social ya lo anula sin que nadie ponga en duda que las prestaciones no contributivas de vejez e invalidez del sistema sean Seguridad Social.

Por tanto sólo queda el elemento de asistencialidad entendido como un derecho debilitado a la protección social, aunque el sujeto se encuentre en una situación de necesidad económica que es algo que, también, se acepta que caracteriza a las prestaciones de Asistencia Social y no a todas las de Seguridad Social. Por eso es posible rescatar la afirmación del TCo de que existen prestaciones de Asistencia Social dentro y fuera del sistema de Seguridad Social pero modificándola en el sentido de que la asistencialidad, siendo característica de la Asistencia Social, también puede acompañar a las prestaciones de Seguridad Social. En consecuencia, es la asistencialidad como característica de las prestaciones y no la Asistencia Social como institución de tutela, la que es transversal ya que, lo que es Seguridad Social, desde el punto de vista institucional, no puede ser Asistencia Social. Aceptado todo lo anterior, queda en pie el problema central cual es diferenciar entre Seguridad Social y Asistencia Social a efectos del reparto competencial. Y la búsqueda de los criterios distintivos vuelve a centrarse en la naturaleza de la expectativa de protección: si derecho subjetivo, Seguridad Social; si mera expectativa dependiente de factores políticos o presupuestarios, Asistencia Social. Pero, de nuevo, la evolución de las cosas ha venido a desactivar, al menos aparentemente, un criterio que podría ser útil ya que, cada vez con más intensidad, las prestaciones autonómicas de garantía de ingresos, que, como se viene insistiendo, se adscriben a la Asistencia Social, se configuran como auténticos derechos subjetivos; o, al menos, esa es la pretensión y el objetivo, tal y como ya se ha indicado en el apartado anterior. De forma que, de culminarse ese proceso de consolidación jurídica y de reforzamiento del derecho, también este clásico elemento de diferenciación acabará perdiendo valor y utilidad.

Lo que sucede es que entonces, o se da un contenido nuevo y específico a la Asistencia Social a que se refiere el art. 148.1.20 CE, o nos encontraremos en un terreno en el que la asignación a una u otra institución será fruto de la libre opción del legislador, básicamente el autonómico, que podrá, recurriendo a este título competencial, tan elástico como inútil tal y como está concebido, crear y regular cuantas prestaciones estime convenientes, y aunque se configuren como auténticos derechos subjetivos, que pertenecerán al ámbito de la Asistencia Social

solo porque así lo decida el órgano autonómico correspondiente. Siempre que respete algo que comparte con algunas prestaciones del sistema de Seguridad Social, como es la asistencialidad entendida de la forma que se ha dicho antes<sup>53</sup>.

Desde un punto de vista jurídico parece más pertinente atribuir a la Asistencia Social otro contenido, propiamente actualizado y pendiente de la evolución de la otra institución con la que, en lo que aquí interesa, entra en conflicto como es la Seguridad Social; en relación con la cual la Asistencia Social es un concepto residual, al menos en lo que se refiere a las prestaciones económicas de garantía de rentas de subsistencia. Atendiendo a estas referencias, y también, no hay que olvidarlo, a los propios Estatutos de Autonomía que recogen, en coherencia con la CE, las competencias de cada CA en materia de protección social, hay que afirmar que el concepto clave, a los efectos competenciales, no es tanto ya el de Asistencia Social sino el de Servicios Sociales que es la base de todo un pilar del sistema de protección social, comprensivo de prestaciones prioritariamente de servicios (y económicas solo en cuanto sustitutivas de éstos) que, en muy diversos órdenes de la vida social (vejez, discapacidad, emigración, exclusión social), se dispensan a las personas que carecen de medios para procurárselos; o que al menos deben ser auxiliadas en alguna medida proporcional a su capacidad económica (lo que se suele calificar como asistencialidad relativa). Que esta evolución ha sido así se manifiesta en las propias Leyes de Servicios Sociales de las diversas CCAA muchas de las cuales, además de incluir a los típicos servicios de esta naturaleza, han incorporado a su texto a las prestaciones autonómicas de garantía de ingresos. Pero esto, más que un argumento a favor de la competencia de las CCAA en cuanto a este tipo de prestaciones, puede ser visto como un recurso normativo para blindar a unas prestaciones, reteniéndolas en el ámbito de las CCAA, frente a la cada vez más clara identidad de las mismas, mucho más si consolidadas como verdaderos derechos subjetivos, con las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social. Hasta el punto de ser las necesarias para completar el diseño prestacional no contributivo hasta ahora todavía incompleto<sup>54</sup>.

De manera que puede decirse que, como tantas veces sucede, la propia evolución y perfeccionamiento de las rentas mínimas las reconduce al redil de las prestaciones de Seguridad Social y, en consecuencia, al terreno competencial del Estado. Porque nada hay en la CE que impida que el sistema de Seguridad Social decida mejorar su nivel no contributivo de prestaciones ampliándolo, más allá de ancianos y discapacitados, hacia toda persona o núcleo familiar que carezca de los recursos básicos para la subsistencia, aunque esté en edad y tenga la capacidad para obtenerlos por sí mismo, mediante el trabajo o la actividad económica que sea, pero no los consiga efectivamente y mientras dure dicha situación. Es verdad

<sup>53</sup> Sobre la desactivación de los criterios diferenciales que se han mencionado, Suárez Corujo, B.: *La protección social en el Estado...*, op., cit, pp. 257 y ss.

<sup>54</sup> En contra de la tesis aquí sostenida, Monereo Pérez, J.L. "Competencias autonómicas en Asistencia Social y Servicios Sociales", *Temas Laborales*, núm. 100/2009, pp. 315 y ss.

que ya hoy se dice que la universalidad de la tutela no contributiva del sistema de protección social español se logra sumando a las pensiones no contributivas de la Seguridad Social por vejez e invalidez precisamente las prestaciones consistentes en las rentas mínimas autonómicas. Pero en el debate que ahora interesa no se trata de responder si la protección de este nivel es o no universal sino si este tipo de tutela es o no Seguridad Social, o si es o no, por contraposición, Asistencia Social.

