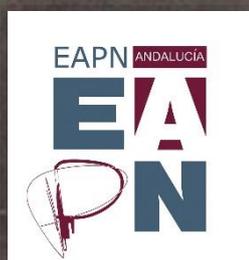




**EVALUACIÓN Y PROPUESTA DE
MODIFICACIÓN DEL DECRETO-LEY 3/2017, DE
19 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE REGULA LA
RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN SOCIAL EN
ANDALUCÍA**

RED ANDALUZA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL



RMISA

RMISA



**RED ANDALUZA
DE LUCHA CONTRA LA POBREZA
Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL**

EAPN ANDALUCÍA

RMIS A

COORDINACIÓN:

**Alfredo Castillo Manzano
Pilar Gil Martínez**

EQUIPO INVESTIGADOR:

**Carlos Haynes Campos
Martha Daniela Heredia Talavera
Mar Llopis Orrego
Jorge Elías Ollero Perán**

FINANCIA:

**Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación
Junta de Andalucía**

ÍNDICE

PRÓLOGO	7
PRESENTACIÓN DEL INFORME	9
1. JUSTIFICACIÓN	15
2. CONTEXTUALIZACIÓN	23
2.1. POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA	23
2.2. EL CASO ANDALUZ	33
2.3. LOS SISTEMAS DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN: DE EUROPA AL MOSAICO AUTONÓMICO ESPAÑOL.....	35
2.4. ANTECEDENTES NORMATIVOS EN ANDALUCÍA: EL INGRESO MÍNIMO DE SOLIDARIDAD.....	41
2.5. MARCO NORMATIVO ACTUAL: LA RMISA EN EL CONTEXTO DE LA LEY 9/2016, DE 27 DE DICIEMBRE, DE SERVICIOS SOCIALES EN ANDALUCÍA	45
3. ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	63
3.1. TRIANGULACIÓN COMO ESTRATEGIA METODOLÓGICA	63
3.2. ANÁLISIS / EVALUACIÓN DE LA RMISA: PARADIGMA CUANTITATIVO	66
3.3. ANÁLISIS / EVALUACIÓN DE LA RMISA: PARADIGMA CUALITATIVO	68
3.4. INDICADORES/CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	73
4. ANÁLISIS CUANTITATIVO: LA GESTIÓN DE LA RMISA	79
4.1. INTRODUCCIÓN	79
4.2. GESTIÓN DE SOLICITUDES	81
4.3. SITUACIÓN DE LOS PLANES DE INCLUSIÓN SOCIOLABORAL	106
4.4. CUANTÍAS ECONÓMICAS	113
4.5. PERFIL DE LA PERSONA USUARIA DE RMISA	115
4.6. RESUMEN DATOS CUANTITATIVOS MÁS SIGNIFICATIVOS	119
5. ANÁLISIS CUALITATIVO	127
5.1. LA IMPORTANCIA DEL DISCURSO EN EL PROCESO DE EVALUACIÓN DE LA RMISA.....	127
5.2. PUESTA EN MARCHA DE LA RMISA	129
5.3. DERECHOS DE LAS PERSONAS TITULARES Y PERSONAS BENEFICIARIAS	131
5.4. DIFICULTADES EN EL PROCEDIMIENTO	135
5.5. PLANES DE INCLUSIÓN SOCIOLABORAL	149
5.6. COORDINACIÓN Y SEGUIMIENTO.....	154

5.7.	ADECUACIÓN DE RECURSOS	157
5.8.	DEFINIENDO EL DECRETO-LEY	171
5.9.	A MODO DE CONCLUSIÓN.....	183
6.	ESTUDIO NORMATIVO COMPARADO	189
6.1.	INTRODUCCIÓN	189
6.2.	DESCRIPCIÓN INDIVIDUALIZADA DE LAS NORMATIVAS AUTONÓMICAS	191
6.3.	COMPARATIVA	270
6.4.	CONCLUSIONES DEL PANEL DE PERSONAS EXPERTAS	284
7.	DEBILIDADES, AMENAZAS, FORTALEZAS, OPORTUNIDADES [DAFO] / CORREGIR, AFRONTAR, MANTENER, EXPLOTAR [CAME]	293
8.	RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS DE CAMBIO NORMATIVO	303
8.1.	INTRODUCCIÓN	303
8.2.	RECOMENDACIONES	306
8.3.	PROPUESTAS DE CAMBIO NORMATIVO	319
9.	BIBLIOGRAFÍA	405
	ANEXO I: CONCLUSIONES DEL PANEL DE PERSONAS EXPERTAS CELEBRADO EN SEVILLA.	415
	ANEXO II: GUION GRUPOS DE DISCUSIÓN Y ENTREVISTAS	423

PRÓLOGO

Al Gobierno andaluz le preocupa mucho la situación que se ha generado con la aplicación del *Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía*, porque no ha mejorado la prestación al haber descendido notablemente el número de personas y unidades familiares atendidas respecto a años anteriores con el ingreso mínimo de solidaridad, cuando el objetivo del Decreto-ley es garantizar la atención a las situaciones de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo de las personas y promover su inclusión e integración social y laboral. Y no solo preocupa la falta de cobertura, sino también los retrasos acumulados en la gestión de las solicitudes que se presentan.

De ahí la invitación realizada por la Dirección General de Servicios Sociales a la Red Andaluza de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN-A) de que colaborase en la evaluación de la situación que teníamos que abordar.

Así, en cumplimiento de lo previsto en el *Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre*, en su disposición adicional tercera relativa a la evaluación del impacto de esta prestación, se presenta este informe realizado por la EAPN-A, un trabajo exhaustivo e importante, que ha combinado metodologías cualitativas y cuantitativas, ofreciéndonos un escenario claro de por dónde han de ir las modificaciones de la normativa vigente. Trabajo en el que se han tenido en cuenta las aportaciones de los grupos de interés en esta materia.

Desde nuestra llegada a la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en enero de 2018 hemos tenido claro que queremos disponer de una prestación más accesible, más intensiva, que realmente ayude a combatir la pobreza, sobre todo de la pobreza infantil, y apostamos decididamente por agilizar su gestión, contando con los medios personales e informáticos necesarios para hacerlo posible y de este modo servir a la ciudadanía que más lo necesita.

No obstante, no podemos ni queremos olvidarnos de que en la *Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión social 2019-2023*, aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros el 22 de marzo de 2019-, se compromete la puesta en marcha de un Ingreso Mínimo Vital estatal que asegure a las personas en situación de necesidad un nivel mínimo de renta a lo largo del ciclo vital ante posibles contingencias, que podría ser complementado por las Comunidades Autónomas. De ahí que el Gobierno andaluz demande al Gobierno de España su inmediata puesta en marcha, lo que ayudaría a disponer de más recursos para atender de forma más efectiva a la población que se encuentra por debajo del umbral de la pobreza en Andalucía. La acción conjunta del Gobierno central y del andaluz se nos antoja indispensable para luchar contra las desigualdades que sufre una parte considerable de la población.

Los principales resultados de este informe nos permitirán tomar las decisiones oportunas para mejorar este sistema de garantía de ingresos mínimos, tan importante para reducir desigualdades y construir una sociedad más justa en Andalucía. Una revisión que busca ganar en flexibilidad, agilidad y cobertura de estas prestaciones, que es esencial hacer llegar a la población sin demoras que lastren la posibilidad de la ciudadanía de contar con una ayuda que les permita afrontar su situación con unas mínimas garantías.

Sevilla, diciembre de 2019

Rocío Ruiz Domínguez

Consejera de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación

PRESENTACIÓN DEL INFORME

El Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, nació con el ambicioso y necesario objetivo de “*garantizar la atención a las situaciones de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo de las personas y promover su inclusión e integración social y laboral*”. Se trataba de uno de los compromisos políticos más relevantes de la anterior legislatura y pretendía mejorar la eficacia del anterior sistema de ingresos mínimos vigente: el *Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía*, más conocido como “Salario Social”, regulado en el Decreto 2/1999, de 12 de enero.

Con el paso de los años, ante la sucesión de cambios sociales, económicos, laborales y normativos en Andalucía, este *Programa de Solidaridad* había quedado obsoleto y numerosas voces reclamaban un nuevo marco jurídico que garantizara un mínimo de ingresos para todas las personas que lo necesitaran. La Plataforma Ciudadana “Por una Renta Básica de Inclusión en Andalucía”, de la que formó parte la Red Andaluza de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, EAPN-A, planteó una Iniciativa Legislativa Popular ante el Parlamento de Andalucía en 2015, reclamando esta Renta Básica, como una solución definitiva para el problema de la intensa pobreza y precariedad que había surgido tras la crisis económica de 2008.

La Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía comenzó a responder a esta demanda social estableciendo en su artículo 42.2.g), dentro del Catálogo de prestaciones garantizadas, “Las prestaciones económicas específicas y directas orientadas a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social, que deberán incorporar un itinerario a través de un plan de inclusión y/o inserción sociolaboral.” No se trataba de implantar un sistema de Renta Básica sino del primer paso para construir un nuevo sistema de ingresos mínimos en Andalucía, considerándose ahora como un auténtico derecho subjetivo de todas las personas que lo necesitaran, y desarrollando una filosofía de intervención que buscaba apoyar la inclusión mediante medidas específicas de acompañamiento social y laboral.

En enero de 2018 entró en vigor el Decreto-ley 3/2017 anteriormente referido, materializando el derecho a una Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía (en adelante RMISA). Existió un amplio consenso político y social en considerar que el nuevo marco normativo era un avance respecto al anterior. Se destacaba muy positivamente la ampliación del plazo de percepción de la prestación de seis a doce meses y la importancia conferida a la realización del Plan de inclusión sociolaboral, que buscaba lograr

intervenciones coordinadas en el ámbito de los servicios sociales, empleo, salud, educación y vivienda para posibilitar verdaderamente la salida de la exclusión de las unidades familiares que recibieran la RMISA.

Pese a estas buenas valoraciones y estas altas expectativas, la puesta en marcha de la RMISA ha estado plagada de dificultades y de críticas. Se acumulan importantes retrasos en la resolución de los expedientes y un gran número de solicitudes son denegadas por la dificultad de acreditación de los requisitos de acceso, perjudicando a las personas en situación de vulnerabilidad social.

El objetivo de la RMISA parece lejos de alcanzarse ya que la pobreza y la exclusión social han crecido en el último año en Andalucía, subiendo de un 37,3% a un 38,2% (tasa AROPE según el Informe sobre la Pobreza en Andalucía, de EAPN-A, 2019), y siguen estando muy por encima de la media española. Más de tres millones de personas se encuentran en riesgo de pobreza y exclusión social en Andalucía, persistiendo una mayor pobreza entre las mujeres y creciendo la pobreza infantil, especialmente la sufrida en hogares monoparentales y monomarentales.

Ante esta situación es necesario actuar. Una sociedad avanzada y democrática no puede dejar a nadie atrás y debe garantizar unas condiciones de vida dignas para todas las personas. Fruto de esta inquietud y del deseo de aportar soluciones, la Red Andaluza de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, EAPN-A, a iniciativa de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía, ha realizado este Informe de Evaluación y Propuesta de Modificación del Decreto 3/2017, de 19 de diciembre por el que se regula la RMISA. Dicha Consejería, en una apuesta decidida por investigar las carencias del actual sistema de RMISA y reflexionar de manera conjunta sobre las posibles mejoras del articulado del Decreto-ley para aumentar la accesibilidad y cobertura de esta prestación, ha cedido de forma transparente los datos cuantitativos acumulados a fecha de realización de este Informe, ha facilitado la realización de las entrevistas que forman parte de la sección cualitativa, ha puesto a disposición del Equipo de investigación todo tipo de documentación relativa a la prestación y ha servido de cauce de comunicación con el Servicio Andaluz de Empleo.

Se trata de la evaluación más exhaustiva y profunda realizada hasta la fecha y pretende convertirse en un acicate para mejorar esta política pública imprescindible. La evaluación concluye con una serie de propuestas que han de entenderse como un punto de partida, abierto a las contribuciones de todas las personas, entidades e instituciones que estén interesadas en aportar su visión para construir un sistema eficaz de garantía de ingresos en Andalucía.

La justicia social es una condición básica en una sociedad democrática, pues supone el fundamento sobre el que se construye la libertad, la igualdad y el respeto a la dignidad de todas las personas. Poner todos los

medios necesarios para la superación de la pobreza y la exclusión social no ha de entenderse como una utopía sino como un deber cívico. Desde esta concepción se presenta este Informe que pretende ser un aporte positivo en la construcción de una Andalucía mejor.

RMISA

RMISA

1

JUSTIFICACIÓN

RMISA

1. JUSTIFICACIÓN

Un aspecto esencial para la implementación de cualquier política pública es la evaluación del impacto que dicha política está produciendo en la sociedad. Tanto en el marco de la Unión Europea como estatal y autonómico existe una gran preocupación por la mejora de la calidad normativa, como un elemento indispensable para aumentar la legitimidad de las políticas públicas.

Las “*Better Regulation Guidelines*” o “*Directrices para legislar mejor*” de la Comisión Europea (2017) consideran que la calidad normativa supone diseñar “*leyes que consigan sus objetivos al mínimo coste*”, entendiendo el concepto de coste en un sentido amplio, que incluye los costes sociales y medioambientales. Se trata, según estas Directrices, de no imponer cargas y requisitos innecesarios a la ciudadanía y de incluir, dentro del proceso regulatorio, la realización de estudios de evaluación. Estos procesos de evaluación deben estar basados en evidencias empíricas, debe contar con la participación de las personas afectadas y presentar alternativas regulatorias a las problemáticas analizadas.

En España, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) establece en su artículo 130 sobre “*Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación*”:

1. *Las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas.*

El resultado de la evaluación se plasmará en un informe que se hará público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente.
2. *Las Administraciones Públicas promoverán la aplicación de los principios de buena regulación y cooperarán para promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica.”*

Siguiendo estas Directrices y la normativa básica estatal, el Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social de Andalucía incluye en su Disposición adicional tercera que:

“Transcurrido el primer año de la entrada en vigor del presente Decreto-ley, la Consejería competente en materia de servicios sociales, conjuntamente con la Consejería competente en materia de empleo, realizarán

una evaluación del impacto de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía en cuanto a reducción de las situaciones de vulnerabilidad, evolución de las condiciones de precariedad laboral y adecuación de la protección social a la ciudadanía, que será presentada a la Comisión Autónoma de Coordinación para su examen”.

Este Informe de Evaluación y Propuesta de Modificación del Decreto 3/2017, de 19 de diciembre por el que se regula la RMISA que aquí se presenta, da respuesta a esta Disposición. Sin embargo, es necesario aclarar que, debido a las deficiencias en la puesta en marcha de la RMISA que serán descritas a lo largo de este documento, este Informe no se centra en evaluar los impactos sociales de esta prestación, sino que se trata de una evaluación de los procesos de gestión existentes con vistas a proponer mejoras; ello es debido, fundamentalmente, a la dificultad de medir el impacto por el escaso tiempo transcurrido así como por las dificultades detectadas en su tramitación.

Este Informe pretende mostrar una imagen de cómo está funcionando la RMISA a día de hoy, ofreciendo los datos objetivos con los que se cuenta para conocer su estado de implementación, analizando las percepciones de las personas más cercanas a su puesta en marcha y realizando una comparativa con normas similares de otras comunidades autónomas. Todo ello con vistas a extraer las posibilidades de mejora que pueden incrementar la eficacia y eficiencia de la RMISA.

La RMISA es una prestación garantizada del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía. La Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía regula en su artículo 42 las prestaciones garantizadas como *“aquellas cuyo reconocimiento tiene el carácter de derecho subjetivo, son exigibles y su provisión es obligatoria para las Administraciones Públicas”* y dentro de ellas aparece en la letra g la consideración como tal de *“las prestaciones económicas específicas y directas orientadas a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social, que deberán incorporar un itinerario a través de un plan de inclusión y/o inserción sociolaboral”*. La materialización de esta prestación se produjo a través del Decreto 3/2017, de 19 de diciembre, que dispone en su artículo 1 que *“tiene por objeto regular la prestación económica orientada a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social, denominada Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, que deberá incorporar un itinerario a través de un Plan de inclusión sociolaboral, en los términos establecidos en los artículos 42.1 y 42.2.g) de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía”*.

La puesta en marcha de esta prestación gozó de apoyo social si bien, desde un principio se levantaron voces manifestando dudas acerca del adecuado funcionamiento de la misma. Las numerosas quejas de la ciudadanía a la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz llevaron a este organismo a realizar una queja de oficio a la Consejería competente sobre el funcionamiento de la RMISA en fecha tan temprana como mayo

de 2018 (apenas 5 meses después de su entrada en vigor). Los retrasos en la tramitación de la prestación y la insuficiente formación a las personas encargadas de su gestión, llevaron a esta misma Defensoría a realizar una Resolución con recomendaciones de mejora en febrero de 2019. Las voces que reclamaban mejorar la RMISA se multiplicaron, lo cual hace imprescindible evaluar dónde se encuentran los fallos y dificultades que están produciendo esta frustración.

Como quedará plasmado a lo largo de este Informe la norma se ha revelado excesivamente compleja y con enormes dificultades para su correcta comprensión y aplicación. Además, se comprueba que se produjo una insuficiente planificación de los medios materiales y humanos necesarios para garantizar el correcto funcionamiento de la prestación. Todo ello ha provocado y sigue provocando importantes retrasos en la percepción de la RMISA, que es ingresada en numerosas ocasiones mediante pago único a las personas beneficiarias, perdiéndose asimismo la posibilidad de realizar el proceso de acompañamiento exigido en el Plan de inclusión sociolaboral.

Por todo lo anteriormente expuesto y ante la urgencia y necesidad de esta situación social y económica puesta de manifiesto, la Red Andaluza de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN-A) en coordinación con la Dirección General de Servicios Sociales de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía, ha realizado este Informe de evaluación, encaminado al conocer la evolución del proceso de implantación de la Renta Mínima de Inserción. Este acercamiento procurará la información necesaria para la toma de decisiones oportunas en favor de nuevas propuestas de mejora sobre la base del conocimiento obtenido mediante su estudio.

Es objetivo general de este Informe, por tanto, la evaluación y propuesta de modificación del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.

Como objetivos específicos se contemplan los expuestos a continuación:

- Evaluar e identificar los problemas surgidos durante la implantación de la RMISA y su repercusión en la ciudadanía a la que se dirige esta prestación.
- Evaluar los motivos de los retrasos en la gestión y su repercusión en la implantación de los planes de inclusión sociolaboral
- Evaluar la normativa mediante un análisis comparativo con otras normas autonómicas.
- Realizar propuestas de modificación del marco regulatorio.

El Informe cuenta con 8 capítulos además de la Bibliografía y Anexos.

Tras esta **Justificación** de las razones que sustentan la realización de este Informe, se presenta el **capítulo 2** que presenta una **Contextualización** que permite conocer la situación de pobreza y exclusión social en España y, en particular, en el caso de Andalucía. Esta contextualización ofrecerá los datos más actualizados sobre pobreza y exclusión social, extraídos del Informe del Estado de la Pobreza en Andalucía 2019 de EAPN Andalucía y permitirá ofrecer un estado de la cuestión que se trata de resolver mediante la RMISA. Es decir, si la RMISA se dirige a “*reducir la tasa de pobreza y de exclusión social en Andalucía, especialmente la pobreza infantil*” (artículo 6 Decreto-ley 3/2017) es necesario conocer el punto de partida sobre el que ha de actuar esta regulación. La contextualización también ofrecerá una perspectiva teórica acerca del debate académico y social sobre las rentas mínimas.

La evolución del sistema andaluz, desde el Ingreso Mínimo de Solidaridad hasta la actual RMISA, también será objeto de descripción y análisis. Se ofrecerá una configuración del marco normativo anterior, con su correspondiente análisis empírico de los resultados que produjo, y se finalizará este capítulo con la presentación del marco normativo actual.

En el **capítulo 3** se ofrece la **Metodología de la investigación**. En este apartado se dará cumplida cuenta de las herramientas metodológicas utilizadas para la obtención de información que ha servido de base para la elaboración de este informe, tanto para la parte cualitativa, cuantitativa como para el estudio normativo comparado.

En el **capítulo 4** se presenta un **análisis Cuantitativo** de datos extraídos de diversas fuentes oficiales, así como de los facilitados por las distintas Consejerías implicadas en la gestión de la RMISA. Se describirá el perfil que representa a las personas perceptoras de la prestación ofreciendo sus características más destacadas.

En el **capítulo 5** que conforma el **análisis Cualitativo** de los datos, se presenta un análisis del discurso extraído a través de entrevistas y grupos de discusión, realizado con el fin de mostrar la realidad que se vive desde las administraciones, agentes clave del ámbito social y desde las personas que solicitan y/o perciben la renta.

En el **capítulo 6** se presentan los resultados de un **estudio Normativo Comparado** de los sistemas de rentas mínimas de cinco comunidades autónomas, con el objetivo de observar las soluciones adoptadas en estas comunidades y de examinar la posibilidad de su extrapolación a Andalucía para la mejora de la normativa actual.

A

En el capítulo 7 se ofrece, a modo de resumen, un análisis de las **Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades** observadas a lo largo del Informe. De esta forma, se pretenden presentar de manera gráfica los principales hallazgos encontrados.

Finalmente, en el capítulo 8 se ofrecen las **Recomendaciones y Propuestas de cambio normativo**. Las Recomendaciones hacen referencia a cuestiones materiales y organizativas, que no pueden ser resueltas únicamente mediante cambios en el articulado del Decreto-ley 3/2017. En este apartado se describen dichas recomendaciones y se explica su relación con las propuestas de cambio normativo, tratando de presentar como un todo coherente el conjunto de mejoras que se consideran necesarias para alcanzar el funcionamiento óptimo de la RMISA. Estas Recomendaciones se hayan orientadas por el principio de coherencia administrativa, de forma que se concibe la RMISA como una parte integrante de un sistema mayor, que es el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía. Por ello, todas las propuestas buscan una mejor coordinación entre lo establecido en la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales y el Decreto 3/2017, de 19 de diciembre, sobre la Renta Mínima.

Por su parte, las propuestas de cambio normativo suponen una modificación bastante exhaustiva del articulado del Decreto-ley, tratando de dar respuesta a las carencias detectadas.

Con este Informe se pretende ofrecer una herramienta a la Administración andaluza para que mejore esta importante prestación garantizada, contribuyendo al logro de sus fines y permitiendo que la ciudadanía más necesitada pueda iniciar un camino hacia la inclusión social.

RMISA

RMISA

2

CONTEXTUALIZACIÓN

ÍNDICE DEL CAPÍTULO

2. CONTEXTUALIZACIÓN

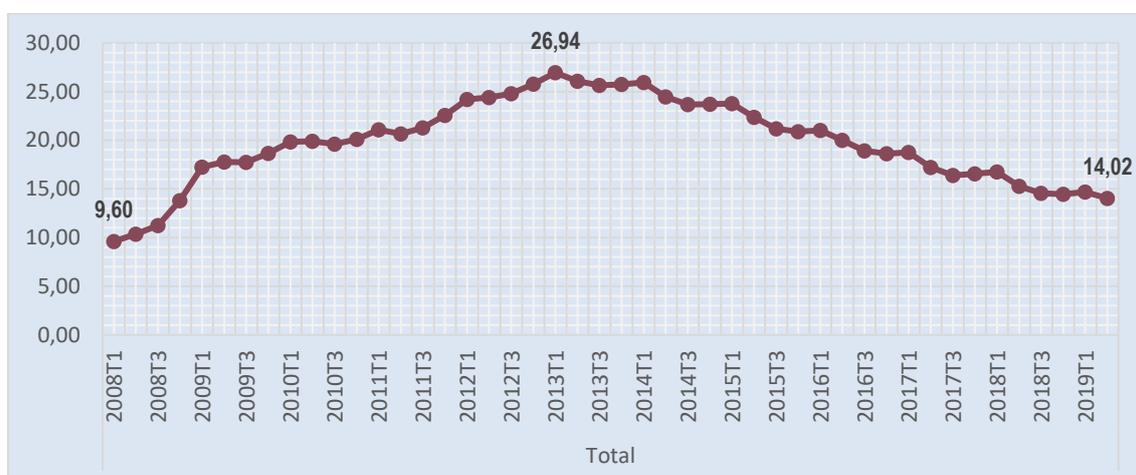
- 2.1.- POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA
 - 2.1.1. INFANCIA
- 2.2.- EL CASO ANDALUZ
- 2.3.- LOS SISTEMAS DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN: DE EUROPA AL MOSAICO AUTONÓMICO ESPAÑOL
 - 2.3.1. LOS SISTEMAS DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN EN EL MARCO EUROPEO
 - 2.3.2. LOS SISTEMAS DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN EN EL CASO ESPAÑOL
- 2.4.- ANTECEDENTES NORMATIVOS EN ANDALUCÍA: EL INGRESO MÍNIMO DE SOLIDARIDAD
 - 2.4.1. OBSERVACIONES AL PROGRAMA DE SOLIDARIDAD DE LOS ANDALUCES
- 2.5.- MARCO NORMATIVO ACTUAL: LA RMISA EN EL CONTEXTO DE LA LEY 9/2016, DE 27 DE DICIEMBRE, DE SERVICIOS SOCIALES EN ANDALUCÍA

2. CONTEXTUALIZACIÓN

2.1. POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA

La crisis económica iniciada en el año 2008 dejó en España un panorama desolador, en el que a una serie de problemas estructurales propios de la economía del país vinieron a sumársele las consecuencias de la depresión económica. Aunque la pobreza y la exclusión social han estado siempre presentes en esta sociedad, es con la crisis económica anteriormente citada cuando aumentan las formas más extremas de pobreza, hasta el punto de que España se ha situado en los más altos puestos de indicadores de pobreza en el entorno de la Unión Europea (Lorenzo, 2014:91). Como breve muestra de los efectos de la crisis se puede recordar que, en el plazo de pocos años y según los datos del Instituto Nacional de Estadística¹ (en adelante, INE), este país pasó de tener un 9,6 % de la población activa en situación de desempleo a alcanzar la cifra récord de **26,94%**, registrada en el primer trimestre de 2013 (ver **gráfico 2.1**).

Gráfico 2.1.- Evolución tasa de paro por trimestres (2008-2009)



Fuente: Encuesta de Población Activa (EPA) -2019 -Instituto Nacional de Estadística (INE)

Las consecuencias de la crisis económica en España también se observaron de manera significativa en la renta anual neta media por hogar, pasando de los 29.634 euros en su punto más álgido (año 2009) a los 26.775 euros, la cifra más baja en el año 2013. Esto supuso una pérdida de poder adquisitivo de los hogares

¹ Estos datos pueden consultarse en la página web del Instituto Nacional de Estadística (INE): <https://www.ine.es/welcome.shtml>

de 2.859 euros de renta media anual en dicho intervalo de tiempo (2009-2013). En el caso de Andalucía y para el mismo período, la renta media anual descendió 3.675 euros².

Este escenario vino acompañado de una potente erosión de la capacidad de cobertura social del Estado, resultado de las políticas de austeridad económica que comenzaron a implementarse con fuerza tanto en España como en toda Europa a partir del año 2010. La combinación de pérdida de poder adquisitivo, políticas de austeridad, precarización y pérdida del empleo tuvo un claro efecto: la crisis se ensañó con el sector de la ciudadanía más desfavorecida, al haberse quebrado “el pacto social que se mantenía como base de la estructura del bienestar” (FOESSA, 2019:23). La crisis, por lo tanto, había debilitado poderosamente el modelo social europeo y afectado de manera singular a España.

A partir del año 2010, Europa tomó conciencia de estas profundas rupturas sociales y políticas y el Consejo de Europa puso en marcha la denominada “Estrategia Europa 2020”. Esta Estrategia supuso un nuevo escenario de acción política de lucha contra la pobreza y la exclusión social en la Unión Europea (en adelante, UE). Significó, en primer lugar, la construcción de un marco de referencia para la coordinación de las políticas laborales y económicas. En segundo lugar, en el capítulo de la integración social, supuso el nacimiento de la “Plataforma Europea Contra la Pobreza y la Exclusión Social”, que buscaba garantizar la cohesión social y redistribuir más equitativamente los beneficios y recursos. Su objetivo explícito era reducir en 20 millones el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social durante el período 2010-2020³.

La Estrategia Europa 2020 interpelaba a cada país de la UE a poner en marcha su propio “Plan Nacional de Reformas” como instrumento para llevar a cabo los objetivos proyectados. En España, el primero de estos planes post-crisis se puso en marcha en el año 2011. En dicho Plan, el capítulo dedicado a pobreza y exclusión social contemplaba el compromiso del Gobierno de “reducir entre 1.400.000 y 1.500.000 (...) el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social”, teniendo en cuenta a las “personas que sufren privación material severa; y personas que viven en hogares con una intensidad de empleo baja o nula” y se anunciaba que se atendería a la reducción de la pobreza infantil “en proporción similar” a la

² Según los datos ofrecidos por el INE, la renta anual neta media por hogar en Andalucía en 2009 ascendía a 26.125 euros y en 2013 a 22.450 euros. Sin embargo, esta renta anual siguió descendiendo mucho más que la media española, alcanzando el máximo de los 20.851 euros en el año 2015. Por lo tanto, al detenerse en la pérdida de renta neta media anual de los hogares andaluces en el período comprendido entre 2009 y 2015 se estaría hablando de una pérdida de 5.310 euros. Estos datos pueden consultarse en la página web del Instituto Nacional de Estadística (INE)-ver enlace nota 1-.

³ Ver “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de la Regiones” (16/12/2010): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0758&from=ES>

reducción de la pobreza en general (Programa Nacional de Reformas, 2011:38). Para lograr dicho objetivo de reducción de la pobreza en general y la pobreza infantil en particular, se fomentarían determinados objetivos en empleo y educación que teóricamente llevarían a “un incremento de la renta de las personas en la edad de trabajar, con el consiguiente efecto reductor, tanto de la tasa de pobreza en este grupo, como en la pobreza infantil”. Se añadía, además, que la “elevación de las tasas de empleo” y “la mejora de su cualificación profesional repercutirían especialmente en las mujeres” (Programa Nacional de Reformas, 2011: 38-39). Sin embargo, a pesar de estas declaraciones de intenciones y de las políticas públicas llevadas a cabo, las deficiencias estructurales en torno al capítulo de la pobreza y la exclusión se mantienen:

“(…) la persistencia en la exclusión e incluso empeoramiento de aquellos hogares que peor estaban durante la crisis nos muestra la existencia de profundas facturas que van más allá del ciclo económico. Por tanto, la complejidad de la realidad social hace que conviva una cierta mejoría de una parte importante de la población más afectada por la crisis con un recrudescimiento de la situación de las personas más débiles” FOESSA (2019:208)”.

Este fenómeno ha permitido a algunos investigadores hablar de una “transición de modelo de sociedad” (FOESSA, 2019) en toda Europa, un contexto de profundo cambio socio-cultural, político y económico que afecta globalmente y tiene sus ramificaciones específicas en el modelo social europeo. Un proceso de fractura social asociado a la destrucción y precarización del empleo vivido con la crisis que ha afectado a España de manera singular ante las propias características de su modelo socioeconómico (donde destaca la alta presencia de empleo temporal, precarizado y no cualificado incluso en tiempos de bonanza económica).

El compromiso con Europa se encuentra directamente relacionado con el número de personas en situación de pobreza y/o riesgo de estarlo existentes en España. En este sentido, en este Informe se utilizarán dos indicadores: la tasa AROPE y el índice de pobreza relativa.

La denominada tasa AROPE (por sus siglas en inglés *At Risk Of Poverty and/or Exclusion*), es un instrumento de medición gestado dentro de la Estrategia Europa 2020 y estandarizada en Europa. Según su definición, se consideran personas en riesgo de pobreza y/o exclusión, aquellas que viven con bajos ingresos (60% de la mediana del ingreso equivalente o por unidad de consumo del año anterior a la medición), y/o personas que viven en situación de privación material severa⁴ y/o personas que viven en

⁴ Si acumulan al menos 4 de los siguientes 9 ítems: 1) No tener vacaciones de al menos una semana al año; 2) No poderse permitir una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días; 3) No poder permitirse mantener el hogar con una temperatura adecuada; 4) No tener capacidad para afrontar gastos imprevistos (de 650 euros); 5) Tener retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca, alquiler, recibos de gas, agua, comunidad...); 6) No poder permitirse disponer de un automóvil; 7) No poder permitirse disponer de un teléfono; 8)

hogares con una baja intensidad de empleo (indicador BITH)⁵. La tasa AROPE contempla como personas en situación o riesgo de pobreza y/o exclusión social a todas aquellas personas que, al menos, cumplen uno de los tres indicadores anteriormente citados.

Por su parte, la tasa de pobreza relativa es muy frecuente en las estadísticas nacionales e internacionales. Esta tasa es una medida *relativa* porque mide desigualdad de renta y no pobreza absoluta en diferentes indicadores. Según este indicador, se considera que una persona está en “riesgo de pobreza” al tener en cuenta la posición porcentual de sus ingresos en relación al conjunto de ingresos de la población en un año determinado. Por lo tanto, mide desigualdad, no mide pobreza absoluta y cuantifica el número de personas que tienen ingresos bajos en relación al conjunto de la población⁶.

