

# LA RENTA MÍNIMA GARANTIZADA: A CABALLO DE LA ASISTENCIA, LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA POLÍTICA DE EMPLEO

*Gladys B. Olmeda Freire* (Prof. Asociada. Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Facultad de Derecho de Valencia)

**SUMARIO:** I- HACIA UN NUEVO CONCEPTO DE RELACIONES LABORALES. II- LA RENTA MÍNIMA GARANTIZADA. PRINCIPIOS BÁSICOS. III- LA RENTA MÍNIMA GARANTIZADA EN ESPAÑA: ENTRE LA ASISTENCIA Y LA SEGURIDAD SOCIAL. 1. El título de legitimación competencial al que han recurrido las Comunidades Autónomas para la puesta en marcha de la Renta Mínima. 2. El modelo de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social y Asistencia Social. 3. La delimitación del concepto de Seguridad Social y de Asistencia Social a los efectos de concretar el contenido material del referido reparto de competencias. 4. La naturaleza jurídica de la Renta Mínima. las posibilidades de intervención del Estado en la regulación de las rentas mínimas. IV- REFLEXIONES. V- LA CONDICIONALIDAD DE LAS RENTAS MÍNIMAS GARANTIZADAS: EL LLAMADO CORRECTIVO DE LA INSERCIÓN SOCIAL. VI- LA LEY FRANCESA DE LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN. VII- PROBLEMAS APLICATIVOS DE LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN FRANCESA. VIII- EL CORRECTIVO DE LA INSERCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA. IX- LA INSERCIÓN SOCIAL: CRÍTICAS. X- CONCLUSIONES.

## I. HACIA UN NUEVO CONCEPTO DE RELACIONES LABORALES

1. A pesar del incremento de los gastos públicos y de las prestaciones en materia de Seguridad Social, la situación de marginación y de desprotección de una franja importante de la población en los países industrializados, no sólo no ha disminuido sino que, incluso, se ha agravado en los últimos años.

Aunque ya desde mediados de los años 60 surgieron voraces críticas respecto de la eficacia del Estado del Bienestar para acabar con la pobreza, el problema se plantea con toda su crudeza desde la recesión de 1973-74. Las reestructuraciones industriales impuestas por la crisis, que conducen a las empresas a dar preferencia a las inversiones de productividad con el objeto de economizar mano de obra; la competitividad y la intensificación de los progresos tecnológicos y el debilitamiento de la creación de empleo en el sector terciario, van a dar lugar al desarrollo de un fenómeno social hasta entonces desconocido: **el desempleo masivo**. Una parte importante de la población activa va a sentir la amenaza de la exclusión, más o menos permanente, del mercado de trabajo.

Pero es que, además, las exigencias de flexibilidad y de competitividad se van a traducir, entre otras cosas, en una multiplicación de los empleos de una duración determinada, en el desarrollo de los empleos a tiempo parcial, eventuales, a domicilio, a prueba, etc.. El mercado de trabajo se perfila con una nueva característica: **la precariedad**.

Nos encontramos así, de un lado, con un **paro recurrente**, consecuencia a su vez de la alternancia de los empleos temporales, estacionales, de pequeños "ir tirando" y, de otro, con un **paro de larga duración**, debido al carácter selectivo del mercado de trabajo, que dificulta la inserción de los trabajadores menos cualificados.

Paralelamente, comienza, despacio pero irreversiblemente, la crisis del concepto clásico de familia en el que se ha cimentado el Estado del Bienestar y sus sistemas de Seguridad Social. El incremento de las familias monoparentales o con un solo progenitor, la creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y toda una serie de cambios en la concepción de las relaciones personales, han hecho que aquellos sistemas tradicionales de protección social, concebidos en función del concepto de familia nuclear, se queden obsoletos.

Se produce, en fin, una profunda transformación en la relación de las personas con el trabajo, quebrando lo que se ha llamado *relación estándar entre empresario y trabajador*<sup>1</sup>. Relación que suponía una

biografía para el trabajador caracterizada por alrededor de cuarenta años de trabajo asalariado, consecutivos y a tiempo completo, que permitiría al sistema de seguridad social rendir adecuadamente. Pero, además, implicaba una determinada política de sexos: un mercado de trabajo constituido fundamentalmente por hombres y una estructura familiar que produce servicios en especie para el marido y los hijos. Esta relación estándar y, esto es importante, no ha sido únicamente un hecho, sino un objetivo institucional y normativo que expresa un rasgo constitutivo de la sociedad industrial; es *una de las instituciones sociolegales del Estado Social a la que se remiten la mayoría de las demás medidas de política social*<sup>2</sup>.

2. Uno de los principios básicos del Estado del Bienestar ha sido, es, proteger a las personas activas frente al riesgo de pérdida o carencia de ingresos suficientes para subsistir.

Con este objetivo se establecieron durante los años inmediatamente posteriores a la II Guerra Mundial, dos tipos de mecanismos de garantía de ingresos para este colectivo: los seguros de desempleo y las ayudas económicas asistenciales. Estos mecanismos fueron concebidos para tiempos de expansión económica en los que el desempleo era, por lo general, una situación breve, fruto de ajustes y desajustes del mercado, que en el plazo de un año solía resolverse. Los excluidos del trabajo asalariado "normal" eran, en cierto sentido, residuales<sup>3</sup>.

**Los seguros de desempleo** se diseñaron pues, para cubrir este tipo de situación. Ello puede apreciarse sin dificultad en los plazos y cuantías de las prestaciones y en el carácter contributivo de las mismas. El propio Lord Beveridge señaló en su Informe sobre *Seguro Social y Servicios Afines* que un desempleo reducido era una premisa básica del Estado del Bienestar, y la única que permitiría al sistema de Seguro Social rendir adecuadamente<sup>4</sup>.

Junto al mecanismo típico de seguro (la prestación por desempleo) los Estados del Bienestar, en general, establecieron programas de **garantía asistencial de ingresos**, que han formado una última red de seguridad para quienes quedaban fuera de la protección del seguro.

Estos programas de ayudas económicas asistenciales se caracterizaban por estar pensados para un sector de la población que debía ser residual, minoritario y de posible inserción. Y siempre dentro de un contexto en el que el trabajo asalariado a sido la forma socialmente "normal" de ganarse la vida, y donde las posibles alternativas al salario por el trabajo, como vivir de la beneficencia, han sido consideradas como elementos de desorden.

En definitiva, desde una concepción clásica de la familia y de las relaciones laborales, los sistemas de Seguridad Social no han conseguido dar una respuesta adecuada a la evolución socio-económica y a los cambios habidos en la estructura familiar. Es esta necesidad evidente de un replanteamiento de los sistemas de protección social y seguridad económica, la que explica la fuerza que esta adquiriendo hoy el debate sobre los distintos modelos de garantía de ingresos mínimos, esto es, sobre la necesidad de garantizar una renta mínima a todo individuo carente de recursos.

## II. LA RENTA MÍNIMA GARANTIZADA. PRINCIPIOS BÁSICOS.

3. Precisamente con la finalidad de superar los desajustes subrayados, han aparecido en los últimos años interesantes propuestas. Propuestas que defienden, en unos casos, una reforma radical de los sistemas de protección social y en otros, reformas parciales de distinto alcance. Entre las primeras hay dos categorías esencialmente, a saber, las que suelen llamarse neoliberales, como **el Impuesto Negativo sobre la Renta**, y las que llamaremos de izquierda, como **la Asignación Universal**<sup>5</sup>.

A pesar de sus diferencias -que son muchas- hay algunos elementos comunes a ambas propuestas, básicamente uno: **la defensa de una simplificación radical del sistema de prestaciones sociales y su reducción a una prestación única y básica financiada a través de los impuestos.**

4. **La Renta Mínima Garantizada**<sup>6</sup>, a diferencia de las dos propuestas anteriores, parte de una premisa fundamental: La existencia de una provisión de servicios básicos por parte del Estado y de la necesidad de que, en los casos a los que aquella protección social no alcance, se estructure un sistema de ingresos mínimos. La RMG aparece así como el último recurso de seguridad de los sistemas de protección social, como el que ha de suplir las carencias de otras medidas y de otras prestaciones.

Su finalidad básica consiste pues, en delimitar un sistema complementario de protección que beneficie a aquellos sectores de la población en los que se produce una ruptura en los procesos habituales de acceso a unos recursos suficientes, ya sean los vinculados al trabajo o, alternativamente, los relacionados con las redes primarias de protección social inscritas en la Seguridad Social, tanto en su vertiente contributiva como no contributiva<sup>7</sup>.

5. Conviene, no obstante, recordar que la Renta Mínima Garantizada, más conocida como Salario Social<sup>8</sup>, no es una idea de hoy. Ha estado presente en la discusión política desde hace décadas; aparece ya entre los clásicos del pensamiento liberal y del socialista y ha tenido su traducción normativa en varios países comunitarios desde hace tiempo, es el caso de Dinamarca, por ejemplo, que bajo la denominación de *Minimun Social*, la materializó en el año 1933.

Asimismo, son muchas las muchas las instituciones europeas e internacionales que han recomendado la adopción de medidas de este tipo. La propia OIT, sitúa la garantía de un ingreso mínimo para todos los ciudadanos como el gran objetivo de la política de Seguridad Social a alcanzar antes del año 2000<sup>9</sup>.

6. Ha sido, sin embargo, la constatación de que en todos los países occidentales, pese a tener un cuerpo de normas de protección social altamente elaboradas, no se ha logrado frenar el desarrollo de importantísimos focos de pobreza y de exclusión social, la que, como se ha visto, ha vuelto a poner sobre el tapete el tema de la necesidad de garantizar una renta mínima, un mínimo social para todos. De este replanteamiento de la eficacia redistributiva de los sistemas de seguridad social, ha resurgido el interés por una vieja propuesta como la Renta Mínima Garantizada y por la urgencia de actualizar y redefinir sus principios fundamentales.

7. El llamado Salario Social se singulariza por ser una **prestación subsidiaria, diferencial y complementaria respecto de las restantes prestaciones sociales**. Son sus destinatarios, esencialmente, jóvenes que no han accedido aun a su primer empleo, trabajadores adultos en situación de paro de larga duración, familias monoparentales, los grupos de marginación tradicional etc., y, sus características fundamentales, las que siguen:

- a) Es un programa complementario de la protección de la Seguridad Social. Se basa en la idea -ya apuntada- de que hay situaciones que no quedan adecuadamente protegidas y sobre las que hay que echar una última red de seguridad. Se aplica, por lo tanto, el principio de subsidiariedad, esto es, la concesión de la prestación sólo se producirá una vez aplicados todos los posibles derechos previstos en el sistema de Seguridad Social.
- b) **Son prestaciones reconocidas como un derecho, pero con algunas características específicas:**
  1. Requieren una demostración de necesidad y una comprobación de medios;
  2. Requieren el sometimiento a una serie de condiciones que suponen un control social sobre la prestación, condiciones que varían de unos casos a otros. En principio, sobre todo en las propuestas más recientes, existe una obligación genérica de buscar empleo, de realizar trabajos de utilidad social o de participar en actividades formativas;
  3. Suelen incluir mecanismos de pérdida de la prestación para los supuestos de uso inadecuado de la ayuda o de incumplimiento de las condiciones a las que se supeditó su concesión.
- c) **Se trata de subsidios diferenciales o complementarios**, que elevan los ingresos propios de la persona o de la familia a un mínimo establecido. Lo que varía de unos casos a otros es la cuantía de la deducción de los ingresos propios, que puede ser completa o sólo parcial, de forma que se estimule a la obtención de ingresos adicionales;
- d) **Se trata de prestaciones universales** dirigidas al conjunto de la población que se encuentra por debajo del que se establezca como ingreso mínimo, pero con algunos mecanismos correctores. Así, son frecuentes ciertas restricciones por límites de edad, en los supuestos en los que el peticionario es un inmigrante o variaciones en la cuantía en favor de ancianos o minusválidos;
- e) **Son prestaciones que suelen otorgarse de forma ilimitada en el tiempo** mientras se mantengan las circunstancias que motivaron su adjudicación<sup>10</sup>;
- f) Por último, **son prestaciones** que, en algunos casos se han articulado jurídicamente como prestaciones de **Asistencia Social** (es el caso de Dinamarca, Alemania, Irlanda o España), y en otros, **son prestaciones integradas dentro de los sistemas de Seguridad Social** (Bélgica, Francia, Luxemburgo, Gran Bretaña y los Países Bajos)<sup>11</sup>.

### III. LA RENTA MÍNIMA GARANTIZADA EN ESPAÑA: ENTRE LA ASISTENCIA Y LA SEGURIDAD SOCIAL

8. Dentro de esta tendencia general, puede afirmarse, que la RMG ha tenido una amplia aceptación en España. Pese al silencio y a la ambigüedad de los gobiernos centrales, hoy el Salario Social esta ya regulado en todas las Comunidades Autónomas.