Salvo que se acuda a un criterio según el cual las prestaciones autonómicas serán una cosa u otra según lo decidan los entes políticos implicados; de forma que, en la actualidad serán Asistencia Social porque el Estado así lo ha aceptado, y lo viene haciendo desde hace treinta años, y porque, a su vez, las CCAA así lo han asumido como competencia propia al amparo del título de Asistencia Social. Una forma, más bien política y consensuada de marcar las competencias de uno y otras en materia de protección social que solo se pondrá en cuestión cuando el Estado decida asumir a través de la Seguridad Social, y para lo que tiene título indiscutible, la regulación de esas prestaciones; o cuando, lo que es más improbable, las CCAA decidan por su parte desactivar toda la red de protección que se ha establecido al respecto. Lo que, por cierto, es algo similar al criterio que parece más extendido como es el sugerido por la STCo 239/2002 y sostenido por otras opiniones doctrinales<sup>55</sup> según el cual, partiendo de la renuncia a una definición estricta y rigurosa de Asistencia Social por razones de imposibilidad como se acaba de comprobar, la considera, además de comprensiva de toda la gama de prestaciones acogidas bajo la genérica denominación de servicios sociales, como compendio de acciones de tutela que llegan más allá de donde lo hace el sistema de Seguridad Social. De forma que la frontera entre Seguridad Social y Asistencia Social, concretamente en el terreno de las prestaciones económicas, es móvil, flexible o elástica, dependiendo de hasta dónde decida expandirse el sistema de Seguridad Social. Y, mientras tanto, la Asistencia Social funcionará como una tutela de frontera, descubridora de nuevas necesidades sociales y articuladora de formas de protección innovadoras ya sea por el riesgo protegido, por los sujetos tutelados o por las prestaciones concedidas; o, ha sucedido en el sistema español en relación con las rentas mínimas, como una forma de cubrir las carencias consientes y mantenidas del propio sistema de Seguridad Social.

Lo anterior no puede ocultar que, con este criterio tan contingente, la Asistencia Social (dejando de nuevo al margen los Servicios Sociales que tienen entidad propia y no deben confundirse con las prestaciones económicas que son las típicas de la Seguridad Social) es aquello que la Seguridad Social permita que sea y mientras no decida, siendo prestaciones económicas, incluirlas en su acción protectora. Como tales acciones exploratorias la Asistencia Social tiene un elemento de descubrimiento e innovación que es relevante, y también de test de las deficiencias de protección del sistema y un recordatorio de las situaciones de ne-

<sup>55</sup> Suárez Corujo, B.: La protección social en el Estado...op., cit. pp. 239-257.

cesidad que habrían de ser protegidas. Por eso la Asistencia Social es complementaria de lo que la Seguridad Social no hace, aunque en esa función de ampliar los márgenes de la tutela social esté condenada a ser constantemente absorbida por la Seguridad Social en cuanto la necesidad social identificada por la Asistencia Social se considere que debe ser tutelada de forma permanente, estable y confiriendo a los ciudadanos derechos subjetivos a reclamarla dentro de una estructura global de protección económica como es el sistema de Seguridad Social.

En todo caso, sigue existiendo un punto de fuga que evite el conflicto conceptual y competencial cual es evitar de forma directa dicha cuestión para acudir al título transversal de la garantía de la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos (art. 149.1.1 CE); aunque, como se ha dicho al inicio de este epígrafe, ello es una forma indirecta de reconocer que el Estado no tiene la competencia sobre estas cuestiones o que, en la lógica de los últimos párrafos, renuncia por el momento a ella. De modo que, conforme al título de garantía de igualdad, el Estado podrá intervenir garantizando un mínimo prestacional, con características comunes básicas que, ni discute la competencia de las CCAA, ni tampoco la atribuye expresamente pero no coarta especialmente la autonomía política y normativa de las CCAA si la intervención estatal se restringe a los elementos nucleares de la prestación. Como pueden ser: la configuración decidida como derecho subjetivo, la asimilación en general de los requisitos exigibles así como una relativa equiparación, seguramente por la vía de mínimos, de la cuantía de las prestaciones, ciertas reglas básicas de reconocimiento y de conservación de derechos sobre todo en los casos de movilidad entre comunidades autónomas. Y establecer, si acaso, un nivel no contributivo de prestaciones de la Seguridad Social pensadas para activos sin recursos que funcionaría como subsidiario de la tutela proporcionada por las CCAA. Algo semejante, en fin, a lo que ha intentado, por ahora sin éxito, la ILP.

Por cierto, y para acabar este epígrafe, que para nada influye en este debate de fronteras, aunque aborde el tema de la delimitación competencial entre el Estado y las CCAA en materia de protección social, la cuestión que se ha planteado en la STCo 100/2017, de 20 de julio, acerca de las prestaciones económicas que se proporcionan en el marco de los programas extraordinarios de protección frente al desempleo de larga duración a los que se ha hecho referencia antes. Para el TCo, tales prestaciones son ayudas de acompañamiento a las medidas de política de empleo que son las prevalentes en estos sistemas, por lo que, adscritas al ámbito del empleo, su reconocimiento, otorgamiento y gestión corresponde a las CCAA, rechazando que se trate de prestaciones de la Seguridad Social. No fue ésta la opinión del Voto Particular a la Sentencia que, en cambio, entendía que las prestaciones económicas de estos programas eran esencialmente prestaciones de Seguridad Social cuya competencia correspondía en consecuencia al Estado. La tesis del Voto Particular ha sido refrendada por la disposición final cuadragésima

de la Ley 6/2018, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 la cual crea una nueva disposición adicional (la vigésima séptima) de la LGSS dedicada a regular el ya citado subsidio extraordinario por desempleo que, recogiendo los rasgos básicos de tales programas extraordinarios, tiene la aparente intención de unificarlos y de dotarles de una regulación homogénea y estable, al menos mientras persista la condición básica para su aplicación que es que el volumen del desempleo sea superior al 15 por 100. Un subsidio que, al estar inserto en la LGSS, es imposible dudar que se trata de una prestación de la Seguridad Social y, en consecuencia, competencia del Estado y no de las CCAA. Un ejemplo más de cómo los cambios normativos pueden ser una respuesta a criterios judiciales, incluso si procedentes del TCo, con finalidad de cambiar una calificación de la que se discrepa. No es que el criterio delimitador de la competencia del TCo pretenda ser corregido por la Ley, algo que ésta no puede hacer, pero sí precisar la caracterización jurídica de una institución (en este caso, las prestaciones extraordinarias de desempleo asistencial) movilizándolo desde el ámbito del empleo al de la Seguridad Social y, en consecuencia, aun respetando justamente esos criterios del TCo, atribuir la competencia al Estado y no a las CCAA.

#### **4. LA FUNCIÓN DE LAS EXIGENCIAS VINCULADAS A LA BUSQUEDA DE EMPLEO: ENTRE EL ACOMPAÑAMIENTO Y LA CONDICIONALIDAD**

Se viene insistiendo a lo largo de este trabajo en la idea de que el objetivo esencial de las prestaciones autonómicas de garantía de ingresos mínimos es proporcionar atención a personas y/o familias que carecen de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas. Un objetivo, ya se ha dicho, que comparten con el resto de las prestaciones asistenciales del sistema de Seguridad Social (esto es, pensiones no contributivas de jubilación e invalidez y la prestación por desempleo asistencial en sus distintos escalones de tutela).