Aquí se hará referencia además a las tres tipologías de pobreza que describe dentro de esta tasa el INE y que son frecuentemente citadas por el Alto Comisionado Para la Lucha Contra la Pobreza Infantil⁷. Estos tres tipos de pobreza relativa son: la *pobreza moderada*, la *alta* y la *severa*. La diferencia entre ellas se establece en el umbral, en tanto por ciento, de la renta de las personas en relación a la mediana de ingresos del conjunto del país. Así, pobreza moderada se refiere a los hogares y/o personas cuyos ingresos están entre el 40% y 60% de la mediana, la pobreza alta a los que se encuentran entre el 40% y el 25% y la pobreza severa a los que están por debajo del 25%.

Atendiendo al indicador AROPE, y según datos del “IX Informe sobre el Estado de la Pobreza. Seguimiento del indicador de Pobreza y exclusión en España”, de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español (EAPN-España), publicado en octubre de 2019, España mantenía

No poder permitirse disponer de un televisor; 9) No poder permitirse disponer de una lavadora. Fuente: INE (https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259941637944&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios/PYSLayout)

⁵ “Personas de 0 a 59 años que viven en hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% de su potencial total de trabajo en el año anterior al de la entrevista (periodo de referencia de los ingresos). Se calcula el número de meses en los que los miembros del hogar han estado trabajando durante el año de referencia, y por otra parte el total de meses en los que teóricamente esos mismos miembros podrían haber trabajado. Se calcula el ratio y se determina si es inferior al 20%” (INE: https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259941637944&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios/PYSLayout).

⁶ Ver INE:

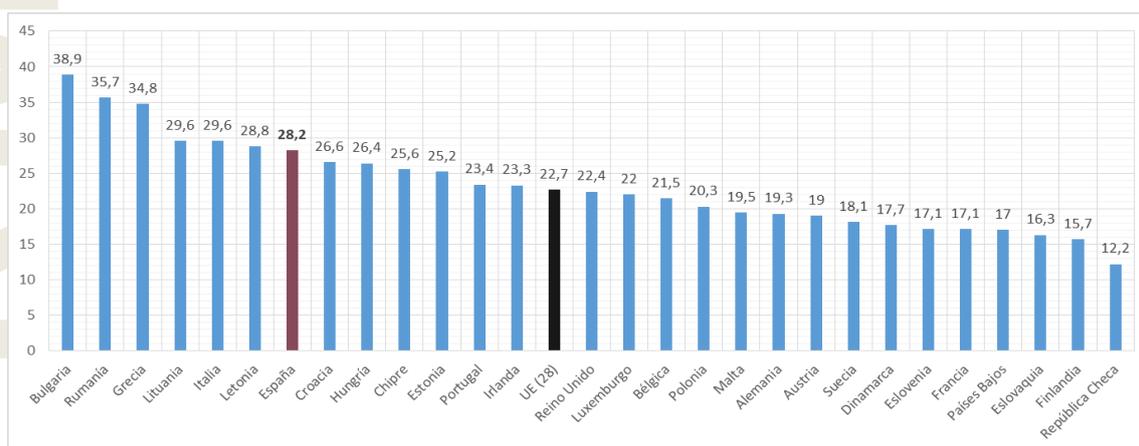
https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259925455948&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout

⁷ Órgano dependiente de la Presidencia del Gobierno de España, nacido recientemente (2019), y encargado de coordinar las actuaciones públicas con la misión específica de luchar contra la pobreza infantil. Entre las funciones del Alto Comisionado destacan “establecer instrumentos de planificación y seguimiento de políticas públicas dirigidas a luchar contra la pobreza infantil”, “diseñar sistemas de evaluación de impacto” de las mismas, realizar análisis y estudios, “analizar el estado de protección de la infancia” en relación a la legislación internacional, etc. (BOE, 2018/148:61.715).

en 2018 una de las tasas AROPE más altas de Europa: en torno al 26,1 % (un total de 12.188.288 millones de personas)

Como puede observarse en el gráfico siguiente (**Gráfico 2.2**) la tasa AROPE española es una de las más altas de Europa, 5,5 puntos por encima de la media UE-28 a la altura de 2017⁸.

Gráfico 2.2. Tasa AROPE en la Unión Europea (2017)



Fuente: EAPN España (2019) Datos Eurostat (2017)

Además, como puede observarse en la **Tabla 2.1**, los datos de la tasa AROPE arrojan un número de personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social superior a los niveles de 2008 (cuando el índice estaba en el 23,8% y afectaba a 10.985.562 millones de personas) pese a que se ha vivido una reducción notable de este índice a partir del año 2014.

Los elevados niveles de pobreza y exclusión social en España se concentran en unos sectores determinados de población, tal y como se reflejaba ya en el VIII Informe AROPE de EAPN España:

“(…) respecto al reparto de las consecuencias de la crisis económica, debe destacarse el claro empeoramiento de las condiciones de vida de las personas más pobres, expresado principalmente en el aumento de las tasas de pobreza severa y de la brecha de pobreza; la tendencia al

⁸ Estos datos corresponden al año 2017 porque son los últimos comparativos entre países UE28 publicados por Eurostat, que a la altura de octubre 2019 aún no había publicado los datos de 2018 para Alemania, Irlanda, Francia, Croacia, Eslovaquia, Suecia y Reino Unido, siendo además provisionales los de otros países, como el caso de Italia y Holanda. Ver ‘IX Informe sobre el Estado de la Pobreza. Seguimiento del indicador de Pobreza y exclusión en España’:

https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe_AROPE_2019_EL_CONTEXTO_NACIONAL.pdf

crecimiento de las diferencias basadas en el género y el incremento de la desigualdad territorial” (Llano Ortiz, 2018:6).

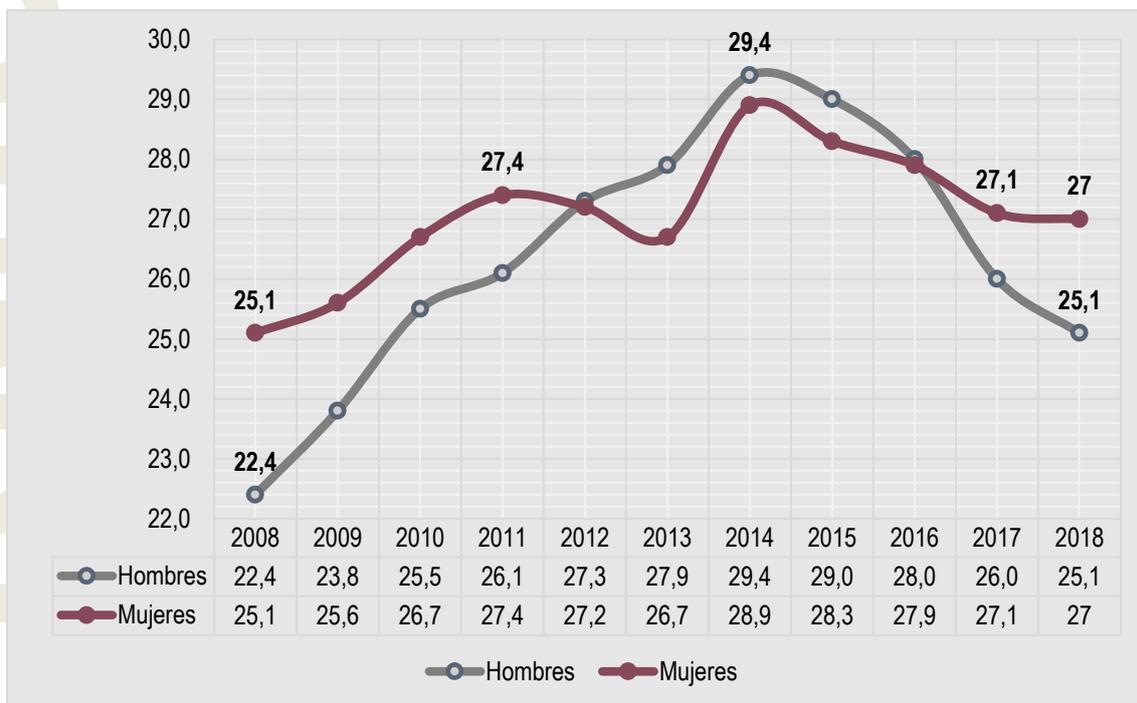
Tabla 2.1: Evolución tasa AROPE en España (2008-2018)

Año	Población Total	% AROPE	Población AROPE	Variación anual
2008	46.157.822	23,8%	10.985.562	453.790
2009	46.745.807	24,7%	11.546.214	560.653
2010	47.021.031	26,1%	12.272.489	726.275
2011	47.190.493	26,7%	12.599.862	327.373
2012	47.265.321	27,2%	12.856.167	256.306
2013	47.129.783	27,3%	12.866.431	10.263
2014	46.771.341	29,2%	13.657.232	790.801
2015	46.624.382	28,6%	13.334.573	-322.658
2016	46.557.008	27,9%	12.989.405	-342.168
2017	46.572.132	26,6%	12.388.187	-601.218
2018	46.722.980	26,1 %	12.188.288	-199.899

Fuente: EAPN-ES (2019)

En el **gráfico 2.3** se observa cómo la brecha de género afecta especialmente a las mujeres precisamente coincidiendo con la “recuperación” económica tras los años más duros de la crisis. Más adelante, cuando se aborde el tema específico de la pobreza en Andalucía, se abordará la cuestión de la desigualdad territorial en la extensión de la pobreza y la exclusión en España (**ver gráfico 2.7**).

Gráfico 2.3: Tasa AROPE en España por sexo



Fuente: Elaboración propia con datos INE (2018).

2.1.1. INFANCIA.

Las bolsas de pobreza en España afectan también con especial crudeza a la infancia. Según la ONG *Save The Children*, existen hoy en España un 28,3% de niños y niñas en riesgo de pobreza, con un 15,5% dentro de este grupo en riesgo de pobreza severa (Del Moral, 2019). Esta misma organización no gubernamental, dedicada a la salvaguarda de los derechos de la infancia, advierte que en España los hogares monomarentales (en torno a un 10,3% de todos los hogares del país) poseen un alto índice de riesgo de pobreza y exclusión (en torno a un 49%). Las estadísticas que recogen datos sobre las variables que afectan a los hogares en España muestran en general un escenario muy desfavorable sobre la situación en hogares con niños y niñas a cargo, aumentando la insuficiencia de recursos para superar la situación de riesgo de pobreza. De hecho, “la existencia de menores en el hogar determina claramente la probabilidad de caer en situaciones de vulnerabilidad” (Llanos Ortiz, 2018). Esta vulnerabilidad económica de la infancia, medida a través de ingresos en el hogar, muestra que las altas cotas existentes en España antes de la crisis se han visto notablemente incrementadas con el estallido de la misma. Así:

“Las estadísticas disponibles ponen de manifiesto que la pobreza de los hogares con niños ha tendido a crecer en los países avanzados a lo largo de los últimos años. Esta tendencia ha sido especialmente intensa en España desde el comienzo de la crisis económica, provocando un efecto

muy negativo sobre los niños afectados y condicionando sus posibilidades de mejora en el futuro. Los estudios estadísticos, por otro lado, parecen reflejar adecuadamente las carencias de todo tipo (también alimentario) que afectan a un número importante de niños en todo el país” (Ruíz-Huerta & Ayala, 2016: 1).

Corroborando esta última afirmación, según datos del INE para el año 2018, la tasa de riesgo de pobreza relativa en España, contabilizando sólo a las personas menores de 18 años se sitúa en el 26,8%, impactando con algo más de intensidad en mujeres (27,5%) que en hombres (26,0%). Las altas cotas de desempleo y la insuficiencia de la red de prestaciones sociales públicas son los dos indicadores que en España inciden muy directamente en la situación de pobreza infantil (Ruíz-Huerta & Ayala, 2016). En relación a estos datos, son numerosas las personas especializadas en infancia que denuncian abiertamente la falta de atención de las autoridades públicas a la situación de los niños y niñas en la sociedad. Un problema acuciante si, efectivamente, “el futuro de una sociedad depende de las oportunidades y del nivel de bienestar que seamos capaces de ofrecer a las generaciones más jóvenes” (Ayllón Gatnau, 2015:9).

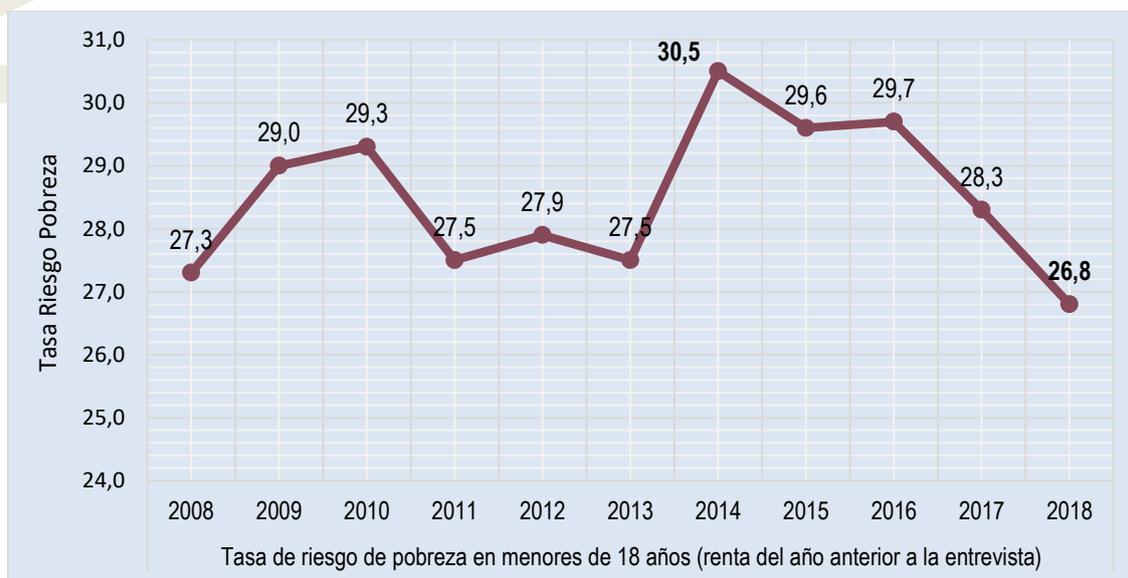
En la actualidad, estas cifras de infancia son una realidad social pese a que la Comisión Europea ya advertía en 2014 de la necesidad de invertir recursos en infancia para lograr “romper el ciclo de la desigualdad”, apostando explícitamente por los enormes beneficios que, a largo plazo, tienen las políticas de ayuda a la infancia para el conjunto de la sociedad (Cerviño Cuerva, 2014, citado en Ayllón Gatnau, 2015: 11). En la misma línea, Rodríguez Cabrero (2013), en un informe encargado por la Comisión Europea, hablaba de “romper el ciclo de desventajas” a través de políticas públicas dedicadas a la infancia. En efecto, para el caso español, este autor reconoce grandes avances (un marco jurídico “innovador”) que actúa, sin embargo, sobre la base de una estrategia de políticas públicas para la infancia que adolece de falta de integración, multidimensionalidad y transversalidad. Por otro lado, autoras como Espinosa (2016) revelan cómo los informes de UNICEF, año tras año, muestran un panorama preocupante, tanto en el ámbito nacional como internacional, en términos de infancia.

Este escenario ha ido empeorando a consecuencia de la crisis económica. Así, hoy se sabe que “los impactos de la crisis, del rápido crecimiento del desempleo y de las medidas de austeridad han sido especialmente duros en las condiciones de vida de gran parte de la población” y que “no se han repartido de forma homogénea en los distintos grupos sociales” (González-Bueno, 2014:110). Sin duda, el impacto en la pobreza infantil no ha tenido parangón puesto que desde que existen estadísticas europeas y nacionales sobre pobreza desde el año 1994, no se habían vivido procesos como los detectados a partir de 2010: las personas menores de 18 años habían pasado a convertirse en el grupo de edad que “más

altos niveles de pobreza soporta” (González-Bueno, 2014:110). Significativamente, dice el mismo autor, refiriéndose a los niños y niñas de España: “son el rostro de la pobreza en nuestro país”.

Las tasas de pobreza infantil en España se pusieron de manifiesto desde la irrupción de la crisis económica en el año 2008. No obstante, puede advertirse cierta mejora de estos indicadores en España a partir del año 2017. El **gráfico 2.4** muestra cómo la tasa de riesgo de la *pobreza* relativa, en población menor a 18 años en España, comenzó a subir a partir del año 2008 (desde un 27,3%) hasta llegar a su máximo de 30,5% en 2014, año en el que comienza a bajar paulatinamente hasta la cifra más reciente⁹ (datos del año 2017), donde la tasa se sitúa en torno al 26,8%

Gráfico 2.4: Tasa de riesgo de pobreza relativa en España en población inferior a 18 años (2008-2018)



Fuente: Elaboración propia. Datos INE (ECV 2018).

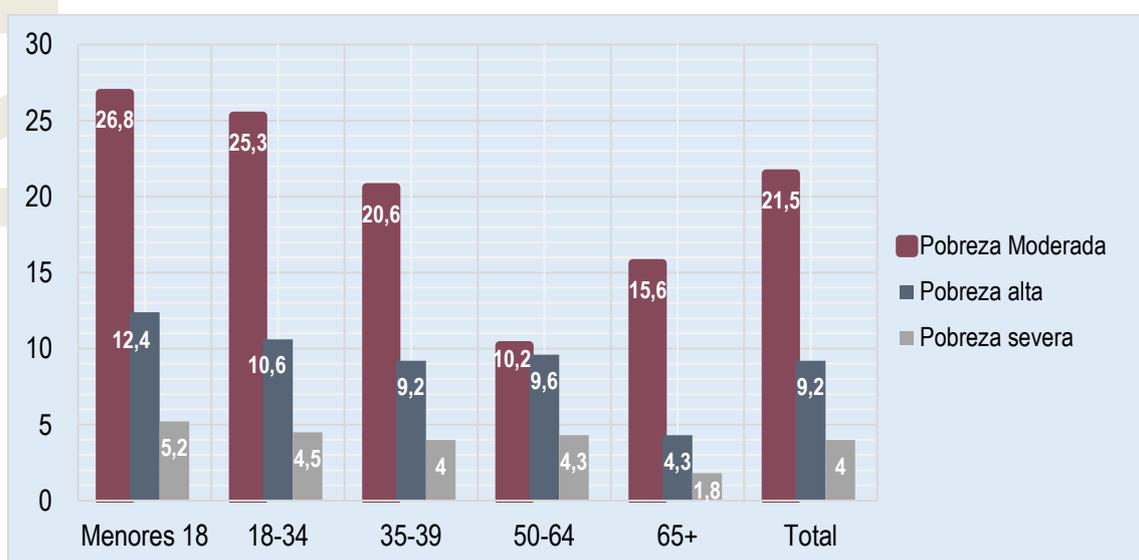
En la proyección gráfica de estos indicadores, como se puede observar en el **gráfico 2.5**, se percibe cómo la tasa de riesgo de pobreza, desagregada por grupos de edad, pone de manifiesto que los colectivos más vulnerables son las personas menores de 18 años y los y las jóvenes de 18 a 34 años.

En efecto, en los tres indicadores de pobreza, destacan siempre las personas menores de 18 años (26,8 en pobreza moderada, 12,4 en alta y 5,2 en severa), que en todos los casos superan la media nacional. El

⁹ La Encuesta de Condiciones de Vida 2018 (en adelante ECV), publicada en junio 2019, recoge los ingresos del año natural anterior a la entrevista, por lo que las variables sobre ingresos de la encuesta de 2018 se refieren al año 2017 mientras que el resto de preguntas no referidas a ingresos se refieren a 2018. Ver INE: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=9958&L=0>

segundo grupo en importancia, como se puede observar, son los jóvenes con edades comprendidas entre 18 y 34 años. Estos datos están relacionados con la propia estructura del mercado laboral en España (elevada precariedad que afecta a los y las más jóvenes y a las familias con menores a cargo), altas tasas de desempleo y una escasa cobertura pública. Esta última, es además muy débil en lo que se refiere a protección social de las familias (Marí-Klose, 2019) y que, como denuncia *Save The Children*, “nuestro país invierte el 1,3% de su PIB en protección social a la infancia; lejos de la media europea del 2,4%”; muy lejos de la inversión de países como Francia (2,5%) o Dinamarca (3,5%)¹⁰.

Gráfico 2.5: Tasa de Riesgo de pobreza moderada, alta y severa en España (2018) por grupos de edad



Fuente: Elaboración propia. Datos ECV 2018 y Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil.

Estos niveles de desprotección de la infancia en España se incrementan si se observan además los niveles de desigualdad de renta, dado que, según datos del Alto Comisionado Para la Lucha Contra la Pobreza Infantil, en al menos uno de cada cuatro hogares sin ingresos reside al menos un menor¹¹. Según datos del INE, los hogares sin personas perceptoras de ingresos, son aquellos en los que ningún miembro del hogar declara tener trabajo, recibir una pensión de jubilación u otro tipo o recibir un subsidio de desempleo. Esta tipología de hogares (que alcanzaron un pico máximo en 2013 de 773.200 hogares), y especialmente los que tienen algún menor a cargo (que representan al menos el 22,7% del total de hogares sin ingresos según datos disponibles en el INE para el segundo trimestre de 2019), presentan una vulnerabilidad muy

¹⁰ Datos del “Barómetro Infantil de la Pobreza” de Save The Children, recurso *on line* en: <https://www.savethechildren.es/barometro-infancia/gasto-proteccion-social>

¹¹ <https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/es/en-uno-de-cada-cuatro-hogares-sin-ingresos-reside-al-menos-un-menor>

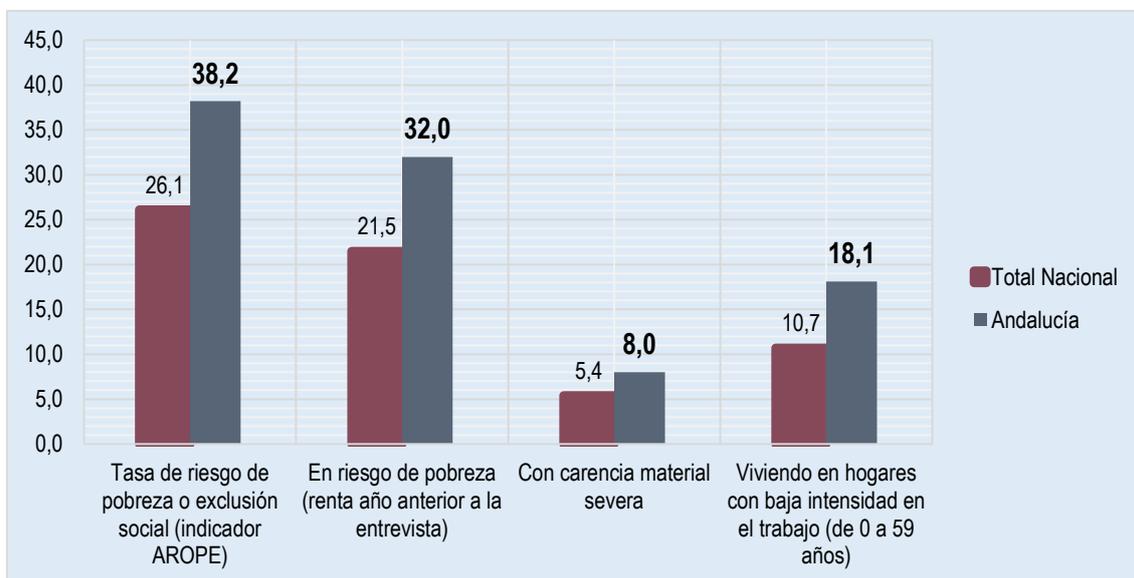
alta. Para esta última fecha, el número de hogares sin ingresos y con algún menor a cargo asciende a 123.400¹².

El siguiente apartado se encargará de reseñar la cuestión de la disparidad regional que afecta a los indicadores de pobreza y exclusión social, atendiendo al caso específico de Andalucía, para así calibrar el contexto en el que se desenvuelve la normativa de la RMISA en su intención de contener y reducir las bolsas de exclusión en la Comunidad Autónoma.

2.2. EL CASO ANDALUZ

En relación con la tasa AROPE y poniendo el foco en Andalucía, ésta se encuentra por encima de la tasa nacional al igual que los tres indicadores que la componen. En efecto, como muestra el siguiente gráfico (**gráfico 2.6**), en el año 2018 Andalucía no sólo está 12,1 puntos por encima de la tasa AROPE nacional, sino que supera a la media nacional en 10,5 puntos en el indicador *riesgo de pobreza*, 2,6 puntos en *carencia material severa* y 7,4 puntos en *hogares con baja intensidad de trabajo*.

Gráfico 2.6: Tasa AROPE y sus componentes. Comparación Andalucía-España

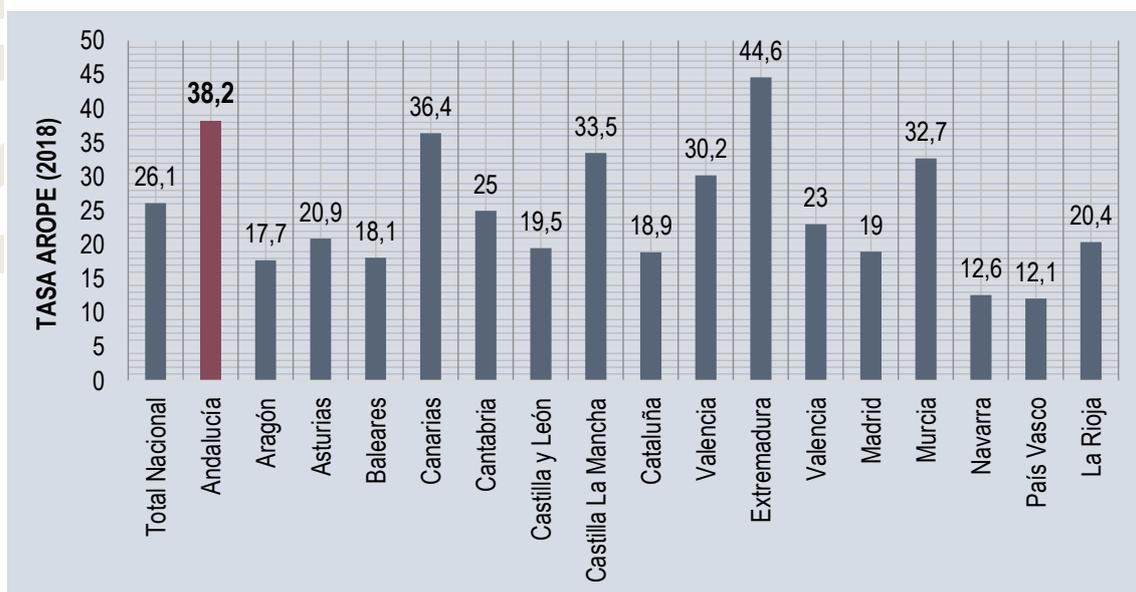


Fuente: elaboración propia. Datos EAPN (2019). Los datos son siempre un año anterior al año del informe

¹² Datos del INE citados por el Alto Comisionado para la lucha contra la Pobreza Infantil: <https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/es/los-%C3%BAltimos-datos-disponibles-indican-que-en-casi-uno-de-cada-cuatro-hogares-sin-ingresos-reside-al>

El **gráfico 2.7** revela en cambio el lugar que ocupa Andalucía por comunidades autónomas en lo que se refiere a niveles de pobreza y exclusión social medidas según la medición AROPE. Se observa que el 38,2% de la población andaluza está en situación de pobreza o en riesgo de estarlo. Esta cifra es casi un punto porcentual superior a la del año anterior y supone la ruptura de la tendencia descendente de los dos últimos años (EAPN Andalucía 2019). Como se percibe, los niveles son muy elevados, siempre por encima de la media nacional y aún más elevados que la registrada en 2008, cuando estaba en un 31,2 %.

Gráfico 2.7: Tasa AROPE por Comunidades Autónomas (2018)



Fuente: elaboración propia a través de datos INE (2018)

Es en este contexto en el que hay que ubicar la promulgación del Decreto-ley 3/2017 por el que se regula la Renta Mínima en Andalucía. De hecho, en el preámbulo de la normativa se argumenta explícitamente que los efectos de la crisis económica de 2008 provocan la urgente necesidad de una legislación que atienda a los problemas de “deterioro de la cohesión social, agravado por la desigualdad social”, convirtiendo en fundamental el diseño de políticas públicas “que propicien un reparto equitativo de la riqueza”.

Se mencionan además, como problemas de especial relevancia, el efecto de precarización del empleo de la reforma laboral en el contexto de crisis económica, la reducción de cobertura social del Estado de Bienestar, el empobrecimiento de las clases medias y las trabajadoras, la acumulación de rentas por las clases más acaudaladas y “la exclusión de las personas más vulnerables desde la perspectiva económica

y social, llegando incluso a imposibilitar el acceso de las mismas a los servicios y derechos más básicos para desarrollarse dignamente como personas”.

Esta argumentación sirve de justificación para el objeto de la normativa, que reconoce que, dado que la recuperación económica post-crisis no está siendo igual para todas las personas, y afecta especialmente a Andalucía, urge “adoptar medidas inaplazables para revertir esta inercia, de manera que garantice la igualdad de oportunidades en el ejercicio de los derechos de ciudadanía” (Preámbulo Decreto-ley 3/2017). Así, tras describir la situación de pobreza y exclusión en la Comunidad Autónoma, la norma concluye: “desde la Administración de la Junta de Andalucía se considera imprescindible poner en marcha de manera inmediata las actuaciones necesarias para frenar e invertir estos procesos de vulnerabilidad y exclusión social, así como disminuir su impacto sobre la población”.

Antes de analizar si la RMISA cumple este objetivo o no, en el siguiente apartado se introducirá brevemente la cuestión de las rentas mínimas y en los antecedentes normativos del Decreto 3/2017, de 19 de diciembre, para así poder concluir con el escenario en el que nace la Renta Mínima de Inserción en Andalucía.

2.3. LOS SISTEMAS DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN: DE EUROPA AL MOSAICO AUTONÓMICO ESPAÑOL

En este apartado se observarán, en primer lugar, algunos hitos fundamentales en el entorno europeo que encaminan a un modelo social que ha derivado, en lo que se refiere a la lucha contra la pobreza y/o la exclusión social, a la implementación de diversos sistemas de rentas mínimas o garantizadas (**punto 2.3.1**). En segundo lugar, se observará cómo se ha concretado este tipo de rentas en el caso español (**punto 2.3.2**). Y, una vez expuesto este contexto general, el apartado siguiente se adentrará en el caso específico de Andalucía. Con este cuadro general se estará en condiciones de entender el contexto en el que se desarrolla el Decreto-ley 3/2017, objeto de evaluación de este informe.

2.3.1. LOS SISTEMAS DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN EN EL MARCO EUROPEO

El modelo social europeo se sostiene teóricamente en la articulación de una serie de políticas sociales públicas que buscan garantizar una sociedad más inclusiva e igualitaria. Un avance importante en este aspecto fue sin duda el Tratado de Ámsterdam (1999), que estableció como objetivo de la política social comunitaria erradicar el problema de la exclusión social. Toda una serie de disposiciones posteriores se han dedicado a esta cuestión, evidenciando tanto la pretensión de combatir este problema como las dificultades

existentes y/o la ineficiencia o falta de voluntad política para lograrlo. Así, apenas un año después de la ratificación del Tratado de Ámsterdam, en la declaración de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en su artículo 34,3, se afirmaba:

“Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales” (UE, 2000).

Posteriormente, la llamada “Estrategia de Lisboa” del año 2000 recogió también parte de este espíritu que, como se observa, establecía el deber de los Estados integrados en la Unión de fomentar algún tipo de ayuda social que garantizara una vida digna a la ciudadanía europea. Aunque inicialmente esta Estrategia se concentraba en aspectos relativos básicamente a la competitividad de la economía europea, fue ampliándose con temáticas relacionadas con el medio ambiente, el desarrollo sostenible y determinados aspectos sociales. Uno de estos aspectos consistió en el objetivo macro de erradicar la pobreza en la UE para el año 2020. Para lograrlo, se puso en marcha un mecanismo de supervisión y coordinación que definía objetivos y mediciones de pobreza a través de determinados indicadores, aportando además directrices y planes de acción nacionales para combatir la pobreza (Parlamento Europeo, 2019). El “Método Abierto de Coordinación en materia de Protección Social e Inclusión” del año 2006 continuó en esta senda, a través de mecanismos de coordinación entre países en materia de inclusión social.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de la Estrategia de Lisboa, y especialmente tras los efectos de la crisis económica, sus resultados se quedaron muy lejos de alcanzar mínimamente ente los retos planteados. Por ello se implementó la denominada “Estrategia 2020”, que sustituía a la Estrategia de Lisboa y que generó directrices para una política social con un interés aún más específico en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Es necesario reseñar que, tras la crisis, la presión de la sociedad civil europea reivindicando el fortalecimiento de las políticas sociales jugó un papel primordial (CES, 2017) y fue entonces cuando la UE se impuso como meta reducir en 20 millones el número de personas en situación de pobreza. Sin embargo, hoy, en el año 2019, se está aún lejos de ver cumplido ese objetivo. A esta conclusión llegó la propia Comisión Europea, que reconocía, ya en 2014, que en el año 2020 los objetivos no se habrían conseguido, y aún 100 millones de personas continuarían en la Unión Europea en situación o riesgo de pobreza y exclusión social (Comisión europea 2014:16). En este sentido, investigadoras como García Luque, Faura Martínez, & Lafuente Lechuga (2016) han llamado la atención sobre cómo, en su estudio de resultados a 6 años de implementación de la “Estrategia Europa 2020”, los niveles de pobreza y/o exclusión social no sólo no han logrado ser reducidos, sino que sus niveles se han visto notablemente incrementados.