La regulación y el tratamiento jurídico que a la RMG se le ha dado en España es, en los aspectos sustantivos, coincidente en las distintas CCAA<sup>12</sup>, y, se ha seguido, el modelo francés, el de la Ley de la Renta Mínima de Inserción vigente en Francia desde el 1 de diciembre de 1988<sup>13</sup>.

Esta ley incorpora, por primera vez y de forma expresa, el llamado **dispositivo de la inserción**, estableciéndose una estrecha vinculación legal entre prestación y contraprestación; y articulándose esta última a través de lo que se conoce como **contratos de inserción**, estipulados entre el beneficiario y la Administración Pública; todo ello con el objeto de promover acciones de desarrollo y búsqueda de la autonomía social, de formación y perfeccionamiento de la cualificación profesional, actividades de interés general, o bien, de inserción en el medio profesional.

Se trata así, de conjurar los efectos "perversos" de este tipo de medidas, los subrayados como "peligros" inherentes a toda política de "mínimos", esto es, hay que evitar que la RM se convierta en una medida benéfico-asistencial más y, por lo tanto, estéril a la larga.

9. Fue, precisamente, la **Comunidad Autónoma Vasca** la pionera a la hora de poner en marcha un programa de ingresos mínimos. El Decreto 39/1989, de 28 de febrero, del Gobierno Vasco, desarrollado por la Orden de 6 de marzo del mismo año, regula la concesión del llamado **Ingreso Mínimo Familiar (IMF)**, medida que se inserta dentro del conocido como Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en Euskadi<sup>14</sup>. En el artículo 1º se define a el IMF en los siguientes términos: es una *ayuda de carácter económico (...), de naturaleza subvencional a fondo perdido, subsidiaria y, en su caso, complementaria de las prestaciones previstas en la legislación vigente (...) destinada a aquellas unidades familiares que carezcan de medios económicos suficientes con que atender las necesidades básicas de la vida (...) y con el fin último de posibilitar la salida de la situación de marginación en la que se encuentran.*

A la Comunidad Autónoma Vasca le siguió Navarra, Cataluña, Galicia, etc., hasta el año 1995 en el que Baleares, única CCAA que no contaba con un "Salario Social" se suma a todas las demás, de manera que puede afirmarse que la RMG ha adquirido carta de naturaleza en todos los territorios autonómicos españoles<sup>15</sup>.

En la Comunidad Valenciana, es el Decreto 132/1990, de 23 de julio, del Consell de la Generalitat, el que introduce las llamadas **Prestaciones Económicas Regladas (PER)**, que son definidas en el artículo 11 como subvenciones de contenido económico y carácter temporal, dirigidas a personas físicas o unidades de convivencia que carecen de medios suficientes de subsistencia, y cuya cuantía es proporcional a los recursos económicos y cargas familiares de la persona beneficiaria.

Se dice, asimismo, que son prestaciones de carácter personal e intransferible cuya percepción comportará la obligación de la persona beneficiaria de participar en las actividades de formación o de cooperación social que se determine en la propuesta de concesión.

No obstante, la puesta en marcha de la Renta Mínima Garantizada por las CCAA no ha estado exenta de polémica. No pocos se han preguntado sobre si el ejercicio de competencias autonómicas en materia de renta mínima está dentro o no de los márgenes competenciales marcados por la Constitución Española.

La respuesta a este interrogante pasa, sin duda, por el análisis de las cuestiones que siguen<sup>16</sup>:

#### 1) El título de legitimación competencial al que han recurrido las Comunidades Autónomas para la puesta en marcha de la Renta Mínima

**10.** La viabilidad constitucional de las disposiciones legislativas autonómicas sobre ingresos mínimos hay que buscarla, así lo han hecho las CCAA, en primer lugar, en el artículo 148.1.20 de la Constitución Española que establece que "*las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias* (entre otras, en materia de) *Asistencia Social*". Se ha configurado pues, *de facto*, a la RMG como una medida encuadrable dentro de la Asistencia Social con las implicaciones que después tendremos la oportunidad de ver.

En segundo lugar, también los Estatutos de Autonomía, si bien con distintos matices, asumen dichas competencias al amparo de la referida posibilidad constitucional<sup>17</sup>:

- a) Así, algunos recogen simplemente la competencia en Asistencia Social, es el caso de los textos estatutarios del País Vasco (art. 10.12), de Cataluña (art. 9.5), de Galicia (art. 27.23), de la Comunidad Valenciana (art. 31.24), el de la Comunidad de Madrid (art. 26.18) y el de Navarra (art. 44.17).
- b) Otros se refieren a competencias exclusivas no sólo en materia de Asistencia Social sino, además, en Servicios Sociales. Es el caso de los Estatutos de Andalucía (art. 13.22), de Castilla-La Mancha (art. 31.1-p), de Canarias (art. 29.7) y de Castilla-León (art. 26.2.18).
- c) Otros asumen competencias exclusivas en materia de "Asistencia y Servicios Sociales" como los textos estatutarios de Asturias (art. 10-p), Cantabria (art. 22.18), Aragón (art. 35.1.19), La Rioja (art. 8.18) y Extremadura (art. 7.1.20).
- d) Por último, el Estatuto de la Región de Murcia se refiere a Bienestar y Servicios Sociales (art. 10.1.-o).

## **2) El modelo de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social y Asistencia Social**

**11. Los artículos 148 y 149 de la CE.** La Constitución Española al tratar en el Título VIII "*De la organización territorial del Estado*" dispone:

- a) Que el Estado tiene competencia exclusiva sobre ciertas materias, entre las que señala "*la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas*" (art. 149.1.17 CE).
- b) Como se ha visto, el texto constitucional establece, asimismo que las CCAA podrán asumir competencias en materia de Asistencia Social (art. 148.1.20).

Una primera ojeada a estos dos artículos podría conducirnos a la conclusión de que nos encontramos ante dos listas de competencias exclusivas y excluyentes de los respectivos poderes autonómico y central, de forma, que las competencias en materia de Seguridad Social se repartirían entre el Estado (legislación básica y régimen económico) y las CCAA (función ejecutiva y legislación de desarrollo que no afecte al elemento económico); y las competencias en materia de Asistencia Social recaería de forma exclusiva en las CCAA, es decir, correspondería a las mismas la posibilidad de legislar tanto a nivel básico como de desarrollo, la potestad ejecutiva y la de organización administrativa.

Sin embargo, una lectura cuidadosa de los artículos 148 y 149, conduciría, sin especiales dificultades, a considerar que estamos ante un panorama de niveles competenciales compartidos. En este sentido, la utilización de conceptos tales como legislación básica, bases, normas básicas, etc., convierte los cotos cerrados de regulación estatal o autonómica en campos abiertos<sup>18</sup>.

Por otro lado, no debe obviarse el artículo 2 de la CE y el principio de solidaridad que en él se consagra como principio informador de todo el sistema autonómico, y que debe conducir a un concepto de cooperación que impide hacer aquella primera lectura de exclusividad de competencias<sup>19</sup>. Ahora bien, también es cierto, que este principio de solidaridad y el que recoge el artículo 149.1.1ª de la CE (el Estado regulará las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales) no debe entenderse de forma que quede desvirtuado el reconocimiento y garantía del "*derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones*"(art. 2 CE)<sup>20</sup>.

## **3) La delimitación del concepto de Seguridad Social y Asistencia Social a los efectos de concretar el contenido material del referido reparto de competencias**

**12. Hacia un nuevo concepto de Seguridad Social.** Si hace unos años, pocos, la distinción entre Seguridad Social y Asistencia Social aparecía con unos contornos nítidos, hoy establecer las fronteras entre uno y otro campo de protección no es tarea, en absoluto, fácil.

Mientras la Seguridad Social funcionó exclusivamente mediante mecanismos asegurativos de carácter contributivo, mientras se mantuvo una relación directa entre cotizaciones y prestaciones, mientras se cubrieron solamente situaciones de necesidad "clásicas", ni la naturaleza, ni el concepto de prestación de la Seguridad Social ni, por consiguiente, su diferenciación del campo de la protección asistencial, planteó especiales dificultades. Ahora bien, desde el momento en el que la Seguridad Social ha asumido funciones y objetivos que no se corresponden con los tradicionales, y desde que desde fuera de la Seguridad Social han aparecido formas de cobertura y de ayuda a personas en situación de necesidad que utilizan procedimientos y técnicas hasta hace muy poco exclusivos de los sistemas de Seguridad Social, la diferenciación entre ambos conceptos, Seguridad Social-Asistencia Social, es cada vez más complicada<sup>21</sup>.

Esta evolución ha supuesto: 1) Desde un punto de vista técnico, la asunción por la Seguridad Social de fórmulas no contributivas y asistenciales de protección social (es ejemplo evidente de esta nueva tendencia, la Ley 26/1990, de 20 de diciembre -hoy refundida en la LGSS<sup>22</sup>-, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas); y 2) desde un punto de vista funcional, la Seguridad Social ha pasado a desempeñar papeles que hasta ahora había asumido la Asistencia Social. Pero, además, todo este panorama de evolución conceptual ha puesto de relieve que algunas prestaciones asistenciales que hoy forman parte de la protección pública de la Asistencia Social, por el sentido subsidiario de esta, tienen constitucionalmente vocación de ser incluidas dentro del sistema de la Seguridad Social, y ello, tanto desde la perspectiva de su contenido objetivo, como desde su ámbito subjetivo<sup>23</sup>.

Quizá, el debate de fondo haya que situarlo, no tanto en la distinción conceptual entre Asistencia Social y Seguridad Social, ciertamente difícil dado el desdibujamiento de los perfiles de ambas instituciones, sino en la posibilidad o no de integración de los niveles de la Asistencia Social dentro de la Seguridad Social<sup>24</sup>.

**13. El artículo 41 de la Constitución Española** establece que *"los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres"*.

No existe unanimidad en la doctrina a la hora de determinar cual es el modelo de Seguridad Social que consagra la Constitución. Para ALARCÓN CARACUEL<sup>25</sup>, de una simple lectura del artículo 41 se puede concluir que el sistema que dibuja la Constitución española es un sistema de tipo asistencial. Sólo un sistema de este tipo puede ir destinado a *"todos los ciudadanos"*, puesto que, por hipótesis, un sistema contributivo protege exclusivamente a quienes hayan cotizado previamente. Además, situar en el centro de la acción protectora la cobertura de las *"situaciones de necesidad"* es característico de un sistema asistencial, que hace abstracción de las concretas contingencias que han podido conducir a esos estados de necesidad, mientras que los sistemas contributivos parten, precisamente, de la predeterminación de un concreto elenco de contingencias protegidas. Finalmente, ALARCÓN, subraya la idea de que incluso el principio de suficiencia es predicable de un sistema asistencial, encontrando serias dificultades en un modelo contributivo, mucho más apegado al principio de proporcionalidad (entre cotizaciones y prestaciones) que al de suficiencia.

En definitiva, la tesis sostenida por ALARCÓN CARACUEL, puede resumirse en lo siguiente: no todas las actividades prestacionales del Estado *tienen que* ser consideradas parte de la Seguridad Social, ahora bien, si *podrían* serlo, y si no lo son, ello depende siempre de factores ajenos a la tipología de las prestaciones. La delimitación entre las que son prestaciones de Seguridad Social y las que no lo son es una simple opción de política normativa que responde a razones históricas pero no a razones conceptuales.

No obstante, la generalidad de la doctrina y también la jurisprudencia<sup>26</sup>, ha coincidido en que un modelo mixto asistencial-contributivo es compatible con el texto constitucional. En este sentido, PÉREZ AMORÓS<sup>27</sup> insiste en que el hecho de que se configure a la Seguridad Social bajo el prisma de la universalidad subjetiva (*"todos los ciudadanos"*), de la generalidad objetiva (*"ante situaciones de necesidad"*), de una acción protectora amplia (*"asistencia"* y *"prestaciones"*), y, en definitiva, el que el repetido texto constitucional se refiera a un nivel complementario (*"la asistencia y prestaciones"*)

*complementarias serán libres*"), son razones suficientes para poder afirmar que el modelo de Seguridad Social recogido en la Constitución es de carácter mixto, esto es, contributivo y asistencial.

Este mismo autor mantiene que la línea sobre la que debe realizarse la esperada reforma de la Seguridad Social es la de ampliar tanto el ámbito subjetivo como el objetivo de la misma, de tal forma, que se incluyan también ciertas prestaciones asistenciales. Ahora bien, ello no excluiría la idea de que no todas las prestaciones asistenciales a las que obligatoriamente debe atender el Estado son propias de la técnica de la Seguridad Social. Si bien es cierto que el último inciso del artículo 41 permite sostener que ciertas técnicas protectoras asistenciales forman parte del nivel complementario de la Seguridad Social, también lo es, que no toda prestación asistencial es propia de la misma.