Sin embargo, estas prestaciones autonómicas no parecen agotar su virtualidad en la protección de estas situaciones de necesidad económica sino que nacen igualmente con la vocación de reinsertar en la sociedad a sus beneficiarios. De ahí que para tal objetivo en su regulación las prestaciones económicas se acompañen de medidas adicionales que favorezcan “las denominadas acciones de inserción”. Se dice entonces que estas prestaciones son diseñadas con una finalidad dual (o doble derecho). De una parte, proporcionar unos ingresos mínimos que permitan al preceptor cubrir sus necesidades básicas cuando no puedan obtenerlos del empleo o de regímenes de protección social; lo que se hace efectivo mediante la correspondiente prestación económica. Y de otra, servir de acompañamiento en los procesos de intervención social, vinculándolos de forma muy relevante a la inserción laboral; finalidad que se hace efectiva mediante el acceso a los progra-

mas de los servicios sociales y de empleo, dentro de los planes individualizados de inserción, de contenido consensuado entre estos servicios y las personas beneficiarias<sup>56</sup>. Se establece así una relación directa entre lo que constituye la propia prestación económica y las actividades de inserción, esencialmente de índole laboral<sup>57</sup>.

Teniendo en cuenta las distintas regulaciones autonómicas, este trabajo concluye tratando de concretar cuándo estas acciones de inserción laboral (o de empleabilidad) constituyen un mero acompañamiento de la función esencial de tutela; o cuándo las mismas son una contraprestación o condición exigible para el reconocimiento y mantenimiento del derecho a la prestación económica. Pues según sea una u otra la respuesta, el objetivo prioritario de estas prestaciones será distinto. Así, en el primer caso, la prioridad se situará en dar cobertura a las situaciones de necesidad; lo que supondrá que las acciones de empleabilidad habrán pasado, de ser una condición a la que se sujeta el disfrute de derecho, a una serie de actuaciones de acompañamiento a la protección que tienen como objetivo, aunque definido de forma mucho más flexible y adaptada, el facilitar que el beneficiario de la tutela pueda procurarse el sustento mediante el trabajo. Pero sin que esas finalidades, funcionales a la propia protección, y herramienta para evitar la que se ha calificado como instalación en el subsidio, pasen a ocupar el primer plano de la articulación normativa e institucional del sistema de protección.

Mientras que en el segundo caso, la prevalencia la tendrán las acciones de empleabilidad; lo que hará que la prestación económica se deslice hacia su configuración como una especie de contraprestación por el empeño del trabajador en encontrar un empleo. Como si la lógica de la tutela estuviera presidida por un concepto sinalagmático donde la actitud de búsqueda del trabajador fuera la contrapartida inevitable y necesaria de la prestación económica que recibe<sup>58</sup>. Desde

<sup>56</sup> Vid., Estévez González, C: *Las rentas mínimas. ....op.*, cit., pp. 83-84. El Informe sobre Rentas Mínimas de Inserción elaborado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2015, pp. 5.

<sup>57</sup> Sin negar que, como indican Morón Prieto, R y Moreno Solana, A: "Las rentas básicas y la protección por desempleo". En *AAVV Reflexiones y propuestas sobre protección social y empleabilidad para jóvenes y parados de larga duración*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, que, dentro de estas actividades de inserción, es posible diferenciar claramente dos vertientes: a) la social, donde las líneas de actuación se centran en actuaciones de convivencia, inserción y participación social, escolarización, adquisición de nuevos contenidos; y, b) la de inclusión en el mercado laboral caracterizada por medidas que van dirigidas a la adquisición de habilidades laborales, formación profesional ocupacional, y a ayudar en los procesos de inserción laboral, pp. 179.

<sup>58</sup> Rey Pérez, J.L: "La presencia de las rentas mínimas de inserción en los nuevos Estatutos de Autonomía, ¿el camino adecuado para lograr la integración social?", *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, ASAMBLEA*, núm. 16/2007, considera que este tipo de condicionante "... responde a la lógica propia del workfare, esto es, la aplicación de un criterio de proporcionalidad para recibir una prestación pública", pp. 229. Tras el concepto de workfare se esconde un componente de obligatoriedad en tanto que la no realización de las acciones por parte de los beneficiarios conlleva consecuencias negativas; mientras que, por el contrario, los avances en el proceso de inserción son premiadas. Como señala Pérez Eransus, B: *Políticas de activación y rentas mínimas*, Fundación FOESSA y Caritas, Madrid, 2005, "... el workfare se aleja del significado original del término suceso de políticas de activación que situaba la vuelta al empleo en el centro de las políticas de asistencia. ....La

esta perspectiva, la prestación podría cambiar de naturaleza, asemejándose más a una prestación por desempleo en la que, debido a la prevalencia del objetivo de empleo, éste dominase toda la lógica de la prestación.

Es precisamente esta confrontación de lógicas la que nos lleva a agrupar a las distintas CCAA en tres posibles grupos; una clasificación que obviamente se hace con todas las cautelas pues cualquier intento por clasificar adolece de cierta dosis de arbitrariedad. Y que además no pretende ser conclusiva sino sólo meramente ejemplificativa de cuál es el estado de la cuestión, habida cuenta que un destacado número de CCAA han revisado su regulación recientemente.

De este modo, es posible diferenciar un primer grupo integrado por aquellas CCAA que claramente han diseñado las prestaciones económicas de garantía de ingresos eliminando el condicionante de empleabilidad para el reconocimiento y mantenimiento del derecho a su tutela; y que, por tanto, desplazan su discurso hacia la necesidad de atender a la situación de necesidad económica real. Se puede decir que en estas CCAA el objetivo prioritario de estas prestaciones, la tutela económica de quien carece de recursos, se ve revitalizado en detrimento de la exigencia de empleabilidad; consecuencia, sin duda, de la crisis económica que venimos soportando desde hace años y en la que España se ha situado entre el grupo de países que con menor éxito la han abordado, habiéndose registrado uno de los mayores incrementos en los índices que evalúan la variable “riesgo de pobreza y exclusión social”<sup>59</sup>. Pues bien, entre los factores que han incidido en esa exclusión social destaca la precariedad laboral que ha permitido (y continúa haciéndolo) la aparición de colectivos de personas que, pese a trabajar, no alcanzan un salario que les permita cubrir sus necesidades básicas ni las de su familia (son los conocidos como *poorworkers*)<sup>60</sup>. A lo que además se añade el hecho de

deriva de la lógica del *workfare* correspondería a las visiones más utilitaristas e individualistas de la pobreza, confiando en que la decisión económico-racional es la que lleva al individuo a permanecer en la asistencia u optar al mercado pero, en su defecto, es preciso cierta presión que le lleve a decidirse”, pp. 120. Véase también el trabajo de Torrejón Velardiez, M.: “Las políticas contra la exclusión social en España desde una perspectiva territorial”. En AAVV Empleo y exclusión social: rentas mínimas y otros mecanismos de inserción sociolaboral, (Coord. Cardona Ribert), Bomarzo, Albacete, 2008, pág. 89. Asimismo, López Cumbre, L.: “Protección Social y Comunidades...” op., cit., cuando se refiere a que la filosofía del *workfare* ha dado paso a medidas específicas de programación de la activación; en concreto, la que supone introducir mecanismos para disuadir la entrada en el mundo de lo asistencial mediante la oferta de empleo en el momento de la solicitud. Además de introducir la lógica del premio-castigo en relación con el empleo, pp. 715.