Recientemente, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europeas establecieron el denominado *Pilar Europeo de Derechos Sociales* (17 de noviembre de 2017) en la “Cumbre social en favor del empleo justo y el crecimiento”, celebrado en Gotemburgo. En dicha cumbre se establecieron 20 principios para dotar de derechos sociales novedosos y más efectivos al conjunto de la Unión Europea. Estos principios de encuadraron en tres categorías distintas, una de las cuales se refería a la “protección e inclusión social”¹³. Dentro de esta categoría se incluyó un principio (el número 14) que hacía referencia explícita a la Renta Mínima y que afirmaba:

*“Toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de su vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que puedan trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral”*¹⁴

En este marco, los sistemas de renta mínima han acabado por ser considerados como la última red de seguridad económica para proteger a hogares cuyos recursos se consideran insuficientes para conseguir una vida digna. Todos los sistemas de esta “red” han sufrido profundas modificaciones en las últimas décadas, especialmente con motivo de la crisis. Sin embargo, dado que los gobiernos de la Unión Europea acometieron, en términos generales, y especialmente a partir del año 2010, políticas de recorte del gasto público como mecanismo para afrontar la crisis, los esfuerzos se han dirigido a lograr un equilibrio inestable a la hora de gestionar los sistemas de rentas mínimas. Este equilibrio en tensión se debate entre la “necesidad de moderación en el coste” y “mantener la capacidad de contención de la pobreza” (AIReF, 2019:5).

En definitiva, tras este largo proceso, cuyas semillas se sembraron en el año 1999 con el Tratado de Ámsterdam, los programas de rentas mínimas de inserción, que en España son competencia de las Comunidades Autónomas asumidas por sus estatutos de autonomía¹⁵, se han consolidado como mecanismos para combatir la pobreza y/o la exclusión social en el entorno europeo, formando uno de los pilares de su modelo social. Como se verá más adelante, por la filosofía que los impulsa y por el tipo de

¹³ Las otras dos categorías fueron “la igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo” y fomentar “condiciones de trabajo justas”. Ver: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_es

¹⁴ Ver en la web de la Comisión Europea: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_es

¹⁵ Salvo en el caso de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, reguladas por reglamentos de los servicios sociales.

políticas públicas que se aplican, han acabado por configurar programas sociales dirigidos específicamente a personas y familias con carencia de recursos para cubrir sus necesidades básicas.

En ese sentido, estos programas se han convertido *de facto*, como se ha mencionado anteriormente, en la última red de protección social de los llamados “sistemas de garantía de ingresos mínimos”. Se han configurado además como un tipo de políticas públicas específicas orientadas a la reducción de la pobreza y el estímulo de la inserción laboral. Ello se demuestra en el hecho de que una definición técnica de este concepto lo concibe como “las prestaciones monetarias de naturaleza no contributiva sujetas a la comprobación de recursos que tratan de dar respuesta a los problemas de insuficiencia de los ingresos de familias y personas” (Ayala Cañón, Arraz, García Serrano, & Martínez Virto, 2016:5). Por ello, estos programas de rentas mínimas de inserción suelen contener una “garantía de recursos mínimos para la subsistencia” (una cuantía económica), además de diversos mecanismos de intervención social y/o laboral. De ahí que se hable de su “carácter bifronte”, refiriéndose a la combinación de una prestación económica junto a la articulación de un programa de inserción laboral y/o social (Valdueza, 2019). De esta doble premisa se infiere que, tanto la insuficiencia de recursos económicos como la idea del empleo como elemento esencial en la inclusión social, son los dos elementos básicos que definen el espíritu de los sistemas de rentas mínimas.

En la evolución de este tipo de programas, se percibe una orientación creciente a la búsqueda de la llamada “inclusión activa”, es decir, un conjunto de políticas públicas que busca integrar en el mercado laboral a personas desempleadas y receptoras de determinadas prestaciones económicas. Un concepto bajo el que subyace la idea de que el “empleo remunerado constituye la forma privilegiada de acceso a los derechos a la ciudadanía” (Zalacaín, 2018) y que comenzó a extenderse en el seno de los miembros de la UE a partir del año 2008. Es en este año cuando, al inicio de la crisis económica, se extiende esta construcción teórico-institucional que, en su definición más básica, entiende que cualquier tipo de programa de inclusión requiere de políticas públicas diversas que garanticen una renta suficiente para la subsistencia, la protección y apoyo de servicios sociales básicos (sanidad, empleo, educación, etc.), así como programas de inclusión en el mercado laboral (Marbán Gallego & Rodríguez Cabrero, 2011). Como se verá a lo largo de este texto, la RMISA es una evidente heredera de estos principios.

2.3.2. LOS SISTEMAS DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN EN EL CASO ESPAÑOL

En el caso español, las rentas mínimas de inserción (a partir de ahora RMI), comenzaron a implementarse en la década de los 80 en un Estado con escasa tradición en este tipo de políticas públicas y con pocos recursos destinados a tal efecto (Estepa Maestre, 2017: 88). Dado que es competencia de las comunidades

autónomas su gestión, el sistema de RMI presenta fuertes disparidades territoriales. No existe, por tanto, y a diferencia de otros países del entorno, un sistema estatal unificado en este tipo de políticas sociales públicas.

Como consecuencia a lo anteriormente expuesto, estos programas en cada territorio poseen tipificaciones diferentes, requisitos de acceso, duración y cuantía dispares, aunque comparten la misma noción del tipo de población considerado susceptible de ser beneficiario o beneficiaria del mismo: aquellos hombres, mujeres y familias que no poseen recursos suficientes para cubrir lo que se considera sus “necesidades básicas” (Malgesini Rey, 2014:20). De ello se ha derivado una suerte de “mosaico de prestaciones con diferente capacidad protectora y distintas cuantías”, hecho que origina la existencia de “criterios redistributivos que difieren entre las prestaciones”, que interpretan de distinta manera la situación económica de personas usuarias y usuarias, así como los requisitos concernientes a la composición de la unidad familiar. Además, las cuantías de la renta ofrecen significativas variaciones en unas regiones y otras, de lo que se deriva una diferente intensidad en la cobertura, con persistencia de “lagunas de protección” y problemas de coordinación entre la administración central y autonómica (AIReF, 2019:63). Esto explica que no existan mecanismos de coordinación interterritorial “para evitar posibles problemas de insuficiencia presupuestaria en las regiones con menores recursos económicos o para impedir que se generen grandes diferencias territoriales en las cuantías y en la cobertura ofrecida” (AIReF, 2019: 65). Como se verá en este informe, se dedicará el capítulo 6 a realizar un minucioso estudio comparativo entre las diversas normativas de cinco Comunidades Autónomas, en el que se examinará de forma pormenorizada los elementos comunes y divergentes de las diversas legislaciones.

Por otra parte, los programas de rentas mínimas han sufrido en España diversas evoluciones que, en términos generales, han derivado en tres aspectos básicos (Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, 2017:5):

- a) El reconocimiento de las rentas mínimas de inserción como un derecho subjetivo
- b) Su concepción como una garantía de recursos mínimos para la subsistencia
- c) Su asociación a algún tipo de proceso de inclusión social tutelado por las administraciones públicas competentes

En necesario destacar además desde el punto de vista económico, que en España esta última “malla de protección” absorbe una cuantía mínima de los ingresos de los sistemas de protección: en torno al 8% del gasto total para el año 2017, según datos de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (en adelante, AIReF) (2019:79). A pesar de esta escasa dotación presupuestaria, juega sin embargo un papel

clave, y como se verá claramente insuficiente, en las estrategias de lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Finalmente, es necesario reseñar algunas características generales de todo el sistema:

1. Hay que destacar que, en España y a diferencia de otros países del entorno UE, no existe una renta mínima general no contributiva, sino que se establecen criterios y requisitos para determinadas circunstancias consideradas de necesidad, dependientes de múltiples factores. De ello se deriva que, en comparación con otros sistemas de Europa, se trate de “un sistema más residual, con menor cobertura y prestaciones menos generosas” (AIReF, 2019:63). En efecto, las personas que se acogen a los programas de rentas mínimas en España son aquellas que no poseen ingresos declarados, no han trabajado nunca o tienen dificultades para encontrar empleo y han agotado todas las prestaciones por desempleo, contributivas y no contributivas. Además, en función de cada Comunidad Autónoma, como se ha reseñado, se establecen determinados requisitos para poder acceder a estas prestaciones (Malgesini Rey, 2014).
2. Para el cálculo de la renta que se proporcionará a personas usuarias de esta prestación, existen históricamente dos índices de referencia: el Salario Mínimo Interprofesional (SMI) y el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM). Otras comunidades autónomas han elaborado sus propios indicadores de cálculo de renta.
3. A pesar de la fragmentación del mapa territorial del sistema de rentas mínimas de inserción, existen al menos 5 características que, con diversos matices, son compartidas en la mayoría de las comunidades autónomas (Estepa Maestre 2017:91):
 - I. Utilizar la referencia de la unidad familiar/unidad de convivencia
 - II. Demostrar determinado nivel de renta asociado a diversos baremos
 - III. Incluir algún mecanismo asociado a la movilidad entre Comunidades Autónomas
 - IV. Ligar la concesión a un limitado espacio de tiempo
 - V. Vincular la prestación a acciones o Planes de inclusión (sean estos laborales, sociales o sociolaborales)
4. Por último, todas las rentas mínimas en España establecen una serie de requisitos (edad, empadronamiento, unidad familiar/de convivencia, nivel de renta, etc.) sin cuyo cumplimiento está vetado su acceso a ellas (Valdúeza, 2019). Esto ha sido criticado en diversos estudios,

argumentándose que “no pueden considerarse propiamente rentas mínimas de inserción” (Estepa Maestre, 2017), al considerar estos requisitos como excesivamente restrictivos, suponiendo una quiebra en la propia naturaleza de esta política social.

2.4. ANTECEDENTES NORMATIVOS EN ANDALUCÍA: EL INGRESO MÍNIMO DE SOLIDARIDAD

Los antecedentes normativos del programa de rentas en Andalucía se inician con el denominado “Ingreso Mínimo de Solidaridad” (en adelante, IMS), conocido también como “Salario Social” y establecido en el “Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad” (en adelante, Programa de Solidaridad). Esto ha de tenerse en cuenta, por una parte, porque antes de dar el relevo definitivo a la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía (RMISA), ha convivido con ella en el tiempo, ralentizando la gestión de la implantación definitiva de la nueva renta; y, por otra, porque ha supuesto un referente para los/as tramitadores/as de Renta Mínima, como podrá observarse en la parte cualitativa de este informe.

Dos son las normativas fundamentales que están en la base del Programa de Solidaridad en los años 90: el Decreto 142/1990 del 15 de mayo y el Decreto 400/1990 del 27 de noviembre. Este último vino a corregir al anterior a los pocos meses de emitirse el primer Decreto.

El Programa de Solidaridad se creó en cumplimiento de lo dispuesto en los acuerdos de concertación firmados el 23 de febrero de 1990 con las centrales sindicales mayoritarias. Se pretendía, según los objetivos marcados en la legislación, “la integración social de las capas marginadas de la sociedad andaluza” (Decreto 400/1990 de 27 de noviembre) a través de una serie de políticas públicas que afectaban a los ámbitos de Educación, Formación Profesional Ocupacional, Educación Permanente” y la “participación en empleos temporales de las diferentes Administraciones públicas para trabajos de interés social” así como medidas para acceder a viviendas públicas en régimen de alquiler.

Del Decreto 400/1990 resulta de interés resaltar la implementación del IMS orientado a cubrir las necesidades básicas de la población en riesgo de exclusión en caso de “no poderse llevar a cabo ninguna de las acciones concretas de actividad social” previstas en la normativa. Así, pensado como “complemento y desarrollo de las políticas públicas de protección social en Andalucía” (Estepa, 2017:12), este Decreto inauguraría en Andalucía las Rentas Mínimas de Inserción.

En el articulado del Decreto se incluyeron una serie de requisitos para las posibles personas destinatarias de la ayuda. Se postuló como posibles personas usuarias de este Programa a las personas integrantes de las unidades familiares censadas en Andalucía desde el 1 de junio de 1989, cuyos ingresos no alcanzaran el 62% del Salario Mínimo Interprofesional. Respecto al IMS, se establecía un período de percepción de un máximo de 6 meses, prorrogable otros 6, si las Comisiones Provinciales de Valoración así lo consideraban.

Con este corpus legal, Andalucía entraba de lleno en la tendencia que venía articulándose en España, desde finales de los 80, (siendo pioneras las Comunidades Autónomas de Cantabria y el País Vasco) en el desarrollo de algún tipo de Rentas Mínimas de Inserción.

2.4.1. OBSERVACIONES AL PROGRAMA DE SOLIDARIDAD DE LOS ANDALUCES

Desde sus inicios, la legislación de 1990 se encontró con una serie de problemas que serían evidenciados, entre otras instituciones y organismos de la sociedad civil, por la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz (ODPA 1997). Entre otras cuestiones, y haciéndose eco de las denuncias de profesionales de la administración y personas usuarias, se hacía mención crítica a las dilaciones en la tramitación de expedientes, situación que llega a definirse como de “colapso”.

En efecto, a 7 años de la promulgación del Decreto 400/1990, este tipo de deficiencias venían siendo periódicamente señaladas en los informes anuales de la ODPA, donde se reclamaba un cambio sustancial en la normativa. En términos generales, los informes del Defensor del Pueblo llamaban la atención sobre 4 aspectos:

- 1) El incumplimiento de plazos en la resolución de los expedientes
- 2) El corto espacio de tiempo de percepción de la ayuda
- 3) Su carácter asistencial (no aplicación de medidas para la reinserción social)
- 4) Las dificultades presupuestarias del Programa.

Haciéndose eco de este tipo de solicitudes, quejas y reivindicaciones, la Administración Pública puso en marcha en el año 1998 una “Comisión para la Reforma del Programa de Solidaridad de los Andaluces”, de cuyo trabajo se derivaría una nueva normativa, el Decreto 2/1999 del 12 de enero, que vendría a derogar y sustituir al anterior Decreto. En la propia exposición de motivos, la nueva normativa reconocía que “Después de varios ejercicios de gestión de un Programa de esta naturaleza se consideraba conveniente revisar algunos de sus contenidos, especialmente en lo relativo a medidas, agilidad administrativa y seguimiento”.

Dos años después, la Consejería de Asuntos Sociales, organismo competente entonces en la administración del Programa de Solidaridad, reconocía en su memoria de 2000-2001 que:

“En Andalucía el Programa de Solidaridad prosiguió su camino, pero, muy pronto, mayores necesidades presupuestarias provocaron un “déficit estructural” que bajó las ratios temporales de gestión de manera generalizada en todas las provincias andaluzas y por tanto la capacidad automática de respuesta por parte de la Administración Autónoma. Esta situación, se prolongó con altibajos hasta la unión competencial de las Consejerías de Trabajo y Asuntos Sociales, ejercicio 1996. A partir de ese momento, el Programa acusa una tendencia más asistencialista, hasta el punto de prácticamente desaparecer las medidas de inserción: empleos temporales y cursos de formación profesional ocupacional” (Junta de Andalucía, 2002:10).

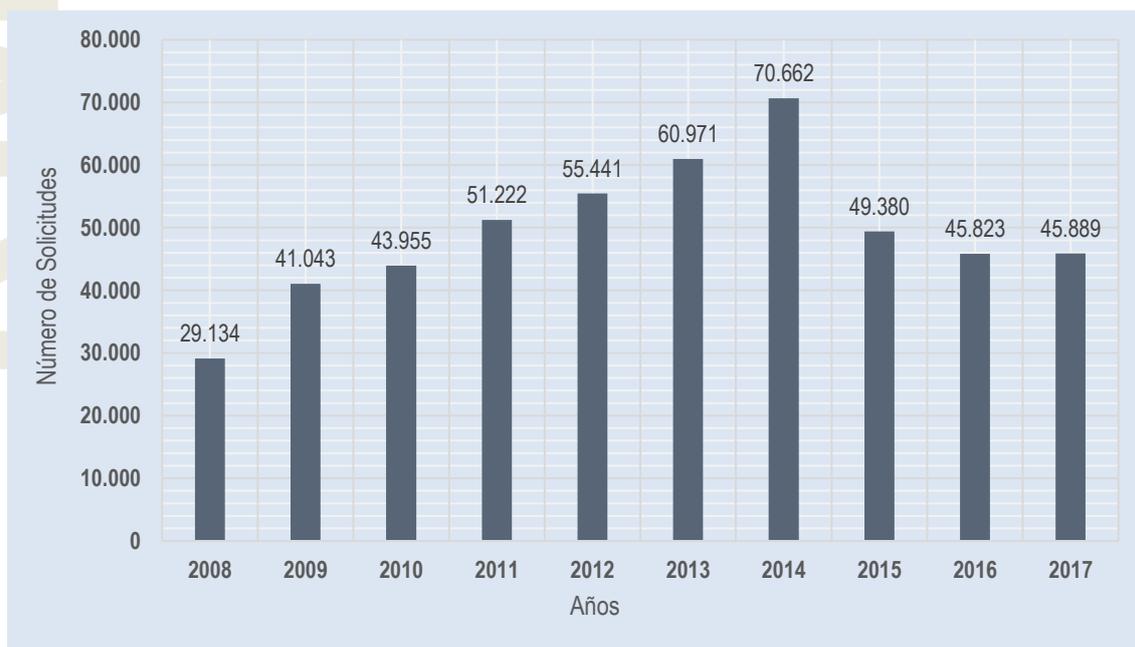
En efecto, el Decreto 2/1999 de 12 de enero, “por el que se regula el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía”, aunque incluía un tipo de medidas generales destinadas a la orientación profesional, la educación y la vivienda, establecía claramente la prioridad del Programa en la percepción de una renta mínima, de nuevo orientada a “erradicar la pobreza y la exclusión social”:

- 1) Se mantenía el criterio de la necesidad de empadronamiento de todos los miembros de la Unidad Familiar en Andalucía (1 año anterior a la presentación de la solicitud),
- 2) Se mantenía el requisito de tener ingresos inferiores al 62% del SMI (como en la anterior legislación se incluía un incremento de este monto de un 8% por cada miembro de la Unidad Familiar distinto al firmante de la solicitud).
- 3) La prestación, que en ningún caso podía bajar del 15% del SMI, mantenía la duración de la ayuda en 6 meses.
- 4) Se seguía manteniendo otra serie de disposiciones, en teoría, para agilizar los trámites y facilitar la percepción de la prestación que, como en la legislación anterior, seguía dependiendo de las dotaciones presupuestarias.

Así, el Programa de Solidaridad vivió un aumento exponencial de solicitudes con la irrupción de la crisis económica en el año 2008. El **gráfico 2.8** muestra cómo se elevaron las peticiones de solicitud en el Programa desde el año 2008, con un punto álgido en el año 2014. Se puede observar claramente cómo

desde las 29.134 solicitudes iniciales presentadas el año de irrupción de la crisis, las peticiones de IMS se elevan hasta alcanzar su máximo de más de 70.000 solicitudes en el año 2014, reduciéndose su número desde entonces, hasta el año 2017, último año de vigencia del Decreto que regula la prestación, en el que se solicitan 45.889.

Gráfico 2.8: Número de solicitudes IMS presentadas (2008-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CIPSC (2017)

Este creciente número de solicitudes fue encontrándose con una serie de obstáculos administrativos que motivarían la base para la gestación de la normativa actual, el Decreto-Ley 3/2017 de 19 de diciembre, que regula la Renta Mínima de Inserción en Andalucía (RMISA). A pesar de la pretensión de corrección de la Junta de Andalucía, como se verá en este informe de evaluación, muchos de los problemas de gestión que tenía el IMS se han mantenido con la RMISA.

La propia Junta de Andalucía, a través de varios estudios, ha identificado y clasificado el tipo de problemas que estaban detectándose en la tramitación del IMS. Es el caso del informe “La Renta Mínima de Inserción en Andalucía: alcance y limitaciones” (Estepa Maestre & y Roca Martínez, 2018) de la Fundación Centro de Estudios Andaluces, adscrito a la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía. En dicho estudio, los investigadores señalan al menos cuatro limitaciones relevantes en la gestión del IMS:

- El retraso en la concesión (la ley estipulaba 3 meses y la media de resolución era de 8)¹⁶
- La falta de coordinación entre administraciones¹⁷
- El carácter facultativo (no vinculante) del informe social de los trabajadores sociales
- La ausencia de mecanismos de control y evaluación

Con la nueva normativa y la implantación de la Renta Mínima de Inserción se pretendía atender a esta problemática que atañe a la anterior legislación, y un ejemplo de ello es la mención explícita que se hace de algunos de estos problemas en el propio corpus del texto legal. Así, se reconoce la necesidad, “Tras dieciocho años de experiencia en la gestión del Decreto 2/1999” de establecer un nuevo marco jurídico que tenga en cuenta las nuevas realidades sociológicas y que logre hacer más accesible la prestación a “la población vulnerable que, con la vigente regulación normativa, no puede acceder a ella”.

A su vez, se reconocía también que el Decreto 2/1999 no había logrado resolver los procesos de pobreza y exclusión y se afirma “la necesidad imperiosa de vincular la prestación económica a las políticas activas de empleo, siendo la inserción laboral fundamental para el logro de la autonomía de las personas, cuestión ésta no suficientemente desarrollada con la regulación anterior”, cuestión que se vio abordada en el nuevo marco normativo de la RMISA.

2.5. MARCO NORMATIVO ACTUAL: LA RMISA EN EL CONTEXTO DE LA LEY 9/2016, DE 27 DE DICIEMBRE, DE SERVICIOS SOCIALES EN ANDALUCÍA

El sistema de Renta Mínima de Inserción en Andalucía se configura fundamentalmente a partir del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, modificado por la Ley 7/2018, de 30 de julio.

¹⁶ En particular, como causas del incumplimiento de los plazos administrativos se destacaban los siguientes problemas: 1) Falta de personal y alto volumen de solicitudes, 2) Falta de interés del personal técnico de la administración, 3) Exigencias burocráticas de la legislación y 4) Bajo capital cultural de las personas usuarias.

¹⁷ En torno al problema de “falta de coordinación entre administraciones”, se destaca en dicho informe que la no coordinación entre servicios autonómicos y municipales incidía en la acumulación de expedientes y se advertía la falta de un servicio telemático e informático de gestión eficiente



Dicho Decreto-ley consta de 53 artículos, 4 disposiciones adicionales, 3 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y 2 disposiciones finales, además de 7 anexos. La estructura comprende un preámbulo y 8 capítulos.

Preámbulo

En el Preámbulo se comienza explicando el contexto económico en el que se promulga el Decreto-ley. Se hace referencia a las consecuencias de la crisis económica de 2008, junto con los efectos de la reforma laboral, como principales causas de una situación de *“empobrecimiento de las clases trabajadoras y medias y la acumulación de mayores rentas en las clases más acaudaladas”* junto con la *“exclusión de las personas más vulnerables”*, especialmente de las mujeres. Ante esta grave situación se considera fundamental el impulso de *“políticas públicas que avancen en el diseño de herramientas que propicien el reparto equitativo de la riqueza generada por el conjunto de la sociedad y favorezcan la igualdad de oportunidades”*. Este marco general se concreta en el caso de Andalucía con mayores niveles de pobreza y desigualdad que hacen necesario intervenir de manera individual y grupal. En este sentido, este Preámbulo relaciona la RMISA con las actuaciones de puesta en marcha de la Estrategia Regional de Intervención en Zonas Desfavorecidas.

Siguiendo con su análisis de las transformaciones económicas que se están produciendo en el marco de la globalización y la robotización de la economía, este texto introductorio plantea que *“no estamos ante una situación coyuntural sino estructural”* en la que *“existe un excedente de mano de obra que no tiene encaje en el sistema productivo”*. Ante ello, se propone el objetivo de *“diseñar nuevas herramientas que propicien que el conjunto de la sociedad se beneficie del crecimiento económico en aras de un reparto justo de la riqueza.”*

Una vez establecidas las razones fácticas y políticas que hacen necesario el establecimiento de esta Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, el Preámbulo hace un repaso de las razones jurídicas que avalan esta legislación. Comenzando con el derecho internacional, incluyendo el *soft law* de carácter no vinculante, el Decreto se fundamenta en la Estrategia Europa 2020 de la Comisión Europea, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. A nivel nacional, existe encaje legislativo en la Constitución Española (artículo 9.2) y el Estatuto de Autonomía para Andalucía (artículos 37.1.7, 61, 63, 84 y 169, entre otros). Concretamente, el artículo 23 del Estatuto garantiza *“el acceso de todas las personas en condiciones de igualdad a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales y a la renta básica”*, si bien la configuración de la RMISA actual no se puede considerar como una renta básica por su carácter condicionado y no universal.

Finalmente, se relaciona esta prestación con la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales en Andalucía, “*incorporando de forma expresa, en el artículo 42.2.g), dentro del Catálogo de prestaciones garantizadas, «Las prestaciones económicas específicas y directas orientadas a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social, que deberán incorporar un itinerario a través de un plan de inclusión y/o inserción sociolaboral.»* A la imprescindible consideración de interrelación y coordinación entre el Decreto 3/2017, de 19 de diciembre, y la, de 27 de diciembre, se le dedicará una extensa explicación más adelante en este apartado.

Para completar la descripción de este Preámbulo, ha de añadirse que el mismo hace un repaso a los antecedentes normativos, el Decreto 400/1990 y el Decreto 2/1999 (que ya se ha descrito en el apartado 2.3). Este nuevo Decreto-ley 3/2017 se promulga con la intención de superar algunas de las carencias detectadas en los anteriores sistemas de prestaciones mínimas.

Posteriormente, el Preámbulo hace un repaso a las características fundamentales de la RMISA y pasa a describir los presupuestos habilitantes de extraordinaria y urgente necesidad que habilitan al Consejo de Gobierno a regular esta materia mediante Decreto-ley. Además, el Preámbulo destaca “*el consenso de los agentes sociales y económicos de Andalucía integrados en la Comisión de Seguimiento del Programa de Solidaridad*” y la inclusión de aportaciones de la Plataforma Ciudadana «Por una Renta Básica de Inclusión en Andalucía».

Capítulo 1. Disposiciones Generales

Una vez establecidas las razones que fundamentan este Decreto-ley en el Preámbulo que se acaba de describir, el articulado comienza con el Capítulo 1 que trata las “*Disposiciones Generales*” (artículos 1 a 10). Dado que la normativa será analizada en detalle en el apartado 6, aquí se resume de forma básica su contenido.

El artículo 1 sitúa el Objeto y ámbito de aplicación del Decreto, estableciendo de forma destacada la vinculación de esta regulación con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 42.2.g) de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía. Además, el segundo apartado de este artículo dispone que el Decreto vincula a las personas solicitantes y beneficiarias de las medidas establecidas en el mismo y a las Administraciones Públicas en el ámbito local, provincial y autonómico de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Por tanto, se establece un marco de aplicación complejo, donde varias Administraciones Públicas deben intervenir.

Los artículos 2 y 6 establecen el objetivo y la finalidad, respectivamente de la RMISA. Se trata de una política pública ambiciosa, que pretende como objetivo “*garantizar la atención a las situaciones de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo de las personas y promover su inclusión e integración social y laboral*” y se atribuye la finalidad de:

- a) Reducir la tasa de pobreza y de exclusión social en Andalucía, especialmente la pobreza infantil.*
- b) Mejorar las posibilidades de inclusión social y laboral de las personas en situación de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo, especialmente de aquellas que tienen menores a su cargo y teniendo en cuenta la diferente situación de los hombres y las mujeres.*
- c) Aumentar el grado de autonomía personal y familiar y atender la satisfacción de las necesidades básicas para una vida digna de la unidad familiar.*

El artículo 3 establece las características de las personas titulares y beneficiarias, señalando un rango de edad general de 25 a 64 años con excepciones.

El artículo 4 recoge las definiciones de Renta Mínima, Plan de inclusión sociolaboral, situación de exclusión social o riesgo de estarlo, situación de pobreza, urgencia social, emergencia social, unidad familiar y unidad de convivencia.

Las características de la RMISA, como prestación garantizada, complementaria, subsidiaria e intransferible, aparecen en el artículo 5.

El artículo 7 indica los requisitos de acceso a la RMISA, lo cual le confiere el carácter de puerta de entrada a la prestación y, por ello, es objeto de análisis exhaustivo más adelante.

El artículo 8 describe los supuestos de excepcionalidad en el acceso para los casos de urgencia y emergencia.

Finalmente, los artículos 9 y 10 establecen los derechos y obligaciones, respectivamente de las personas beneficiarias.

Capítulo 2. Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía

El Capítulo 2, denominado Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, regula la cuantía (art. 11), capacidad económica de la unidad familiar (art. 12), ingresos computables y no computables (art. 13), forma

de verificación de los datos (art. 14), para acabar estableciendo las normas sobre la determinación de la cuantía y la duración de la RMISA (artículos 15 y 16, respectivamente).

Capítulo 3. Plan de inclusión sociolaboral.

El Plan de inclusión sociolaboral recibe una extensa sistematización en el Capítulo 3, artículos 17 a 26. Se establece su definición, características y contenido en los primeros tres artículos, destacándose el carácter personalizado, coherente, flexible, participado, consensuado y coordinado. Además, se recoge de forma expresa la necesidad de establecer medidas de fomento de la igualdad de género.

La forma de elaboración y seguimiento y las causas de finalización del Plan aparecen en los artículos 20 y 21.

Posteriormente, los artículos del 22 al 26 establecen de forma muy pormenorizada las medidas en el ámbito social, laboral, sanitario, educativo y de vivienda que se pueden recoger en los Planes.

Capítulo 4. Procedimiento

El Capítulo 4 se refiere al procedimiento de gestión de la RMISA, disponiendo el modo de inicio y la documentación que se debe aportar en los artículos 27 y 28.

Del artículo 29 al 32 se describe la instrucción del procedimiento, incluyendo los informes que se pueden requerir, la subsanación y la resolución.

Las normas de gestión presupuestaria, control financiero permanente y pago aparecen recogidas del 33 al 35, y las formas de extinción, modificación, revisión y suspensión, son establecidas en los siguientes artículos hasta el 39.

Finalmente, el capítulo concluye con la cuestión del reintegro de cantidades percibidas indebidamente y con las características del Sistema de Información para la gestión de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía y garantía de confidencialidad.

Capítulo 5. Procedimiento de tramitación y acreditación de la situación de urgencia o emergencia social

El Capítulo 5 solo consta de cuatro artículos (del 42 al 45) que se refieren al Procedimiento de tramitación y acreditación de la situación de urgencia o emergencia social.

Capítulo 6. *Ámbito competencial*

Por su parte, el Capítulo 6, artículos del 46 al 50, establece el reparto competencial entre la Consejería competente en materia de servicios sociales, la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de servicios sociales, la Consejería competente en materia de empleo, la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de empleo y las Entidades Locales.

Capítulo 7. *Estructuras de coordinación y seguimiento*

El Capítulo 7 regula la Comisión Autonómica de Coordinación (artículo 51) y las Comisiones provinciales de coordinación (artículo 52).

Capítulo 8. *Financiación*

Finalmente, el Capítulo 8 establece en su único Artículo 53 la financiación de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.

Disposiciones Adicionales

Posteriormente, se incluyen cuatro disposiciones adicionales referidas a:

- La actualización de la cuantía de la RMISA en la misma proporción del IPREM.
- La necesidad y posibilidad de adecuar los recursos materiales por parte de la Consejería competente.
- La necesidad de realizar una evaluación del impacto de la RMISA.
- La fijación de la cuantía mínima suficiente para cubrir el coste de exacción y recaudación en el supuesto de reintegro de cobro indebido.

Disposiciones Transitorias

Las tres Disposiciones transitorias establecieron un régimen de transitoriedad entre los procedimientos del IMS y de la nueva prestación. Se definieron los procesos temporales de ampliación de la prestación, de manera progresiva, y se estableció la continuidad de las herramientas informáticas existentes en tanto no se dispusiera de otras nuevas.

Disposición Derogatoria

La Disposición Derogatoria única dispuso la eliminación de una serie de prestaciones de solidaridad existentes.

Disposiciones Finales

Finalmente, las dos disposiciones finales realizaron la habilitación reglamentaria pertinente y declararon la entrada en vigor del Decreto el día 1 de enero de 2018.

Como se ha señalado, este Decreto-ley fue modificado por la Ley 7/2018 que realizó una serie de cambios orientados fundamentalmente a mejorar la accesibilidad de la RMISA. Es decir que, ya desde el inicio, se detectó que la norma no estaba llegando a todas las personas potencialmente beneficiarias, debido a un exceso de requisito. En concreto, esta Ley modificó los siguientes artículos:

- Se suprimió la letra *c* del apartado 1 del artículo 7 y la letra *f* del apartado 1 del artículo 10, eliminando como requisito y obligación la escolarización de las personas menores, que pasó a recogerse de forma pormenorizada como parte del Plan de inclusión sociolaboral en el artículo 24, quedando redactado así:

“Las medidas en materia educativa del Plan de inclusión sociolaboral deberán ser debidamente coordinadas entre los servicios sociales comunitarios y el centro educativo correspondiente, debiendo estar de forma expresa recogidas las actuaciones a desarrollar en este ámbito, que incluirán en todo caso aquellas que garanticen la escolarización y la no existencia de una situación de absentismo escolar de las personas en edad de escolarización obligatoria, así como los resultados obtenidos tras la realización del seguimiento correspondiente de dicho Plan. Se prestará especial atención y seguimiento en los supuestos de personas víctimas de violencia de género.”