Esta Asistencia Social excluida del ámbito de la Seguridad Social es, seguramente, aquella a la que se refieren varias normas incorporadas al ordenamiento interno. Por ejemplo, la Carta Social Europea de 18 de octubre de 1961 después de referirse al "*derecho a la Seguridad Social*" (Parte II, art. 12), lo hace al "*derecho a la Asistencia Social*" (Parte II, art. 13), configurándola como una técnica diferente, de carácter público dirigida a la protección de "*toda persona que no disponga de recursos suficientes y no este en condiciones de conseguirlos por su propio esfuerzo o de recibirlos de otras fuentes, especialmente por vía de prestaciones de un régimen de Seguridad Social (...)*".

Sentido diferenciador que se observa, asimismo, en el Convenio nº 102 de 1955 de la OIT sobre "Norma Mínima de la Seguridad Social"<sup>28</sup>.

**14. La exposición de motivos de la Ley 193/1963, de 23 de diciembre (Ley de Bases de Seguridad Social)**, es muy clara: es imprescindible "*generalizar la protección a la población activa en su conjunto*" y, al tiempo, "*contemplar armónicamente las situaciones de necesidad social*" sobre la base de la "*solidaridad nacional*" y con la finalidad de "*contribuir eficazmente a una redistribución de la renta total de la comunidad política*".

Se parte, pues, de un concepto amplio de Seguridad Social.

En cuanto a la Asistencia Social, después de subrayar la idea de que "*la Seguridad Social, entendida como sistema de superación de los esquemas clásicos de Previsión y Seguros Sociales, exige inexcusablemente un régimen complementario de sus prestaciones*", se señala que la "*Asistencia Social actuará para paliar o eliminar los estados de necesidad en que puedan incidir las personas incluidas en el campo de aplicación de la Ley cuando no se acredite el derecho a las prestaciones o se haya agotado el tiempo máximo de su disfrute, incluidas las prórrogas, o resulten insuficientes para la satisfacción de las necesidades que las determinan*".

**15. En el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 30 de mayo de 1974**, se da cumplimiento a lo previsto en la exposición de motivos de la Ley de Bases de 1963 en lo que se refiere a la amplitud de la acción protectora<sup>29</sup>. Sin embargo, el principio asistencial queda absolutamente mermado en el artículo 7, de forma que el colectivo protegido va a estar condicionado por el factor profesional<sup>30</sup>.

De otro lado, y por lo que a la Asistencia Social se refiere, también en el artículo 20.2 se la configura como complemento de las prestaciones integradas en la Seguridad Social y, el artículo 36 integra contenidos de la Asistencia Social dentro de la Seguridad Social, al ordenar que "*con cargo a los fondos que a tal efecto se determinen, se podrá dispensar a las personas incluidas en su campo de aplicación y a los familiares y asimilados que de ellas dependan, los servicios y auxilios económicos que en atención a estados y situaciones de necesidad (...)* y, *previa demostración, salvo en los casos de urgencia, de que el interesado carece de los recursos indispensables para hacer frente a tales situaciones*".

Afortunadamente, en el **Real Decreto Ley 1/1994, de 20 de junio**, en la nueva redacción del artículo 7, el Legislador se refiere, implícitamente, a dos niveles de protección, un nivel contributivo y otro no contributivo, que englobaría, obviamente, a aquellos colectivos no condicionados por el factor profesional.

**16. El Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo**, crea, en el artículo 1º (ya derogado) en el apartado 1.3, el Inersos, consolidando la inclusión de los Servicios Sociales dentro del sistema, sin embargo, y dentro de una línea

radicalmente distinta a la representada por la Ley General de Seguridad Social, para la Asistencia Social crea un organismo autónomo, el INAS<sup>31</sup> (art. 1º-2.2), con la intención clara de dejarla al margen de la Seguridad Social<sup>32</sup>.

También **la Constitución** parece consagrar, siquiera formalmente, la diferencia entre Asistencia Social y Seguridad Social, diferenciación que, si bien no es en absoluto clara en el artículo 41, si parece serlo al abordar la cuestión del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en estas materias (artículos 148.1.20 y 149.1.17). En principio, el juego de ambos preceptos podría consolidar la exclusión de al menos una parte de los niveles asistenciales de la Seguridad Social<sup>33</sup>.

**17. La jurisprudencia constitucional.** De esta diferenciación conceptual se ha hecho eco, también, la jurisprudencia constitucional. En este sentido, hay, dos sentencias especialmente ilustrativas. La STCO 146/1986, de 25 de noviembre señala que *"lo que debe entenderse por Asistencia Social, en sentido abstracto, abraza a una técnica de protección fuera del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Uno de estos caracteres típicos es su dispensación por entes públicos u organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que estos sean"*(Fj. 2).

Asimismo, en la STCO 76/1986, de 9 de junio, se recoge la idea de que *"esta Asistencia Social aparece como un mecanismo para grupos de población a los que no alcanza aquel sistema (la Seguridad Social) y que opera con técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social. En el momento actual -con independencia de que la evolución del sistema de Seguridad Social puede ir en la misma dirección- es característica de la Asistencia Social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios"* (Fj. 6).

A propósito de estas dos sentencias, interesa subrayar tres ideas:

- 1) El Tribunal constitucional continua en la línea desintegradora de la Asistencia Social respecto del sistema de Seguridad Social. Se considera a la Asistencia Social como práctica diferenciada de la Seguridad Social, como técnica externa al sistema;
- 2) Fuera de esta declaración de principios, tampoco el Tribunal al definir la Asistencia Social, es capaz de establecer diferencias claras entre esta y la Seguridad Social. Decir hoy que *"es característica de la Asistencia Social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva"*, es decir muy poco en aras de establecer la línea fronteriza entre ambos campos de protección;
- 3) Finalmente, la jurisprudencia parece abrir las puertas a la, ya en marcha, evolución de la Seguridad Social, sin duda, dirigida hacia la superación de la vieja vinculación cotización-prestación y, consiguientemente, orientada, hacia un modelo fundamentalmente asistencial.

**18. La Corte de las Comunidades europeas.** Esta creciente confusión aparece reflejada, también, en los criterios utilizados por la Corte de las Comunidades Europeas a la hora de precisar cuando estamos ante prestaciones pertenecientes al campo de protección de la Asistencia Social y cuando nos movemos en el ámbito de la Seguridad Social y corresponde, por lo tanto, la aplicación de la normativa comunitaria.

Antes de entrar a considerar escuetamente cada uno de los criterios, conviene hacer notar dos ideas manejadas por La Corte en repetidas ocasiones: 1) la naturaleza real de la prestación no deriva, en absoluto, de la calificación que de la misma se haga en la normativa de cada país; y 2) la diferencia entre prestaciones de la Asistencia Social y prestaciones de la Seguridad Social es una diferencia sólo relativa: ciertas prestaciones pertenecen al mismo tiempo al campo de protección de la Seguridad Social y al de la Asistencia Social, dependiendo su inclusión o no en el campo material de aplicación de la legislación comunitaria de una serie de cuestiones que, se dice, es necesario analizar en cada caso concreto.

Los criterios más utilizados por la Corte de las Comunidades Europeas a la hora de establecer diferencias entre ambos tipos de prestaciones son los siguientes<sup>34</sup>:

1) **El carácter del sujeto receptor de la prestación.** Con frecuencia se ha establecido un nexo directo entre la calidad de la persona perceptora de la prestación y la propia naturaleza de la misma. Así, por ejemplo, la calidad de afiliado a un sistema de Seguridad Social se va a reflejar en la naturaleza del propio derecho, incluso si el sujeto receptor de la prestación debatida no es beneficiario directo de régimen alguno de la Seguridad Social, sino derivado (caso del hijo a cargo).



2) **Los caracteres esenciales de la prestación: objetivos, naturaleza, requisitos, condiciones y gestión.** En varios casos la Corte ha señalado que la distinción entre prestaciones de Seguridad Social y asistenciales reposa, esencialmente, en los elementos constitutivos de cada una de ellas y, fundamentalmente, en sus finalidades y condiciones o requisitos de obtención. Deben ser excluidas, sin embargo, para la clasificación de las prestaciones, las características meramente formales.

3) Pero el criterio que con más frecuencia se ha utilizado para distinguir la naturaleza de las prestaciones, ha consistido en **analizar si la normativa nacional que regula una determinada prestación diseña una posición legalmente definida del sujeto protegido fuera de toda apreciación individual y discrecional de necesidades y situaciones personales de aquel.** Esto es, cuando la cobertura de una situación de necesidad, depende fundamentalmente de una comprobación individual y discrecional de parte de la entidad encargada de su gestión sobre el estado real de necesidad del sujeto protegido esta prestación, muy probablemente, será excluida del campo de aplicación de la normativa comunitaria. Estaríamos pues, ante una prestación propia de la Asistencia Social. A sensu contrario, en aquellos casos en los que la prestación se concede a una categoría de personas normativamente predeterminada, que se encuentran en situaciones legalmente definidas y cuya concesión no depende de una apreciación individualizada y discrecional de necesidades, sino que el punto de referencia para esta apreciación es fijado también normativamente, tal prestación sería considerada, a todos los efectos, como una prestación de la Seguridad Social.

#### **4) La naturaleza jurídica de la Renta Mínima. Las posibilidades de intervención del Estado en la regulación de las rentas mínimas.**

19. Parece que nadie en la doctrina duda, de la naturaleza asistencial de la Renta Mínima. En este sentido se afirma, que su condición de prestación de carácter universal y de derecho subjetivo en favor de un colectivo definido por una edad mínima y máxima y por su pobreza demostrada, con el objetivo básico de procurar su inserción social y laboral, es más que suficiente para afirmar que se trata de una prestación asistencial.

Ahora bien, la cuestión se enturbia cuando se trata de establecer si estamos ante una prestación de carácter asistencial que debe incluirse en el nivel complementario de la Seguridad Social o si, por el contrario, estamos ante una prestación que pertenece al ámbito de la Asistencia Social. Dos son, en este sentido, las posiciones doctrinales más significativas:

La primera de ellas se articula en torno a tres ideas nucleares: 1) La actual solución, es decir, la configuración de la Renta mínima como una prestación propia de la Asistencia Social y, por lo tanto, su naturaleza de materia sometida a las competencias exclusivas de las CCAA, es la solución jurídica más correcta y la más acertada en la práctica, si se tiene presente que una prestación asistencial de estas características exige, por definición, una proximidad entre el beneficiario y el poder público responsable.

2) El único título competencial que habilitaría al Estado para intervenir en la configuración de la Renta Mínima es el que proviene de una política que garantice el principio de igualdad de todos los ciudadanos en relación a los derechos y deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE) en cualquier parte del territorio del Estado (art. 139.1 CE), así como, la solidaridad (art. 2 y 138.1 CE). Igualdad, que podría consistir en la fijación estatal de unos mínimos, por encima de los cuales, y en virtud precisamente del derecho a la autonomía, las CCAA podrían actuar libremente de acuerdo con sus políticas de Asistencia Social.

3) La posibilidad de avalar la intervención del Estado en esta materia en base al artículo 149.1.17 de la CE, no es la más ajustada a derecho. En este sentido se insiste en que si en un futuro la reforma de la Seguridad Social ampliará su acción protectora hasta absorber prestaciones asistenciales de las características de la Renta Mínima, habría que preguntarse si no se habría vaciado de contenido el referido artículo 148.1.20 y, en consecuencia, invalidado aquellos artículos de los textos estatutarios autonómicos en los que se asumen competencias en materia de Asistencia Social<sup>35</sup>.

20. Este planteamiento no es compartido por otro sector de la doctrina representado brillantemente por LÓPEZ LÓPEZ<sup>36</sup>. Para esta autora, si partimos de la configuración de la Seguridad Social en los tres bloques señalados por ALARCÓN<sup>37</sup>: 1) prestaciones relativas a la salud, incluyendo tanto a las preventivas como a las recuperadoras, 2) prestaciones económicas, tanto asistenciales como contributivas y 3)

prestaciones técnicas complementarias, los Servicios Sociales y la Asistencia Social, las Rentas Mínimas se situarían dentro del segundo bloque, esto es, dentro de las prestaciones económicas<sup>38</sup>.

Estos tres bloques conformarían unitariamente la materia objeto de distribución del artículo 149.1.17 de la CE. De esta forma, el mencionado artículo podría ser utilizado por las CCAA como título de legitimación competencial en materia de ingresos mínimos, título que es, sin duda, más acorde con un imprescindible modelo no desarticulado de Seguridad Social.