<sup>59</sup> “Informe sobre las políticas públicas para combatir la pobreza en España”, Consejo Económico y Social España, 2017, p. 25.

<sup>60</sup> Así se expresa Gordillo Gómez, R: “Las prestaciones de garantía de recursos de subsistencia en el Sistema español de Seguridad Social”. En AAVV Las prestaciones de garantía de rentas de subsistencia en el sistema español de Seguridad Social, (Dir. González Ortega), Tirant lo Blanch, Valencia, (en prensa). Resulta, pues, contradictoria la situación de quienes, pese a estar trabajando, carecen de los medios para cubrir sus necesidades más esenciales. De este modo, como señala Fernández Maíllo, G: “La mejora de nuestro sistema de garantía de rentas en España: una ventana de oportunidad”, Revista de Servicios Sociales y Política Social, núm. 110/2016, “...las políticas de activación siguen la lógica de la individualización de la responsabilidad, pero en un contexto donde lo estructural se encuentra en transformación, no parecen ser suficientes”, pp. 17.



que España mantenga un índice de desempleo del 16,5 por 100 que sigue siendo elevado pese haber descendido del 27 por 100 en el que se situó en el momento álgido de la crisis económica entre los años 2012 y 2014<sup>61</sup>. Por tanto, parece lógico que se haya ido abandonando la idea de que el empleo es el mecanismo central de socialización del individuo.

Un segundo grupo de CCAA acentúan igualmente la función esencial de sus prestaciones económicas de garantía de ingresos, si bien respecto de las del grupo anterior añaden como plus de esa tutela medidas (que no exigencias) dirigidas a favorecer la inclusión social de los posibles beneficiarios. Se habla entonces del desplazamiento de la empleabilidad como concionante del derecho de tutela hacia un mayor protagonismo de las medidas que persiguen la integración en sentido amplio (y no estrictamente laboral) de los beneficiarios.

Finalmente, un tercer grupo de CCAA que no abandonan, al menos no totalmente, la idea de que el empleo sigue siendo el instrumento central para lograr la socialización del individuo y, por tanto, siguen contemplando el condicionante de la empleabilidad para el reconocimiento del derecho. Aunque hay que decir que, de forma bastante generalizada, en estas CCAA se advierte una mayor flexibilidad en su nivel de exigencia permitiéndose así que, cada vez, sean más los sujetos que no tengan que atender los requerimientos de inserción en el mercado de trabajo en el momento de solicitar la correspondiente prestación económica. Es decir que, incluso en las CCAA que de algún modo mantienen la exigencia de empleabilidad, la misma empieza a debilitarse siendo más un plus de protección prestacional que se ofrece al beneficiario que un condicionante que le expulse de la tutela.

#### **4.1. La prevalencia de la función de tutela de la situación de necesidad económica**

Entre las CCAA de este primer grupo hay que citar a Cataluña, Islas Baleares y Valencia que, no por casualidad, han revisado recientemente sus regulaciones y renovado el régimen jurídico de las prestaciones en su territorio con el propósito de adecuarlas a "...las necesidades sociales detectadas surgidas a raíz de la actual coyuntura socioeconómica, en la que los nuevos perfiles de la exclusión en las Illes Balears no se adaptan al dispositivo básico de la RMI, que es la de la inserción laboral -ya que, de cada vez, estas personas se encuentran más alejadas del mercado de trabajo-, se quiere impulsar esta ley como un instrumento de protección social a la familia y de lucha contra la exclusión social"(Exposición de Mo-

<sup>61</sup> El II Informe sobre Mercado de Trabajo y Protección por Desempleo del Sindicato CCOO (Abril 2018) señala que las mayores tasas de paro corresponden a las CCAA de Ceuta (26 por 100), Melilla (25 por 100) Extremadura (25 por 100) y Andalucía (24 por 100). Y las CCAA con menores tasas de paro son Navarra (10 por 100), País Vasco (11 por 100), Aragón (11 por 100) y La Rioja (12 por 100).

tivos de la Ley 5/2016, de 13 de abril, de las Islas Baleares)<sup>62</sup>. En las tres CCAA se recoge, dicho sea de paso, un discurso que está muy presente en la Agenda Europea<sup>63</sup> consistente en subrayar la necesidad de atender nuevas realidades y demandas sociales consecuencia de múltiples y nuevos factores de exclusión social, no pudiendo olvidarse que el riesgo de pobreza y exclusión social se ha movido en cifras superiores al veinte por ciento desde principios de siglo, para acercarse al treinta por ciento en la actualidad<sup>64</sup>.

A este respecto resulta interesante el desdoblamiento que hacen, tanto la normativa catalana respecto a la renta garantizada de ciudadanía cuanto la valenciana, en relación con la renta de inclusión. Así, por lo que hace a la primera, se establece la diferencia entre una prestación económica, no condicionada (que es el dato verdaderamente destacado de la misma) y una prestación complementaria de activación e inserción que, por el contrario, sí está condicionada al compromiso de elaborar y, en su caso, seguir un plan de inclusión social o de inclusión laboral (de nuevo un importante matiz) que tiene la finalidad de superar las condiciones que han llevado al sujeto a necesitar la prestación. De manera que cuál deba ser

<sup>62</sup> De igual modo, la Ley de Renta Valenciana estima más necesario "...concretar el acceso a un nuevo derecho básico, subjetivo y de ciudadanía, que garantice a la vez una cuantía económica mínima, junto con la puesta en marcha de servicios tecnológicos, técnicos y profesionales que hagan posible el derecho a la inclusión social mediante el acompañamiento a las personas que así lo precisen y la prevención de las situaciones de riesgo de exclusión social por carencia de medios económicos suficientes que garanticen una calidad de vida". De este modo, "...se pretende ofrecer una respuesta digna y de justicia social, ..., poniendo en marcha una nueva política autonómica dirigida a superar las deficiencias en materia de lucha contra la exclusión social, mediante el establecimiento de un sistema de garantía de ingresos mínimos, dirigido a superar las situaciones de pobreza grave y severa, sobre la base de la unidad económica de convivencia, como prestación diferencial, complementaria y subsidiaria de otros ingresos". (Preámbulo Ley 19/2017, de 20 de diciembre).