- Se flexibilizó el requisito de estar la persona inscrita como demandante de empleo no ocupada, excluyéndose ciertos perfiles, al modificarse la letra *d* del apartado 1 del artículo 7. También se redujo el momento de exigencia de dicho requisito que solo será exigible en el momento de presentar la solicitud.

Por otro lado, se explicitó la exigencia de este requisito en el momento de solicitar la ampliación.

- Se aclaró que no hay deber de comunicar las altas y bajas laborales que se produzcan desde la solicitud hasta la resolución, que serán verificadas por el órgano competente para resolver modificaciones en las circunstancias, al establecer una nueva redacción a la letra a del apartado 1 del artículo 10.
- Se añadieron ingresos no computables en las letras l y m en el apartado 4 del artículo 13:
 - l) Las ayudas económico-familiares y las ayudas de emergencia social gestionadas por los servicios sociales comunitarios.*
 - m) Los ingresos económicos obtenidos por rentas del trabajo durante el periodo de suspensión de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía contemplado en la letra a del apartado 2 del artículo 39 del presente Decreto-ley.*
- Se modificó el apartado 3 del artículo 31, no estableciendo la omisión de ingresos como causa de denegación, sino solamente el falseamiento.
- Se posibilita suspender la Renta por contratos inferiores a un mes, al cambiar la letra a del apartado 2 del artículo 39.
- Se introdujo una nueva disposición adicional cuarta:

Disposición adicional cuarta. Cuantía mínima suficiente para cubrir el coste de exacción y recaudación en el supuesto de reintegro de cobro indebido.

En el marco del presente Decreto-Ley y de acuerdo con el artículo 24.4 del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, no se liquidarán y, en su caso, se procederá a la anulación y baja en contabilidad, por la Intervención General, de todas aquellas liquidaciones de las que resulten deudas inferiores a la cuantía que fije cada año la Ley del Presupuesto como insuficiente para la cobertura del coste que su exacción y recaudación represente.

Para la mejor interpretación de este Decreto-ley se fueron dictando diversas instrucciones, órdenes y criterios que han constituido el desarrollo normativo de este Decreto-ley:

1. **Ley 7/2018, de 30 de julio**, por la que se modifica la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género. Modifica el Decreto-ley 3/2017, de 19 de junio, en la disposición final primera.

2. **Orden 21 de septiembre de 2018**, por la que se modifica el modelo de solicitud y los anexos II, III, IV y VI dispuestos en el Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, que regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.
3. **Corrección de errores de la Orden 21 de septiembre de 2018** por la que se modifica el modelo de solicitud y los anexos II, III, IV y VI dispuestos en el Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, que regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.
4. **Instrucción de 10 de octubre de 2018** de la Secretaria General de Servicios Sociales, de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, sobre la aplicación del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.
5. **Criterio de procedimiento de 12 de diciembre de 2019**, de la Secretaria General de Servicios Sociales, ante las variaciones detectadas de oficio por la Administración en base a los consentimientos expresos en la solicitud, y de las comunicadas por la persona titular o beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.
6. **Criterio de procedimiento de 1 de marzo de 2019**, del Director General de Servicios Sociales, para la aplicación de lo dispuesto en el artículo 37.8 del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía a efectos de la compensación de deudas.
7. **Resolución de 1 de abril de 2019**, del Director General de Servicios Sociales, por la que se dejan sin efecto determinados contenidos de la Instrucción de 10 de octubre de 2018, de la Secretaría General de Servicios Sociales, de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, sobre la aplicación del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción en Andalucía.
8. **Criterio de procedimiento de 1 de abril de 2019**, del Director General de Servicios Sociales, sobre la ampliación de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, recogida en el artículo 16 del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.
9. **Criterio de procedimiento de 18 de julio de 2019**, del Director General de Servicios Sociales, sobre la interpretación del artículo 7.1.b) del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, relativo al

empadronamiento de las personas integrantes de la unidad familiar en un mismo domicilio al menos con un año de antelación.

10. **Criterio de procedimiento de 18 de julio de 2019**, del Director General de Servicios Sociales, en los casos de defecto de forma en la presentación de la solicitud de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, respecto al tipo de solicitud de que se trata.
11. **Criterio de procedimiento de 18 de julio de 2019**, del Director General de Servicios Sociales, sobre la interpretación del artículo 13.1 del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, relativo a los ingresos computables de la unidad familiar.
12. **Criterio de procedimiento de 18 de julio de 2019**, del Director General de Servicios Sociales, sobre la interpretación del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, relativo al cómputo de los ingresos de la unidad familiar para determinar el derecho a la prestación y la cuantía de la misma.
13. **Criterio de procedimiento de 18 de julio de 2019**, del Director General de Servicios Sociales, sobre la interpretación del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, relativo a la consideración de establecimientos colectivos incluidos en el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía.
14. **Ley 6/2019, de 19 de diciembre**, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2020. Modifica el Decreto-ley 3/2017, de 19 de junio, en la disposición final tercera.

Por tanto, se trata de un marco normativo complejo que ha tenido numerosas modificaciones e intentos de clarificación.

Debe considerarse la necesidad de poner en relación este Decreto con la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, ya que el Decreto contiene numerosas referencias a la Ley. Hay que entender que la RMISA forma parte del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía y que, por tanto, todas las lecturas que se hagan deben partir de este marco interpretativo.

La Ley de Servicios Sociales establece el marco general y los principios básicos del Sistema Público de Servicios Sociales cuyas intervenciones se destinan a *“garantizar el derecho de todas las personas en*

Andalucía a la protección social, la promoción social y la prevención, en los términos recogidos en el Estatuto de Autonomía para Andalucía” (artículo 24 de la citada Ley).

El Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, que es una prestación garantizada de este sistema de derechos sociales de Andalucía ya que, según el artículo 42.2.g de la Ley de Servicios Sociales, el Sistema Público de Servicios Sociales habrá de contar con “prestaciones económicas específicas y directas orientadas a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social, que deberán incorporar un itinerario a través de un plan de inclusión y/o inserción sociolaboral”. La RMISA es la materialización de ese artículo de la Ley de Servicios Sociales y, por tanto, la RMISA debe interpretarse siempre en coherencia y nunca en contradicción con la Ley de Servicios Sociales.

A este respecto, se ha preparado un cuadro que contiene las remisiones cruzadas entre el Decreto y la Ley:

Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía	Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía	Nota explicativa
<p>Artículo 5. Objetivos de la política de servicios sociales en Andalucía.</p> <p>Garantizar la cobertura de la necesidad básica de integración social y prevenir y atender adecuadamente las situaciones de vulnerabilidad de las personas, de las unidades familiares y de los grupos en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo, y promover su inclusión social.</p>	<p>Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.</p> <p>El presente Decreto-ley tiene por objeto regular la prestación económica orientada a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social (...)</p>	<p>Uno de los objetivos de la política de servicios sociales en Andalucía es promover la inclusión social. A su vez, la Renta Mínima está orientada a erradicar la pobreza y luchar contra la exclusión social.</p>
<p>Artículo 6. Titulares del derecho a los servicios sociales.</p> <p>1. Son titulares del derecho a los servicios y prestaciones del</p>	<p>Artículo 3. Personas titulares y beneficiarias.</p> <p>De acuerdo con el artículo 6 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, tendrán derecho a la Renta Mínima de Inserción</p>	<p>Las prestaciones del sistema de servicios sociales andaluz se hacen llegar a todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía</p>

<p>Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía:</p> <p>a) Todas las personas que tengan vecindad administrativa en Andalucía.</p> <p>2. Lo establecido en el apartado anterior se entiende sin perjuicio de los requisitos que se establezcan por la normativa para determinar las condiciones de acceso a las distintas prestaciones y servicios.</p>	<p>Social en Andalucía, las unidades familiares cuyas personas miembros tengan vecindad administrativa en Andalucía, se encuentren en situación de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo, y cumplan los requisitos establecidos en el artículo 7 del presente Decreto-ley, así como aquellas que, aun no cumpliendo alguno de los requisitos, se encuentren en situación de urgencia o emergencia social.</p>	<p>que cumplan los requisitos que se establezcan.</p>
<p>Artículo 10. Derechos de las personas usuarias de los servicios sociales.</p> <p>Las personas usuarias de los servicios sociales, ya sean estos de titularidad pública o privada, tendrán garantizado el ejercicio de los siguientes derechos:</p>	<p>Artículo 9. Derechos de las personas titulares y beneficiarias.</p> <p>De acuerdo con el artículo 10 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, las personas solicitantes y beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía tendrán los siguientes derechos:</p>	<p>Los derechos de las personas usuarias de Renta Mínima se derivan de los otorgados a todas las personas usuarias del sistema de servicios sociales.</p>
<p>Artículo 42.1 Prestaciones garantizadas:</p> <p>Aquellas cuyo reconocimiento tienen el carácter de derecho subjetivo.</p> <p>42.2.g) Catálogo de prestaciones garantizadas: Las prestaciones económicas específicas y directas orientadas a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social, que deberán incorporar un itinerario a través de un plan de inclusión y/o inserción sociolaboral.</p>	<p>Artículo 4. Definiciones.</p> <p>A efectos del presente Decreto-ley se entenderá por:</p> <p>1. Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía. La prestación económica garantizada del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía orientada a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social.</p>	<p>La consideración de la Renta Mínima como una prestación garantizada viene marcada por la Ley de Servicios Sociales.</p> <p>Se exige que la Renta incorpore un plan de inclusión sociolaboral.</p>
<p>Artículo 46. Proyecto de Intervención Social.</p>	<p>Artículo 4. Definiciones.</p> <p>2. Plan de inclusión sociolaboral. Conjunto de</p>	<p>El Plan de inclusión sociolaboral de la Renta Mínima es un desarrollo del</p>

<p>1. El Proyecto de Intervención Social, que podrá ser individual o de la unidad familiar o convivencial, es la actuación diseñada para garantizar el carácter integral de la atención, y su continuidad, de acuerdo con la valoración diagnóstica de las necesidades.</p>	<p>actuaciones del proyecto de intervención social unidas a acciones concretas de carácter laboral necesarias para la integración social y laboral de las personas titulares y del resto de componentes de la unidad familiar beneficiaria de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, de conformidad con lo previsto en el artículo 46.4 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre.</p>	<p>Proyecto de Intervención Social genérico establecido en la Ley de Servicios Sociales.</p>
<p>Artículo 35. Atención a las urgencias y emergencias sociales.</p>	<p>Artículo 4. Definiciones.</p> <p>5. Urgencia social. En el marco del artículo 35 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, se considerará urgencia social (...)</p> <p>6. Emergencia social.</p>	<p>La definición de urgencia y emergencia social en el Decreto viene marcada por la Ley de Servicios Sociales</p>
<p>TÍTULO VI</p> <p>Infracciones y sanciones</p> <p>Artículos 124-141</p>	<p>Artículo 10. Obligaciones</p> <p>3. El incumplimiento de alguna de estas obligaciones dará lugar, en su caso, a la no concesión de alguna o varias de las medidas establecidas en este Decreto-ley, a la extinción de la prestación y, en su caso, al reintegro de las cantidades indebidamente percibidas, así como a las sanciones pertinentes, conforme al régimen sancionador establecido en la Ley 9/2016, de 27 de diciembre.</p>	<p>El Decreto no establece un régimen sancionador propio, sino que remite al contenido de la Ley de Servicios Sociales.</p>
<p>Artículo 69. Estadísticas.</p> <p>En el primer cuatrimestre de cada año natural, la Consejería competente hará públicos los informes estadísticos necesarios para conocer la realidad social de la Comunidad.</p>	<p>Artículo 46. Competencias de la Consejería competente en materia de servicios sociales.</p> <p>Corresponde a la Consejería competente en materia de servicios sociales:</p> <p>c) La emisión de informes estadísticos anuales sobre la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía. Dichos</p>	<p>La emisión de informes estadísticos en el primer cuatrimestre viene fijada por la Ley de Servicios Sociales.</p>

	informes, conforme al artículo 69 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, se harán públicos en el primer cuatrimestre de cada año natural.	
	<p>Artículo 53. Financiación de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.</p> <p>La financiación de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, al ser una prestación garantizada en los términos contenidos en los artículos 41.1 y 42.1.g) de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, se arbitrará a través de las partidas presupuestarias necesarias, aprobadas anualmente en la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.</p>	Ha de arbitrarse la dotación presupuestaria necesaria al tratarse de una prestación garantizada según la Ley de Servicios Sociales.

Además, con respecto a las funciones que deben tener los servicios sociales comunitarios en el sistema de gestión de la RMISA, es necesario acudir a la Ley de Servicios Sociales en Andalucía, que establece en su artículo 27 que los servicios sociales comunitarios:

*“de titularidad y gestión pública, constituyen la **estructura básica del nivel primario de servicios sociales.** (...)*

*En este sentido, los servicios sociales comunitarios se configuran como **el primer nivel de referencia** para la valoración de las necesidades, la planificación, la intervención, tratamiento, seguimiento, evaluación de la atención y coordinación con otros agentes institucionales del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, garantizando la universalidad en el acceso al mismo y su proximidad a las personas usuarias, familias, unidades de convivencia y grupos de la comunidad.*

*Los servicios sociales comunitarios **posibilitarán el acceso de las personas usuarias al conjunto del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía** y constituirán el nivel de referencia para la prevención de situaciones de vulnerabilidad social, la valoración de las necesidades, la planificación, la intervención, el seguimiento y la evaluación de la atención, así como la coordinación con otros agentes e instituciones presentes en el territorio, al objeto de*

articular la respuesta a las necesidades individuales, familiares, grupales y comunitarias de atención.”

En todo caso, también, habrá de seguirse el Modelo Básico de Intervención descrito en el artículo 45 de la Ley de Servicios Sociales, que tiene como base el empoderamiento de la persona, el desarrollo positivo y de su autonomía:

“Modelo básico de intervención.

- 1. El modelo básico de intervención en el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía es la atención integral centrada en la persona o en la unidad de convivencia, desde un enfoque de desarrollo positivo y de efectiva participación de la persona en el proceso de atención.*
- 2. La intervención se diseñará a partir de una valoración integral de las necesidades, tendrá en cuenta el estilo de vida, preferencias y creencias de la persona, y estará orientada a garantizar el empoderamiento de la persona y su máximo nivel de bienestar, calidad de vida y autonomía.*
- 3. En la valoración, planificación, intervención y evaluación de la atención participarán activamente la propia persona junto a su familia o unidad de convivencia, profesionales de las disciplinas y sectores involucrados en el abordaje de la complejidad de las situaciones de necesidad y la persona profesional de referencia, a quien corresponde la elaboración, el seguimiento y la evaluación periódica del Proyecto de Intervención Social.*
- 4. El proceso de atención tendrá especialmente en cuenta la necesidad de intervención simultánea en el tiempo e integrada en la orientación de los servicios sociales, de salud, educación, vivienda, justicia y empleo, diseñando un proyecto de intervención que recoja medidas y/o actuaciones integrales buscando las sinergias que mejores resultados puedan conseguir sobre la calidad de vida y el bienestar de la persona.*
- 5. El modelo básico de intervención también tendrá como referencia el enfoque grupal y comunitario, favoreciendo la dinamización social, el análisis de la realidad del territorio de cada zona o área, incorporando la perspectiva de género y la generación de respuestas colectivas mediante la participación activa de la ciudadanía, contribuyendo con ello al empoderamiento de la población, la adaptación de los recursos a la realidad, así como favorecer la prevención, la transformación y la mejora de las condiciones estructurales de la población, con especial incidencia en las zonas con necesidades de transformación social.”*

A

Este Modelo se lleva a cabo a través del Proyecto de Intervención Social (artículo 46) que *“es la actuación diseñada para garantizar el carácter integral de la atención, y su continuidad, de acuerdo con la valoración diagnóstica de las necesidades”* y se apoya en la Historia Social Única (artículo 47), constituyendo este articulado la base de cualquier intervención en el ámbito del Sistema Público de Servicios Sociales del cual la RMISA forma parte.

S

M

Se estima que no se puede obviar todo este conjunto legislativo y organizar un sistema de RMISA *ex novo*, como si no estuviera engarzado en un conjunto mayor, que es el del Sistema Público de Servicios Sociales. Las Recomendaciones y Propuestas de cambio normativo que se propondrán en el apartado 8 van dirigidas a dotar de coherencia a este sistema, mediante el aumento de la coordinación y cohesión interna.

R

RMISA

3

ASPECTOS METODOLÓGICOS

ÍNDICE DEL CAPÍTULO

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

- 3.1 LA TRIANGULACIÓN COMO ESTRATEGIA METODOLÓGICA**
- 3.2 ANÁLISIS / EVALUACIÓN DE LA RMISA: PARADIGMA CUANTITATIVO**
- 3.3. ANÁLISIS / EVALUACIÓN DE LA RMISA: PARADIGMA CUALITATIVO**
 - 3.3.1. HERRAMIENTAS**
 - 3.3.2. ESTUDIO COMPARATIVO DE RENTAS MÍNIMAS**
- 3.4. INDICADORES/CATEGORÍAS DE ANÁLISIS**

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

3.1. TRIANGULACIÓN COMO ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Para llevar a cabo la investigación que dota de validez y consistencia a este informe de evaluación, se ha optado por la utilización de una estrategia denominada por Ardoz, Pasadas y Ruíz (2004:2) y Denzin (1975) como multimétodo o metodología de Triangulación. Una técnica “caracterizada por la búsqueda del control de calidad, basada en el postulado de que ese control se consigue mejor contrastando las técnicas cuantitativas con las cualitativas replegándose rígidamente a la fidelidad de una sola mirada (Olabuénaga, 2012:1). Una metodología que, como herramienta, confiere a la investigación rigor y profundidad, otorgando distintos grados variables de consistencia a los hallazgos, aumentando la visión del fenómeno investigado (Mayumi y Gómez-Restrepo, 2005:119).

La elección de esta fórmula metodológica se justifica y cobra sentido ante la complejidad y el tratamiento del objeto evaluado y ante la pluralidad de agentes intervinientes en la gestión de la RMISA. Asimismo, la triangulación entre métodos mediante la articulación de técnicas cualitativas y cuantitativas de investigación social, ha permitido la confrontación de fuentes de información diversas, información cuantificable y no cuantificable (Cantor, G., 2002:58). De igual forma, la utilización de la complementariedad de métodos cualitativos y cuantitativos como estrategia para afrontar de forma holística el proceso de evaluación de la puesta en marcha del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, ha permitido la generación de propuestas incluidas en este Informe para la modificación de este Decreto-ley.

Por tanto, y siguiendo a Cea D’Ancona (1998:51), se ha optado por “*La triangulación entre métodos*”, en este caso, cualitativos y cuantitativos. Una fórmula que Cea D’Ancona y Denzin (1975) la califican como “la más satisfactoria” y Jick (1979) como “la más popular”, a la vez que permite la validación de datos cruzados necesarios cuando se obtienen los mismos resultados mediante la aplicación de sendos métodos.



Esta combinación de paradigmas metodológicos que ha permitido comprobar la validez de la investigación, se ha llevado a cabo con total interdependencia, tal como aconseja Cea D'Ancona (1998:55), pero siempre orientados y encaminados a profundizar en el proceso de la RMISA con el fin de elevar una propuesta de evaluación y modificación del Decreto-ley 3/2017.

A esta pluralidad metodológica se refiere también Alvira, F. (1983:54) como una dicotomía que en su parte cualitativa responde, por un lado, a una “perspectiva humanista/cualitativa” que pone su acento en “el lenguaje y en los aspectos micro de la vida social” y que, en este caso, permite observar la parte humana de la RMISA, tanto de quien la gestiona como de quien la percibe. De este modo se conocerá, como dice Alvira, esos aspectos micro que les afectan y que por ende afectan a la evolución y gestión de esta y que pueden ser coincidentes generando un global de dudas, preocupaciones e incluso de ideas de cambio que es necesario rescatar para realizar una evaluación de la RMISA. De igual modo, es necesario saber si existen esas dudas, qué es lo que las está produciendo y si estas generan retrasos en la gestión. Así, en el caso en el que se manifiesten preocupaciones por parte de las personas gestoras y perceptoras, poder conocer la causa y su posible solución, o en su caso, qué es lo que puede estar sucediendo para que se origine la necesidad de hacer propuestas de mejora o cambio. La metodología cualitativa acercará al conocimiento de la experiencia, permitirá analizar el discurso de quienes gestionan otras rentas y facilitará el acercamiento a otros modelos de renta que pueden servir de referente para la gestión de la RMISA.

Por otro lado, Alvira (1983:54) hace referencia a una “perspectiva científicista/cuantitativa” que pone su acento en la explicación, en la contrastación empírica y en la medición objetiva de los fenómenos sociales”. A este respecto, es necesario verificar a través de los datos cuál es la situación real en la que se encuentra la RMISA, lo que dará la posibilidad de evaluar todo el proceso desde que se inicia su puesta en marcha y

A

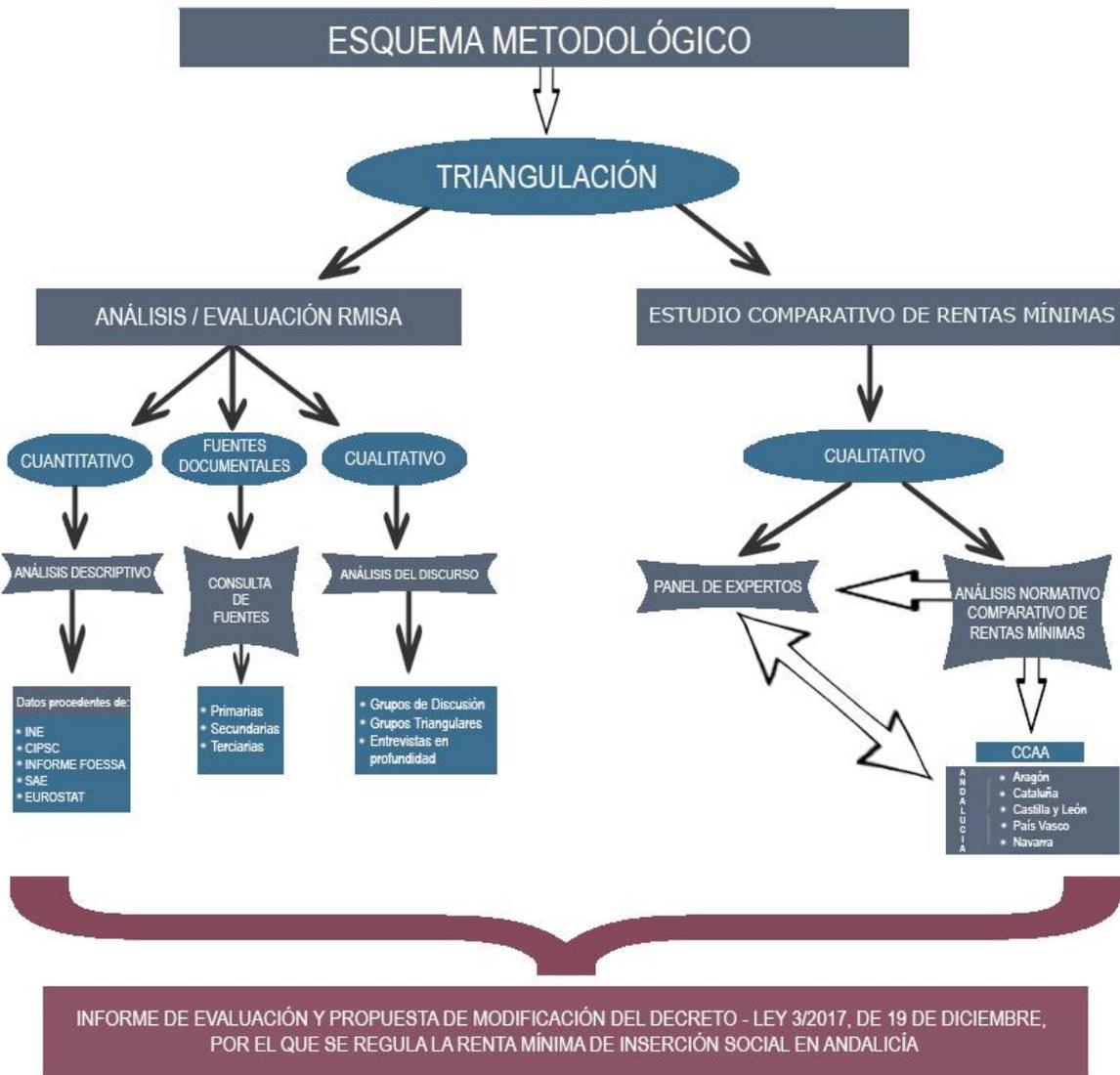
a realizar un análisis en el tiempo y en los diferentes contextos, para conocer y validar, a través de los datos, la repercusión y el alcance de esas posibles inquietudes, situando el nudo gordiano dentro del global del proceso de gestión de la Renta.

S

Otra parte importante de la metodología utilizada reside en el análisis de fuentes primarias, secundarias y terciarias de información. En este punto, no sólo se hace alusión a libros o publicaciones científicas, sino a fuentes documentales necesarias para la obtención de un conocimiento elevado del tema que aquí ocupa, con el objeto de entrar en el plano de la comparación y de la evaluación. Es decir, a documentos jurídicos, normativas, decretos e informes oficiales, que conducirán, no sólo al conocimiento, sino a la elevación de unas propuestas de cambio que, de manera certera, permitan la mejora de la Renta Mínima de Inserción de Andalucía. A continuación, se presenta un compendio, en forma de esquema, que muestra el diseño metodológico seguido en la investigación:

M

R



3.2. ANÁLISIS / EVALUACIÓN DE LA RMISA: PARADIGMA CUANTITATIVO

La investigación social empírica según Cea D’Ancona (1998:20), “se suele remontar a los siglos XVII y XVIII, al movimiento denominado “estadística social”, siendo este un grupo de personas estudiosas interesadas en la recogida y organización de datos económicos, demográficos y sociales. Esta inquietud por el estudio y análisis empírico de la información se ha prolongado en el tiempo llegándose, como indica D’Ancona (1998:25), a profesionalizarse. En la actualidad, la metodología cuantitativa instituida como metodología para la investigación social permite la reflexión y el análisis crítico desde la rigurosidad, desde

la práctica y para la innovación (López- Roldán y Fachelli, 2015:4). En este sentido, y con esa intención de observar la información desde el rigor metodológico, se realizó una aproximación a los datos para efectuar una certera evaluación del proceso y de los procedimientos llevados en la RMISA.

El análisis cuantitativo que se plantea es de carácter descriptivo. Tiene por objeto mostrar los datos aportados por la Administración y realizar un análisis lo más aproximando posible a la realidad. Se usan diversas fuentes documentales, aunque el *grosso* de las mismas procede de fuentes oficiales. El análisis de la información intenta ser objetivo, aunque ello no evita que se produzca una cierta interpretación de datos que previamente se ha cotejado con las personas que los generaron.

Dicho análisis se acompaña con una información previa sobre los modelos de renta mínima y una aproximación y análisis de los antecedentes normativos de la RMISA. Los antecedentes normativos son referidos a la aplicación del Programa de Solidaridad de los andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad después de una extensa presencia y como precedente de la RMISA.

Fuentes de consulta del análisis descriptivo de los datos.

Tal como se indica en el esquema metodológico mostrado anteriormente, las fuentes para la recogida de datos cuantitativos son diversas. Además de las provenientes de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación (CIPSC), de la Consejería de Empleo Formación y Trabajo Autónomo (CEFTA), y del Servicio Andaluz de Empleo (en adelante, SAE), se encuentran las bases de datos e informes oficiales: Instituto Nacional de Estadística (INE), Oficina Europea de Estadística (Eurostat), Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada (FOESSA) e informes sobre la tasa AROPE en España y Andalucía de EAPN, sobre pobreza infantil de *Save The Children*, sobre estrategias de lucha contra la pobreza y la exclusión social de organismos e instituciones de la Unión Europea (Parlamento y Comisión Europea) y el Estado Español (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad), informes y estudios sobre la renta mínima de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (en adelante, AIReF) y bibliografía académica especializada en la materia, así como programas y memorias de la Junta de Andalucía y estudios de la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz. En la bibliografía podrán encontrarse las referencias pertinentes a cada una de las materias trabajadas en este informe de evaluación.

3.3. ANÁLISIS / EVALUACIÓN DE LA RMISA: PARADIGMA CUALITATIVO

Se hace necesario detenerse en la importancia de los métodos cualitativos. Estos, según Olabuenága (2012:26), “parten del supuesto básico de que el mundo social es un mundo construido con significados y símbolos, lo que implica la búsqueda de esta construcción y de sus significados”. En este sentido, Carballo (2001:14) plantea que, a través de la investigación cualitativa, “se busca comprender, mediante el análisis exhaustivo y profundo, el objeto de investigación dentro de un contexto único, sin pretender generalizar los resultados”. Así, en busca de esos significados, el foco se centrará en los discursos, analizando de forma exhaustiva aquellas experiencias de las personas involucradas o afectadas de alguna forma por la RMISA que puedan transmitir, alejándose de la intención de generalizar y aproximándose a la generación de propuestas de mejora.

Si anteriormente, a efectos metodológicos y atendiendo al empleo de técnicas de investigación cualitativas y cuantitativas se ha hablado de “la *triangulación entre métodos*”, ahora, centrados en el uso de la metodología cualitativa, se alude a otro tipo de triangulación, denominado por Cea D’Ancona (1998:51) “*triangulación intramétodo*”. Se encuentra su justificación en este contexto por la decisión del investigador/a de utilizar en el diseño de la investigación distintas formas y tiempos de recogida de datos: entrevistas en profundidad, grupos de discusión, grupos triangulares, panel de expertos. Cada una de estas herramientas se utilizó teniendo en cuenta a los distintos actores sociales o, en su caso, grupos de interés que por su implicación en la gestión de la RMISA o por su relación con ella, fuesen competentes en el discurso.

A continuación, se muestra un cuadro con el dimensionamiento del trabajo de campo realizado para la recogida de datos de esta investigación:

	Participantes	Número	Lugar de realización
Grupo triangular	Jefaturas de Servicio de Delegaciones Territoriales	1 grupo	Jaén, Granada y Almería
Grupo discusión	Servicios Sociales Comunitarios	3 participantes	Cádiz, Huelva y Sevilla
Entrevistas En profundidad	Trabajadores/as Sociales Comunitarios encargados/as de RMISA	5 entrevistas	2 Córdoba, 1 Sevilla, 1 Huelva, 1 Granada
	Personas perceptoras de RMISA	4 entrevistas	2 Huelva, 1 Córdoba, 1 Granada
	Técnico/a de la Consejería o Coordinador/a del programa	1 entrevista	1 Sevilla
	Jefaturas de Servicio de Delegaciones Territoriales	4 entrevistas	1 Huelva, 1 Sevilla, 1 Málaga, 1 Córdoba, 1 Cádiz

	Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz	1 entrevista	1 Sevilla
	ONG	1 entrevistas	1 Sevilla
	Sindicatos	2 entrevistas	2 Sevilla
Panel de personas expertas	C.C.A.A. Navarra	1 panel	Sevilla
	C.C.A.A. País Vasco		
	C.C.A.A. Castilla y León		
	C.C.A.A. Cataluña		
	C.C.A.A. Aragón		

Fuente: Elaboración Propia

Las distintas herramientas utilizadas para la recogida de datos han sido escogidas atendiendo a la factibilidad de los recursos necesarios para conseguir los objetivos marcados en la evaluación de la RMISA y orientados al conocimiento de ésta, a la evolución de su proceso de gestión y a la profundización en el conocimiento de su normativa y de aquellas que se vienen aplicando en otras Comunidades Autónomas que pueden suponer un referente debido a su mayor alcance, impacto y cobertura.

3.3.1. HERRAMIENTAS

Las herramientas utilizadas con la intención de profundizar en la justificación de su elección son las aquí detalladas:

A) LA ENTREVISTA EN PROFUNDIDAD.

La entrevista en profundidad es una de las técnicas más utilizadas en investigación social, “la segunda gran técnica de investigación cualitativa” (Olabuena, 2003: 165). Por su parte, Carballo (2001:14) la presenta como “una de las técnicas fundamentales dentro de la investigación cualitativa. Aunque la entrevista en profundidad es definida en todos los manuales de metodología, se ha recogido la definición que ofrecen los autores Taylor y Bogdan (1987:101) en su libro “Introducción a los métodos cualitativos de investigación” por su claridad de exposición:

“Por entrevistas cualitativas en profundidad entendemos reiterados encuentros cara a cara entre el investigados y los informantes, encuentros éstos dirigido hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias y situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras”.