El artículo 149.1.17 de la CE establece una reserva estatal de competencias sobre la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social. Ello significa que la competencia legislativa estatal está limitada materialmente a "lo básico", es decir, a la posibilidad de establecer los principios fundamentales y orientaciones generales de una materia para su regulación. La consecuencia inmediata es que las CCAA podrían articular la Renta Mínima como competencia exclusiva del nivel no básico del artículo 149.1.17 de la CE.

**21.** Dentro de esta posición, ESTEBAN LEGARRETA<sup>39</sup> va más allá y sostiene que la RMG es una prestación no contributiva compleja de desempleo-invalidez, esto es, se trataría de una prestación que garantiza ingresos ante la falta de empleo, con la consideración de que esa falta de empleo es debida a las carencias sociales de sus beneficiarios. Tesis que se apoya, esencialmente, en las premisas que siguen: 1) la evidencia de que la llamada prestación por desempleo no contributiva de Seguridad Social no es propiamente una prestación no contributiva, y, no lo es porque el art. 215 de la LGSS está exigiendo en la mayor parte de los supuestos de concesión de la prestación una cotización previa. Es precisamente esto, lo que facilita la consideración de la RMG como la auténtica prestación por desempleo no contributiva; 2) los sujetos perceptores se encuentran en una situación de "invalidez técnica" ya que las circunstancias sociales en que están inmersos la acercan a las prestaciones no contributivas de invalidez de Seguridad Social; 3) si bien es cierto, que la RMG incluye otras prestaciones de formación y reinserción de los beneficiarios, no es menos cierto que las prestaciones de desempleo comportan a menudo, también, medidas de formación y de reciclaje.

#### **IV. ALGUNAS REFLEXIONES**

**22.** El conocido popularmente como salario social o salario de pobres es, sin lugar a dudas, una medida esperanzadora para aquellos que creemos que todavía es posible trabajar por una sociedad más solidaria. Ahora bien, a nadie se le escapa, que la incursión en el estudio de cualquiera de los aspectos de esta medida, no hace sino poner de manifiesto numerosas inconsistencias y mucha ambigüedad; ambigüedad que salpica a la misma naturaleza jurídica de la prestación.

En efecto, en torno a la naturaleza jurídica de la RMG lo único que parece estar claro es su encuadre entre las prestaciones asistenciales. A partir de ahí todo son puntos oscuros.

Se ha visto la complejidad que entraña determinar si estamos ante una prestación que debe incluirse en el nivel complementario de la Seguridad Social o si, por el contrario, pertenece al ámbito de la Asistencia Social. No se trata, como es evidente, de una distinción caprichosa o puramente académica, las consecuencias en el caso de decantarse por una u otra posibilidad son tan serias como atribuir la competencia exclusiva en materia de rentas mínimas al Estado o a las CCAA.

A esta imprecisión ha contribuido, sin duda, la evolución del mismo concepto de Seguridad Social y, por ende, la del alcance de la Asistencia Social; sin perder de vista un problema añadido, y es que, si bien es cierto que el concepto de Seguridad Social no depende, no se puede hacer depender del factor competencial y del organizativo, no es menos cierto que en esta cuestión está siempre presente la defensa de un cierto "derecho adquirido", que no es otro, que la atribución a las CCAA de la competencia exclusiva en materia de Asistencia Social desde 1978.

**23.** En definitiva, las políticas de mínimos sociales, los llamados comúnmente salarios sociales, no han satisfecho las enormes expectativas que sobre ellos se habían proyectado. Y no podía ser de otro modo. Desde muchos ámbitos se ha querido ver en ellos una panacea, nada más y nada menos, que un principio de solución a los serios problemas de marginación y dualización de las sociedades capitalistas. Todo ello, cuando la aportación básica de este tipo de prestaciones -en absoluto desdeñable por otro lado- ha sido la de

contribuir a trazar un camino ya iniciado por los sistemas de Seguridad Social, el camino hacia la necesaria universalización de la protección social. Ninguna sociedad desarrollada que se precie puede permitirse no atender a un grupo importante de ciudadanos a los que no llegan los sistemas clásicos de seguros sociales y que no disponen de los medios más elementales de subsistencia.

Sólo desde la consideración de estos programas de ingresos mínimos como una etapa transitoria hacia la consolidación de un verdadero derecho ciudadano fundamental a percibir del Estado unos ingresos mínimos con independencia de que se haya incurrido en riesgo alguno, genérico o específico, y liberados, por lo tanto, de la aplicación de los principios característicos de la asistencia social, se puede entender el enorme interés despertado por estas medidas en Europa. En tanto no se produzca la superación de este ciclo intermedio, va ha ser difícil hablar de los salarios sociales como algo distinto a una más del elenco de prestaciones asistenciales, y, más difícil todavía, hablar de los mismos como recursos efectivamente integradores. Conviene pues, so pena de perder el horizonte, no quedarse como *"frente al arcoiris, ni embelesado ni empalagado por las rentas mínimas"*<sup>40</sup>.

## **V. LA CONDICIONALIDAD DE LAS RENTAS MÍNIMAS GARANTIZADAS: EL LLAMADO CORRECTIVO DE LA INSERCIÓN SOCIAL**

Dos son, en la actualidad, los objetivos de las políticas de mínimos garantizados en los países de la Unión Europea:

- 1) Garantizar unos ingresos mínimos a aquellos sectores de población sin recursos o con recursos insuficientes, y
- 2) favorecer la inserción social de los beneficiarios, inserción que se configura, sobre todo, como inserción laboral.

Mientras el primer objetivo constituye el eje central de las políticas de mínimos tradicionales que ponen el acento, esencialmente, en lo asistencial y en lo económico, las llamadas rentas mínimas de última generación se caracterizarían, sobre todo, por el énfasis en la segunda de las dimensiones señalada; en otras palabras, el punto de partida sería, al menos en su formulación teórica, la articulación de un doble derecho: el derecho a unos ingresos mínimos y el derecho a la inserción social<sup>41</sup>.

Se trata de dar respuesta a una de las subrayadas como deficiencias de las políticas de ingresos mínimos, esto es, a el carácter excesivamente monetario de la prestación que impide hacer frente al carácter multidimensional de la exclusión. Y es que en la medida en que la pobreza no es sólo consecuencia de la falta de recursos monetarios sino que, además, está ligada normalmente a toda una serie de carencias que atañen a las esferas de la salud, la vivienda, la formación y el empleo, es imprescindible articular, al lado del ingreso, medidas de acompañamiento y servicios sociales que hagan viable la inserción social y profesional del beneficiario.

Sobre este planteamiento básico ha girado la regulación de la Renta Mínima Garantizada (RMG, en adelante) en Francia, en Luxemburgo y en la mayor parte de las Comunidades Autónomas españolas. En estos países se ha instaurado un sistema contractual (no exento tampoco de críticas como veremos más adelante) basado en un compromiso recíproco entre el beneficiario (de cara a la realización de un proyecto de inserción) y la Administración (de cara a la ayuda de la definición del proyecto y del seguimiento social necesario).

En el resto de los países de la Unión Europea no está expresamente definido el llamado dispositivo de la inserción social. Se interviene o se diseñan políticas en materia de empleo, formación, salud o alojamiento, de forma dispersa y sin un objetivo preciso. No ha habido, hasta el momento, una voluntad clara de coordinación de las acciones sociales a las que pueden acceder los beneficiarios, no existen, en definitiva, auténticos programas de reincorporación profesional en la mayor parte de los sistemas de ingresos mínimos garantizados.

## **VI. LA LEY FRANCESA DE LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN**

Interesa hacer, específicamente, un análisis de la Ley francesa de la Renta Mínima de Inserción (RMI), por dos razones básicas:

- 1) Porque esta ley introduce, como se vio, la originalidad de incorporar por primera vez y de forma expresa el llamado **dispositivo de la inserción**, estableciéndose una estrecha vinculación legal entre prestación y contraprestación, y articulándose esta última a través de los "**contratos de inserción**", estipulados entre el beneficiario y la Administración Pública, y
- 2) porque ha sido esta Ley el modelo seguido en la regulación de la RMG en las diferentes Comunidades Autónomas españolas.

La Ley que consagra por primera vez el conocido como *Revenu minimum d'insertion* (RMI, en adelante), se promulgó el 1 de diciembre de 1988<sup>42</sup> y formula el derecho en los siguientes términos: "Toda persona que, en razón de su edad, de su estado físico o mental, de la situación de la economía y del empleo, se halle en incapacidad para trabajar, tiene derecho a obtener de la colectividad los medios necesarios para atender las necesidades básicas de existencia. La inserción social y profesional de las personas con carencias constituye un imperativo nacional. La Ley quiere ser un dispositivo global de lucha contra la pobreza, que tienda a suprimir toda forma de exclusión, especialmente en materia de educación, empleo, salud y vivienda"(art. 1).

A la Ley, le siguieron cinco Decretos firmados por el, entonces, primer ministro francés, el socialista Michel Rocard. El primero de ellos aborda la cuestión de la determinación y asignación de la RMI, al tiempo que introduce modificaciones en el Código de la Seguridad Social; el segundo establece el importe de la RMI; el tercero introduce, asimismo, modificaciones en el código de Seguridad Social relativas a las condiciones para adjudicar la asignación de alojamiento familiar; el cuarto detalla las condiciones para la elección del domicilio de las personas sin residencia fija que soliciten la RMI y, finalmente, el quinto determina el organismo competente para llevar a cabo el pago de la RMI a los beneficiarios.

Antes de entrar en el análisis de las características de la Renta Mínima de Inserción, puede ser curioso repasar cuales fueron los objetivos y los temores presentes entre aquellos que protagonizaron el debate, la aprobación y la puesta en marcha de esta prestación<sup>43</sup>.

Los objetivos a corto y medio plazo parecían muy claros. Eran dos básicamente: 1) Llegar al máximo número de familias o personas cuyos recursos globales fueran inferiores al monto establecido; y 2) iniciar el camino de la inserción humana, social y laboral de los beneficiarios, básicamente, utilizando como instrumento los contratos de inserción.

Paralelamente, se apuntaban una serie de temores. De un lado, aparecía como imprescindible, la necesidad de que la RMI no se convirtiera en una medida benéfico-asistencial más de carácter paternalista y, de otro, tal medida debía evitar la cronificación de las situaciones de penuria vividas por los beneficiarios así como impedir una eventual desincentivación hacia el trabajo.

Finalmente, "entre pasillos", existía la inquietud de si la implantación de la RMG no podría interpretarse simplemente, como una forma de acallar la mala conciencia de la sociedad francesa frente a la evidencia de la pobreza y de los pobres.

**27.** La Renta mínima de inserción es una prestación asistencial, integrada en el sistema de Seguridad Social francés, que combina un derecho y un contrato en el que quedan condensadas las obligaciones del beneficiario. Son sus características esenciales las que siguen:

#### 1) **Condiciones de acceso:**

- 1) Ser ciudadano francés y/o residir en Francia. Los extranjeros residentes en Francia, con permiso de estancia concedido por tres años o los poseedores de "*un título de la misma duración y que confiera derechos equivalentes*", tendrán derecho a la prestación.
- 2) Ser mayor de 25 años o menor si tiene hijos a cargo o esta esperando su nacimiento.
- 3) Tener unos ingresos inferiores al mínimo establecido (art. 2).
- 4) Comprometerse a participar en determinadas acciones y actividades necesarias para su inserción social y profesional.

- 5) Tener domicilio estable o domiciliarse en una entidad colaboradora. Así la Ley dispone que *una persona sin residencia estable debe, para solicitar el beneficio de la asignación, elegir domicilio ante un organismo autorizado (...).*

Por lo tanto, son poblaciones excluidas, de facto, del disfrute de la prestación las siguientes<sup>44</sup>:

- Los jóvenes menores de 25 años, por entender que en estos casos debe ponerse el acento en los procesos de formación. La Ley excluye expresamente a *"las personas que tengan la condición de alumno, de estudiante o de practicante en un curso de formación (...) a menos que la formación que estén siguiendo constituya una actividad de inserción prevista en el contrato de inserción mencionado en el artículo 36"*.
- Los extranjeros en situación irregular;
- los peticionarios de asilo;
- las poblaciones del medio rural;
- las personas sin domicilio fijo.

## 2) **Derechos de los beneficiarios:**

- Derecho a disponer de unos recursos mínimos sobre la base de un sistema complementario (prestación diferencial), esto es, derecho a una asignación igual a la diferencia entre la cuantía del ingreso mínimo (art. 3) y los recursos de que disponga el beneficiario (art. 4);
- Derecho a la cobertura social para aquellos que no están cubiertos por el seguro de enfermedad, y
- Derecho al subsidio para viviendas sociales.