<sup>63</sup> La Estrategia Europea para la Protección y la Inclusión Social (Estrategia Europea 2020) propone un enfoque global de la promoción de la integración de las personas más desfavorecidas a través del desarrollo de una estrategia integrada compuesta por tres pilares: (a) unos mercados laborales que favorezcan la inserción, (b) un complemento de recursos adecuado y (c) el acceso a servicios de calidad. El concepto de riesgo de pobreza y/o exclusión social se amplía para considerar no solo los términos monetarios (nivel de renta), sino utilizando un concepto multidimensional para definir la pobreza y/o exclusión social, e incorporando los tres subindicadores siguientes: tasa de riesgo de pobreza después de transferencias sociales; carencia material severa de bienes; hogares que presentan muy baja intensidad laboral. Al grupo de personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social según la Estrategia Europa 2020 se les denomina ERPE (personas En Riesgo de Pobreza y/o Exclusión) o las siglas en inglés AROPE (At Risk of Poverty and/or exclusion).

[http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es\\_S&c=INESeccion\\_C&cid=1259941637944&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios/PYSLayout](http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_S&c=INESeccion_C&cid=1259941637944&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios/PYSLayout).

Concretamente, en el marco de la Estrategia 2020, la Comisión Europea se plantea el objetivo de reducir en 20.000.000 el número de personas en situación de pobreza y exclusión social para el año 2020. Con este objetivo, lanza la Plataforma de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social que insta a los Estados miembros a trabajar con el fin de mejorar el acceso al trabajo, a la seguridad social, a los servicios básicos (asistencia sanitaria, vivienda, etc.) y a la educación; a utilizar mejor los fondos de la Unión Europea para dar apoyo a la inclusión social y combatir la discriminación; y a avanzar hacia la innovación social para encontrar soluciones inteligentes en la Europa que surge de la crisis, especialmente de cara a un apoyo social más eficaz.

<sup>64</sup> Un concepto de exclusión social que como señala Martínez Torres, M.: "Las rentas mínimas autonómicas desde una perspectiva comparada", Cuadernos de Relaciones Laborales, núm. 2/2015, "...engloba las causas y los efectos de la pobreza y es un concepto más amplio que se refiere no sólo a la precariedad económica sino al insuficiente nivel de vida", pp. 115.

la prestación a percibir, si una u otra, habrá de tener lugar en el momento de presentar la solicitud el eventual beneficiario<sup>65</sup>; momento en el que, además, se concretará el grado de empleabilidad de todos los beneficiarios y titulares de la prestación de la renta garantizada de ciudadanía siendo así que en función del resultado la persona será derivada al ámbito de seguimiento que corresponda<sup>66</sup>. Con un esquema parecido, la renta valenciana de inclusión distingue distintas modalidades de prestaciones económicas en función de la situación de vulnerabilidad económica, social o laboral de la persona y su unidad de convivencia: diferenciando a tal efecto, entre una renta complementaria de ingresos (por trabajo y por prestaciones) y una renta de garantía de ingresos mínimos dirigida a las unidades de convivencia en situación de exclusión social o de riesgo de exclusión social cuyo nivel de recursos económicos no alcance el importe correspondiente de la renta de garantía de ingresos mínimos, resultando insuficiente para atender los gastos asociados a las necesidades básicas de la vida diaria<sup>67</sup>.

Aunque no sucede lo mismo en el caso de la CA Balear que, simplemente, reconoce el derecho a una prestación económica periódica dirigida a situaciones de vulnerabilidad económica y a la cobertura de los gastos básicos de las personas, familias u otros núcleos de convivencia que se encuentren en situación de pobreza, no obstante sí comparte con aquéllas la eliminación del elemento de la empleabilidad a efectos del reconocimiento del derecho a la prestación de contenido económico.

De este modo, ninguna de las citadas CCAA contempla en el cuadro de las obligaciones a cumplir por el beneficiario de las prestaciones de garantía de ingresos la relativa a la suscripción del correspondiente proyecto de inserción laboral o, como expresamente recoge la normativa balear, participar en ningún tipo de actividad de inserción laboral<sup>68</sup>. Sin embargo esto no ha impedido que las tres CCAA sí contemplen entre sus obligaciones que el beneficiario figure inscrito como demandante de empleo. Se trata más bien, en el caso de estas rentas autonómicas, de una obligación general con la que se busca evitar que el beneficiario de las mismas caiga en la denominada “trampa de la pobreza” y se instale en la percepción del subsidio. Pero, en ningún caso, esta obligación va acompañada del resto de las exigencias características del desempleo (contributivo y asistencial) consistentes en someter al beneficiario a medidas de búsqueda de empleo o a mecanismos de recualificación y de mejora de las competencias en coherencia con el objetivo prioritario de esta prestación que no es otro

<sup>65</sup> Sobre el procedimiento a seguir, véase el trabajo en este mismo número monográfico de Carrero Domínguez, M<sup>a</sup> C.: “Los procedimientos administrativos de solicitud y reconocimiento de rentas mínimas garantizadas. Los aspectos generales de su financiación”.

<sup>66</sup> Vid., art. 9 Ley 14/2017, de 20 de julio.

<sup>67</sup> Vid., art. 9 Ley 19/2017, de 20 de diciembre.

<sup>68</sup> Vid., art. 2 f) de la Ley 5/2016, de 13 de abril. Se consigue así “...desestigmatizar a colectivos que no tienen ningún problema social, psicológico, educativo, etc. Simplemente carecen de recursos por la situación económica desfavorable que padece el país. Por lo que no requieren de una atención especializada de los servicios sociales ni ningún plan especializado para búsqueda de empleo, sino una renta que les permita garantizar una cobertura básica de sus necesidades y de las personas que conviven con los perceptores”, según recoge De María Arrebola, J.: “Análisis de la Renta Social Garantizada frente a la Renta Mínima de Inserción de Baleares”, Documentos de Trabajo Social, núm. 58, ISSN 1133-6552/ ISSN Electrónico 2173-8246, pp. 99

que devolver al mercado al beneficiario de la misma<sup>69</sup>. Y que esto es así lo confirma el hecho de que tanto la normativa catalana, solo para el caso de la prestación complementaria de activación e inserción, como la valenciana, respecto de la renta complementaria de ingresos, establezcan como obligación, ahora sí, que el beneficiario firme el compromiso de seguir y, cuando sea ofrecido, acordar, suscribir y cumplir el plan individual de inserción laboral o de inclusión social<sup>70</sup>; o la obligación de participar en acciones de orientación, formación y mejora de la empleabilidad si así se determinara por parte de los servicios públicos de empleo<sup>71</sup>. En definitiva, este tipo de obligaciones sólo se proyectan respecto de la prestación complementaria dirigida precisamente a la inserción laboral del sujeto; pero no constituye un condicionante que impida percibir la prestación de garantía de ingresos a quien se encuentra en la situación de necesidad real. Lo que, como se ha dicho, acentúa el objetivo prioritario que estas prestaciones autonómicas cumple.