Es en esa experiencia y situaciones vividas u observadas, en la relación de las personas entrevistadas con su experiencia con la RMISA, en la que se profundizará a través de una estructura que conducirán el orden de la entrevista, ya que siguiendo a Patton (1990:288) se ha

optado la modalidad de “entrevista *basada en un guion*, caracterizada por la preparación de un guion de temas a tratar (ver en Anexos) y por tener la libertad el entrevistador para ordenar y formular las preguntas, a lo largo del encuentro de entrevista” (Valles, 1997: 180). Estos encuentros se realizaron con distintos actores sociales que por su perfil se consideró podrían ser competentes en el discurso. Así, se realizaron entrevistas a:

1. **Personas receptoras de Renta Mínima:** La entrevista personal se consideró la técnica más adecuada para recoger el discurso de este colectivo de forma individual y conocer sus principales percepciones, visión de los problemas y propuestas de mejora.
2. **Trabajadores/as sociales pertenecientes a los servicios sociales comunitarios:** Dos fueron las estrategias de acercamiento a este colectivo: la entrevista en profundidad y el grupo de discusión. Con una doble intencionalidad, la de comparar los discursos ofrecidos en grupo, donde las personas se exponen a juicios del resto de participantes y en la entrevista cara a cara con la persona que entrevista, donde el clima de confidencialidad se encuentra garantizado. El objetivo es recoger oralmente su definición personal de la situación (Olabuénaga, 2012:166). Se trata de conocer de cerca la situación que viven estos/as profesionales respecto a la gestión de la Renta Mínima desde sus puestos de trabajo y de su relación con las unidades familiares solicitantes.
3. **Jefes/as de Servicio de las distintas Delegaciones Territoriales:** Varias fueron las herramientas metodológicas utilizadas para recoger sus discursos: grupos triangulares y entrevistas en profundidad.¹⁸
4. **Informantes clave:** La realización de entrevistas a personal de la Administración con responsabilidad en la aplicación del Decreto-ley que rige la RMISA, a responsables de la Oficina del Defensor del Pueblo, a agentes sociales y ONG.

B) GRUPOS DE DISCUSIÓN.

El grupo de Discusión (G.D.) “se define por representar una situación discursiva grupal controlada por un investigador-moderador para los objetivos de una investigación” (Gutiérrez Brito, 2008:43). Según este autor la finalidad del G.D. se podría acotar de la siguiente forma:

¹⁸ Se llevaron a cabo presencialmente, salvo en uno de los casos, en los que por motivos de desplazamiento se realizó por correo electrónico.

- Por un lado, crear por parte del investigador/a una atmosfera en la que el grupo se pueda expresar con libertad y espontaneidad. Para ello es necesario que todos los perfiles de las personas participantes elegidas a juicio del investigador/a se ajusten a las necesidades de la investigación (2008:121).
- Por otro lado, que las personas integrantes del grupo consideren que la sesión grupal forma parte de un entorno de trabajo del que son partícipes y que se encuentra relacionado con el tema de investigación, la RMISA.

Así, con las distintas personas integrantes de los grupos de discusión, se pretendía obtener un efecto sinergia en las respuestas al ser formuladas en un escenario grupal (Vallés, 1997:304). Los G.D. se conformaron como un espacio donde compartir experiencias y dudas, donde formular propuestas y realizar sugerencias. Los G.D. formados por los/las trabajadores/as sociales de los servicios sociales comunitarios de las distintas provincias permitieron conocer las distintas perspectivas y los esquemas simbólicos de las personas participantes en relación con la prestación de su servicio en el entorno RMISA.

C) GRUPOS TRIANGULARES.

Se llevó a cabo un grupo triangular formado por tres participantes (Jefes/as de Servicio de tres de las ocho provincias andaluzas) y una moderadora. El número reducido de participantes fomentó una conversación ágil, donde la persona experta tuvo la posibilidad de profundizar en el procedimiento seguido en la gestión de la RMISA incidiendo en cuestiones particulares sobre el grupo de una forma más factible. Según Ruiz (2012:143) “el discurso producido en los grupos triangulares es sustancialmente distinto del que se produce en las entrevistas personales y en los grupos de discusión”. A continuación, se muestra en un cuadro, la posición que adquiere el grupo triangular frente al grupo de discusión y la entrevista en profundidad:

	El grupo triangular como una técnica o práctica de investigación intermedia entre las entrevistas personales y los grupos de discusión		
	Entrevistas	Grupos de Discusión	Grupos Triangulares
Discurso	Predomina la función expresiva	Predomina la función metalingüística	Predomina la función fática y referencial indirecta
Posición discursiva	Relativamente estable. El <<yo >> narrativo y el <<nosotros>> representativo	Relativamente estable. El <<yo >> narrativo y el <<nosotros>> representativo	Relativamente inestable. Tensión entre el <<yo >> narrativo y el <<nosotros>> representativo
Resultado del discurso	Cercano al del Grupo de Discusión	Cercano al del Grupo de Discusión	Distinto al producido en la Entrevista y el Grupo de Discusión

Elaboración propia a partir de Ruíz (2012:143)

Según Ruíz (2012:142), “el grupo triangular o personalizado, se plantea como una dinámica grupal más abierta e interactiva, que permite explorar la génesis y producción discursiva además de la representación, y que propicia la emergencia de un discurso con una mayor cercanía a su referente, esto es, más vivencial”. Así mismo, el grupo triangular se realiza en un ambiente más cercano y familiar que el grupo de discusión, lo que permite crear una atmósfera de confidencialidad que hace que el discurso se muestre sin recelos y cargado de contenidos, algo que posiblemente en un grupo más numeroso no hubiese sucedido por reticencias a mostrar opiniones que puedan llegar a ser juzgadas por el resto de los participantes de dicho grupo.

3.3.2. ESTUDIO COMPARATIVO DE RENTAS MÍNIMAS

Siguiendo con la metodología cualitativa, se han seleccionado cinco comunidades autónomas cuyos sistemas de rentas mínimas llegan a una tasa superior de personas bajo el umbral de la pobreza de esas regiones (País Vasco, Navarra, Aragón, Castilla y León y Cataluña) para analizar sus normativas. La metodología utilizada ha sido la denominada en dogmática jurídica micro-comparación sincrónica, “entendida como comparación entre normas presentes en ordenamientos distintos, pero contemporáneos”. En primer lugar, se ha examinado la normativa de rentas mínimas de cada una de las comunidades autónomas. Se han destacado sus características principales, estructurándolas en torno a una serie de apartados comunes. Estos apartados, considerados claves para el entendimiento de los modelos jurídicos estudiados, son los siguientes:

- a) Objeto y ámbito de la norma.
- b) Requisitos para acceder a la Renta.

- c) Cuantía, duración y prórroga de la Renta.
- d) Relación con los procesos de inclusión social.
- e) Tramitación, gestión y control.

Posteriormente, se ha realizado una comparación directa entre las normativas, estableciendo puntos en común y diferencias, así como llamando la atención sobre aquellos aspectos especialmente relevantes de cada una de ellas. Se ha podido encontrar una serie de características comunes ya que esta nueva generación de sistemas de rentas mínimas se configura, de manera general, como prestaciones garantizadas, es decir, como derechos subjetivos de las personas que cumplan ciertos requisitos. Todas las rentas, además, se establecen con carácter subsidiario, es decir, que las personas deben haber agotado cualquier prestación con carácter contributivo o no contributivo. Todas las rentas buscan la superación de situaciones de pobreza y exclusión social. Sin embargo, se han podido discernir importantes diferencias en la relación entre el derecho a percibir la prestación económica y el derecho u obligación a realizar un proceso de inclusión socio laboral. Se han realizado cuadros comparativos y se han destacado las soluciones que parecen más adecuadas para mejorar la norma andaluza. Finalmente, se ha realizado un Panel de personas expertas en Sevilla, a través del cual se ha podido extraer conocimiento compartido de grupos de interés directamente vinculados al diseño y gestión de estas prestaciones. El Panel se ha dividido en una parte expositiva y otra de trabajo conjunto mediante la organización de tres Mesas de trabajo.

3.4. INDICADORES/CATEGORÍAS DE ANÁLISIS

A continuación, se presentan los Indicadores/categorías de análisis utilizados en la investigación:

	Indicadores de Impacto
Dimensiones	Estimación del número de posibles personas perceptoras de RMISA en Andalucía según ingresos
	Presupuesto anual para RMISA en Andalucía.
	Gasto ejecutado anualmente en RMISA
	Número solicitudes presentadas
	Número de rentas mínimas concedidas
	Número de rentas mínimas denegadas
	Número de rentas prorrogadas, por tipología
	Número de rentas inadmitidas
Objetivos de la RMISA, medido a través del número de familias a las que se pretende llegar con el presupuesto	

	Número de Planes de Inclusión social
	Número de Planes de Inclusión laboral
	Número de Planes de Inclusión sociolaboral
	Número de solicitudes de emergencia y tiempo de resolución
	Número de solicitudes de urgencia y tiempo de resolución
	<i>Indicadores de Gestión</i>
Dimensiones	Demora en la gestión de las solicitudes. Tiempo medio entre registro de entrada y resolución de una solicitud
	Acumulación solicitudes: N°. de solicitudes pendientes de grabar
	Recursos humanos y materiales puestos a disposición, por parte de la Administración, para la gestión de la RMISA
	Número de puertas de acceso para la presentación de la solicitud de RMISA
	Número de citas dedicadas a la asesoría/acompañamiento realizado (principalmente por parte de los servicios sociales comunitarios)
	<i>Indicadores de procesos</i>
Dimensiones	Al día, tiempo que dedica un/una trabajador/a social a la tramitación de la RMISA
	Tiempo medio que tardan en responder los/as técnicos/as del SAE a las posibles consultas planteadas por los/las trabajadores/as sociales
	Número de incidencias registradas en el sistema informático relativas a la cumplimentación de solicitudes
	Errores tipo o comunes en el proceso de tramitación de solicitudes
	Número de solicitudes que contemplan plan social
	Número de solicitudes que contemplan plan laboral
	Número de acciones emprendidas por la Administración para fomentar la formación de los/las técnicos/as
	Número de quejas de las personas usuarias elevadas a la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz
	Canales, tiempos y fluidez de la comunicación con la Delegación Territorial
	Coordinación y trabajo con el SAE y la Red de Orientación Profesional para el Plan de Inclusión Social
	Coordinación y trabajo con el SAE y la Red de Orientación Profesional para el Plan de Inclusión laboral

A) INDICADORES DE IMPACTO

Encaminados a mostrar el alcance de la prestación y de la incorporación de itinerarios de inclusión social y laboral. Así mismo, estos indicadores tienen la misión de facilitar una imagen fija de la situación real en la que se encuentra el proceso de tramitaciones y concesiones de RMISA en cada una de las ciudades objeto de estudio.

B) INDICADORES DE GESTIÓN

Referidos y encaminados a la detección de posibles incidencias detectadas en el ámbito de la gestión de la RMISA.

C) INDICADORES DE PROCESOS

Tienen que ver con la evaluación de tareas de cada una de las etapas que incluye la tramitación de la RMISA.

RMISA

4

ANÁLISIS CUANTITATIVO

ÍNDICE DEL CAPÍTULO

4- ANÁLISIS CUANTITATIVO

4.1.- INTRODUCCIÓN

4.2.- GESTIÓN DE SOLICITUDES

4.2.1.- SOLICITUDES PRESENTADAS

4.2.2.- SOLICITUDES CONCEDIDAS

4.2.3.- SOLICITUDES DENEGADAS

4.2.4: SOLICITUDES INADMITIDAS

4.3.- SITUACIÓN DE LOS PLANES DE INCLUSIÓN SOCIOLABORAL

4.4.- CUANTÍAS ECONÓMICAS

4.5.- PERFIL DE LA PERSONA USUARIA DE RMISA

4.4.- RESUMEN DATOS CUANTITATIVOS MÁS SIGNIFICATIVOS

4. ANÁLISIS CUANTITATIVO: LA GESTIÓN DE LA RMISA

4.1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo está destinado a exponer los principales datos cuantitativos recogidos sobre la gestión de las solicitudes de RMISA desde la puesta en marcha del Decreto-ley 3/2017¹⁹. Para una mayor comprensión de los datos expuestos, se presentan en cuatro apartados:

- I. El primero de ellos estará dedicado a la *gestión de las solicitudes* de petición de la Renta Mínima de Inserción Social de Andalucía (**4.1. Gestión de solicitudes**), en el que se desglosarán los principales datos referidos a las solicitudes *presentadas*. Se indagará en cuestiones tales como el número de solicitudes presentadas, la proporción de resoluciones, el tiempo medio de resolución, las provincias que han recibido más solicitudes, su relación con el nivel de población, el perfil de la persona usuaria de RMISA o las causas de denegación, e inadmisión de solicitudes más significativas estadísticamente.
- II. El segundo apartado abordará los denominados Planes de inclusión sociolaboral (**4.2. situación de los planes de inclusión sociolaboral**). Estos Planes son considerados en la normativa esenciales para lograr la inclusión social y/o laboral y forman parte de la filosofía del Decreto-ley para entender que, además de la percepción de la renta, es necesario poner en marcha intervenciones sociales y laborales que logren insertar eficientemente a los sectores de la población en situación de pobreza y/o exclusión social. Sin embargo, los datos muestran que en este acápite los resultados han quedado bastante alejados de los objetivos planteados.
- III. El tercer apartado se concentra en aportar los datos de gestión económica (**4.3. Gestión económica**). Someramente, se verá el gasto total implicado en el pago de la prestación, el presupuesto proyectado y la media mensual por titular que se ha estado concediendo, conociendo también este último monto con respecto a cada provincia.

¹⁹ Los últimos datos de los que se disponen en este informe, cedidos por la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía (CIPSC), así como por el Servicio Andaluz de Empleo (SAE), son de una fecha nunca posterior al 31 de agosto de 2019. En cada caso se indicará la fecha de los datos utilizados.

IV. Finalmente, se destacará en un último punto (**4.4. Conclusiones principales extraídas de los datos cuantitativos**) los hallazgos principales extraíbles de la información cuantitativa solicitada.

A modo de introducción, destacar los objetivos que se plantean en la propia normativa, para así atender a una evaluación de la misma partiendo de la propia declaración de intenciones que motivó a sus redactores y redactoras. En este sentido, se pueden considerar como esenciales tres artículos:

- El artículo 1: **“Objeto y ámbito de aplicación”**
- El artículo 2: **“Objetivo de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía”**
- El artículo 6: **“Finalidad”**

Tras una lectura detenida de este articulado se observa que la norma está orientada a regular una Renta Mínima que permita “la erradicación de la marginación y la desigualdad” y ahonde en la “lucha contra la exclusión social” (art.1). Además, el Decreto-ley establece que el ámbito de la inclusión se aborda de una manera multidimensional (entendido el problema de la pobreza y la exclusión de una manera holística y no como una mera cuestión de asignación de recursos monetarios) y se hace especial hincapié en condicionar la percepción de la prestación a un Plan de inclusión sociolaboral. Literalmente, asegura la norma en su preámbulo:

“(…) la naturaleza de la exclusión social tiene un carácter multidimensional que conlleva la incapacidad de ejercer derechos sociales. Su abordaje requiere, por tanto, transformaciones estructurales relacionadas con las políticas activas de empleo, educación, vivienda y servicios sociales a largo plazo, además de intervenciones que permitan a la población más desfavorecida cubrir sus necesidades materiales básicas a corto plazo” (Preámbulo Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre)

Es decir, se considera que las personas en situación de exclusión se desenvuelven en un entorno complejo ya que se ven incapacitadas para disfrutar de sus derechos y se entiende que este escenario es fruto de una realidad múltiple que necesita transformaciones de carácter estructural. Por tanto, esta Renta Mínima, asociada a intervenciones sociales y laborales, tiene como objetivo específico “garantizar la atención a las situaciones de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo de las personas y promover su integración social y laboral” (Art.2).

Por último, la finalidad de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, según el Artículo 6 del Decreto-ley es:

1. Reducir la tasa de pobreza y exclusión social en la Comunidad Autónoma
2. Mejorar las posibilidades de inclusión social y laboral de las personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión (con especial atención a quienes tienen las personas menores a cargo y a la brecha de género)
3. Aumentar el grado de autonomía personal y familiar, atendiendo a la satisfacción de las necesidades básicas para una vida digna de la unidad familiar

Con estos principios básicos como guía, se expone a continuación el análisis cuantitativo de los resultados de la gestión de la RMISA desde su puesta en vigor.

4.2. GESTIÓN DE SOLICITUDES

4.2.1. SOLICITUDES PRESENTADAS

A fecha de 31 de agosto de 2019, se han presentado un total de **113.899 solicitudes** de las cuales:

- Un 51,75% han sido presentadas por mujeres.
- Un 48,25% por hombres.

a) Solicitudes por franja de edad, provincia y progresión mensual en Andalucía.

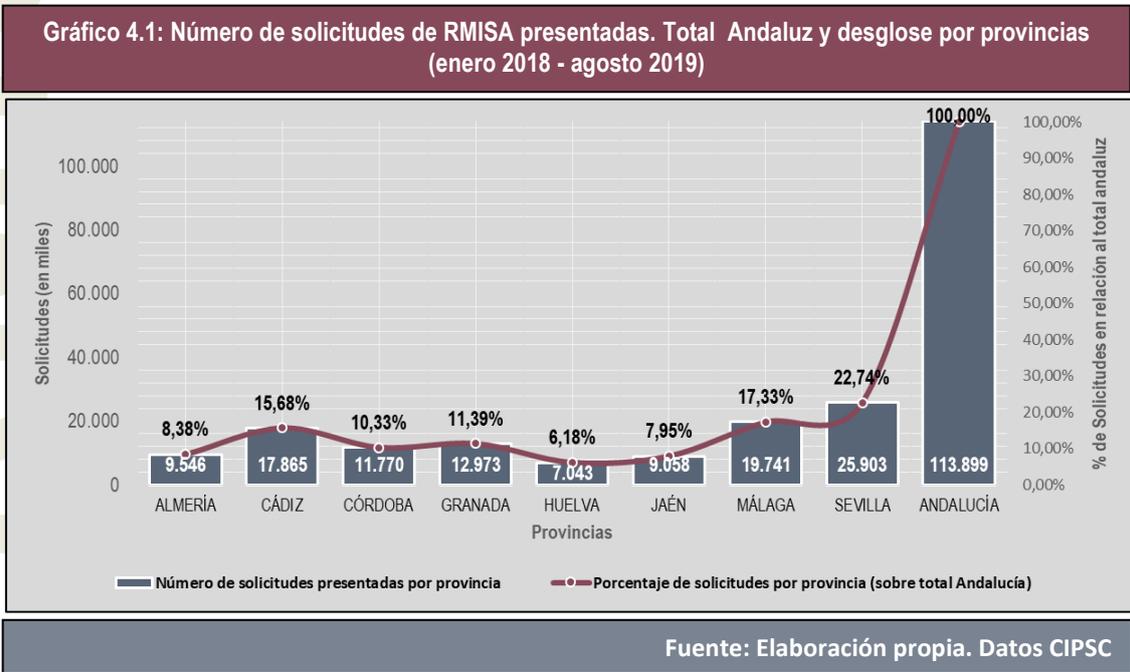
La **franja de edad** que más solicitudes ha presentado corresponde, por este orden, a:

- Las personas solicitantes con 40-59 años (55,40%).
- Personas solicitantes con edades comprendidas entre los 25-39 años (32,20%).
- Apenas un 3,93% tienen 24 años o menos.
- Un 8,47% está en la franja de edad de 60 o más años.

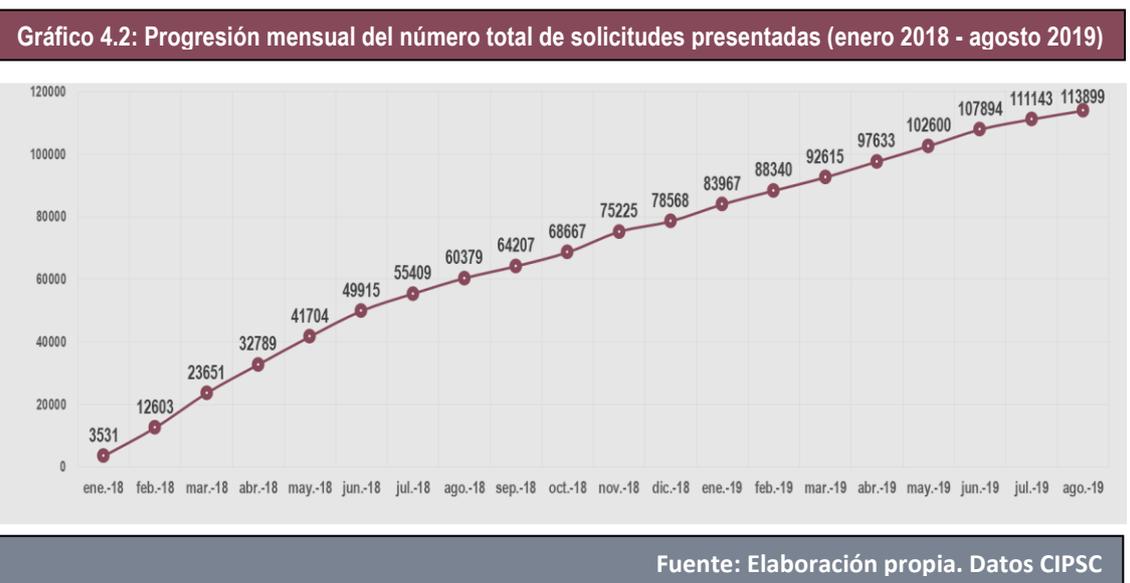
El **gráfico 4.1**, que se expone a continuación, muestra en la misma fecha, el número de solicitudes por provincias presentadas en Andalucía desde la puesta en vigor del Decreto-ley 3/2017.

Se puede observar que se han presentado un total de 113.899 solicitudes y que existe una correlación evidente entre el número de solicitudes presentadas y el nivel de población de cada provincia. Así, las provincias con mayor número de habitantes concentran el mayor número de solicitudes de RMISA (Sevilla,

Málaga y Cádiz), mientras que aquellas provincias con índices menores de población han recibido menos solicitudes (Huelva, Almería, Jaén).

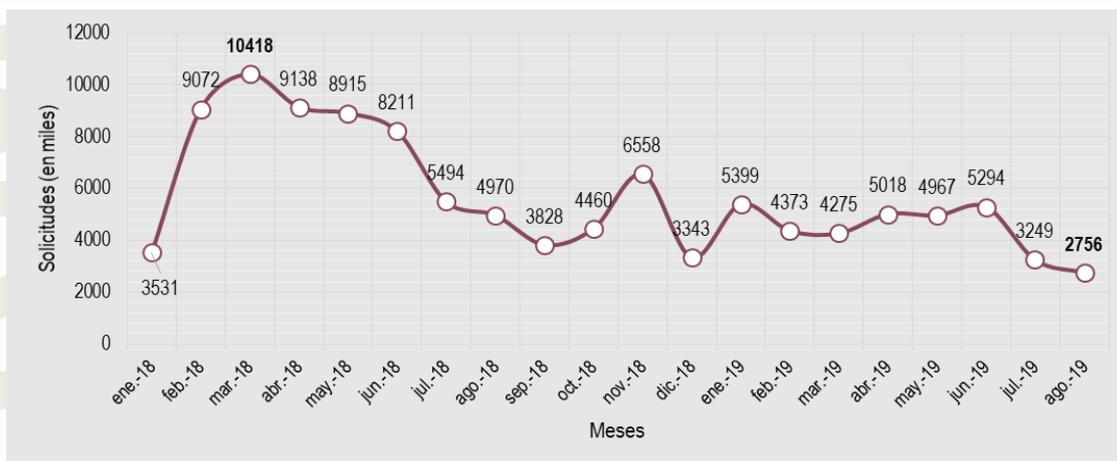


El gráfico 4.2 sirve en cambio para conocer el número de solicitudes al que la Administración ha tenido que hacer frente entre enero de 2018 y agosto de 2019.



A su vez, el gráfico 4.3 advierte del número exacto de solicitudes presentadas mes a mes en toda Andalucía desde mayo de 2018 a agosto de 2019. Esto arroja una media aritmética de 5.694,95 solicitudes presentadas mensualmente en toda Andalucía desde enero de 2018 hasta agosto de 2019

Gráfico 4.3: Solicitudes RMISA presentadas mes a mes (enero 2018-agosto 2019)



Fuente: Elaboración propia. Datos CIPSC

Para tener una visión completa de la tramitación de solicitudes de la RMISA, no puede pasarse por alto el hecho de que, pese a que el Decreto-ley entró en vigor el 1 de enero de 2018, los y las profesionales de la Administración Pública responsables de su gestión estuvieron recibiendo simultáneamente solicitudes de esta nueva prestación mientras cerraban durante todo el año 2018 los expedientes asociados al Ingreso Mínimo de Solidaridad (IMS) del año anterior pendientes de gestionar. Esta era una prestación anterior a la RMISA, a la que vino a sustituir, y que tuvo que ser gestionada mientras se hacía frente a la atención del nuevo tipo de renta.

En este sentido y según los datos cedidos por la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía (CIPSC), durante todo el año 2018 se resolvieron aún **14.612 solicitudes del IMS** mientras en el mismo periodo de tiempo se presentaron **78.568 solicitudes de RMISA**. Como se observará en la parte cualitativa de este informe, el solapamiento de estas dos prestaciones durante el año 2018 es uno de los factores, según manifiestan las personas entrevistadas, que explican el **retraso en la resolución** de los expedientes de RMISA, además de tratarse de una situación que vino agravada por cierta **falta de previsión inicial** de la que adoleció la puesta en marcha del nuevo Decreto-ley.

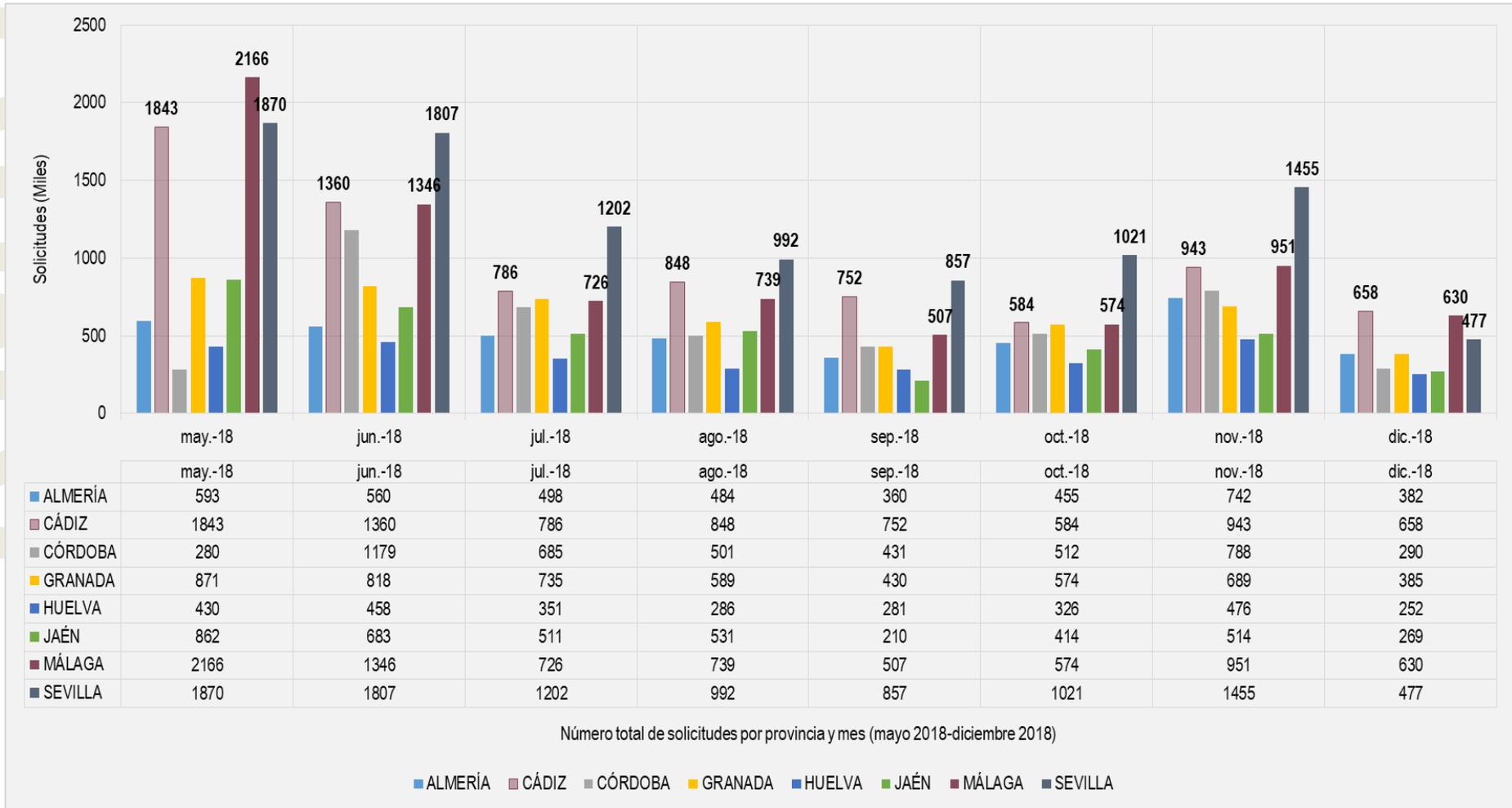
Año 2018

- **IMS:** 14.612 expedientes pendientes
- **RMISA:** 78.568 solicitudes recibidas

Es posible además examinar en qué provincias se han concentrado en mayor número la afluencia de solicitudes mensuales de RMISA. Para calcularlo, se han elaborado los **gráficos 4.4 y 4.5**, que exhiben, respectivamente, los datos de solicitudes por provincia en el año 2018 (de mayo a diciembre) y el año 2019 (de enero a mayo de 2019) tal y como se desprende de los datos aportados por la CIPSC.

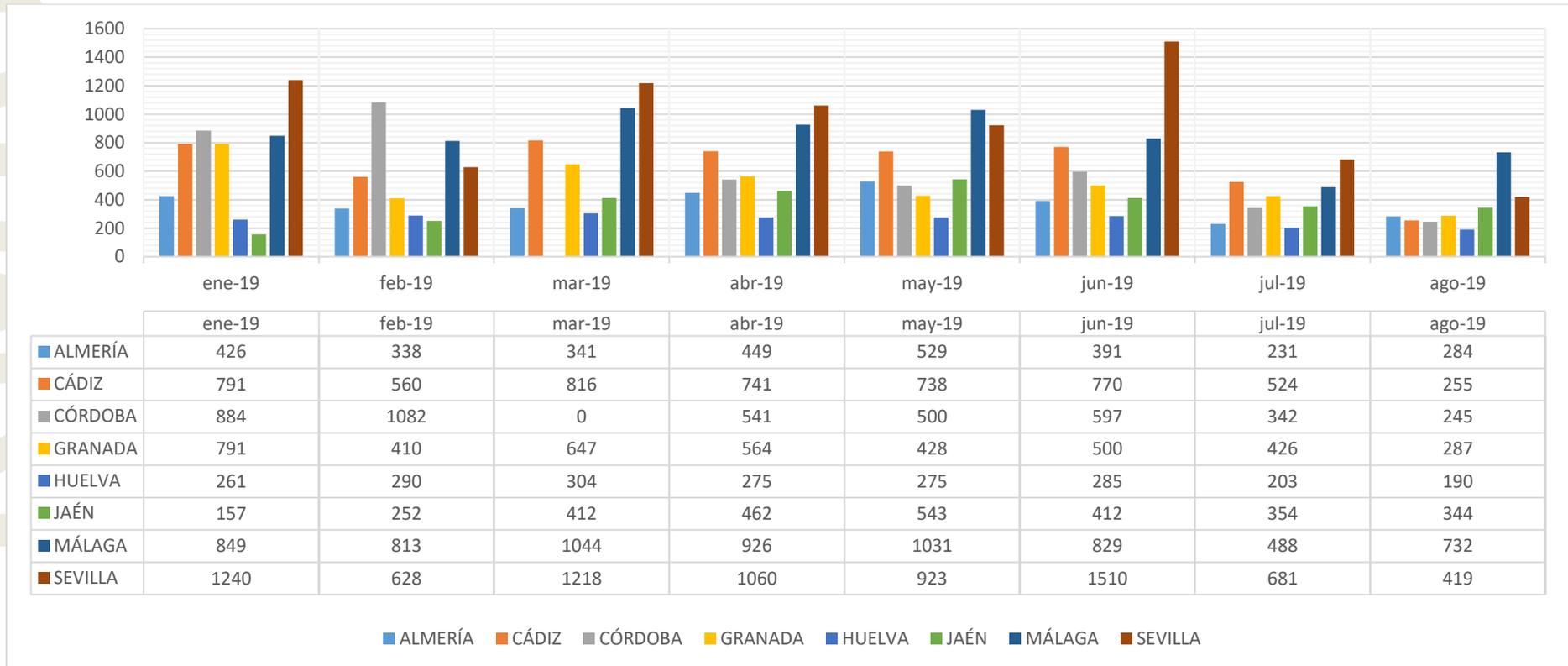
Estos números confirman que las provincias de Sevilla, Málaga y Cádiz (las más pobladas) son las que mayor número de expedientes han ido acumulando tanto mensual como anualmente, según los datos disponibles a 31 de agosto de 2019.

Gráfico 4.4: Solicitudes provinciales de RMISA presentadas entre mayo-diciembre de 2018



Fuente: Elaboración propia. Datos CIPSC

Gráfico 4.5: Solicitudes provinciales de RMISA presentadas entre enero-agosto de 2019



Fuente: Elaboración propia. Datos CIPSC

b) Solicitudes por provincia en relación al total de solicitudes en Andalucía y la población provincial.

Por otra parte, para conocer qué provincias han recibido mayor número de solicitudes en relación proporcional a su población se ha elaborado la **tabla 4.1**. En ella se han reflejado 4 series de datos, de izquierda a derecha:

- a) El **número de habitantes de cada provincia** según los últimos datos aportados por el censo de habitantes del Instituto Nacional de Estadística²⁰ (2108).
- b) El **número de solicitudes de RMISA presentadas por provincia** a fecha de 31 de agosto de 2019.
- c) El porcentaje de solicitudes en cada provincia **en relación al número total de solicitudes presentadas en Andalucía**
- d) El **porcentaje de solicitudes presentadas en relación al número de habitantes provincial**.