## 3) **Obligaciones de los beneficiarios: los contratos de inserción.**

El o la solicitante debe comprometerse a participar en las acciones o actividades de inserción acordadas o negociadas con la *Comisión Local de Inserción (CLI)*. En el plazo de tres meses a partir de la concesión de la asignación, debe establecerse un contrato de inserción entre la CLI y aquellos miembros de la familia cuya edad y circunstancias lo permitan.

Este contrato debe indicar (art. 36):

- 1) Todos los elementos útiles para apreciar la situación social, de salud, profesional, financiera y de vivienda de los interesados, y
- 2) El proyecto de inserción en el que pueden participar, los elementos necesarios para desarrollarlo y su calendario.

Los proyectos de inserción propuestos a los beneficiarios y definidos con ellos, pueden consistir en lo siguiente (art. 37):

- 1) Actividades de interés colectivo en una Administración, en un organismo de acogida público, en un organismo asociativo o de finalidad no lucrativa.
- 2) Actividades de inserción en el medio profesional, definidas por convenio con empresas o asociaciones según las modalidades fijadas por vía reglamentaria.
- 3) Participación en cursos destinados a la adquisición o la mejora de una cualificación profesional.
- 4) Acciones destinadas a ayudar a los beneficiarios a recuperar o a desarrollar su autonomía social.

Dentro de estas iniciativas de inserción hay que situar a los llamados **Contratos de Retorno al Empleo (CRE)**, a través de los que se prima a las empresas que den trabajo a un beneficiario de la RMI (subvención por contrato de trabajo a tiempo completo y exención del pago de la Seguridad Social durante 18 meses). Otra posibilidad son los **Contratos de Empleo-Solidaridad (CES)**, auténticos contratos de derecho privado, de una duración determinada y a tiempo parcial.

Por lo que a las **Actividades de Interés General (AIG)** se refiere, los organismos públicos, asociaciones, etc., pueden acoger a los beneficiarios a razón de 120 horas al mes como máximo, con una duración de 3 a 12 meses. Por estas actividades los beneficiarios de la RMI cobran de 5000 a 15.000 ptas., sin que dicha cantidad les sea descontada de la prestación que reciben.

Existen, por último, **empresas llamadas de inserción** que pueden acoger a los beneficiarios de la RMI y prepararles para el acceso al mercado de trabajo en mejores condiciones que las que actualmente poseen. El Estado francés concede ayudas a tales empresas<sup>45</sup>.

El incumplimiento de los contratos de inserción puede suponer la interrupción, suspensión o revisión de la prestación (art. 16).

#### 4) **Cuantía. Modo de cálculo.**

El ingreso mínimo de inserción y la asignación son dos cosas distintas<sup>46</sup>. **El ingreso mínimo** es la cantidad cuya obtención global se asegura y que sirve de límite superior del derecho a la asignación. **La asignación** es la cantidad de dinero que efectivamente recibe el beneficiario.

a) **El ingreso mínimo de inserción** se establece por Decreto y se revisa dos veces al año en función del coste de la vida (art. 3). Además, su cuantía varía según la composición de la familia. Así, existe una cantidad básica para un adulto, fijada por Decreto, a la que se añade un 50% por la segunda persona del hogar, y un 30% por cada persona más, siempre que se trate del cónyuge o cohabitante o de personas a cargo.

b) **La cuantía de la asignación** es la diferencia entre el ingreso mínimo así establecido y los recursos de que dispongan los miembros de la familia. La Ley establece el principio general de que "*el conjunto de los recursos de las personas consideradas para la determinación de la cuantía del ingreso mínimo de inserción será tenido en cuenta para el cálculo de la asignación*" (art. 9). Concretamente, serán tomados en consideración los siguientes:

1- **Los derivados de la obligación alimenticia.** El artículo 23 de la Ley, subordina, además, el pago de la prestación "*a la condición de que el interesado haga valer sus derechos a la aportación de alimentos que le sea debida como obligación instituida (en el código civil) (...) y a las pensiones alimenticias concedidas por el Tribunal al cónyuge que haya obtenido el divorcio (...)*".

2- **Las prestaciones sociales.** Asimismo, "*el pago de la prestación esta subordinado a la condición de que el interesado haga valer sus derechos a las prestaciones sociales, legales, reglamentarias y convencionales*" (art. 23), con excepción de algunas prestaciones específicas (art. 9): subsidio por maternidad, de asistencia a la maternidad, de educación especial para niños minusválidos, por reapertura del curso escolar, becas de estudio, primas para mudanzas, indemnizaciones de accidentes de trabajo y parte del subsidio de alojamiento.

3- **Las rentas de trabajo** van a ser, también, tenidas en cuenta, pero lo van a ser a través de un sistema de *acumulación parcial según un baremo decreciente*<sup>47</sup> que permita salvaguardar el estímulo al trabajo. El sistema es, a grandes rasgos, el siguiente:

- a) A aquel beneficiario, que obtenga unos ingresos por actividad inferiores al 25% de la cuantía de la RMI, se le va a permitir acumular tales ingresos sin que se opere deducción alguna;
- b) A aquellos que obtengan cantidades que se muevan entre el 25 y el 50% de la RMI, se les va a permitir acumular a la cuantía de la prestación hasta un 60% de aquellas;
- c) Si las rentas de trabajo alcanzan el 50-75% de la RMI, la posibilidad de acumulación llegara hasta el 40% de las mismas y
- d) por último, si nos movemos en la banda del 75-100% de la RMI la posibilidad de acumulación de tales ingresos se reduce al 20%.

4- **Asimismo, va a ser tomado en consideración el patrimonio,** y lo va a ser, sobre la base de los ingresos reales que proporcione cuando se trata de una inversión financiera o de arrendamientos de bienes inmuebles por ejemplo, y sobre la base de los ingresos estimados a partir de una evaluación del valor de arrendamiento, cuando se trata de fincas agrícolas o de bienes inmuebles no explotados.

#### 5) **Duración.**

La prestación se concede, en principio, por tres meses, tras los cuales, puede ser renovada por períodos de entre tres meses y un año, por decisión del representante del Estado en el departamento y previo

informe de la Comisión Local de Inserción, informe sobre la puesta en práctica del contrato de inserción que se hubiere estipulado con el beneficiario (art. 14).

#### 6) **Financiación.**

De la financiación propiamente dicha se hace cargo íntegramente el Estado. Ahora bien, para la financiación de las actividades de inserción y de los gastos de estructura, cada Departamento debe incluir anualmente en sus presupuestos una partida mínima del 20% de la suma total ingresada por el Estado en el curso del año precedente, en concepto de subsidio.

#### 7) **Gestión.**

La gestión de la RMI corresponde a las **Comisiones Locales de Inserción**, organismos públicos locales formados por representantes del Estado, del cantón y del municipio de su ámbito, así como por las entidades con competencias en el terreno económico y social.

Son estas comisiones quienes establecen con los interesados los contratos de inserción y conceden o no las prestaciones.

Las acciones de inserción se integran en un programa departamental de inserción aprobado para un período limitado y a propuesta del **Consejo Departamental de Inserción (CDI)**. Es este último un organismo público provincial, copresidido por el representante del Estado en el departamento o provincia y el presidente del Consejo general del departamento, e integrado por representantes de los municipios, cantones, entidades, instituciones y organismos del departamento relacionadas con la actividad económica y social, así como por representantes de las Comisiones Locales de Inserción<sup>48</sup>.

### VII. PROBLEMAS APLICATIVOS DE LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN FRANCESA

**50.** La puesta en práctica de la Ley francesa de la Renta Mínima de Inserción, de 30 de noviembre de 1988 ha evidenciado toda una serie de problemas aplicativos que han ahogado las enormes expectativas puestas sobre esta medida. El tiempo parece haber quitado la razón a aquellos que desde el país vecino, y desde fuera de él, vieron en la RMI un derecho revolucionario un principio de solución a la creciente dualización de las sociedades europeas.

Los datos recogidos en la práctica totalidad de los informes especializados dibujan el siguiente panorama<sup>49</sup>:

- En el primer año de puesta en práctica de la Ley, cerca de medio millón de personas se ha beneficiado de la prestación;
- de entre los beneficiarios predominan las personas solas sobre las parejas, y, de entre estas últimas, son mayoría las parejas sin hijos;
- la edad promedio es de 37'6 años. Sobresale el grupo de edad de 25/29 años. Por el contrario, el grupo de más de 55 años esta muy poco representado;
- el 86'3% de los beneficiarios de la RMI son de nacionalidad francesa. Un 1'4% proceden de países de la UE, y el 12'3% restante son extranjeros de países de fuera de la Unión;
- el nivel de formación de los beneficiarios es más bien escaso. La mitad aproximadamente ha seguido los estudios primarios sin haber obtenido el certificado de estudios. Uno de cada cuatro tiene dificultades para leer o escribir correctamente el francés;
- según la cualificación profesional, los más representados son los obreros no cualificados y los denominados "agentes de servicios" (servicio doméstico, porteros o similares); ambos grupos significan casi la mitad de los que han declarado algún tipo de categoría profesional;
- por lo que respecta a la situación activa de los beneficiarios de la RMI, la primera constatación es que cerca del 60% están parados, inscritos o no en las Oficinas de Empleo francesas. Únicamente un 11% trabaja, bien como asalariado bien por cuenta propia. Un 18% se declara inactivo, con un porcentaje muy elevado en el caso de las mujeres;
- muchos de los beneficiarios hace tiempo que ha perdido su contacto con la vida profesional. Para más de la mitad hace más de tres años de su último empleo. Cerca de dos tercios tiene un pasado profesional

caracterizado esencialmente por la inactividad o el paro, sin haber experimentado nunca un período estable de empleo.

Interesa, no obstante, hacer notar que el perfil del perceptor de la RMI ha sufrido algunas variaciones interesantes. Se ha pasado del protagonismo de un solicitante que acumulaba carencias económicas, sociales, culturales y afectivas, a atender cada vez más las necesidades de personas que demandan esencialmente un trabajo, de manera que es patente la creciente proximidad de los perfiles del demandante de la RMI con el de los demandantes de empleo<sup>50</sup>.

**51.** En otro orden de cosas y al margen de los caracteres generales del grupo de población acogida a la prestación, se ha constatado lo siguiente:

- 1) La mayor parte de estas prestaciones se han canalizado hacia familias que, generalmente, eran beneficiarias de ayudas de otro tipo y para las que la RMI ha sido un complemento de sus ingresos;
- 2) se ha detectado que un número considerable de familias o individuos que podrían haberse acogido a la RMI no lo han hecho, en unos casos por falta de información, en otros por la complejidad del procedimiento administrativo;
- 3) se ha aireado públicamente (Parlamento, medios de comunicación, etc.) la realidad de ese número de familias e individuos que están por debajo de un umbral considerado como mínimo legal de pobreza;
- 4) se da una entrada y salida permanente de beneficiarios, lo que demuestra, en principio, la no cronificación de estas situaciones de pobreza y la no perpetuación pasiva de tales situaciones;
- 5) la implantación de la RMI ha supuesto un notable aumento de los procesos administrativos;
- 6) se constata una notable diferencia en los ritmos de implantación de la RMI en los diferentes Departamentos;
- 7) por lo que respecta a los contratos de inserción, cuantitativamente no son muchos y sus contenidos no están demasiado definidos;
- 8) se constata, además, en estos contratos una notable provisionalidad y un fuerte componente de improvisación.

**52.** En definitiva, parece que no hay duda de que la implantación de la RMI ha supuesto un revulsivo provocador en muchos niveles de la sociedad francesa. Revulsivo que no se ha detenido en el nivel de los debates y de las ideas, sino que ha trascendido a niveles operativos más concretos. Ha servido, por otra parte, para poner sobre la mesa la urgencia de otras medidas complementarias más globales e intersectoriales, en materia de vivienda, formación, cultura, trabajo, sanidad, etc., que arropen de forma consistente a la concesión de la RMI.

Parece claro pues, que lo que podríamos llamar estricta aplicación de la renta ha funcionado; en lo que se refiere al dispositivo de la inserción, aspecto y objetivo fundamental de la Ley, hay todavía un gran reto.

## **VIII. EL CORRECTIVO DE LA INSERCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA**

Como se ha apuntado, siguiendo el modelo francés, la mayor parte de las normas reguladoras de la RMG en España, establecen formalmente una vinculación directa entre la prestación y su correspondiente contraprestación, de forma que, desaparecida esta aquella pierde su razón de ser.

Se trata, también aquí, de impedir mediante un programa personalizado, una excesiva compartimentación o fragmentación de todas las medidas, articulándolas en relación a la finalidad del Programa: la inserción o reinserción. Para ello se condiciona la percepción de la renta a determinadas contraprestaciones que deben ser cumplidas y atendidas por el beneficiario so pena de pérdida de la prestación. Estas medidas de reinserción, de acuerdo con las normas reguladoras, se materializarían mediante contratos personales que permitan establecer tratamientos particulares y medidas individualizadas atendiendo al entorno social y económico de cada persona o unidad familiar.