#### **4.2. De la empleabilidad como condicionante del derecho a la tutela al protagonismo de las medidas de inclusión social<sup>72</sup>**

En este segundo grupo quedan incluidas las CCAA que, como se ha dicho, parecen haber eliminado el condicionante de la empleabilidad para el reconocimiento del derecho a la prestación de ingresos mínimos dotando por el contrario de mayor protagonismo a medidas dirigidas a favorecer la integración social del beneficiario. Pero que, pese a esa mayor importancia, este tipo de prestaciones se configuran más como un plus de tutela que acompaña a la prestación económica de ingresos de subsistencia y no como un requisito exigible que condiciona el derecho a la misma. Tal y como sucede en el caso de la CA de Aragón que, al

<sup>69</sup> Véase las reflexiones de Mercader Uguina, J.R y Pérez del Prado, D: “La activación de las políticas de empleo: eficiencia de los principales mecanismos jurídicos”. En AAVV Reflexiones y propuestas sobre protección social y empleabilidad para jóvenes y parados de larga duración, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, que respecto del desempleo asistencial señalan que “...condicionar el derecho y disfrute de estas prestaciones asistenciales a la suscripción del denominado compromiso de actividad determinará, necesariamente, que la situación de necesidad real (auténtico fundamento de estas prestaciones de garantía de recursos de subsistencia) pierda intensidad para dar así centralidad a la empleabilidad del beneficiario” pp. 247.

<sup>70</sup> Vid., art. 11.3 a) Ley 14/2017, de 20 de julio, caso de la CA de Cataluña. Una obligación que se concreta en que los titulares deben acordar y suscribir un acuerdo de inclusión social o laboral que defina las acciones específicas adaptadas a las necesidades de cada miembro de la unidad familiar para prevenir el riesgo o la situación de exclusión. Asimismo, este acuerdo debe ser fijado para cada persona atendiendo a sus características, necesidades y posibilidades específicas, evitando incluir actuaciones o medidas innecesarias a fin de fomentar la autonomía de los beneficiarios. Finalmente, se establece que el acuerdo debe incluir medidas sociales, formativas, laborales, educativas, de salud o de vivienda, entre otras (art. 20).

<sup>71</sup> Vid., art. 14.2 Ley 19/2017, de 20 de diciembre, caso de la CA de Valencia. De nuevo esta obligación se concreta en el acuerdo de inclusión que a tal efecto se entiende como el compromiso voluntario de ser receptor de la renta de garantía de inclusión social, una vez realizado el diagnóstico social, del que se deriva la prescripción de participar o no participar en el programa personalizado de inclusión, itinerario social o laboral (art. 18. 1).

<sup>72</sup> Dentro de este grupo podrían igualmente quedar incluidas las CCAA de Murcia y de Canarias.

referirse al plan individualizado de inserción, señala expresamente que podrá no aplicarse a titulares del Ingreso Aragonés de Inserción en casos de difícil reinserción<sup>73</sup>; y, todo ello, pese a que, en el cuadro de las obligaciones, se contemple la de que el beneficiario participe en las actividades que en el plan de inserción se determinen de forma personalizada.

Otro ejemplo de este desplazamiento de la empleabilidad hacia las medidas de inclusión social lo encontramos en la CA de Cantabria cuya normativa ha sido recientemente revisada<sup>74</sup> y que a tal efecto prevé el derecho a una prestación económica de ingresos que posibilite a las personas en situación o riesgo de exclusión social la cobertura de sus necesidades básicas, proporcionándoles los medios necesarios para el ejercicio efectivo del derecho a la incorporación a la comunidad mediante la participación en convenios de incorporación social; de modo que la suscripción de dicho convenio se convierte a estos efectos en un derecho pero, también, y por lo que ahora interesa, en una obligación. De tal manera que, en esa lógica apuntada de desplazamiento hacia mecanismos de inserción social, el convenio contemplará un itinerario de inserción personal, social (o laboral cuando proceda) incorporando, en su caso, las acciones o itinerarios suscritos con otros órganos de la Administración, para conseguir la efectiva integración en la comunidad y prevenir el riesgo de exclusión. Entre otras acciones, la propia norma hace referencia a aquellas encaminadas a promover la estabilidad personal, la convivencia y la inserción y la participación social, en especial en su entorno de vida cotidiana.

Asimismo, debe destacarse la regulación de la CA de Castilla y León que condiciona el disfrute de su renta garantizada de ciudadanía al cumplimiento efectivo de las obligaciones generales que se impongan y de las específicas que contenga el proyecto individualizado de inserción que, como convenio obligacional, ha de ser suscrito por el titular<sup>75</sup>. Este proyecto determinará las actuaciones que coadyuven a la integración social de quienes vayan a ser sus destinatarios, sea a través de la formulación de medidas concretas para la inclusión, sea reclamando el compromiso genérico de participación activa en la superación de su situación, evitando además así que la prestación se convierta en una medida desmotivadora de esta superación o del acceso al empleo. Resulta muy significativo, en relación con este mayor protagonismo de los factores de inclusión social, el hecho de que el proyecto individualizado diferencie las acciones a cumplir por el beneficiario de la prestación económica en función de la situación de la que parta<sup>76</sup>.

<sup>73</sup> Vid., arts. 6 y 19 Ley 1/1993, de 19 de febrero.

<sup>74</sup> Vid., arts. 28 y 31 de la Ley 2/2007, de 27 de marzo, revisada, como ya se ha indicado antes, en diciembre de 2017 por la Ley de Medidas Fiscales y Administrativas.

<sup>75</sup> Vid., art. 13. 1 RDLegislativo 1/2014, de 27 de febrero.