Al no existir aún cifras sobre el número exacto de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social desagregados por provincias, no es posible determinar la proporción de solicitudes presentadas en relación a dicha tipología de población ni el esfuerzo en la gestión frente a las mismas. Lo que sí puede detallarse es el porcentaje de solicitudes frente al número de habitantes en cada provincia.

Tabla 4.1: Solicitudes presentadas por provincia, proporción en relación al total y proporción en relación a la población provincial

Provincia	Nº Habitantes	Solicitudes presentadas	% Solicitudes en relación al total de solicitudes presentadas en Andalucía	% de Solicitudes en relación a la población provincial
Almería	709.340	9.546	8,38%	1,346%
Cádiz	1.238.714	17.865	15,68%	1,442%
Córdoba	785.240	11.770	10,33%	1,499%
Granada	912.075	12.973	11,39%	1,422%
Huelva	519.932	7.043	6,18%	1,355%
Jaén	638.099	9.058	7,95%	1,420%
Málaga	1.641.121	19.741	17,33%	1,203%
Sevilla	1.939.887	25.903	22,74%	1,335%
Andalucía	8.384.408	113.899	100%	1,358%

Fuente: Elaboración propia. Datos INE y CIPSC

¹INE: Cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero 2018

Así, una provincia como **Córdoba** sería la que mayor número de solicitudes ha tenido que gestionar *en relación a su población*, a pesar de que *en relación al total andaluz* de solicitudes presentadas sólo ha acumulado un 10,33% de las mismas. **Granada** le seguiría en este cálculo, mientras que **Cádiz** estaría en tercer lugar. Además, al ser Cádiz la tercera provincia en número de solicitudes presentadas en relación al total de solicitudes, acumulando un total de **17.865** solicitudes, se puede inferir que el esfuerzo de gestión en Cádiz es de los más altos, tanto en relación al número de solicitudes presentadas como en relación a su número de habitantes.

Esta afirmación sin embargo no es óbice para entender que, en aquellas provincias con mayor número de solicitudes, debido a su densidad de población, se ha realizado un esfuerzo de gestión considerable en términos de gestión de expedientes asociados a la RMISA. Estas provincias, respectivamente sobre el total de solicitudes, han acumulado el **22,74%** y el **17,33%** (Sevilla y Málaga).

c) Ratio de expedientes por profesional y provincia.

La información en cuanto a las solicitudes quedaría incompleta si no se tiene en cuenta la influencia que en la gestión de los expedientes tienen **los recursos humanos de los que se dispone**. Como se verá en este informe, la falta de recursos humanos y medios técnicos es otro de los problemas que se han detectado en la gestión de la RMISA. A título ilustrativo del esfuerzo que los y las trabajadores/as sociales, profesionales y técnicos/as asociados a la instrucción de la RMISA, baste mencionar que se venían atendiendo de media (desde enero de 2018 hasta marzo de 2019), **681 expedientes por profesional** en las diferentes Delegaciones Territoriales.

La **tabla 4.2** que se presenta a continuación, resume esta última información desglosada por provincias, atendiendo a la ratio final de expedientes atendidos por el personal en las Delegaciones Territoriales, en los estadios de *presentación, trámite y resolución*. De estos datos se concluye que, **en marzo de 2019** y en la fase de **presentación** de expedientes, Córdoba, con una ratio de **955** expedientes presentados atendidos por personal, seguido de Málaga, con **828** y Granada, con **769**, son las provincias que más expedientes han atendido en relación al número de profesionales del que disponían en dicha fecha.

Sin embargo, si se centra la atención en el capítulo de la **resolución** de expedientes en relación al número de profesionales dedicados a RMISA, destacarían Córdoba (**485**), Almería (400) y Huelva (**371**). Como se observa, estos datos no son más que indicativos del volumen de trabajo asociado a la gestión de la RMISA, y según dónde se coloque el foco se observa que destacan unas provincias u otras.

Tabla 4.2. Ratio final de expedientes por total de solicitudes presentadas, en trámite y resueltas por profesional en la gestión de RMISA por provincias y total andaluz en Delegaciones Territoriales [a fecha de 31 de marzo 2019].

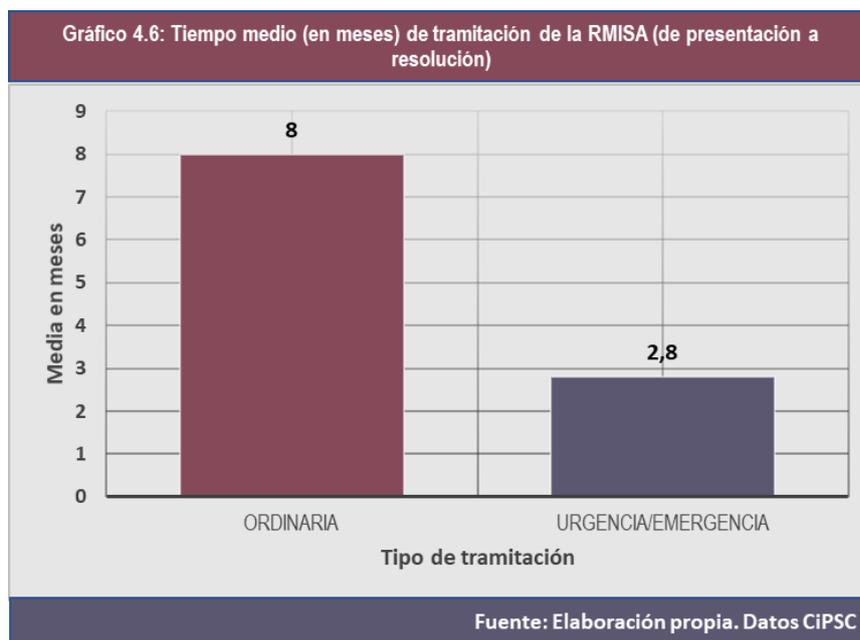
Provincia	Solicitudes presentadas	Solicitudes en trámite	Solicitudes resueltas	Personal					Ratio final de expedientes presentados por persona	Ratio final de expedientes en trámite por persona	Ratio final de expedientes resueltos por persona
				T.S.	Admón.	A2.11	A1.12	Total			
ALMERÍA	7.662	2.058	5.597	7	7	0	0	14	547	147	400
CÁDIZ	14.837	7.588	5.846	14	8	0	0	22	674	345	266
CÓRDOBA	9.545	4.327	4.849	8	2	0	0	10	955	433	485
GRANADA	10.768	5.906	4.704	8	6	0	0	14	769	422	336
HUELVA	5.815	1.731	4.082	6	5	0	0	11	529	157	371
JAÉN	6.943	2.361	4.421	4	9	0	0	13	534	182	340
MÁLAGA	15.735	2.525	6.922	10	9	0	0	19	828	133	364
SEVILLA	21.310	12.842	8.369	16	17	0	0	33	646	389	254
ANDALUCÍA	92.615	39.338	44.790	73	63	0	0	136	681	289	329

Fuente: Elaboración propia. Datos CIPSC

d) Plazo de resolución de expedientes.

En todo caso, y sin tener en cuenta la demora producida en las diferentes Delegaciones Provinciales por el solapamiento y gestión simultánea de expedientes del Salario Mínimo de Solidaridad, para comprobar la eficacia en la gestión de los expedientes de RMISA y en la atención a las personas que solicitan la ayuda, se ha de atender también **al tiempo transcurrido entre la presentación de los expedientes y su resolución**, así como al **porcentaje y número de solicitudes resueltas**.

Con respecto al tiempo medio transcurrido entre la presentación de los expedientes y su resolución, los datos arrojados para el conjunto de Andalucía exceden el límite establecido por la normativa. Así, el tiempo medio calculado para una tramitación vía ordinaria (es decir, una solicitud no tramitada por la vía denominada de “urgencia/emergencia”) es **de 240 días, es decir 8 meses**, período intensamente desproporcionado teniendo en cuenta las necesidades de las personas usuarias de la RMISA y que contraviene lo establecido en el texto legal (un período de 2 meses para la resolución de los expedientes). En el caso de la vía de urgencia y/o emergencia, el tiempo medio de resolución está **en 86 días, casi 3 meses**, frente al período de un mes establecido en la norma (ver **gráfico 4.6**).



e) Tipología de resolución en Andalucía.

Con respecto al *porcentaje y número de solicitudes resueltas* se ha de tener en cuenta los **diferentes tipos de resolución existentes en la gestión de la RMISA**. Ello puede observarse de manera sencilla en **la tabla 4.3** y, de manera visual, en relación de porcentajes, en el **gráfico 4.7** y el **gráfico 4.8**.

Mientras que en la tabla se ofrece una breve descripción del *tipo de resolución*, el número total de expedientes resueltos asociado a cada uno de ellos y el porcentaje relativo al total de expedientes presentados, en los gráficos se presentan estos datos en porcentajes y en números absolutos. Se observa por lo tanto que se han resuelto **el 54% de las solicitudes presentadas** (un total de **61.510**). De todo ello se infiere que aún **quedan por resolver**, a fecha de 31 de agosto de 2019, **52.389** solicitudes (en torno al **46% de las solicitudes**).

- | | | |
|------------------------------------|--------|--|
| - Solicitudes resueltas: | 61.510 | solicitudes (54% sobre el total presentadas) |
| - Solicitudes sin resolver: | 52.389 | solicitudes (46% sobre el total presentadas) |

Tabla 4.3: Solicitudes RMISA resueltas por tipo de resolución, descripción de tipos y números absolutos y relativos al total de solicitudes presentadas con fecha 31 de agosto de 2019.

Tipo de resolución	Descripción	Número	Porcentaje sobre las presentadas	Porcentaje sobre total resueltas
Inadmitidas	Solicitudes no admitidas a trámite por defectos de forma	7.407	6,50%	12,04%
Archivadas	Solicitudes no admitidas a trámite por inacción del solicitante	10.574	9,28%	17,19%
Acumuladas	Solicitudes no admitidas a trámite por haberse presentado otra por la misma persona solicitante	792	0,70%	1,28%
Concedidas	Solicitudes concedidas por cumplir requisitos	22.083	19,39%	35,90%
Denegadas	Solicitudes que no cumplen requisitos	20.654	18,13%	33,57%
Total solicitudes resueltas		61.510	54%	100%

Fuente: Elaboración propia. Datos CIPSC

Gráfico 4.7: Porcentaje de solicitudes resueltas según el tipo de resolución

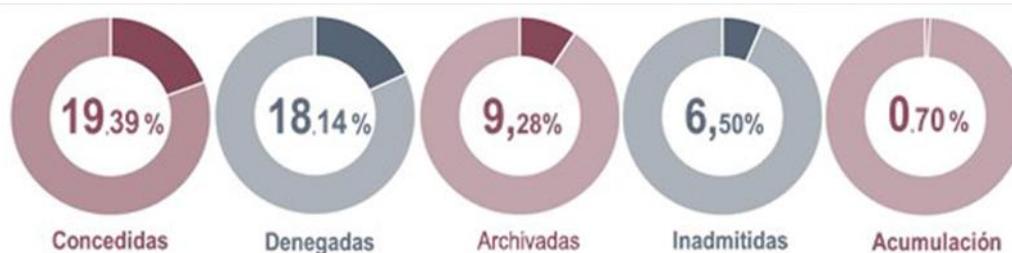
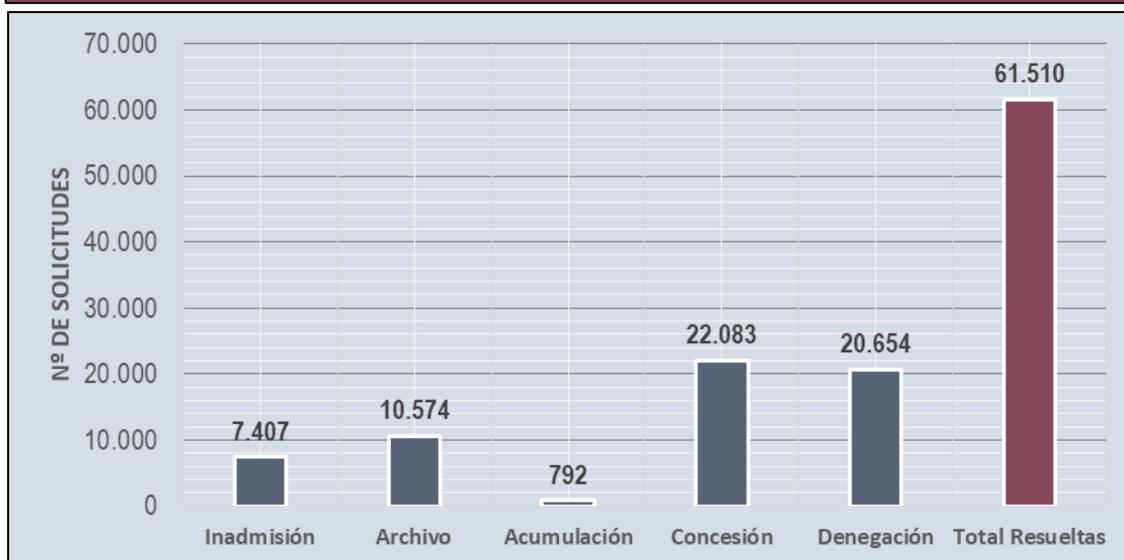


Gráfico 4.8: Números absolutos de solicitudes resueltas divididas en sus cinco tipificaciones



Fuente: Elaboración propia. Datos CIPSC

Cabe destacar que, de las **61.510 solicitudes resueltas** (un 54% de las solicitudes totales presentadas), **22.083 han sido solicitudes concedidas por cumplir requisitos** (un 19,39% de las solicitudes totales presentadas). Y, alcanzando cifras muy similares, hay que resaltar que **20.654 solicitudes han sido denegadas por no cumplir dichos requisitos** (un 18,3% de las solicitudes totales presentadas)

- | | | |
|----------------------|--------|---|
| - Concedidas: | 22.083 | solicitudes (19,39% sobre el total presentadas) |
| - Denegadas: | 20.654 | solicitudes (18,13% sobre el total presentadas) |

f) Tipología de resolución por provincias.

La **tabla 4.4** refleja estos mismos datos de resolución de solicitudes **provinciales**. Tanto en términos absolutos (el número total de solicitudes en función de cada una de las tipificaciones de las categorías de solicitudes resueltas) como en porcentajes relativos al total de solicitudes provinciales presentadas.

Estas cifras advierten que, en función de las solicitudes que cada provincia ha gestionado, Sevilla es la provincia que más solicitudes ha resuelto como *inadmitidas*, Almería la que más solicitudes ha resuelto como *archivo*, Córdoba la que más ha tipificado como *acumulación*, Huelva la que más ha resuelto como *concedidas* y Jaén la que más RMISA ha *denegado* (siempre en proporción a las solicitudes presentadas en cada provincia).

Tabla 4.4: Solicitudes según tipo de resolución. Números absolutos y relativos (en función al número total de solicitudes presentadas a nivel provincial).

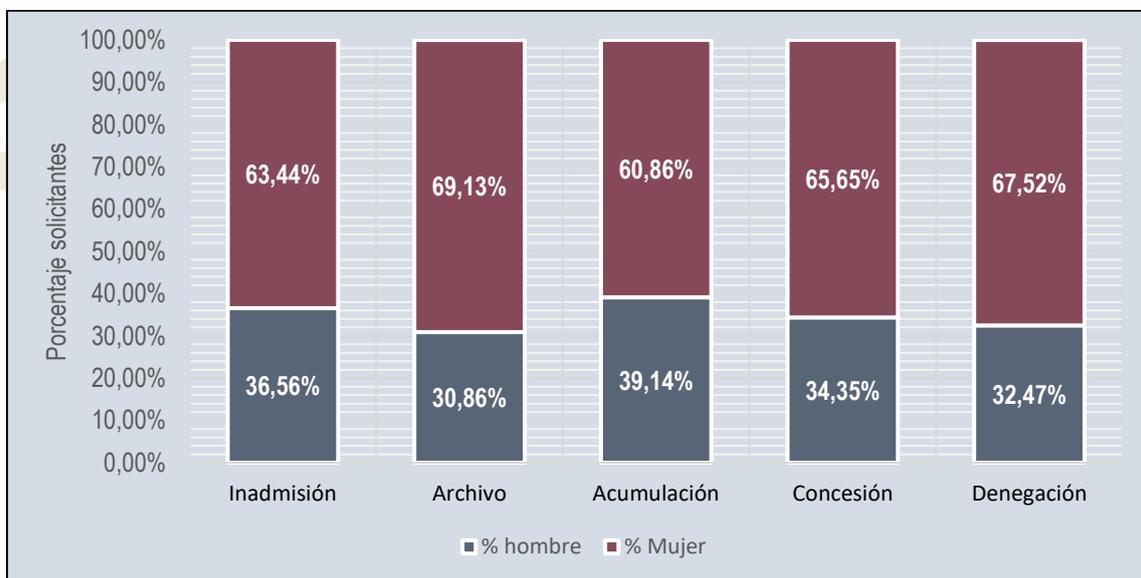
Provincias	Inadmisión		Archivo		Acumulación		Concesión		Denegación	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Almería	625	6,55	1.342	14,06	41	0,43	2.969	31,10	2.431	24,47
Cádiz	826	4,62	1.562	8,74	72	0,40	2.795	15,65	2.985	16,71
Córdoba	941	7,99	946	8,04	114	0,97	2.103	17,87	1.992	16,92
Granada	804	6,20	1.424	10,98	79	0,61	2.680	20,66	2.066	15,93
Huelva	320	4,54	680	9,65	53	0,75	2.355	33,44	1.714	24,34
Jaén	559	6,17	1.144	12,63	37	0,41	2.424	26,76	2.585	28,54
Málaga	1.102	5,58	1.468	7,44	110	0,56	4.943	25,04	3.367	17,06
Sevilla	2.230	8,61	2.008	7,75	286	1,10	2.704	10,44	3.514	13,57
Andalucía	7.407	6,50	10.574	9,28	792	0,70	22.083	19,39	20.654	18,13

Fuente: Elaboración propia. Datos CIPSC

g) Tipología de resolución en relación al género y a unidades monoparentales/monomarentales.

Es necesario destacar que, en todo este conjunto de solicitudes resueltas, **la brecha de género es perceptible** en el hecho de que **en todas las tipificaciones de las solicitudes resueltas**, la persona solicitante es mayoritariamente mujer (como puede observarse de manera sencilla en el **gráfico 4.9**), hecho que llama la atención, de nuevo, **sobre la feminización de la pobreza y la exclusión social**, además del **tipo de reparto de roles entre las personas usuarias de los servicios sociales en el seno de las unidades familiares.**

Gráfico 4.9: Porcentaje relativo al género según tipo de resolución de solicitudes

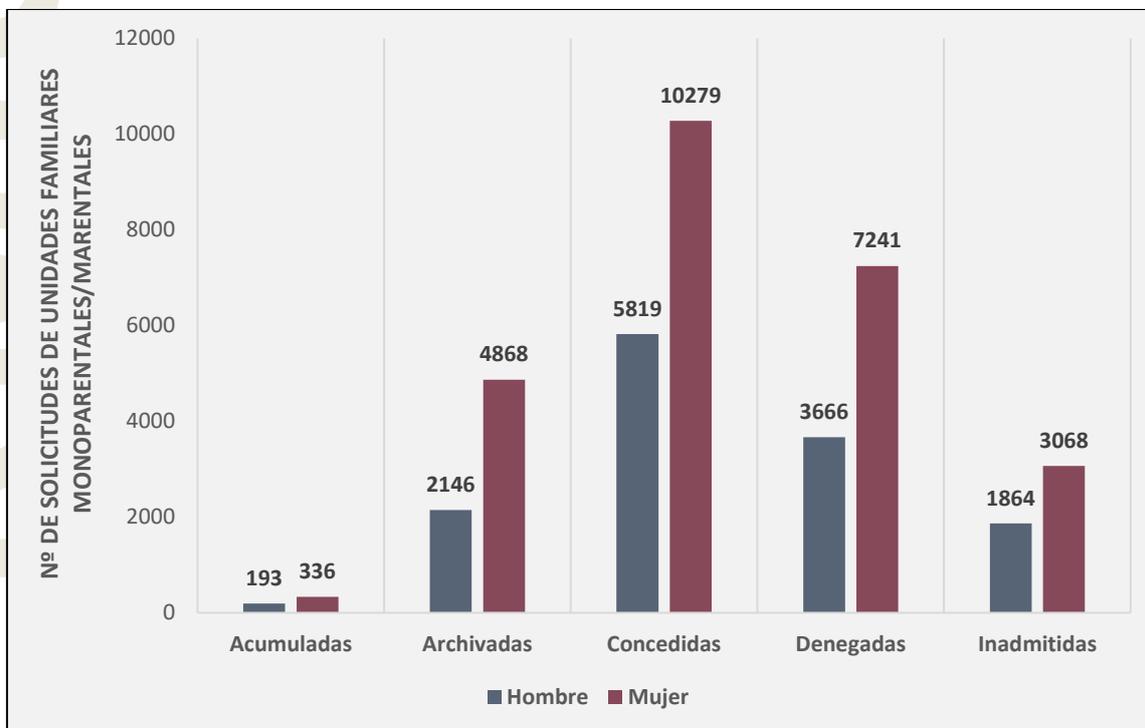


Fuente: Elaboración propia. Datos CIPSC

Esta conclusión se refuerza más aun teniendo en cuenta que son también mayoritarios **los hogares de composición monomarental** en las estadísticas sobre solicitudes resueltas (ver **gráfico 4.10**).

El **gráfico 4.10** se observa que los hogares encabezados por mujeres como única persona sustentadora destacan en todos y cada uno de los tipos de solicitudes resueltas.

Gráfico 4.10.- Tipo de solicitudes resueltas, en números absolutos, según familias monoparentales/monomarentales.



Fuente: Elaboración propia. Datos CIPSC

A continuación, se analizan pormenorizadamente tres tipos de solicitudes estadísticamente representativas y que constituyen por ello las que más relevancia tienen para las personas usuarias que han presentado solicitud de concesión de RMISA: las solicitudes *concedidas*, las solicitudes *denegadas* y las solicitudes *inadmitidas*.

4.2.2. SOLICITUDES CONCEDIDAS

En el apartado anterior se ha comprobado que han sido concedidas un **19,39%** de solicitudes de RMISA en Andalucía entre enero de 2018 (cuando el decreto entra en vigor) y agosto de 2019 (últimos datos disponibles en la elaboración de este informe de evaluación). Esto supone que **22.083** personas solicitantes han visto cumplida favorablemente su petición de concesión de la prestación.

h) Número total de personas beneficiarias

Dado que la RMISA es concedida a unidades familiares, el número de personas que se ven beneficiadas depende del número de miembros pertenecientes a cada unidad familiar. De este modo, como se observa

en la **tabla 4.5**, son **49.015** las personas que se benefician de la RMISA. Hay que recordar, no obstante, que aquí se hace alusión única y exclusivamente al número de **personas que reciben y se benefician de la prestación y sus intervenciones sociales y/o laborales vinculadas**, sin entrar en el capítulo de la *cuantía de la renta ni la suficiencia de la misma para permitir que esas personas logren salir de sus procesos de exclusión y pobreza.*

Tabla 4.5. Número de personas totales beneficiadas por las solicitudes concedidas de RMISA (a fecha de 31 de agosto de 2019)

Miembros unidad familiar	Solicitudes Concedidas	Número de personas beneficiarias
1	9.725	9725
2	4.510	9020
3	3.648	10944
4	2.435	9740
5	1.198	5990
6	421	2526
7	110	770
8	29	232
9	4	36
10	2	20
12	1	12
TOTAL	22.083	49.015

Fuente: Elaboración propia. Datos CIPSC

i) Cobertura y tasa AROPE en Andalucía.

Al entender que el objeto del Decreto-ley es abordar la realidad de las personas en situación o riesgo de pobreza y/o exclusión social, se podría realizar un primer intento de aproximación a su impacto real en la **reducción de los indicadores de pobreza y exclusión en la Comunidad Autónoma**, al relacionar este número de personas beneficiarias con algunos de los indicadores relativos a la situación de pobreza y exclusión social en toda Andalucía comentados en el capítulo dedicado a la pobreza y la exclusión en España y Andalucía (**punto 2.1** en este informe).

Si siguiendo este criterio, si se comparan los datos expuestos con el indicador AROPE, que para Andalucía en el año 2018 ascienden a **3,2 millones de personas**²¹ (un **38,2%** de la población andaluza) en situación de pobreza y exclusión social, la RMISA, al afectar a **49.015 personas**, estaría incidiendo únicamente sobre el **1,53%** de ese sector social de población. En relación a las cifras de población en situación de pobreza severa, que en Andalucía en el año 2018 ascienden a **670.000 personas**²², la RMISA estaría incidiendo sobre el **7,31%** de dicho sector.

j) Nacionalidad y mujeres víctimas de violencia de género.

En primer lugar, es necesario destacar que las personas que se benefician de la prestación son en un **89,33%** de nacionalidad española. Según los datos cedidos por la CIPSC, de las 49.015 personas beneficiarias de RMISA (contabilizando personas titulares y miembros de la unidad familiar), 43.786 son de nacionalidad española. El segundo grupo de personas beneficiarias de la prestación son de nacionalidad marroquí, con unas 2.669 personas (apenas un 5,45%). El resto de nacionalidades no son estadísticamente significativas.

En relación a la violencia de género, las mujeres víctimas de violencia de género perceptoras de RMISA en relación al total de solicitudes concedidas asciende a un **4,31%**, es decir, un total de **951 mujeres** (**ver gráfico 4.11**).

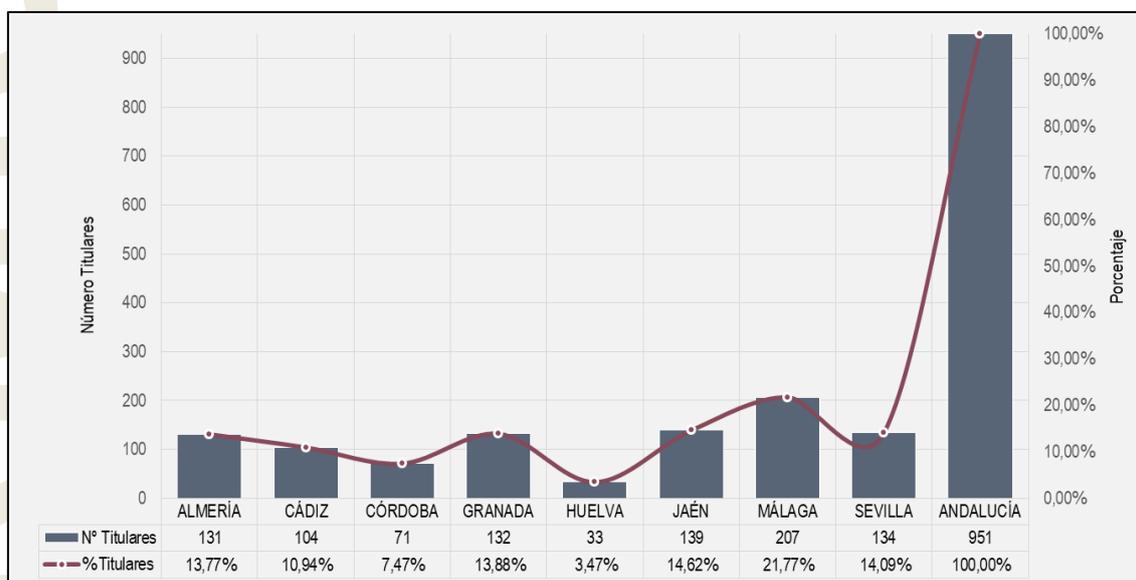
En Andalucía, un total de 8.226 mujeres²³ aparecen como víctimas de violencia de género en las 8.516 denuncias presentadas en los órganos judiciales durante el segundo trimestre de 2019, mientras que, en el mismo trimestre en el año anterior, ascendía a 8.799. De las víctimas contabilizadas en 2019, 6.355 mujeres eran españolas (un 77,3 %) y 1.871, extranjeras (un 22,7 %)

²¹ Informe Radiografía de la Pobreza en Andalucía 2019: la pobreza olvidada (EAPN Andalucía 2019)

²² Informe Radiografía de la Pobreza en Andalucía 2019: la pobreza olvidada (EAPN Andalucía 2019)

²³ Datos del Servicio de Estadística del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) dados a conocer el Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género.

Gráfico 4.11: Personas con RMISA concedida víctimas de violencia de género. Total andaluz y provincial

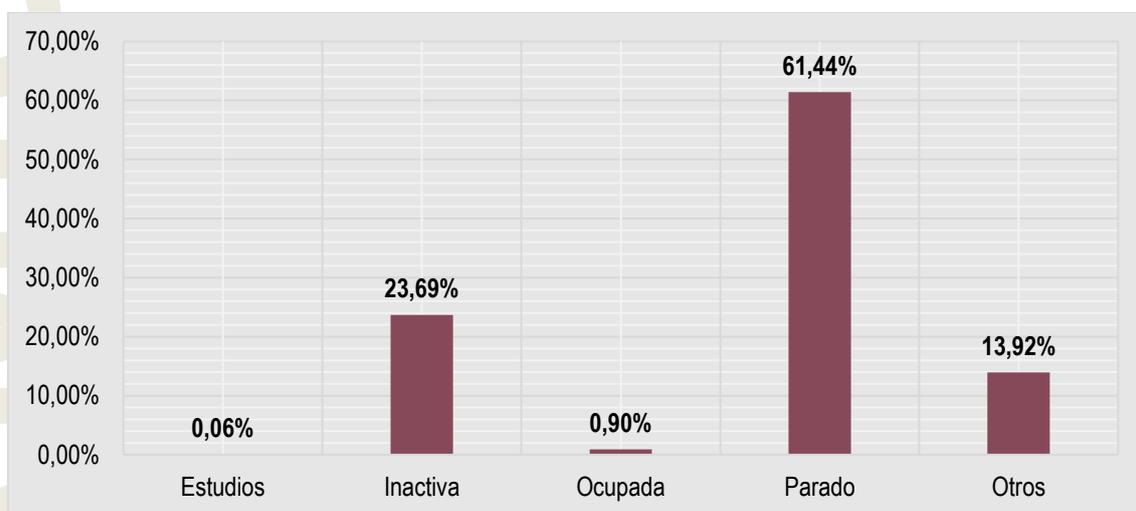


Fuente: Elaboración propia. Datos CIPSC

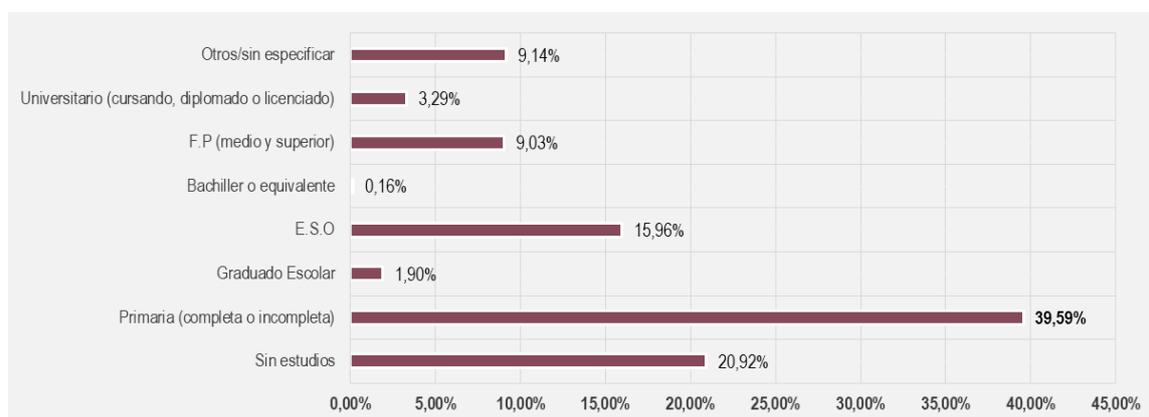
k) Ocupación laboral y nivel de estudios.

Más significativo estadísticamente, en relación a la ocupación de las personas perceptoras de RMISA, es el hecho de que la mayoría de estas personas son **paradas** (un 61,44%) o **inactivas** (un 23,69%), como puede observarse en el **gráfico 4.12**. Esta característica viene favorecida por la propia norma ya que recoge entre sus requisitos que las personas solicitantes deben estar inscritas como demandantes de empleo no ocupadas en el momento de la solicitud.

Estas personas además poseen un bajo nivel formativo, con más del 60 % con estudios primarios o sin estudios (**gráfico 4.13**). Llama la atención que un 14% de las personas usuarias manifiesta tener estudios universitarios, formación profesional o bachillerato, aunque alguna de ellas manifiesta estar realizándolos aún.

Gráfico 4.12: Personas perceptoras de RMISA según su ocupación laboral

Fuente: Elaboración propia. Datos CIPSC

Gráfico 4.13: Personas usuarias de RMISA según su nivel de estudios

Fuente: Elaboración propia. Datos CIPSC

4.2.3. SOLICITUDES DENEGADAS

Como se ha podido observar en la **tabla 4.4** expuesta anteriormente, han sido denegadas **20.654** solicitudes de RMISA en Andalucía. Ello supone el **18,13%** del monto total de solicitudes resueltas en todo el territorio de la Comunidad Autónoma.

I) Número total de personas afectadas por las denegaciones.