Es posible, no obstante, apreciar algunas diferencias de concepto en las diversas CCAA. Si bien todos los programas de ingresos mínimos incluyen el llamado dispositivo de la inserción social, en algunos



siguiendo fielmente el modelo francés, este se configura como un derecho, y en otros, se articula esencialmente como una obligación, de forma que sólo se concede la ayuda económica si se realiza el esfuerzo de inserción. Lo cual implica la posibilidad de que cuando la inserción perseguida no se produce - incluso si la razón última es la falta de medios o la inadecuación de los mismos-, se cuestione la necesidad de la prestación y su otorgamiento acentuándose, en definitiva, el carácter de concesión frente al de derecho<sup>51</sup>.

Desde esta perspectiva, y en la medida en que estas prestaciones van esencialmente dirigidas a la reinserción social y laboral de sus beneficiarios y tales programas acompañados en muchos casos de ayudas a tanto alzado, subvenciones y reducciones en la cuota empresarial a la Seguridad Social caso de emplear a determinados perceptores, podría afirmarse que la RMG es una medida de política de empleo<sup>52</sup>.

Ahora bien, también en España la puesta en práctica de estas medidas ha desvelado la escasa virtualidad de la inserción social que en la mayor parte de los casos, como ocurriera en el país vecino, se mueve únicamente en el terreno de las declaraciones de principios.

En efecto, la realidad es sustancialmente distinta: la contraprestación no pasa de tener un carácter formal y coactivo. Nos encontramos, casi siempre, con una obligación que es fundamentalmente retórica, sin soporte administrativo en el que apoyarse y sin definición técnico-asistencial alguna sobre su posible contenido<sup>53</sup>.

Es curioso observar, por ejemplo, la tendencia que se siguió hasta llegar al definitivo Decreto 39/89 por el que se crea el IMF (Ingreso Mínimo Familiar) en el País Vasco. En el primer borrador se indicaba que la Administración y el beneficiario deberían formalizar una RELACIÓN CONTRACTUAL que definiría los derechos y deberes de cada uno de los otorgantes, fijando como posibles obligaciones del beneficiario la prestación de servicios de utilidad social, la asistencia a cursos de formación profesional o todo tipo de actividades tendientes a la búsqueda de empleo.

En un documento posterior se establece que *"el salario social debe responder a la formalización de un COMPROMISO O PACTO que tendrá los efectos jurídicos que en el mismo se estipulen y que responda a la libertad de obligarse que tienen todas las personas..."*.

El Decreto, en su redacción final, se refiere a la obligación de *"realizar las actuaciones que se establezcan como condición en la resolución"*, y en el Reglamento se acepta la posible inexistencia de contraprestación alguna<sup>54</sup>.

No existe, finalmente, ninguna referencia respecto al posible contenido de tales contraprestaciones.

Asimismo, en el Decreto 132/1990 por el que se regulan las Prestaciones Económicas Regladas (PER) en la Comunidad Valenciana, únicamente señala al referirse a la finalidad de las mismas lo siguiente: *"la percepción de estas prestaciones comportara la obligación por parte de la persona beneficiaria de participar en las actividades de formación o de cooperación social que se determinen en la propuesta de concesión en los términos enunciados en el artículo 14 apartado c)"* (art. 12). Y el artículo 14 establece, simplemente, entre las obligaciones del beneficiario la de *"manifestar documentalmente ante la Administración Pública que establezca la medida de inserción, la aceptación y cumplimiento de las actuaciones que se determinen, tendientes a posibilitar la integración del sujeto solicitante"*.

**44.** Esta ambigüedad y esta falta absoluta de definición esta presente en la práctica totalidad de las normas reguladoras de la prestación y llama especialmente la atención porque no estamos hablando de una cuestión "baladí" o accesorio, sino de uno de los aspectos sustantivos de estos programas de ingresos mínimos, precisamente, aquel que debía impedir la conversión del salario social en pura beneficencia pública y permitir, al tiempo, su configuración como una prestación efectivamente integradora.

La ausencia total de programas sectoriales comunitarios o específicos orientados a la inserción, y la falta real de vinculación legal entre prestación y contraprestación, ha reducido, en definitiva, este aspecto sustancial a una afirmación de principios prácticamente inoperante. En este sentido, se puede afirmar con rotundidad que los salarios sociales, hoy por hoy, no han sido un elemento integrador, y no lo han sido porque, la acción interdepartamental (imprescindible) ha sido nula, la regulación normativa inexistente y porque se ha dejado su aplicación al más puro espontaneismo<sup>55</sup>.

## IX. EL DISPOSITIVO DE LA INSERCIÓN SOCIAL: CRÍTICAS

*"Tenemos, sin duda, una tendencia cultural a imponer nuestras propias pautas de comportamiento a otros individuos y a otros colectivos, que se ve reforzada y legitimada cuando los individuos en cuestión nos solicitan ayuda. Es el reflejo de la dama de caridad que se siente en el derecho y también en la obligación de recomendar a sus pobres que no se lo gasten en vino cuando les da limosna"*

Ramón Saizarbitoria

Es sobre este planteamiento de la inserción sobre el que giran la mayor parte de las críticas especializadas que sitúan las causas de la ineficacia de las modernas políticas de mínimos, precisamente, en las profundas contradicciones e incoherencias de este segundo y prioritario objetivo.

### 1) EUZEBY Y EL INMOVILISMO DE LAS INSTITUCIONES.

EUZEBY<sup>56</sup> ha señalado, fruto de la investigación y el análisis de los resultados de la aplicación de la Renta Mínima de Inserción francesa, entre otras, las siguientes dificultades:

1) La inserción debe suponer una movilización de todos los actores locales (organismos sociales, asociaciones, representantes políticos, empresarios, etc.), movilización que no se ha producido y que esta, además, lejos de producirse. ¿Razones?. Existe falta de voluntad política, seguramente porque la pobreza en su más dura expresión difícilmente es una verdadera baza de poder, a lo que hay que añadir el hecho de que los resultados en este campo no son muy visibles a corto plazo, ni fácilmente imputables a tal o cual grupo político. En cuanto a las empresas, parece que el actual contexto de competencia no las empuja a utilizar a este tipo de población desfavorecida y poco cualificada.

2) Los medios financieros que se han presupuestado para costear las actividades de inserción son a todas luces insuficientes y reiteradamente subvalorados. Es imprescindible distinguir a estos efectos dos tipos de gastos: los que afectan a la contratación y formación de las personas encargadas de poner en marcha el dispositivo de la inserción social, y que requieren cualificación y competencia, y los que corresponden a la formación y al seguimiento social de los beneficiarios propiamente dichos. Se trata fundamentalmente de evitar, a costa de un esfuerzo financiero suficiente, aquello que con frecuencia se ha observado en relación a la inserción de jóvenes y de parados de larga duración: cursos de poca cualificación, mal coordinados y que no permitían alcanzar posibilidades reales de inserción.

3) La competencia con otras modalidades de inserción también es, a juicio de la autora antes citada, un factor de limitación de las posibilidades de inserción de los beneficiarios de la RMG. Estos últimos compiten con otros grupos, también beneficiarios de diversas fórmulas de inserción (jóvenes, parados, madres sin empleo...) en un contexto en el que los trabajos de utilidad colectiva se están saturando y en un mercado de trabajo poco dinámico y cada vez más segmentado. Incluso en la hipótesis de un crecimiento económico más favorable, las ofertas de empleo seguirán siendo limitadas y orientadas hacia empleos precarios. Los beneficiarios de la RMG tienen pues, pocas posibilidades de integración en el ámbito de los empleos estables. Cabría, quizás, preguntarse si no se está corriendo el riesgo de presenciar una regresión de la pobreza extrema en beneficio de una pobreza menos evidente pero más insidiosa y vinculada al desarrollo de la precariedad y a la intensificación de la flexibilidad en el mercado de trabajo.

### 2) SANZO Y LA CRÍTICA A LA VINCULACIÓN PRESTACIÓN- CONTRAPRESTACIÓN.

SANZO<sup>57</sup>, va más allá en sus críticas llevándolas a cuestiones más de fondo y de formulación teórica. Señala así, tres contradicciones básicas presentes en los planteamientos de inserción de las actuales políticas de mínimos garantizados:

1) **No hay evidencias empíricas que demuestren la asociación automática entre pobreza y desinserción social crónica.** Más bien al contrario, los estudios disponibles parecen revelar la importancia de la movilidad entre la población pobre, incluso en países en los que están establecidos ingresos mínimos garantizados. Particularmente criticable resulta por ello, el componente de sanción implícito en el contrato de inserción, palpable, de una forma especialmente notable, en la Ley francesa en la medida en que, además de plantear la

contraprestación como una regla general y obligatoria, limita incluso el derecho a la RMI a la aceptación previa de este compromiso. En este planteamiento subyace, como han subrayado numerosos estudiosos del tema, la idea de que la pobreza constituye una falta de habilidades para buscarse la vida, esto es, una situación de incapacidad personal sujeta por ello al paternalismo de la acción directa de la Administración de los servicios sociales. Frente a esta imagen negativa del marginado o del pobre necesitado de tutela social, señala este autor, una visión más positiva de la ciudadanía nos sugeriría la idea de que las mismas medidas de apoyo que se articularían jurídicamente como una contraprestación, podrían llegar a la población destinataria a través de una buena información y de la coordinación de las instituciones afectadas, sin necesidad de establecer medidas coercitivas.

2) Vinculado con lo anterior, **el Ingreso Mínimo de Inserción francés no plantea, además, en lo fundamental, derechos reales como contrapartidas efectivas a la exigencia de contraprestación.** La Administración francesa, y la de la mayoría de países que han puesto en práctica este dispositivo, no plantea siquiera medidas positivas de inserción claras, no se han articulado, hasta ahora, medidas eficaces y con auténtica virtualidad. De esta forma, la contraprestación no queda realmente equilibrada con una formulación explícita de derechos a mecanismos eficaces de integración social y laboral.

3) Por último, **es poco coherente asimilar no dependencia a prestaciones económicas e inserción.** En este sentido, lo que caracteriza realmente al sistema dual que esta consolidándose en Europa, no es tanto la participación o no en el sistema productivo como la forma de participación, o no participación en él. Forzar, sin medidas equilibradoras, la inserción en un contexto social desintegrado, con el peso de la economía sumergida y de los empleos en precario, puede convertir al Estado en un agente de la precarización del mercado de trabajo.

**56. LÓPEZ LÓPEZ<sup>58</sup>** incluye, asimismo, dentro de las necesarias mejoras en la aplicación de los ingresos mínimos, la necesidad de que la formación profesional de los beneficiarios no aparezca como obligación con los efectos de pérdida de la prestación si no se realiza, sino como una medida más de integración social y que no supone sólo la inserción del marginado a nivel laboral. El planteamiento de la formación profesional como obligación -señala- parte ya del incumplimiento por parte del marginado y nos aleja de la dignificación de este sector de población a nivel social.

## X. CONCLUSIONES

No cabe duda de que es éste un tema interdisciplinar y de que, en consecuencia, no resulta fácil en absoluto llevar a cabo la imprescindible tarea de concreción y claridad fundamental en cualquier trabajo de investigación. Y es que son tantas las implicaciones temáticas que van unidas a una medida de este tipo, que son casi infinitas las reflexiones que suscita. Pero sobresalen en este sentido, desde mi punto de vista, tres ideas fundamentales:

**I.** Existe, en general, un absoluto **desconocimiento** sobre el tema; desconocimiento que no sólo alcanza a los potenciales beneficiarios de la prestación.

Y es que sobre el Salario Social se han dicho muchas cosas, muchas y casi siempre contradictorias. Casi todos hemos oído hablar alguna vez del Salario Social, pero no es tarea fácil encontrar a alguien que sepa de su verdadero alcance. De esta forma, hablar de salario social es hablar, para algunos, de caridad, de limosna, de algo destinado exclusivamente a matar el hambre a los pobres de solemnidad; hablar de salario social es, para otros, hablar de amenaza neoliberal, de Freeman, de maquillaje de las malas conciencias.

**II.** Existen en torno a este tema, numerosas contradicciones, numerosas incoherencias y mucha **ambigüedad**. Ambigüedad en la terminología, en los objetivos y en las técnicas para alcanzarlos, ambigüedad también en las valoraciones políticas y en lo que podíamos llamar éticas convencionales, ambigüedad o poca claridad, incluso, en la propia naturaleza jurídica de la prestación<sup>59</sup>.