<sup>76</sup> A tal efecto el art. 14 RDLegislativo 1/2014, de 27 de febrero diferencia dos posibles situaciones: a) cuando se trate de situaciones de exclusión coyuntural, el proyecto establecerá las actividades que se estimen necesarias para superar la situación temporal de necesidad así como el

Cabría citar también dentro de este grupo a la CA de Galicia que, consciente de la existencia de un importante segmento de personas beneficiarias de estas rentas autonómicas para las que, por razones de diversa índole (personal, familiar o social), no parece razonable una expectativa de activación e incorporación al mercado de trabajo al menos a corto o medio plazo, diseña una regulación sobre la base de dos derechos. De un lado, el derecho a unos ingresos mínimos vinculado con los servicios sociales comunitarios básicos y específicos a través del proyecto de integración social o familiar; y, de otro, un segundo derecho a un apoyo económico y técnico personalizado en el itinerario para la inserción en el mercado de trabajo que se corresponde con el compromiso de desarrollar las actividades pactadas en un documento escrito en el que la formación adaptada, el aprendizaje y la práctica laboral son, entre otros, aspectos decisivos. Conforme a tal diseño la renta de inclusión gallega se estructura en tres tramos, con diferentes requisitos y, en consecuencia, cuantías de la prestación económica: tramo personal y familiar, tramo de inserción y tramo de transición al empleo<sup>77</sup>. Estableciéndose, por lo que ahora interesa, únicamente la obligación de suscribir el convenio de inclusión laboral en el tramo de inserción; en el que además se exige, para acceder al derecho, que el beneficiario siga el itinerario de formación y empleo conforme al diagnóstico de empleabilidad. Una obligatoriedad que se entiende implícita en el tramo tercero al estar integrado por quienes provengan del tramo de inserción, pero de la que escapan los del tramo familiar para los que sólo se contemplan medidas educativas, familiares, etc.

Por último, la CA de la Rioja sigue la tendencia de las CCAA citadas en este apartado y señala que el fin último de su prestación económica de garantía de ingresos es la plena inclusión social de los beneficiarios; algo que, en la mayor parte de ocasiones, sucede con su incorporación laboral aunque admite, para el caso de que aquélla no sea posible, que se traduzca en medidas de recuperación social. A partir de esta consideración, muy en la línea de lo que se viene indicando, diseña una renta condicionada a la realización de las contraprestaciones incluidas en un proyecto individualizado de inserción en cuya elaboración participarán los servicios públicos de Empleo o/y los Servicios Sociales, en función del diagnóstico que estos últimos hayan realizado de la situación personal y socioeconómica de los destinatarios. Las contraprestaciones de este proyecto consistirán preferentemente en actividades de formación destinadas a la inserción

compromiso genérico consiguiente vinculado a la formación y a la búsqueda activa de empleo que sirva para alcanzar la inserción laboral; b) cuando se trate de situaciones de exclusión estructural se establecerán, además, las actuaciones y medidas específicas que se estimen necesarias para superar o compensar los factores sociales que estén en la génesis de la exclusión y para promover la integración, abordando, al menos, para ello el diagnóstico de la situación personal y familiar, los objetivos de integración considerados, así como el acceso a los servicios básicos y las medidas y apoyos adicionales que al efecto se determinen.

<sup>77</sup> Vid., arts. 8 a 10 de la Ley 10/2013, de 27 de noviembre, que definen los tres tramos en los que se estructura la renta de inclusión social en Galicia.

laboral del solicitante; si bien, en los casos de personas que por sus características personales y/o sociales no puedan acceder a los programas de inserción laboral, su programa de intervención se dirigirá, prioritariamente, a la recuperación social con actuaciones en las siguientes áreas: económica y de necesidades básicas, de relaciones familiares, de desarrollo personal, sanitaria, de vivienda, formativa y de relaciones sociales<sup>78</sup>.

#### **4.3. La empleabilidad como condicionante de la prestación: una exigencia en proceso de flexibilización<sup>79</sup>**

Por último, entre las CCAA que, a nuestro juicio, mantienen la dimensión laboral en la concesión de la prestación aunque, se insiste, algo más matizada o flexibilizada, en según qué casos, se encuentra la CA de Andalucía que expresamente pone de manifiesto, en el Preámbulo del D-Ley 3/2017, de 19 de diciembre, la necesidad "...de vincular la prestación económica a las políticas activas de empleo, siendo la inserción laboral fundamental para el logro de la autonomía de las personas, cuestión ésta no suficientemente desarrollada con la regulación anterior". Por eso diseña una renta mínima cuya finalidad sea mejorar las posibilidades de inclusión social y laboral de las personas en situación de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo, especialmente de aquellas que tienen menores a su cargo y teniendo en cuenta la diferente situación de los hombres y las mujeres. A su vez, dicha renta mínima deberá contener un plan de inclusión socio laboral (diseñado conjuntamente con los servicios sociales comunitarios de residencia y el servicio autonómico de empleo) en el que habrán de quedar fijados los objetivos de empleabilidad; aunque es cierto que excluye de estos objetivos a quienes se encuentren en situaciones de emergencia o urgencia social (violencia, maltrato, desahucio, enfermedad, etc.)<sup>80</sup>. Es más, entre las medidas de inclusión laboral destaca que los beneficiarios de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía tendrán la consideración de colectivo prioritario para la participación en los planes que en materia de empleo promueva la Administración Autonómica (art. 23 D-Ley 3/2017, de 19 de diciembre).

Junto a la anterior, la normativa de la CA de Madrid parte del reconocimiento de dos derechos<sup>81</sup>, aunque no los configura como dos bloques de prestaciones: el

<sup>78</sup> Vid., art. 22.1 del Decreto 41/2017, de 29 de septiembre, de desarrollo de la Ley 4/2017, de 28 de abril.

<sup>79</sup> En este grupo también se podrían incluir las CCAA de Castilla La Mancha, Melilla y Navarra.

<sup>80</sup> De conformidad con lo dispuesto en los arts. 42.1 y 42.2.g) de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, tal y como recoge el art. 1 D-Ley 3/2017, de 19 de diciembre.

<sup>81</sup> No obstante, y pese a esta configuración en términos de derecho puede resultar contradictorio, como señala Martín Giner, A.: "La Renta Mínima de Inserción: contradicciones e incertidumbres", Cuadernos de trabajo social, vol. 20/2007, que el carácter de derecho social que se le quiere dar a la prestación resulte desvirtuado si se tiene en cuenta que el mismo queda condicionado a la obligación

derecho a disponer de recursos económicos para hacer frente a las necesidades básicas de la vida cuando no puedan obtenerse del empleo o de regímenes públicos de protección social; y el derecho a recibir apoyos personalizados para la inserción social y laboral, mediante los denominados Programas Individuales de Inserción<sup>82</sup>. Asimismo insiste en la idea, presente en la CA de Andalucía, de que es necesario que exista una interconexión más estrecha entre los dos derechos, intensificando la participación de las personas titulares en las medidas de inserción y reforzando las medidas de inserción laboral en el entendimiento de que el acceso al empleo es la mejor medida de inserción social (Exposición de Motivos del D. 126/2016, de desarrollo de la Ley 5/2001, de 27 de diciembre). Si bien, como sucede en la normativa andaluza, esta condicionalidad es siempre y cuando la persona posea las capacidades y preparación adecuadas para acceder al mercado de trabajo ya que, como reconoce expresamente la Ley 15/2001, en ocasiones la renta mínima de inserción debe ser concedida sin mayores condicionamientos, propiciando la motivación de las personas para participar en aquellas medidas de inclusión activa que permitan la mejora de su situación<sup>83</sup>.