La **tabla 4.6** muestra el número de solicitudes denegadas en relación con el número de miembros de la unidad familiar y el número absoluto de personas afectadas por la denegación (unas **59.169** personas). De

este hecho se infiere que, pese a que es mayor el número de solicitudes concedidas (22.038) que denegadas (20.654), **son más las personas afectadas por la denegación (59.043) que por la concesión (49.015)**, dada la diferente composición numérica de las unidades familiares

Tabla 4.6: Número de personas totales con solicitudes denegadas de RMISA

Miembros unidad familiar	Solicitudes denegadas	Número de personas afectadas por la denegación
1	4.706	4.706
2	4.334	8.668
3	4.850	14.550
4	3.846	15.384
5	1.973	9.865
6	711	4.266
7	173	1.211
8	46	368
9	6	54
10	4	40
11	3	33
12	2	24
TOTAL	20.654	59.169

Fuente: Elaboración propia. Datos CIPSC

m) Principales motivos de denegación.

De todas las incidencias registradas por la Administración Pública de las que resultan motivos para la denegación de solicitudes de RMISA, se destacan las 5 que se han considerado más relevantes, al afectar a miles de personas usuarias que reclaman esta prestación:

- 1. No disponer la unidad familiar de recursos mensuales inferiores a la cuantía que le corresponde de la RMISA**

El Decreto-ley 3/2017 establece en el artículo dedicado a requisitos (art. 7), la siguiente disposición:

“Disponer la unidad familiar de unos recursos mensuales inferiores a la cuantía que les correspondiera de la Renta Mínima de Inserción Social de Andalucía, calculada conforme establece el artículo 11), a cuyos efectos se tomará como referencia el Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (IPREM) vigente en fecha de presentación de solicitud” (BOJA 2017/245:25)”

A su vez, el artículo 11 establece que la RMISA es una prestación económica mensual del 78% del IPREM, incrementada en un 10% por cada miembro de la Unidad Familiar. Posteriormente, se establecen una serie de excepciones y aclaraciones.

El que los recursos mensuales de la unidad familiar superen la cuantía que le corresponde de la RMISA supone el **30,96%** de las solicitudes denegadas (un total de 7.633 solicitudes), convirtiéndose en **la primera de las causas de denegación de la RMISA en Andalucía**. Si se produjera una subida en la cuantía de la RMISA, un mayor número de unidades familiares podrían ser nuevas receptoras de la renta.

Ninguna provincia baja de las 500 solicitudes que acusan causas de denegación de este tipo y es Sevilla, con 1553 solicitudes, la provincia que mayor número de solicitudes denegadas a causa de unidades familiares que no reúnen este requisito. Huelva, con 543 solicitudes es la que menos registra esta causa administrativa (ver **gráfico 4.14**).

Estos datos se deben cruzar con el número de solicitudes por provincia. Así se observa que Sevilla con 25.903 solicitudes presentadas, las denegadas suponen el **16,67%**. Mientras Huelva con 7.043 solicitudes, las denegadas son el **12,92%**.

Gráfico 4.14: Número absoluto de solicitudes denegadas por provincia por causa de no disponer la unidad familiar de recursos mensuales inferiores a la cuantía que le corresponde de la RMISA



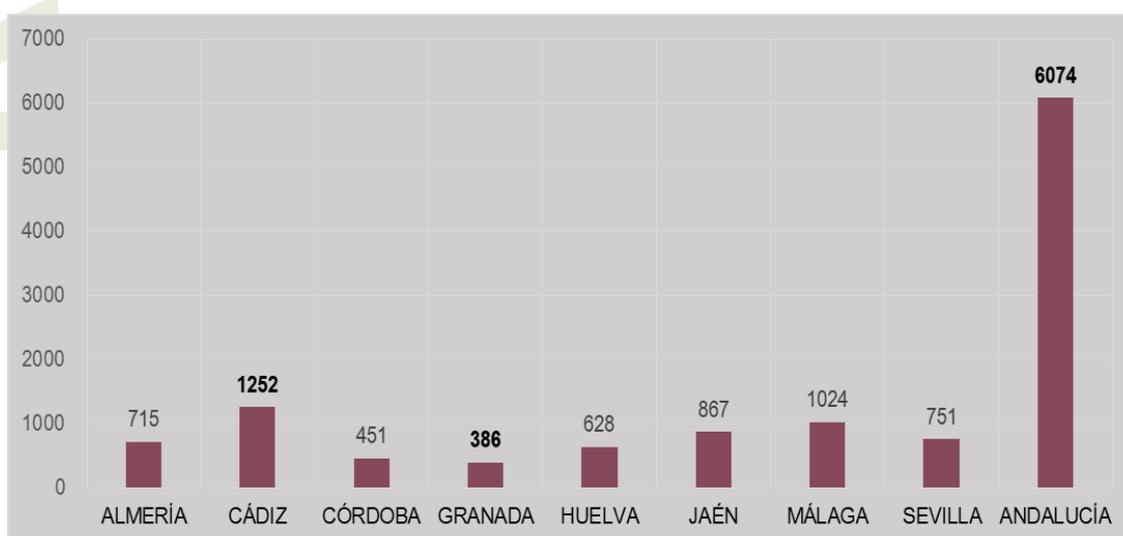
Fuente: Elaboración propia. Datos CIPSC

2. No estar inscritas como demandantes de empleo las personas mayores de 16 años pertenecientes a la unidad familiar.

El incumplimiento de este requisito afecta a **6.074** solicitudes, lo que supone el **24,64%** de las solicitudes con causas de denegación. Es **la segunda causa de justificación de una denegación de RMISA**.

Por provincias (**gráfico 4.15**) Cádiz es, con 1252 solicitudes, la provincia que se ve más afectada por esta causa de denegación. Granada, sin embargo, la que menos solicitudes ha denegado por esta causa.

Gráfico 4.15: Número absoluto de solicitudes denegadas por provincia por causa de no estar inscritas como demandantes de empleo las personas mayores de 16 años pertenecientes a la Unidad Familiar

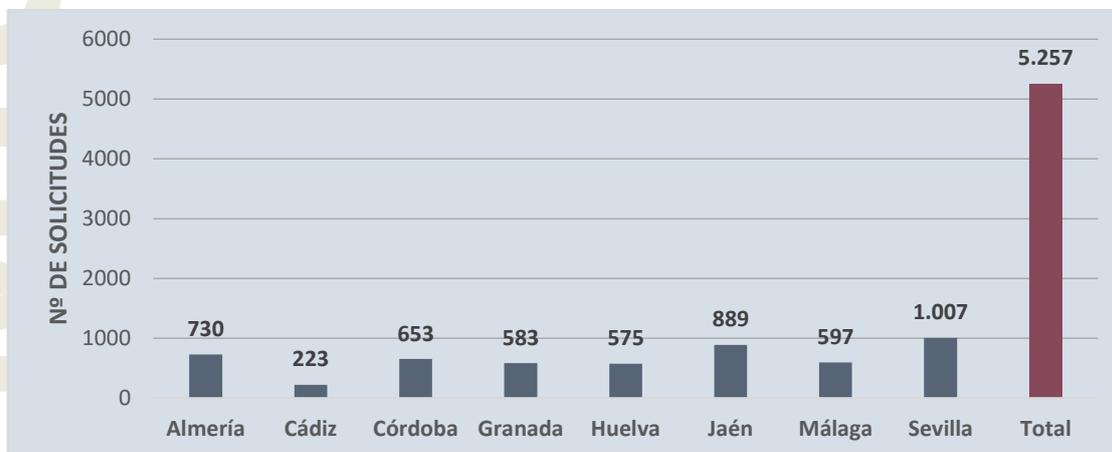


Fuente: Elaboración propia. Datos CIPSC

3. No estar la persona solicitante dada de alta como demandante de empleo no ocupado

Este requisito, especificado en la normativa en su artículo 7.1.d) es objeto de incumplimiento en **5.257** casos, lo que supone un **21,33 %** de las solicitudes denegadas. Supone por lo tanto **la tercera de las causas de denegación** (ver **gráfico 4.16**).

Gráfico 4.16: Número absoluto de solicitudes denegadas por provincia por causa de no estar la persona solicitante dada de alta como demandante de empleo no ocupado.



Fuente: Elaboración propia. Datos CIPSC

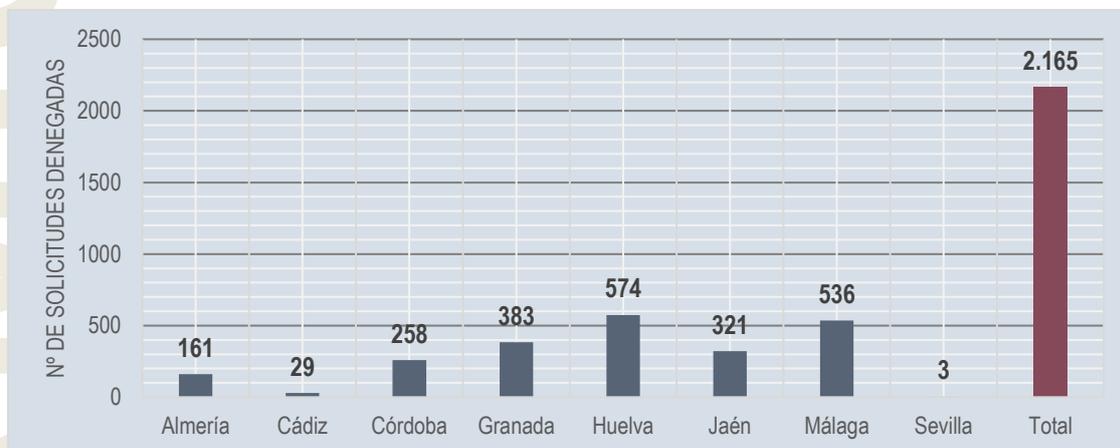
En total, el porcentaje total de solicitudes denegadas por incumplimiento de requisitos relacionados con el empleo (motivos 2 y 3) asciende a un 45,77%, siendo con diferencia un gran obstáculo en el acceso a la prestación.

4. No comunicar debidamente la persona solicitante cambios de circunstancia que modifican lo expresado en su solicitud inicial.

Pese a que este criterio no se usa en la actualidad, según datos proporcionados por la CIPSC de la Junta de Andalucía, a fecha de 31 de agosto de 2019 existen **2.165 solicitudes que han sido denegadas como resultado de esta causa**. Dado que existen, según los datos disponibles, **24.654** solicitudes denegadas, esta causa supone el **8,78%** del total.

El **gráfico 4.17** muestra esta incidencia en números absolutos a nivel provincial. En él se puede observar que, en todas las provincias, salvo en el caso de Sevilla y Cádiz, esta es una causa relevante de denegación. Huelva es, con 574 solicitudes, la provincia donde mayor número de incidencias se han registrado por este hecho.

Gráfico 4.17: Número absoluto de solicitudes denegadas por provincia a causa de no comunicar debidamente la persona solicitante cambios de circunstancia que modifican lo expresado en la solicitud inicial



Fuente: Elaboración propia. Datos CIPSC

- 5. No estar empadronada alguna persona integrante de la unidad familiar de forma estable como residente en un mismo domicilio de Andalucía al menos con un año de antelación al momento de presentar la solicitud**

El incumplimiento de este requisito afecta a 1.180 solicitudes, siendo Córdoba la que registra menos incidencias (44) y Málaga el mayor número de ellas (231). Este motivo supone un 4,70% de este tipo de causas de denegación (ver **gráfico 4.18**).

Gráfico 4.18: Número absoluto de solicitudes denegadas por provincia por causa de No estar empadronado (algún miembro de la Unidad Familiar) de forma estable como residente en un mismo domicilio de Andalucía al menos con un año de antelación al momento de presentar la solicitud



Fuente: Elaboración propia. Datos CIPSC

Para finalizar, y a modo de resumen, se incluye la tabla 4.7 en la que se exponen las diferentes causas de denegación y su frecuencia.

Tabla 4.7. Causas de denegación, número de solicitudes y porcentaje frente a las solicitudes totales denegadas

Causa de denegación	Nº de solicitudes denegadas	% de solicitudes denegadas en relación a las solicitudes totales denegadas
1. No disponer la unidad familiar de recursos mensuales inferiores a la cuantía que le corresponde de la RMISA	7.633	30,96%
2. No estar inscritas como demandantes de empleo las personas mayores de 16 años pertenecientes a la unidad familiar.	6.074	24,64%
3. No estar la persona solicitante dada de alta como demandante de empleo no ocupado	5.257	21,33%
4. No comunicar debidamente la persona solicitante cambios de circunstancia que modifican lo expresado en su solicitud inicial.	2.165	8,78%
5. No estar empadronado (algún miembro de la unidad familiar) de forma estable como residente en un mismo domicilio de Andalucía al menos con un año de antelación al momento de presentar la solicitud	1.180	4,70%

Fuente: Elaboración propia. Datos CISPC

4.2.4. SOLICITUDES INADMITIDAS

En total, son **7.396** resoluciones las que están tipificadas, siempre a fecha de 31 de agosto de 2019, como “inadmitidas” en los servicios de información de la Junta de Andalucía. Dos son las causas más destacadas:

1. No haber pasado más de 12 meses desde la concesión de Ingreso Mínimo de Solidaridad

Se trata de personas solicitantes que anteriormente eran perceptoras de la prestación que sustituye la actual normativa (Ingreso Mínimo de Solidaridad o “Salario Social”) y que, sin haber finalizado el tiempo prescrito por la ley para poder solicitar RMISA, han presentado la solicitud de la misma.

Es la causa más frecuente de inadmisión de las registradas, alcanzando la cifra de **6.146** solicitudes. Supone un 82,88% de las solicitudes inadmitidas.

Gráfico 4.19: Número absoluto de solicitudes inadmitidas por provincia por causa de no haber pasado más de 12 meses desde la concesión de IMS



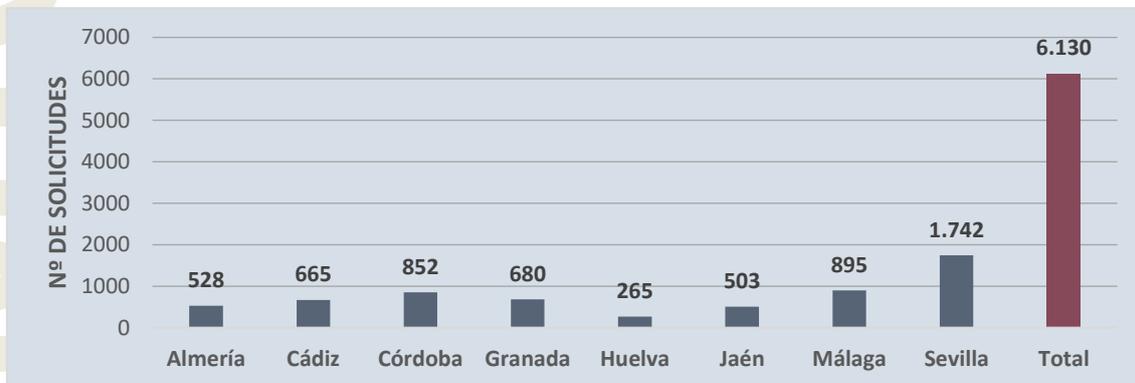
Fuente: Elaboración propia. Datos CIPSC

Las provincias que se han encontrado con más frecuencia con esta incidencia son Sevilla (1.742) y Málaga (895). Las que menos la han registrado son Jaén (503) y Almería (528). Este dato llama la atención sobre el hecho de la persistencia de personas usuarias que cobraban el antiguo Salario Social y, que estando en el periodo de carencia de 12 meses, aún necesitan este tipo de ayudas públicas para afrontar sus condiciones de vida.

2. Tener otra solicitud de RMISA en trámite

Existe un número significativo de personas solicitantes que, por diversas razones, han vuelto a solicitar la prestación a pesar de que tenían ya un expediente en trámite y pendiente de resolución. Es más que probable que la excesiva demora en la resolución de solicitudes sumada a la situación de necesidad y/o exclusión social, estén relacionadas con este hecho. En total son **966** solicitudes, (un **13,06** % de las inadmitidas).

Gráfico 4.20: Número absoluto de solicitudes inadmitidas por provincia por causa de tener otra solicitud de RMISA en trámite



Fuente: Elaboración propia. Datos CIPSC

4.3. SITUACIÓN DE LOS PLANES DE INCLUSIÓN SOCIOLABORAL

n) La relevancia de los Planes de Inclusión sociolaboral

Tal y como se ha comentado en el **apartado 2**, dedicado a los antecedentes normativos y teórico-institucionales de la actual legislación andaluza, los sistemas de rentas mínimas de inserción en España están caracterizados en términos generales por una doble dimensión. Implican, por un lado, una **prestación económica**, y, por otro, un proceso de **intervención** orientado a la inclusión, pensada habitualmente tanto en términos **sociales como laborales**.

Por ello, en este tipo de prestaciones se establecen una serie de requisitos que suele incluir la obligación, por parte de las personas beneficiarias, de **participación en algún tipo de programa de integración socio-laboral** (Valdúeza, 2019). Sin embargo, en España existen diferencias notables en este aspecto entre las diversas normativas autonómicas, aunque este carácter bifronte está presente en todas ellas. Un ejemplo de ello podrá observarse en el estudio normativo comparado (capítulo 6) de este informe, en el que se realiza un análisis comparativo de normativas de cinco Comunidades Autonómicas (País Vasco, Castilla y León, Navarra, Cataluña y Aragón) con las de Andalucía, territorios en los que ha existido un desarrollo de normativas de índole parecido.

Los Planes de inclusión sociolaboral en Andalucía abordan medidas dirigidas a las personas integrantes de la unidad familiar y supone un **proceso de diagnóstico de necesidades, indagación en potencialidades y de búsqueda de recursos** para favorecer la inclusión social de las personas

beneficiarias de la RMISA. Este diagnóstico es el primer paso para adoptar medidas de intervención en diversos ámbitos (social, laboral, educativo, sanitario o residencial). Al diagnóstico y las medidas de carácter social dan respuesta los trabajadores y trabajadoras de los servicios sociales comunitarios, mientras que los y las profesionales del Servicio Andaluz de Empleo se encargan de construir un itinerario de inserción laboral, incluyendo el área de formación y orientación para el empleo.

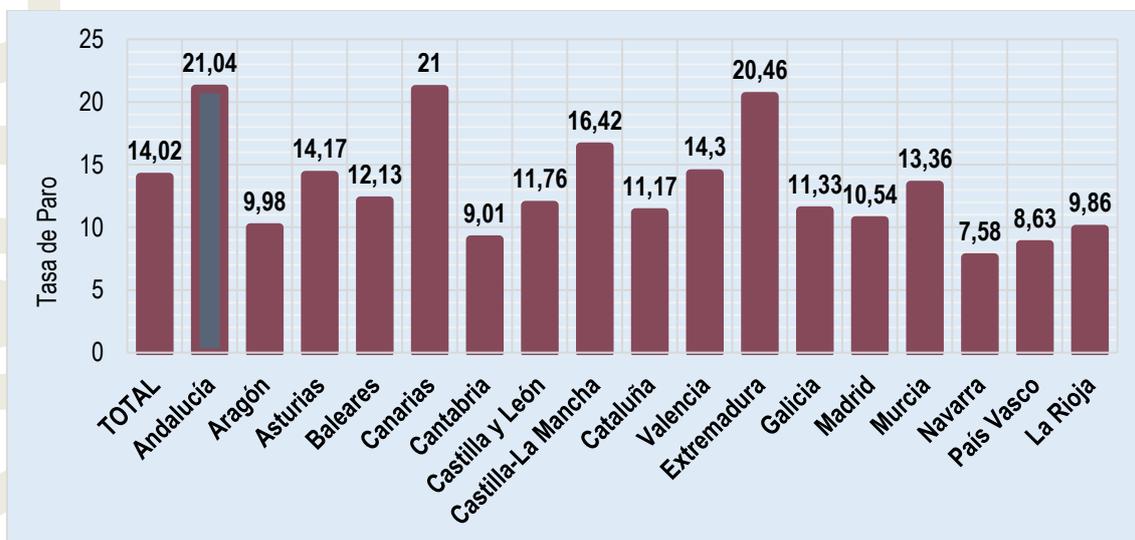
En el entorno UE se establece para este tipo de políticas de rentas mínimas de inserción una estrecha vinculación entre políticas activas de empleo, acceso a los servicios públicos y estrategias de lucha contra la pobreza y la exclusión social, formando parte de la **noción de la “inclusión activa”**, que ya ha sido objeto de análisis en el **apartado 2.2** de este texto, y que, según Cabrero (2009), vertebra **la concepción teórica hegemónica en las instituciones europeas** sobre los mecanismos y herramientas considerados indispensables a la hora de poner en práctica políticas públicas de integración social.

Este tipo de políticas comenzó su andadura en los Estados de Bienestar europeos a partir de los años 80, cuando fue necesario poner en marcha nuevas herramientas para hacer frente al crecimiento de las cifras de desempleo. Por ello, el reconocimiento de “doble derecho” (garantía de ingresos e inserción social) (Arriba, 2011), se concibió como **un sistema para luchar contra la exclusión social para el que era necesario la recomposición de vínculos sociales**, hecho que se materializaba en la introducción de **incentivos para el empleo**.

La relevancia de esta materia es fundamental en este país, ya que España posee una alta tasa de desempleo y se encuentra a la cola de los países europeos²⁴, no solo en pobreza, desigualdad e índices de desempleo sino en relación al deterioro de su mercado de trabajo (Zalakain, 2014). Andalucía es además la Comunidad Autónoma donde más paro se registra a nivel nacional. Así, según la Encuesta de Población Activa (EPA) del INE, (ver **Gráfico 4.21**) para el segundo trimestre de 2019, España cuenta con una tasa de paro del **14,02%**, lo que supone unos **3,2 millones de personas desempleadas**. Por comunidades autónomas, Andalucía se encuentra en el primer puesto, con un desempleo del **21,04%** (más de 835.000 personas).

²⁴ Según datos de Eurostat, para el año 2018 la tasa media de desempleo en Europa fue de un 6,8%, mientras que en España se mantenía en un 15,3% sólo por detrás de Grecia, con un 19,3%. Ver: <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00203&plugin=1>

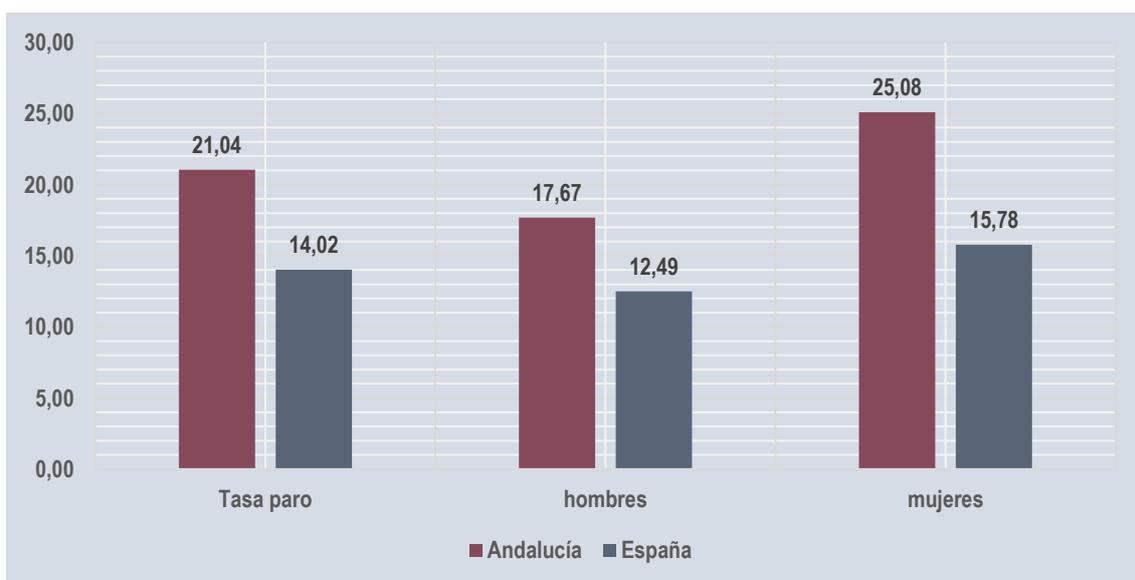
Gráfico 4.21: Tasa de Paro en España por Comunidades Autónomas (segundo trimestre 2019)



Fuente: Elaboración propia. Datos EPA (Encuesta Población Activa)- INE (2019)

El paro en España y Andalucía posee además un claro sesgo de género. Observando el gráfico 4.22 se destaca cómo Andalucía está en todos los indicadores por encima de la media nacional (mayor tasa de paro; 14,02 para España, 21,04 para Andalucía) y una más amplia brecha de género (el desempleo femenino en Andalucía es del 25,08%, mientras que en España es del 15,78%).

Gráfico 4.22. Tasa de paro y su sesgo de género en España y Andalucía (segundo trimestre 2019)



Fuente: Elaboración propia. Datos EPA (Encuesta Población Activa)- INE (2019)

o) Situación de los planes de inclusión sociolaboral relacionada con la RMISA

Como ya se ha reseñado, según la normativa, cuando una Renta Mínima de Inserción Social ha sido tramitada y resuelta en sentido favorable, es decir, cuando ha sido concedida, se debe dar paso al acceso a un Plan de inclusión sociolaboral.

La ley establece el plazo de un mes para poner en marcha el Plan, que es iniciado por los trabajadores/as sociales de los servicios sociales comunitarios y que se encargan de elaborarlo en su vertiente social. Según los datos ofrecidos por la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, existen diversas “fases” en las que pueden encontrarse estos planes sociales.

A continuación, se resumen las categorías que se utilizan en la Administración para referirse a dichas fases, exponiendo a su vez los datos reflejados en la **tabla 4.8**, que revelan el estado y número de solicitudes de RMISA concedidas en relación a los planes de inclusión social, incluyendo su desglose a nivel provincial, a fecha 31 de agosto de 2019.

- 1) **Nuevo:** el Plan no tiene aún asignada una persona gestora que lo realice. Existen **9.501 planes** sociales en esta situación.
- 2) **Asignado:** el Plan ha sido asignado por la persona administradora para su realización a una persona gestora, pero ésta todavía no lo ha iniciado. Son **5.441** los expedientes en esta fase.
- 3) **En realización:** el Plan ha sido iniciado por la persona gestora. Según los datos de los que se disponen, existen **753 Planes** en esta fase.
- 4) **Enviado a SISS:** el Plan ha sido firmado y remitido al Sistema. Existen un total de **9.508 Planes** en dicha situación.

En la **tabla 4.8**, se desagrega por provincias el número de Planes exclusivamente sociales asociados a expedientes de **RMISA** concedidos en función de cada provincia.

Tabla 4.8: Relación de solicitudes RMISA concedidas con plan social por provincias.

Provincias	Asignado	En realización	Nuevo	Enviados
Almería	974	151	1282	1105
Cádiz	466	93	453	2025
Córdoba	413	43	1117	823
Granada	801	135	878	1553
Huelva	693	55	1587	506
Jaén	519	112	1391	1038
Málaga	1073	86	2211	855
Sevilla	502	78	582	1603
Total	5441	753	9501	9.508

Fuente: Elaboración propia a partir de datos cedidos por CIPSC.

En la práctica, **sólo un total 9.508 Planes de inclusión social han sido enviados al SISS (firmados y remitidos al sistema) por las personas gestoras.**

Teniendo en cuenta que se han concedido, como se vio en el **apartado 4.1.2**, un total de 22.083 solicitudes (que afectan a 49.015 personas), se estaría hablando de que tan sólo el **43,05% de las solicitudes concedidas están siendo acompañadas por un Plan social elaborado por un trabajador o trabajadora social de los servicios sociales comunitarios.**

Al desconocer los datos relativos al número de miembros por unidad familiar vinculados a cada uno de los Planes sociales firmados y enviados al SISS ni conocer con exactitud el número de planes que, tras ser enviados a SISS, han empezado a ejecutarse con dichas unidades familiares en los barrios, no puede determinarse el número total de personas a las que beneficiarían dichos Planes a la hora de ejecutarse ni, por tanto, el número exacto de personas que están dejando de ser atendidas por la ausencia de los mismos.

En lo que respecta a los Planes de inclusión laboral gestionados por el SAE, los datos ofrecen cifras muy reducidas. Hasta la fecha, se ha impulsado únicamente un proyecto piloto iniciado entre el 31/05/2018 y el 30/07/2018 (es decir en sólo dos meses del año 2018), que ha dado lugar al inicio de **369** planes de inclusión exclusivamente laboral.

Teniendo en cuenta, como ya se ha citado, que el número de solicitudes concedidas de RMISA asciende a 22.083, tan solo **el 1,67% de las solicitudes concedidas están siendo acompañadas por un Plan laboral elaborado por un trabajador o trabajadora del Servicio Andaluz de Empleo.**

La **tabla 4.9** resume los datos disponibles y cedidos por el SAE con respecto a los planes de inclusión laboral, a fecha de junio-julio de 2018.

Tabla 4.9 Planes y personas beneficiadas por un plan de inclusión social asociado a RMISA

Provincia	Planes Iniciados por unidad familiar	Número de personas beneficiarias
Almería	29	31
Cádiz	43	53
Córdoba	40	33
Granada	84	84
Huelva	19	20
Jaén	45	52
Málaga	74	85
Sevilla	35	38
Total	369	396

Fuente: Elaboración propia a través de datos del SAE.

Es necesario reseñar que el número de personas beneficiarias reflejadas en la **tabla 4.9** es el resultado de sumar las personas beneficiarias miembro de la unidad familiar con RMISA concedida que tienen asociado un Plan de inclusión laboral, una vez que de las diferentes actuaciones del SAE concluyen que procede o no llevar a cabo la intervención. Entre las causas de la no implementación de un Plan por parte del SAE se encuentran:

- 1) Personas que se encuentran en la base de datos del SAE **en situación laboral inactiva** (solo las personas titulares).
- 2) Personas que **no están registradas en HERMES**, el sistema de información que sirve de base a la labor de Intermediación Laboral del SAE.
- 3) Personas que no han sido localizadas por el SAE (tras un protocolo de actuación de tres llamadas telefónicas).
- 4) Por no asistencia de las personas usuarias a la cita concertada.

5) Otras causas.

Los últimos tres supuestos pudieran estar haciendo referencia a la necesidad de implementar nuevos procedimientos para lograr un contacto y comunicación eficiente con las personas perceptoras de la Renta Mínima o a desinterés puntual por parte de las personas usuarias de RMISA en su caso.

De estos datos se puede inferir una clara desconexión entre lo recogido en el Decreto-ley y la implantación del Planes de inclusión sociolaboral.

Se debe señalar que la mayoría de estudios en España sobre las Rentas Mínimas, e incluso algunos de índole europea, reflejan que este tipo de mecanismos de inclusión activa orientada hacia el empleo para los colectivos con altos índices de exclusión **están mostrando escasa eficacia** (Arriba, 2011:95), hecho que podría estar llamando la atención sobre la necesidad de un cambio en las concepciones existentes si se pretende garantizar una Renta Mínima de ciudadanía. Atendiendo a este cambio de concepción, algunas comunidades autónomas como Navarra y País Vasco están apostando por Planes de Inclusión con estímulos al empleo obteniendo mejores resultados.

Por otra parte, hay que destacar que la mayoría de las personas entrevistadas en el marco de la investigación relacionada con este informe, han afirmado de manera explícita, que el Plan de inclusión socio laboral es lo fundamental de la RMISA, y, de hecho, se enarbola como una de las novedades más relevantes que la actual normativa posee sobre el programa del IMS.

En todas las herramientas utilizadas para la investigación cualitativa (como se observa en su apartado correspondiente), se destacan los Planes de inclusión como uno de los problemas básicos en la gestión de la RMISA. Las quejas son múltiples en este sentido. Como se verá, la mayoría de los/as trabajadores/as sociales que gestionan la RMISA comparte la idea, junto a gestores y gestoras de la Administración Autónoma y representantes de organizaciones de la sociedad civil, de que los sistemas de rentas mínimas no deben concentrarse únicamente en el pago de una cuantía económica, sino en habilitar mecanismos para lograr la inclusión social y laboral a través de los Planes. Como se ha observado, el espíritu del Decreto-ley hace mención expresa a este hecho. Y es una de las reivindicaciones fundamentales de organismos como la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz en sus análisis e informes sobre las quejas que presenta la ciudadanía. Esta es, sin duda, una de las cuestiones claves que debe abordarse en la posible revisión de la norma.

En cualquier caso, se está ante un debate abierto sobre la inclusión de los Planes de inclusión sociolaboral como necesarios y la articulación de medidas de percepción de una renta que garantice unos medios de

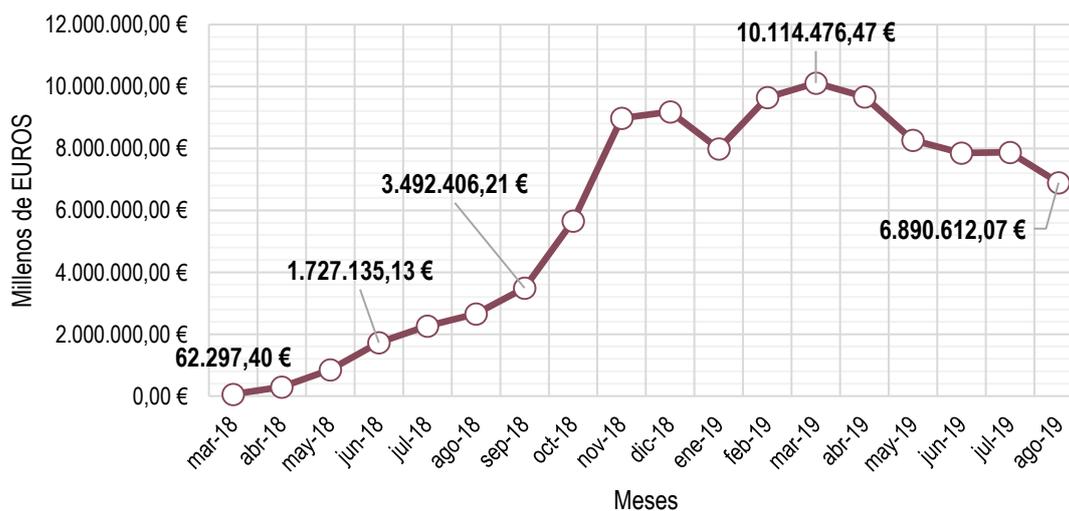
subsistencia mínimos y necesarios, conscientes de que existen colectivos que difícilmente podrán acceder al mercado laboral en las actuales circunstancias.