Pero no termina aquí, la indefinición de los salarios sociales. No hace falta un gran esfuerzo intelectual para percibir que son dos las nociones fundamentales sobre las que se construyen las actuales políticas de mínimos: 1) la noción de necesidades básicas, y 2) la noción de inserción o de reinserción.

La cuestión surge inmediatamente: ¿qué son necesidades básicas?, ¿qué es eso de inserción?, ¿inserción dónde? y sobre todo ¿inserción cómo?.

1) Se ha podido ver a lo largo del estudio que la idea de **necesidades básicas** es fundamental en la construcción de cualquiera de los modelos de rentas mínimas, pero también es fácil constatar que es este, por definición, un concepto indeterminado.

La necesidad no es nunca una característica fija, es un producto social en el que inciden muchas variables. Lo que hoy se consideran necesidades básicas pueden no serlo pasado mañana. Así, si tradicionalmente eran cuatro los conceptos que conformaban el fundamento de la necesidad en sentido sociológico, esto es, alimentos, vestidos, vivienda y empleo, hoy se insiste en la inclusión de la automarginación y la falta de comunicación con el grupo como situaciones generadoras de estados de necesidad.

Pero la cuestión todavía se oscurece más si añadimos aquello que con frecuencia se ha apuntado en el sentido de que algunas necesidades hay que crearlas, esto es, hay que motivar o educar el sentido de la necesidad de muchas personas que, a través de una herencia cultural de siglos, han aprendido a asumir sus problemas con un resignado sentido de la fatalidad.

Y es preciso, finalmente, tener en cuenta la existencia de específicas escalas de valores propias de la cultura de la pobreza y de la marginación que definen, también específicamente, las necesidades<sup>60</sup>.

2) Tanto en la doctrina como en los diferentes textos normativos se insiste en la **necesidad de vincular la prestación económica con una serie de contraprestaciones**. Todo ello desde la convicción de que sólo así la renta puede convertirse en un recurso integrador, evitar efectos perversos tales como la desincentivación hacia el trabajo y la cronificación de situaciones de marginalidad y, en definitiva, dejar de engrosar la lista de las prestaciones económicas o puramente asistenciales.

Ahora bien, la aplicación práctica del dispositivo de la inserción ha puesto de manifiesto, entre otras cosas, lo siguiente<sup>61</sup>:

- 1) Se habla de inserción y no se dispone de los medios financieros y humanos correspondientes a esta exigencia;
- 2) Se habla de inserción y no se hace nada por cambiar el marco reglamentario en el que se ha de actuar;
- 3) Se habla de inserción y no se estimula suficientemente al beneficiario a seguir los programas puestos a su disposición.

Esta incoherencia práctica, no hace más que poner de manifiesto la falta de consistencia y de fundamentación teórica del esperanzador dispositivo. Y es que esta, que puede ser, sin ignorar sus deficiencias, una medida interesante, podría fracasar si los fundamentos que la sostienen no son sólidos, si están contruidos sobre ideas preconcebidas o si no han sido suficientemente reflexionados. Y hay indicios suficientes para sospechar que la necesaria labor previa de reflexión teórica no se ha llevado a cabo con el rigor y la solvencia requerida.

La inserción ha sido en general un expediente político, es un proceso de política pública impreciso<sup>62</sup>. Como se habrá podido constatar, es muy frecuente, en la literatura sobre el tema, oír hablar de inserción, reinserción, social, profesional, laboral... Se maneja constantemente el concepto de inserción sin que haya sido definido con unos contornos nítidos; es algo así como los dogmas de fe en los que parece imprescindible creer y también fundamental, no cuestionar. Y es seguramente esta indefinición la que conduce a aquel que con interés se acerca al tema a plantearse toda una serie de interrogantes que se mueven, fundamentalmente, en el marco teórico en el que se desarrolla la idea de inserción, pero también e inevitablemente, en el mismo espacio normativo en el que se ha intentado plasmar este mecanismo, interrogantes o dudas que cabría situar en tres grupos:

1) No acaba de quedar claro porque hay que establecer necesariamente una sinonimia entre inserción e inserción laboral o profesional. Es como si el empleo hubiera creado la idea, quizá más bien la ilusión, de integración. Parece pues que sin empleo, lazo de unión con el mercado de trabajo y la actividad productiva, no hubiera otra forma de autoafirmación social.

Posiblemente, habría que empezar por preguntarse si se está manejando un concepto de inserción ajustado a la sociedad en que vivimos; a una sociedad que se flexibiliza, que se precariza, que se vuelve marginal a sí misma<sup>63</sup>; a una sociedad en la que el empleo remunerado ha dejado de ser una garantía de renta y de acceso a la protección de la Seguridad Social y en la que, en definitiva, el trabajo por cuenta ajena está en camino de dejar de ser un elemento definitorio y un canal seguro para garantizar autoafirmación, independencia o inserción.

¿Es posible, y de qué modo, la inserción en un mundo que vive precisamente una crisis estructural de empleo?. Pudiera parecer que se está tratando simplemente de parchear o de apuntalar viejas estructuras, viejos planteamientos, ignorando la ruptura que se ha producido de hecho (y también de derecho en algunos casos) en los tradicionales binomios renta-trabajo, actividad laboral-prestaciones, crecimiento económico-empleo laboral, mercado de trabajo-seguridad económica.

Como señala OFFE<sup>64</sup>, estamos cada vez más cerca de la superación de la vinculación existente hasta ahora entre ingreso y trabajo realizado, rasgo fundamental de todas las sociedades de mercado.

El viejo principio que subraya que aquel que no trabaja, no comerá, sólo tiene sentido en la medida en que existan oportunidades adecuadas para adquirir los artículos de primera necesidad por medio del trabajo. Si deja de ser así, es obvio que para satisfacer las necesidades de los ciudadanos será necesario distribuir las ganancias sobre el trabajo de otro modo distinto que a través del intercambio de trabajo por salario, seguridad social y los sistemas familiares basados en dicho intercambio<sup>65</sup>.

2) En otro orden de cosas, tampoco queda clara la cuestión de cuáles son o cuáles pueden ser los efectos de los posibles mecanismos de inserción en el mercado de trabajo y, por consiguiente, desde qué ámbitos puede interesar estimular o, por el contrario, persuadir de la adopción de medidas más concretas. No se han estudiado con rigor aspectos tales como la incidencia real de esta medida en los incentivos a trabajar, los efectos que tiene sobre los trabajadores no beneficiarios o si pudiera o no afectar a la creación de empleo por parte de las empresas, facilitando la aceptación de empleos a tiempo parcial y produciendo una disminución de costes salariales etc.

3) Quizá, por último, sería interesante tal y como señala MILANO, estudiar la viabilidad de la Renta Mínima Garantizada como motor de un nuevo modelo de desarrollo económico, como instrumento que impulse el desarrollo de actividades socialmente útiles actualmente consideradas improductivas, como instrumento que estructure una oferta y haga emerger una demanda que actualmente no puede ser cubierta en las condiciones en que producen las empresas.

<sup>1</sup> ULRICH K. PREUSS: "La crisis del mercado de trabajo y las consecuencias para el estado social", *Derecho y economía en el estado social*, Madrid, Eusko Jaurlaritza-II, Congreso Mundial Vasco, ed. Tecnos, 1988.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> Vid. LAPARRA NAVARRO, M. et al.: *El salario social sudado* Madrid, ed. Popular, 1989.

<sup>4</sup> "440. Hay cinco razones para decir que un sistema de seguro social satisfactorio presupone el mantenimiento del empleo y la prevención del desempleo masivo (...).

Primero, el pago de prestaciones en metálico incondicionales, como un derecho durante el desempleo, es una provisión satisfactoria sólo para cortos períodos de desempleo; después de esto, la ociosidad completa, aunque se cuente con un ingreso,

desmoraliza. De acuerdo con esto, la propuesta del Informe es hacer que la prestación de desempleo este condicionada, después de un cierto período, a la asistencia a un centro de trabajo o de aprendizaje. Pero esta propuesta será impracticable si hay que aplicarla a millones o a cientos de miles de hombres.

**Segundo, la única prueba satisfactoria del desempleo es un ofrecimiento de trabajo. Esta prueba falla en el caso del desempleo masivo (...).**

Tercero, el estado del mercado de trabajo tiene un peso directo sobre la rehabilitación y el restablecimiento de las personas enfermas o accidentadas (...). En tiempos de desempleo masivo aquellos que reciben las indemnizaciones compensatorias no sienten urgencia para encontrarse bien y abandonar la ociosidad (...).

Cuarto, y lo más importante, la seguridad en el ingreso, que es todo lo que puede ser dado por el seguro social, es una provisión tan inadecuada para la felicidad humana que ponerla como la única base, a la medida principal para la reconstrucción, no parece que merezca la pena. Debería ser acompañada por una declarada determinación de utilizar los poderes del Estado, hasta el límite que fuera preciso, para asegurar para todos, no ciertamente una absoluta continuidad en el trabajo, sino una razonable posibilidad de empleo productivo.

Quinto, aunque debería estar dentro de la capacidad de la comunidad soportar el costo de la totalidad del Plan de Seguridad Social, el costo es grande y, si al costo necesario se añade el coste despilfarrado, puede convertirse en insoportable. **El desempleo, tanto debido al incremento de los gastos en prestaciones como a la reducción de los ingresos para afrontar dichos costes, es la peor forma de despilfarro"**

*Seguro Social y Servicios Afines. Informe de Lord Beveridge, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 1989, pág. 274.*

<sup>5</sup> El llamado **Impuesto Negativo sobre la Renta**, que encuentra su base teórica más brillante en MILTON FRIEDMAN, consiste básicamente en lo siguiente: Todas los ciudadanos, o más exactamente, todas las unidades fiscales (familias), deberán declarar por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; pero aquellos que no alcancen un cierto nivel de renta, en lugar de pagar, percibirán un ingreso del Estado. La cuantía de esa cuota sería la del umbral del mínimo garantizado menos una parte de los ingresos familiares caso de que los hubiera.

El **subsidio Universal** -también llamado Asignación Universal Incondicional, Salario Ciudadano, etc.- se construye en torno a un principio fundamental: la sustitución de todas las prestaciones sociales existentes por una asignación económica que se abonaría a todos, a título individual y sin consideración de los ingresos. De modo que se trataría: 1) de un subsidio independiente de la situación familiar - lo que no excluye la introducción de ajustes en la cuantía en función de la edad, grado de minusvalía, etc.-; 2) independiente de la voluntad de aceptar o no un empleo y 3) independiente de la percepción de ingresos, cualquiera que sea su naturaleza y monto. *Vid. al respecto, EUZEBY, CH.: "El Ingreso Mínimo Garantizado: experiencias y propuestas", en Revista Internacional del Trabajo, vol. 106, nº3, 1987.*

<sup>6</sup> En adelante, RMG.

<sup>7</sup> SANZO, L.: "La eficacia de las políticas de mínimos garantizados en la CEE", *Nuevas necesidades, nuevas prestaciones, IV Jornadas de Economía de los Servicios Sociales*, ed. Asociación de Economía de la Salud, Barcelona, 1990.

<sup>8</sup> Se ha señalado, con frecuencia, la imprecisión, no sólo jurídica sino también sociológica de la denominación "salario social". Entre otras cosas, por las connotaciones de relación laboral "tradicional" que pudiera llevar aparejadas tal expresión. Sin embargo, es este el nombre con el que los medios de comunicación españoles designan a lo que en la Unión Europea se conoce como "Renta Mínima" o "Ingreso Mínimo". No obstante, cuesta trabajo eludir la tentación de establecer ciertos paralelismos, sobre todo, desde que las distintas legislaciones incorporan expresamente el llamado "correctivo" de la inserción social. En efecto, los beneficiarios percibirán una prestación económica periódica siempre y cuando den satisfacción a las contraprestaciones que la Administración Pública competente establezca: cursos de formación, de reciclaje profesional, realización de actividades de interés social o de inserción en el medio profesional. Parece pues que el "salario social" es una suerte de retribución a través de la que la Administración "premia" los esfuerzos de los marginados por insertarse.

<sup>9</sup> *La Seguridad Social en la perspectiva del año 2000*, OIT, Ginebra, 1984. Son, también, varias las Resoluciones del Parlamento Europeo que recomiendan que se "estimule la instauración en todos los Estados miembros de una renta mínima garantizada para favorecer la inserción de los ciudadanos más pobres en la sociedad" (Resoluciones de 16 septiembre y de 16 de noviembre de 1988, de 15 de marzo y de 22 de noviembre 1989, etc.).

En el mismo sentido se pronunció la Comisión de las Comunidades Europeas (Documento de 16 de septiembre de 1986), así como el Comité Económico y Social (Informe de 15 de marzo de 1989).