Por su parte, la CA de Extremadura también condiciona la percepción de su renta mínima al cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Proyecto de Inserción que determinará si el beneficiario reúne condiciones de aptitud para participar en las acciones de orientación, formación, reconversión y colocación que realice el Servicio Extremeño Público de Empleo. Asimismo, entre los requisitos se contempla expresamente encontrarse en un estado de dificultad personal o social determinante de exclusión o riesgo de exclusión que constituya una especial dificultad para su integración en el mercado laboral y sea considerado como tal por los servicios sociales competentes. En todo caso, y como ejemplo de que, incluso en estas CCAA que mantienen el factor del empleo en su articulado pero que lo han debilitado, se contempla la obligación de participar en los itinerarios de inserción sociolaboral elaborados por empresas de inserción, siempre que el Proyecto Individualizado de Inserción determine la aptitud del beneficiario para ello<sup>84</sup>.

de participar activamente en la ejecución de las medidas contenidas en el programa individual de inserción; al tiempo que se considera que es una infracción la negativa injustificada a cumplir dicho programa, pp. 302.

<sup>82</sup> Semejante a la CA de Madrid está la normativa de la CA de Asturias que condiciona el derecho a la prestación económica de garantía de ingresos a la búsqueda activa de empleo respecto de las personas integrantes de la unidad económica de convivencia independiente cuya edad, salud y situación familiar les permita ejercer una actividad profesional (art. 10 e) Ley 2/2005, de 28 de octubre.

<sup>83</sup> De este modo, entre esas situaciones de exclusión se encuentra el ser víctima de violencia de género, tratarse de personas solas en grave situación de exclusión y con dificultades de incorporación socio laboral, debido, entre otras causas, a toxicomanías, adicciones, enfermedad mental u otro tipo de trastorno grave que dificulte su incorporación socio laboral, etc. (art. 14 Ley 15/2001, de 27 de diciembre).

<sup>84</sup> Vid., arts. 5 y 14 Ley 9/2014, de 1 de octubre.



Por último, la normativa autonómica del País Vasco parte de una clasificación semejante a la que realizan las CCAA de Valencia o Cataluña diferenciando entre una renta básica para la inclusión y protección social y una renta complementaria de ingresos de trabajo. Sin embargo, y a diferencia de aquéllas, al delimitar la finalidad de la renta de garantía de ingresos expresamente dispone que: “La concesión de la renta de garantía de ingresos en cualquiera de sus modalidades estará vinculada al establecimiento con la persona titular de un convenio de inclusión activa en los términos previstos en el Capítulo I del Título III, al objeto de facilitar su inclusión laboral y social”<sup>85</sup>. Un convenio de inclusión activa que se define “como documento-programa en los que las partes intervinientes establecen las acciones específicas de carácter social y/o laboral necesarias para prevenir el riesgo o la situación de exclusión de la persona titular y del conjunto de los miembros de la unidad de convivencia y para facilitar su inclusión social y laboral. ...Y en el que se incluirán acciones encaminadas a permitir el acceso a un puesto de trabajo o a la mejora de la situación laboral en los términos que se determinen reglamentariamente, en particular acciones preformativas, formativas, de búsqueda de empleo e intermediación laboral”(art. 65).

## 5. CONCLUSIONES

Cuando las prestaciones por desempleo o asociadas a ésta y aquellas otras para las que lo esencial es la carencia de recursos son temporales parece quedar desvirtuada la lógica de una protección que coloca por delante la atención a la situación de necesidad económica del sujeto. Una temporalidad que se justifica porque, en realidad, el tiempo de duración, al margen otras consideraciones de tipo financiero, se considera que es el suficiente para la obtención de un empleo y, si agotado, para reconocer el fracaso del intento y, en consecuencia, devenir injustificada la propia protección. Dicho de un modo más directo, devolver al mercado de trabajo es el objetivo prioritario de esta prestación y no el de proteger situaciones de carencia de recursos. Mientras que si la prioridad es la garantía de recursos, la existencia de un límite temporal a la tutela es contradictoria con la función de la misma ya que cuál deba ser esa duración viene marcado por la propia situación de necesidad.

De manera que, si como se ha insistido a lo largo de este trabajo, el objetivo prioritario de estas prestaciones autonómicas de garantía de ingresos es garantizar unos mínimos que permitan al beneficiario vivir dignamente, el único condicionante habrá de ser la prueba de recursos y no condicionantes propios de la pro-

<sup>85</sup> Vid. Art. 15 Ley 18/2008, de 23 de diciembre que igualmente excepciona la condicionalidad a la suscripción del convenio de inclusión respecto de las unidades de convivencia compuestas exclusivamente por personas beneficiarias de pensiones de jubilación o de incapacidad permanente absoluta, gran invalidez, e invalidez no contributiva.

tección por desempleo y, en consecuencia, de la que se considera como necesaria, imprescindible y, si es posible, inmediata, vuelta al mercado de trabajo. Por tanto, desde esta perspectiva es evidente que, pese a que las prestaciones autonómicas se formulan con una duración limitada en el tiempo, siguiendo así el esquema de la prestación por desempleo asistencial en sus diferentes escalones, lo cierto es que se trata de una limitación más aparente que real. Lo evidencian las posibles prórrogas y el hecho de que el beneficiario pueda solicitarla, caso de haberla agotado o de que la misma se haya extinguido, sin necesidad de reproducir ningún procedimiento o itinerario previo como sí sucede en el desempleo que exige haber vuelto a trabajar.

Se trata, pues, de prestaciones que nacen con vocación de mantenerse mientras dure la situación de necesidad cuya tutela es, como se ha dicho, el objetivo prioritario de éstas. Lo que las aleja las prestaciones por desempleo, por más que haya regulaciones autonómicas que sigan insistiendo en vincular su reconocimiento a medidas de búsqueda de empleo y formación. Una condición de empleo que, sin embargo, y en las CCAA en las que persiste, se ha debilitado progresivamente, quedando eliminada de algunas regulaciones autonómicas, siendo desplazada por otras por medidas de inserción social, o experimentando un alto grado de flexibilización respecto de según qué colectivo. Un debilitamiento que, en gran medida, es debido al contexto social y económico en el que el fenómeno de la exclusión social ha vuelto a poner sobre la mesa el debate acerca de la necesidad de una renta mínima que garantice, sin más, el derecho a quien lo necesite, a poder disponer de los medios económicos necesarios para satisfacer dignamente sus necesidades básicas.