Interesa mencionar, por último, los arts. 4 y 39 de el Proyecto de Código de Lovaina que, aunque finalmente no viera la luz, ha constituido un importante punto de referencia para muchas propuestas posteriores, y, la Carta Europea de Derechos Sociales Fundamentales aprobada en Estrasburgo el 8 y 9 de diciembre de 1989. En ella se subraya que los sistemas de protección social, "según las modalidades de cada país, deben garantizar que las personas excluidas del mercado de trabajo por no haber podido acceder a él o por no haber podido reinsertarse en el mismo y que estén desprovistas de medios de subsistencia, han de poder disfrutar de prestaciones y recursos suficientes adaptados a su situación personal".

<sup>10</sup> LAPARRA NAVARRO, M.: *op. cit.*, pág.22

<sup>11</sup> Véase, PIETERS, D.: *Introducción al Derecho de la Seguridad Social de los países miembros de la Comunidad Económica Europea*, ed. Cívitas, Madrid, 1992.

<sup>12</sup> En adelante, CCAA.

<sup>13</sup> Ley 88/1988, de 1 de diciembre de 1988, modificada por la Ley 92/677, de 17 de julio de 1992.

<sup>14</sup> Véase, "El Plan de Lucha contra la Pobreza en Euskadi, especial consideración del Ingreso Mínimo Familiar", en *Documentación Social*, nº 76, 1989.

<sup>15</sup> Vid. ROJO TORRECILLA, E.: "Informe sobre la regulación jurídica de la renta mínima de inserción en las Comunidades autónomas", en *El Proyecto*, nº 15 y 16, julio-septiembre, 1991. Asimismo, AGUILAR, M., GAVIRIA, M. y LAPARRA, M.: *La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas*, Madrid, Fundación FOESSA, 1994.

<sup>16</sup> Vid. PEREZ AMOROS, F.: "La Renta Mínima en el contexto estatal: ¿Qué posibilidades tiene el Estado de intervenir en la configuración y regulación de la Renta Mínima?", en *Documentación Social*, nº 78, 1990.

<sup>17</sup> Vid. LOPEZ LOPEZ, J.: "El artículo 149.1.17 CE como título de legitimación competencial para las CCAA en materia de renta mínima", en *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 48, julio-agosto 1991.

<sup>18</sup> LOPEZ LOPEZ, J.: *op. cit.*, pág.78.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> PEREZ AMOROS, F.: *op. cit.*, pág.76.

<sup>21</sup> Vid. PEREZ DEL RIO, T.: "El concepto de prestaciones de Asistencia Social establecido por la Corte de las Comunidades Europeas y la normativa española", en *Temas Laborales*, nº 7, abril-junio 1986. Asimismo, AAVV: *Seguridad Social y Protección Social: Temas de Actualidad*, ed. Marcial Pons, Madrid, 1996; y HURTADO GONZALEZ, L.: "Seguridad Social versus Protección Social", en *Actualidad Laboral*, nº13, 27 marzo-abril, 1995.

<sup>22</sup> Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social.

<sup>23</sup> RODRIGUEZ PIÑERO, M.: "Pensiones no contributivas de Seguridad Social y Asistencia Social", en *Temas Laborales*, nº16 1988. En el mismo sentido, VALDES DAL-RE, F.: "Estado Social y Seguridad Social" (I) y (II), en *Relaciones Laborales*, nº22 y 23, 1994.

<sup>24</sup> LOPEZ LOPEZ, J.: *Op. cit.*, pág.79.

<sup>25</sup> ALARCON CARACUEL, M.R.: "La integración de los Servicios Sociales y la Asistencia Social en la Seguridad Social", en *Temas Laborales*, nº 7, 1986; "Hacia el Derecho de la Protección Social", *Seguridad Social y Protección Social: Temas de Actualidad*, ed. Marcial Pons, Madrid, 1996, trabajo este, en el que ALARCON CARACUEL se pregunta sobre el sentido de seguir defendiendo hoy aquel concepto omnicompreensivo de Seguridad Social capaz de integrar las más diversas manifestaciones de la actividad prestacional del Estado o si, por contra, ese papel globalizador puede jugarlo, diez años después, un nuevo concepto, la Protección Social -escrita con mayúsculas-.

<sup>26</sup> STC 134/1987, de 21 de junio. Vid. un comentario a esta sentencia en ALONSO OLEA, M.: *Jurisprudencia constitucional sobre Trabajo y Seguridad Social*, ed. Cívitas, Madrid, 1988, págs. 264 a 276.

<sup>27</sup> PEREZ AMOROS, F.: *Op. cit.*, pág.76.

<sup>28</sup> Notesé, que se trata de textos normativos con bastantes años y, si bien es cierto que continúan vigentes, el debate sobre la necesidad de un replanteamiento del concepto de Seguridad Social, y, unido a ello, la redefinición de la Asistencia Social es relativamente reciente.

<sup>29</sup> Vid, art.20.

<sup>30</sup> Notesé, que ambos artículos, el 7 y el 20 fueron derogados en su día por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.

<sup>31</sup> El INAS fue suprimido por la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985 (BOE de 31 de diciembre).

<sup>32</sup> LOPEZ LOPEZ, J.: *Op. cit.*, pág.78.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> Se ha seguido, en lo fundamental, a PEREZ DEL RIO, T.: "El concepto de prestaciones de asistencia social establecido por la Corte de las Comunidades Europeas y la normativa española", en *Temas Laborales*, nº 7, abril-junio 1986.

<sup>35</sup> Por todos, PEREZ AMOROS, F.: *Op. Cit.*, pág. 76.

<sup>36</sup> LOPEZ LOPEZ, J.: *Op. cit.*, pág.78.

<sup>37</sup> ALARCON CARACUEL, M.R.: *Op. cit.*, pág.83.

<sup>38</sup> En este mismo sentido, ALARCON CARACUEL insiste en que las RMG se han acogido al título competencial de la Asistencia, pero podrían haber sido dispensadas sin impedimento alguno por la Seguridad Social ("Hacia el Derecho...", *op. cit.*, pág.18).

<sup>39</sup> ESTEBAN LEGARRETA, R.: "Comentario a algunos aspectos conflictivos de la Renta Mínima de Inserción", *Seguridad Social y Protección Social: Temas de Actualidad*, ed. Marcial Pons, Madrid, 1996.

<sup>40</sup> ESTIVILL, J.: "Las ambivalencias de las rentas mínimas", en *Documentación Social*, nº78, 1990.

<sup>41</sup> SANZO, L.: "La eficacia de las políticas de mínimos garantizados en la Comunidad Económica Europea", *Nuevas Necesidades, Nuevas Prestaciones*, IV Jornadas de Economía de los Servicios Sociales, 21-23 de marzo, ed. Asociación de Economía de la Salud, Barcelona, 1991.

<sup>42</sup> Publicada en el *Journal Officiel de la Republique Française*, de 3 de diciembre de 1988 y modificada por la Ley 92-677, de 17 de julio de 1992.

<sup>43</sup> Vid, DE LA HOZ, J.M.: "Un año de aplicación de la RMI en Francia: el inicio de un largo y complejo camino", en *Nuevas necesidades, nuevas prestaciones*, IV Jornadas de Economía de los Servicios Sociales, ed. Asociación de Economía de la Salud, Barcelona, 1991.

<sup>44</sup> Vid. SERGE, M.A.: "La Renta Mínima de Inserción. Ley de la RMI. Aspectos evaluativos", en *Documentación Social*, nº 78, 1990.

<sup>45</sup> DE LA HOZ, J.M.: *op. cit.*, pág. 63.

<sup>46</sup> LAPARRA NAVARRO, M. *et alt.* : *El salario social sudado*, ed. Popular, Madrid, 1989, pág. 22.

<sup>47</sup> Vid, EUZEBY, CH.: "El ingreso mínimo garantizado: experiencias europeas", en *Prestaciones no contributivas y lucha contra la pobreza*, ed. Instituto Sindical de Estudios, págs. 157 a 176.

<sup>48</sup> LAPARRA NAVARRO, M.: *op. cit.*, pág.22. Vid, asimismo, sobre el tema PICARD D.: "La Renta Mínima de Inserción en Francia", en *La inserción sociolaboral a debate*, ed. Popular, Madrid, 1993, págs. 116 y ss.

<sup>49</sup> Se ha seguido en lo fundamental a DE LA HOZ, J.M.: "Un año de aplicación de la RMI en Francia: El inicio de un largo y complejo camino", *op. cit.*; Asimismo, "Le Revenu Minimum D'Insertion", *Economie et Statistique*, nº252, marzo, 1992 (número monográfico).

<sup>50</sup> Vid ROJO TORRECILLA, E.: "Protección social y Rentas Mínimas de Inserción (de la cobertura económica al derecho de la ciudadanía)", en AAVV: *Seguridad Social y Protección Social: Temas de Actualidad*, ed. Marcial Pons, Madrid, 1996, pág. 123.

<sup>51</sup> Vid Informe 8/1996 del CES, *La pobreza y la exclusión social en España*, Madrid 1997, pág.80.

<sup>52</sup> Vid, ESTEBAN LEGARRETA, R.: "Comentario a algunos aspectos conflictivos de la Renta Mínima de Inserción", en *Seguridad Social y Protección Social...*, *op. cit.*, pág.145.

<sup>53</sup> AGUIRRE ELUSTONDO, J.A.: "Evaluación del primer año de implantación del Ingreso Mínimo Familiar en el País Vasco", *Nuevas Necesidades, Nuevas Prestaciones*, *op. cit.*, pág. 134.

<sup>54</sup> *Ibidem.*

<sup>55</sup> *Ibidem.*

<sup>56</sup> EUZEBY, CH.: *op. cit.*, pág.29.

<sup>57</sup> SANZO, L.: *Op. cit.*, pág.118.



<sup>58</sup> LOPEZ LOPEZ, J.: "El artículo 149.1.17 CE como título de legitimación competencial para las Comunidades Autónomas en materia de renta mínima, en *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº48, julio-agosto, 1991, pág.78.

<sup>59</sup> Algunos de los pronunciamientos que en torno a este tema se han producido en nuestro país, son ciertamente curiosos. RAMIREZ IZQUIERDO, por ejemplo, del PSOE, dijo lo siguiente: "*Si aceptamos que se institucionalice un conformismo entre los que no tienen suficiente porque se les proporciona algo para que vayan tirando, flaco servicio haremos a los afectos y al conjunto de la sociedad. Nosotros queremos combatir el contexto social, atacando no sólo los efectos sino también las causas que producen las situaciones de marginación social*".

Siguiendo el mismo planteamiento, la ex ministra de Asuntos Sociales, MATILDE FERNANDEZ señaló en su momento y a propósito de este tema: "*Yo vengo de una clase trabajadora y la vida no me la han dado hecha, por eso me parece que hay que tener cultura de evitar la pereza*". Detrás de esta frase se esconde, sin lugar a dudas, una idea peligrosa, aquella que considera a los marginados, a los sin nada, un ejército de vagos incapaces de procurarse los más elementales medios de subsistencia. Es la misma filosofía implícita en aquella expresión que todos hemos escuchado alguna vez de que el que no trabaja es por que no quiere. La Ministra recurrió, también, a un viejo aforismo chino para rechazar el proyecto del Gobierno Vasco de instaurar un ingreso mínimo familiar: "*hay que enseñar a pescar y no dar el pez*".

Al respecto, MARAVALL GOMEZ de Izquierda Unida subraya la siguiente idea: "*esta claro que de lo que se trata es de garantizar a todos los ciudadanos el acceso y el desempeño de un trabajo digno y suficiente, la caña y el saber pescar. Pero es que, aun suponiendo que se abriera a medio plazo una política activa de creación de empleo: ¿qué hacemos mientras tanto con los pobres y marginados? ¿qué coman, vivan, tengan hijos y subsistan con promesas y filosofías de que el salario social es un parche y que lo importante es tener la caña y saber pescar?*". "*No podemos ocultar, sin embargo, que el salario social podría ser la coartada ideológica para tranquilizar conciencias y mantener el status quo social de las sociedades desarrolladas de occidente. Que esto pudiera ser así no debe paralizarnos en disquisiciones bizantinas*".

<sup>60</sup> SAIZARBITORIA, R.: *Nuevas Necesidades...*, op. cit., pág. 43.

<sup>61</sup> ALIENA MIRALLES, R.: "A la sombra de Speenhamland: Una perspectiva histórica para el ingreso mínimo de inserción", en *Documentación Social*, nº 78, 1990.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

<sup>63</sup> ALIENA MIRALLES, R.: *Op. cit.*, pág.129.

<sup>64</sup> OFFE, CL.: *Disorganized Capitalism*, Oxford, Polity Press, 1985.

<sup>65</sup> *Ibidem*.