4.4. CUANTÍAS ECONÓMICAS

El Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, sustituyó, como se ha reseñado, a la prestación anterior que incluía una renta denominada Ingreso Mínimo de Solidaridad (IMS), que se encontraba en vigor desde 1990. Frente a los 90 millones que el IMS tuvo presupuestados en el año 2017, la RMISA partió de una dotación presupuestaria de unos 198 millones de euros. Los datos actuales, en agosto de 2019, indican que se ha gastado un monto total de **103.468.047,22** euros en un año y ocho meses de puesta en marcha.

El **gráfico 4.23** muestra la evolución mensual de las nóminas de RMISA en el periodo comprendido entre los meses de marzo de 2018 y agosto de 2019. Este gráfico pone de manifiesto que las cuantías de las nóminas de la RMISA comenzaron a incrementarse de manera significativa a partir de septiembre de 2018, cuando se invierten casi 3,5 millones de euros, y alcanza su pico máximo en el mes de marzo de 2019, con 10,1 millones de euros. En el mes de agosto se destinaron en cambio casi 7 millones.

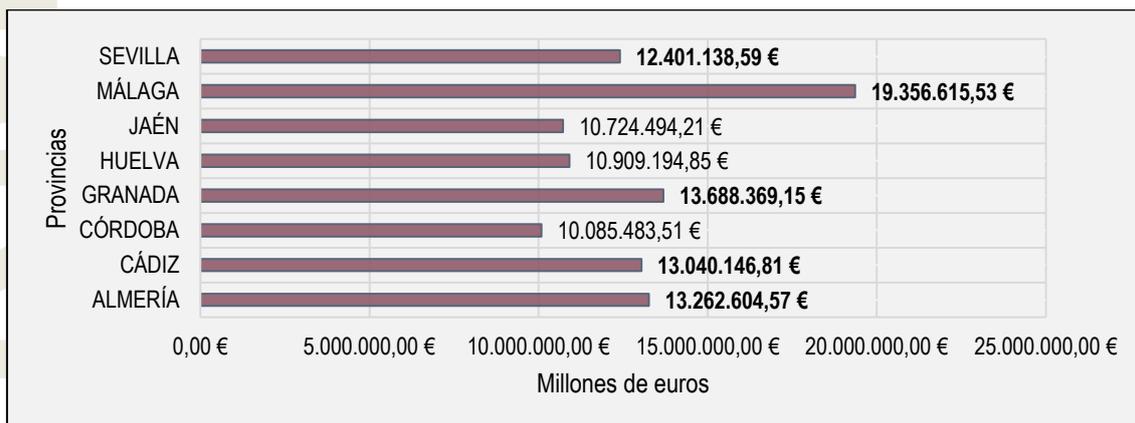
Gráfico 4.23: Datos mensuales de la nómina de RMISA (en millones de euros, total Andalucía)



Fuente: Elaboración propia. Datos CIPSC

Las provincias que mayor cuantía de nómina han acumulado, como se exhibe en el **gráfico 4.24**, son Málaga (con 19,3 millones de euros), Granada (13,6), Almería (13,2), Cádiz (13) y Sevilla (12,4).

Gráfico 4.24: gasto total en el periodo (marzo 2018-agosto 2019 según provincias)



Fuente: Elaboración propia. Datos CIPSC

En total, para las 22.083 solicitudes concedidas, contabilizada la prestación como una renta media mensual complementaria de otros ingresos de la unidad familiar, supone el pago de **unos 415 euros para cada unidad familiar**.

El **gráfico 4.25** muestra las variaciones en esta media a nivel provincial.



Fuente: Elaboración propia. Datos CIPSC

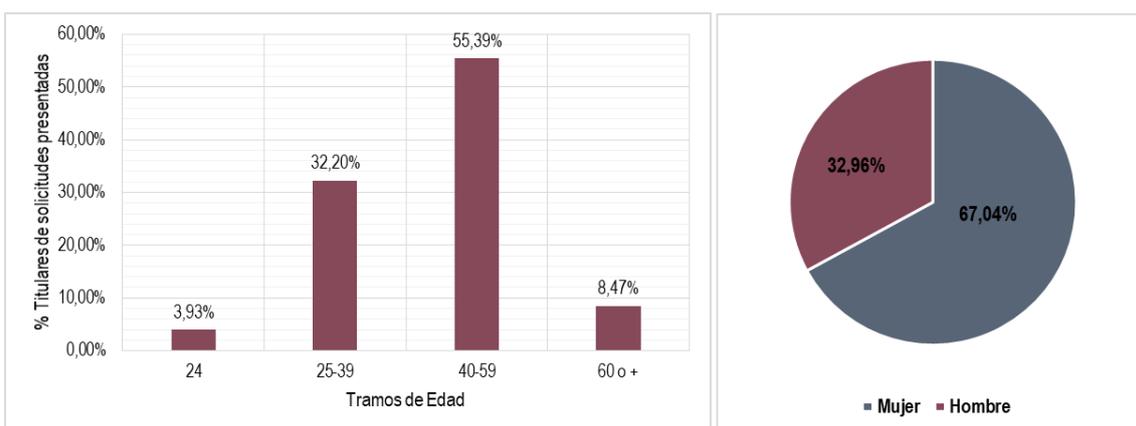
4.5. PERFIL DE LA PERSONA USUARIA DE RMISA

p) Perfil persona solicitante.

En lo que respecta a la edad y el sexo, según los datos disponibles para este informe y cedidos por la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, el perfil de las personas solicitantes de RMISA es, mayoritariamente, de sexo femenino (67,04%) y están ubicadas en un tramo de edad comprendido entre los 40 a los 59 años (55,39%).

El segundo tramo de edad en importancia es de las personas solicitantes comprendidas entre 25 y 39 años (ver gráfico 4.26.)

Gráfico 4.26.: Porcentaje de personas solicitantes de RMISA presentadas según tramos de edad (barras) y según sexo (círculo)



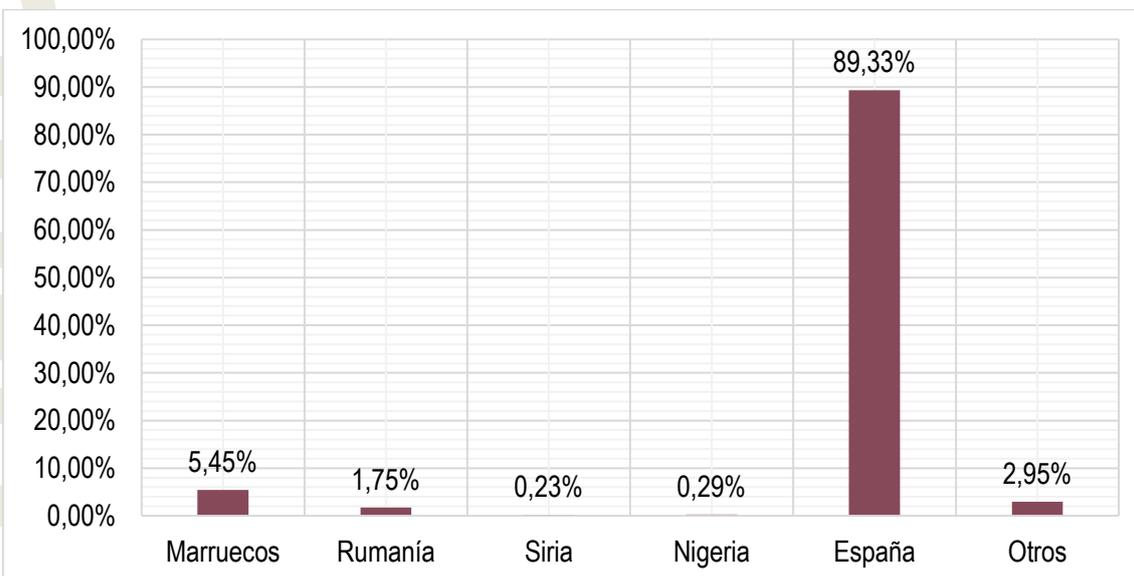
Fuente: Elaboración propia. Datos CIPSC

q) Perfil persona perceptora.

En relación a las personas con RMISA concedidas, se concluye que las personas receptoras de esta prestación son mayoritariamente de nacionalidad española (ver gráfico 4.27.) con un 89,33 % de prestaciones RMISA concedidas.

Solo un 10,9% son extranjeras, porcentaje aproximado al de la población extranjera en nuestro país (10,6%). Por nacionalidades, las procedentes de Marruecos forman el mayor grupo con un 5,4%, seguido de los ciudadanos/as rumanos/as que llega al 1,75%.

Gráfico 4.27 Porcentaje de solicitudes de RMISA concedidas según nacionalidad



Fuente: Elaboración propia. Datos CIPSC

Las unidades familiares con solicitud concedida son mayoritariamente **unipersonales** (sólo compuestas por la persona solicitante) **con un 44,13%**, y, en segundo lugar, por unidades familiares con solo dos personas integrantes (20,46%).

Gráfico 4.28: Porcentaje de RMISA concedidas según personas integrantes en la unidad familiar

Personas integrantes de la Unidad Familiar	Porcentaje
1	44,13%
2	20,46%
3	16,55%
4	11,05%
5	5,44%
6	1,91%
7	0,50%
8	0,13%
9	0,02%
10	0,01%
12	0,00%
TOTAL	100,00%

Fuente: Elaboración propia. Datos CIPSC

Es importante además destacar que, de las unidades familiares pluripersonales, un amplio porcentaje de solicitudes se han concedido **a unidades con un solo cónyuge**, y que, dentro de estas familias, **las de carácter monomarental son mayoritarias**.

Finalmente, atendiendo a la ocupación laboral y al nivel de estudios, los datos muestran que las personas receptoras de RMISA son en su mayoría personas paradas (61,40 % en paro) o inactivas (23,69%) y casi 1 de cada 4 (39,59%) apenas tienen estudios primarios (ver gráfico-resumen a continuación)

Gráfico 4.29.: Cuadro resumen persona usuaria RMISA.

Perfil personas usuarias RMISA

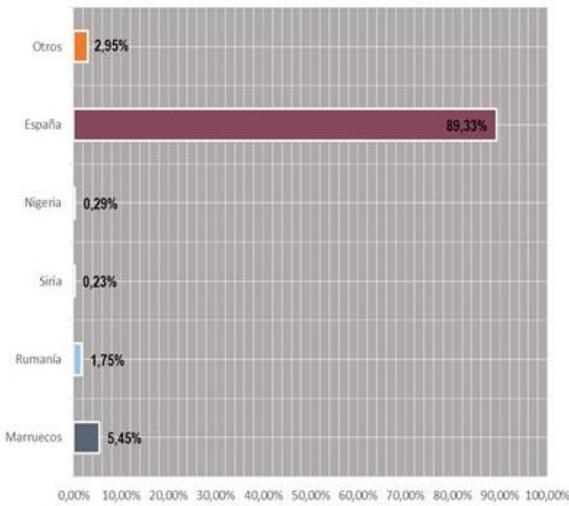
1. Porcentaje relativo al sexo en las solicitudes resueltas



2. Porcentaje relativo al nivel de estudios



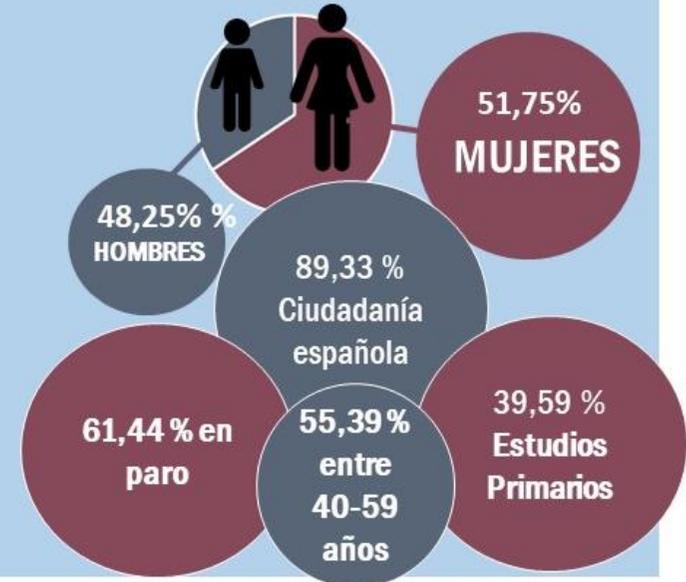
3.- Porcentaje relativo a la nacionalidad



4.- Porcentaje relativo a la ocupación



5.- Porcentaje relativo a la edad



Fuente: Elaboración propia. Datos CIPSC

4.6. RESUMEN DATOS CUANTITATIVOS MÁS SIGNIFICATIVOS

1. Se han presentado, entre enero de 2018 y agosto de 2019, 113.899 solicitudes de RMISA.
2. Existe una alta correlación entre el número de solicitudes presentadas y el nivel de población de cada una de las provincias andaluzas. Así, las provincias más pobladas (Sevilla, Málaga y Cádiz) acumulan el mayor número de solicitudes, mientras que las menos pobladas (Huelva, Jaén y Córdoba) han recibido menos.
3. Entre mayo de 2018 y agosto de 2019, el ritmo mensual de presentación de solicitudes ha sido de media para toda Andalucía de 7.000 solicitudes al mes
 - Sevilla, Cádiz y Málaga son las provincias que mayor número de solicitudes han acumulado mes a mes y anualmente a lo largo de 2018 y 2019.
 - Córdoba es la provincia que mayor número de solicitudes ha gestionado en relación a su población, y Cádiz es una de las provincias que en términos relativos (por su nivel de población y por el número de solicitudes recibidas), un mayor esfuerzo en la gestión ha tenido que realizar.
 - Sevilla (con un 22,74%) y Málaga (con un 17,33%), en términos absolutos, son sin embargo las provincias que mayor afluencia de solicitudes han recibido.
4. Durante todo el año 2018 se gestionaron tanto lo que quedaba de los expedientes asociados al IMS como los de la RMISA. Durante el 2018 se resolvieron aún 14.612 solicitudes del antiguo “salario social” y se presentaron un total de 78.568 solicitudes de RMISA
5. El tiempo medio de resolución de solicitudes en Andalucía ha sido de 8 meses por el procedimiento ordinario (según la ley deberían haberse resuelto las solicitudes en dos meses). El trámite de urgencia y/o emergencia, que debiera haberse resuelto en un mes, ha tenido sin embargo un tiempo máximo de resolución de cerca de 3 meses.
6. Existen cinco tipificaciones administrativas para las solicitudes resueltas. La que afecta positiva y directamente a las personas solicitantes de la prestación es la “concesión”. Éstas suponen el 19,39% de las solicitudes presentadas, afectan a 22.083 titulares solicitantes de la prestación y tiene un alcance total de 49.015 personas beneficiarias (titulares más miembros de sus unidades familiares).

ARMSRMISA

7. Tomando como referencia la tasa AROPE, la prestación sólo afecta a un 1,53% de la población susceptible en Andalucía de necesitar ayudas como la RMISA.
8. A 31 de agosto de 2019, quedan en trámite pendientes de resolución 52.389 solicitudes (el 46% de las presentadas).
9. De las 61.510 solicitudes resueltas (un 54% de las solicitudes totales presentadas):
 - 38.635 personas han alcanzado una resolución no positiva por cualquiera de las causas más comunes, como son la “Denegación”, “Inadmisión y “Archivo”.
 - 22.083 han sido solicitudes concedidas por cumplir requisitos (un 19,39% de las solicitudes totales presentadas).
10. Y, alcanzando cifras muy similares, 20.654 solicitudes han sido denegadas por no cumplir dichos requisitos (un 18,3% de las solicitudes totales presentadas)
11. Entre las causas más usuales para la denegación de solicitudes se encuentran una serie de obstáculos de índole administrativo:
 - I. No disponer del bajo nivel de recursos mensuales establecidos por la norma (más de 7.633 solicitudes)
 - II. No estar inscritas como demandantes de empleo las personas integrantes de la Unidad Familiar (más de 6.074)
 - III. No estar la persona solicitante registrada como demandante de empleo no ocupada (más de 5. 257 expedientes denegados por esta causa).
 - IV. No comunicar debidamente la persona solicitante cambios de circunstancia en su expediente según los requisitos de la normativa (más de 2.165 solicitudes denegadas por esta causa)
 - V. Y, por último, no estar empadronadas en los términos establecidos por la normativa (1.180 familias afectadas por ello).

Estos problemas han reducido considerablemente la cobertura de la RMISA y podrían ser subsanados con pequeñas reformas legales. Sobre ello versará en el capítulo normativo de este informe y en las recomendaciones y conclusiones finales.

12. Para las 22.083 solicitudes concedidas, la renta media mensual de la RMISA supone el pago de unos 415 euros para cada unidad familiar.

13. Las unidades familiares con solicitud concedida, son mayoritariamente unipersonales (sólo compuestas por la persona solicitante) con un 44,13%, y, en segundo lugar, por unidades familiares con solo dos personas integrantes (20,46%).
14. La RMISA otorga un lugar privilegiado a la cuestión de los Planes de inclusión sociolaboral en la línea de la consideración de la Renta Mínima como una prestación de “doble derecho”. Sin embargo, los resultados en esta cuestión son muy escasos. En la práctica sólo están en marcha (Planes enviados y presentados) 9.508 Planes de Inclusión social, hecho que toca apenas a un 43,05% de las unidades familiares beneficiarias de esta estrategia de inclusión activa. Los Planes de inclusión laboral no afectan a más de 369 personas (un 1,67% de las unidades familiares receptoras). En este informe se aportará también propuestas de reforma para tratar esta cuestión.

En definitiva, el Decreto-ley 3/2017 se impone asimismo unos objetivos orientados a la “erradicación de la marginación y la desigualdad” así como a la “lucha contra la exclusión social” que, en vista de los datos cuantitativos, están muy lejos de haberse cumplido. Ni en la cobertura, ni en el nivel de inclusión social, ni en la aplicación de los planes de inclusión sociolaboral, ni tan siquiera en el cumplimiento de los propios preceptos normativos, tales como los plazos de resolución (en una prestación considerada de extrema necesidad), la RMISA ha conseguido acercarse con eficiencia a las propias metas planteadas. Este informe de evaluación trata de paliar con propuestas, como se verá al final del estudio, algunas de las deficiencias más evidentes en la aplicación práctica de la normativa.

RMISA

ANÁLISIS CUALITATIVO

ÍNDICE DEL CAPÍTULO

- 5.1. LA IMPORTANCIA DEL DISCURSO EN EL PROCESO DE EVALUACIÓN DE LA RMISA**
- 5.2. PUESTA EN MARCHA DE LA RMISA**
 - 5.2.1. ESCENARIO MARCO DE ENTRADA EN VIGOR DEL DECRETO-LEY**
 - A Punto de partida: 1 de enero 2018
- 5.3. DERECHOS DE LAS PERSONAS TITULARES Y PERSONAS BENEFICIARIAS**
 - B El cuestionamiento del derecho a la prestación
 - C. El empleo de las redes sociales como sistema de información
- 5.4. DIFICULTADES EN EL PROCEDIMIENTO**
 - 5.4.1. PRESENTACIÓN DE SOLICITUDES**
 - D. Diversidad de puertas de entrada al sistema
 - E. El colapso del sistema en las Delegaciones Territoriales
 - F. El colapso del sistema en los servicios sociales comunitarios
 - 5.4.2. INSTRUCCIÓN DE EXPEDIENTES**
 - G. Resoluciones: Incumplimiento de plazos y objetivos
 - H. Subsanaciones: la complejidad de los requisitos y la documentación
 - I. El pago: El derecho de las personas titulares y beneficiarias
 - 5.4.3. REVISIONES Y FISCALIZACIÓN**
- 5.5. PLANES DE INCLUSIÓN SOCIOLABORAL**
 - 5.5.1. ELABORACIÓN Y SEGUIMIENTO**
 - J. La gran asignatura pendiente
- 5.6. COORDINACIÓN Y SEGUIMIENTO**
 - 5.6.1. COORDINACIÓN INTRA E INTERINSTITUCIONAL**
 - K. Coordinación intrainstitucional
 - L. Coordinación interinstitucional
- 5.7. ADECUACIÓN DE RECURSOS**
 - 5.7.1. PLANTILLAS Y PERSONAL DE REFUERZO**
 - M. Ausencia de recursos humanos y de plantillas de refuerzo estables
 - N. Perfiles de refuerzo laboral
 - 5.7.2. NECESIDADES FORMATIVAS**
 - 5.7.3. SOPORTE JURÍDICO Y ECONÓMICO INTERNO**
 - 5.7.4. SOPORTE INFORMÁTICO**
 - O. Desarrollo y adecuación de una aplicación informática.
- 5.8. DEFINIENDO EL DECRETO-LEY**
 - 5.8.1. NORMATIVA REGULADORA ACTUAL**
 - 5.8.2. EL FUTURO DE LA RMISA**

5.8.3. PROPUESTAS DE CAMBIO DEL DECRETO-LEY

P. Delegaciones Territoriales

Q. La visión de las personas agentes clave

5.9. A MODO DE CONCLUSIONES

RMISA

5. ANÁLISIS CUALITATIVO

“Es como estar volando un avión a la vez estamos construyendo las alas cuando estamos volando. Hemos montado un sistema garantista, un derecho que no sabemos si sirve efectivamente para el objetivo que se marcó la renta, no lo sabemos porque no lo podemos evaluar por todos los atascos y las mimbres han fallado, ha fallado el sistema de información, han fallado las RPT que va a gestionar en la Delegación Territorial ese derecho, han fallado las mimbres de los servicios sociales comunitarios como parte esencial en la renta y falla Empleo también, o sea, donde quieras que vayamos hay unos grandes déficits en la Renta Mínima”. (Jefe/a de Servicio de Delegación Territorial)

5.1. LA IMPORTANCIA DEL DISCURSO EN EL PROCESO DE EVALUACIÓN DE LA RMISA

El discurso, a través del lenguaje, hace referencia a contextos y a prácticas (Herzog, B y Ruíz, J_2019:13), y es mediante esas prácticas, esos contextos, situaciones y experiencias desde donde se ha realizado la aproximación a la realidad que están viviendo todas aquellas personas relacionadas de algún modo con la RMISA. En concreto, se ha realizado el análisis del discurso mediante entrevistas y grupos de discusión de los siguientes grupos de interés:

- **Las personas que tramitan y gestionan la Renta Mínima.** Entre otros perfiles se ha contado con, quienes conforman los servicios sociales comunitarios, las Jefaturas de Servicio de las distintas Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad, Políticas sociales y Conciliación de Andalucía, y personal de los servicios centrales de la propia Consejería de Igualdad, Políticas sociales y Conciliación, incluyendo a responsables de los servicios de informática.
- **Las personas solicitantes y perceptoras de la RMISA.**
- **Agentes clave.** Instituciones, actores y agentes sociales, como la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz o aquellas entidades sociales que participaron de manera directa en la Iniciativa Legislativa Popular “Por una Renta Básica de Inclusión en Andalucía” y que formaron parte de la Comisión de redacción del Decreto-ley 3/2017 (sindicatos, organizaciones no gubernamentales y otros actores sociales).

A S I M B

Recogidos los discursos se ha procedido a su análisis, a la elaboración del sentido del discurso para lo que, según Angermuller et al. (2014) debe atenderse a tres ejes fundamentales: lenguaje, contexto y prácticas; esto dará las claves para entender la realidad que están viviendo todos estos grupos de interés.

Contextualizar la Renta Mínima desde sus inicios permitirá tener una visión holística de la situación hasta el momento actual en función de los discursos de las personas y grupos más vinculados a su desarrollo. De esta manera, se podrán observar los cambios operados en su marco normativo, así como la propia evolución de la percepción que sobre ella tienen los distintos agentes clave, profesionales y personas solicitantes y/o receptoras.

Siguiendo a Herzog y Ruíz, “los discursos tienen causas, es decir, que son productos de personas, relaciones sociales, prácticas, materialidades y también discursos precedentes”. (Herzog y Ruíz, 2019:11). Por ello, los discursos se muestran relacionados con su contexto, ofreciéndose textos aclaratorios que complementen las citas textuales de las personas entrevistadas.

El análisis del lenguaje permitirá mostrar la situación en la que se encuentran las personas implicadas en la RMISA, tanto a un lado como al otro de la ventanilla de solicitud. Según Criado, “encuestas, entrevistas, grupos de discusión, etc. se conforman como los instrumentos habituales y, en muchos casos únicos, del trabajo de campo del sociólogo y se caracterizan por el rasgo común de ser características lingüísticas. Así, el acceso del sociólogo a la realidad social es fundamentalmente un acceso mediado por el discurso de los sujetos” (Criado, M 1998:57). Los discursos que se presentan en este Informe de evaluación, obtenidos mediante estos instrumentos planteados por Criado, componen el material suficiente para el análisis que se realiza mediante un abordaje holístico e independientemente de su procedencia (grupos de discusión, entrevistas en profundidad o grupos triangulares), tal como recomiendan (Verd, 2019: 174) y (Garley, 1993; Mohr, 1998; Conde, 2009, 2015).

Esta parte del Informe, centrada en el análisis cualitativo de la producción lingüística, supone una puesta en común del mensaje preparado para adentrarse en la condensación del sentido de los distintos discursos ofrecidos para la evaluación de la RMISA.

A continuación, se presentarán los discursos organizados en torno a las temáticas más relevantes para esta evaluación. Cada epígrafe se centrará en una materia concreta y presentará los puntos de vista mayoritarios así como aquellas voces minoritarias que expresan opiniones diferenciadas.

5.2. PUESTA EN MARCHA DE LA RMISA

5.2.1. ESCENARIO MARCO DE ENTRADA EN VIGOR DEL DECRETO-LEY

Tras cerca de veinte años de existencia, el Programa de Solidaridad de los Andaluces se había quedado obsoleto. Se hacía necesario poner en marcha un sistema de renta adaptado a los tiempos y a la realidad de las necesidades de la ciudadanía de Andalucía.

En los meses de verano de 2017 se constituyó una comisión de trabajo formada por distintos agentes y actores sociales²⁵ con la que se pretendía redactar un Decreto-ley que materializara el derecho a la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía. Toda la negociación se vio condicionada por la intención de que esta nueva prestación entrara en vigor a comienzos de 2018. De los discursos analizados se puede extraer la idea de que el debate y la negociación se vieron sujetos a una significativa precipitación y falta de reflexión.

A este respecto se refieren las personas que constituyeron esta comisión de trabajo y que han sido entrevistadas para recabar sus opiniones. En el cuadro que se presenta a continuación, hacen un pequeño resumen de las negociaciones mantenidas.

Agentes Clave	<p><<Se dieron cuenta que había que sacarlo (el Decreto), que había mucha demanda [...] En realidad hubo un cambio, un cambio en el gobierno en el que plantearon, de pronto, que había que sacar muchas leyes sociales, y entonces, si me permiten, la sacaron al peso, veinte leyes a tanto el kilo>>.</p> <p><<Fue tal precipitación que no es normal en una negociación de esa naturaleza que se sacara en un mes con reuniones diarias>>.</p>
----------------------	--

A. Punto de partida: 1 de enero 2018

El discurso sobre la importancia y la necesidad de una nueva renta en Andalucía y sobre la precipitación que marca su entrada en vigor también se observa entre las personas encargadas de gestionar la RMISA.

²⁵ Compusieron dicha mesa de negociación aquellas organizaciones representantes de la ILP por una Renta Básica en 2015 (CCOO, UGT, Cepes, Facua Andalucía, UCA-UCE y EAPN-A).

Así, desde los servicios sociales comunitarios y las Jefaturas de Servicio de las Delegaciones Territoriales, manifiestan su opinión al respecto:

Jefes/as de Servicio DT.	<p><<El cómo se montó, cómo se hizo... evidentemente está demostrado que no ha sido la mejor manera, porque si no, no estaríamos en el momento en el que estamos ahora mismo. Si hubiese salido de una manera asumible, porque eso no significa ni que sea bueno ni que sea malo, sino asumible, por los órganos que tenían que asumirlo, pues estaríamos hablando de otra cosa>>.</p> <p><<Ha existido cierta precipitación en su puesta en marcha. Absolutamente>>.</p> <p><<Debería haberse realizado un periodo de pilotaje donde se podrían haber detectado muchos de los errores que se han tenido que corregir, con el consiguiente malestar entre los profesionales de los servicios sociales comunitarios, los tramitadores/gestores de expedientes y por último los propios beneficiarios por la tardanza en la tramitación>>.</p>
---------------------------------	--

A través del discurso se manifiesta cierta disconformidad por la falta de previsión antes de comenzar la gestión de la RMISA. Aluden a la necesidad de haber realizado en un inicio, antes de la entrada en vigor del Decreto, una prueba piloto consistente en un periodo de prueba cuyo objetivo fuese comprobar el funcionamiento de la renta. Ese tipo de prueba, según las personas informantes, hubiese permitido conocer de antemano las debilidades o fortalezas del sistema (programas informáticos, medios técnicos y humanos), dando lugar a posibles cambios o modificaciones antes de su puesta en marcha. La realización de un pilotaje previo, entendido como un ensayo, hubiera permitido evaluar con anticipación si el sistema estaba preparado para afrontar la gestión de la nueva renta. Las dificultades de realizar un pilotaje previo resultan evidentes, ya que no se puede iniciar su proceso de aplicación hasta su publicación y entrada en vigor.

En cualquier caso, si bien la gran mayoría de los discursos hacen alusión a cierta precipitación en la puesta en marcha de la RMISA, este discurso no es generalizado. Algunas personas entrevistadas no están de acuerdo con esa apreciación y lo manifiestan de la siguiente forma:

Jefes/as de Servicio DT.	<p><<Yo en eso no estoy de acuerdo. Yo creo que hay que aprovechar los momentos y si la ILP, tal como plantaron las entidades que formaron parte de esa propuesta, y el Parlamento de Andalucía, por los motivos políticos o institucionales que se plantean, llega a un acuerdo... El Parlamento es soberano, el Parlamento es quien manda en Andalucía. El</p>
---------------------------------	--

gobierno tiene que aplicar ese derecho subjetivo y los órganos gestores tienen que ser diligentes.

No es que hubiera precipitación, lo que ha habido es una falta de capacidad de buscar dotaciones para adaptar los equipos gestores a la demanda que hace el Parlamento y el Gobierno al aprobar la Ley>>.

Se observa un nuevo planteamiento, una visión distinta en lo referente a los inicios de la renta. No se considera que estuviesen marcados por la precipitación, entendiendo que se trataron de aplicar decisiones políticas legítimas cuando los órganos pertinentes decidieron que era el momento adecuado. Por otro lado, esta persona es coincidente respecto de las anteriores aportaciones en lo que se refiere a la necesidad de dotación de capital humano y material para llevar a cabo la gestión de RMISA.

RESUMEN : Las personas informantes destacan la precipitación al inicio de la entrada en vigor del Decreto-ley que regula la RMISA y la falta de medios humanos. En cualquier caso, buscar un sistema que garantice su adecuación a las necesidades podría verse como la fórmula para detectar esa falta de capacidad de las dotaciones de los equipos gestores así como de los insumos tecnológicos.

5.3. DERECHOS DE LAS PERSONAS TITULARES Y PERSONAS BENEFICIARIAS

El Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, hace referencia en su Preámbulo al artículo 37.1. 7º del Estatuto de Autonomía para Andalucía que establece “*como uno de los principios rectores que deben orientar las políticas públicas <<la atención social a personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación social>>*.” Es en atención a estos sectores desfavorecidos, a las unidades familiares que se encuentran en situación de vulnerabilidad, a los que va dirigida la RMISA.

B. El cuestionamiento del derecho a la prestación

La evaluación de este informe no puede quedarse exclusivamente a uno de los lados de la ventanilla de solicitud. Se hace necesario conocer la otra cara de la RMISA; no solo a la persona que administra sino

también a la persona administrada, aquellas en exclusión social y/o laboral, carentes de recursos económicos y a veces cuestionadas por depender de las ayudas sociales.

Atendiendo a los discursos, es necesario presentar la RMISA como un derecho subjetivo tal y como se recoge en la Ley de Servicios Sociales de Andalucía. El reconocimiento de un derecho subjetivo supone la posibilidad de que las personas beneficiarias puedan reclamar en los tribunales este derecho. Es un avance importante para garantizar las ayudas a aquellas personas carentes de recursos y en situación de exclusión social.

A continuación, se extrae una cita en la que se alude a estas cuestiones:

Jefes/as de Servicio DT	<p><<Habría que explicar esta prestación a la gente para hacerles entender que esta es una prestación que cuando la pide alguna familia es porque no le queda otro remedio y porque no tiene otra forma de vida.</p> <p>Hacer entender a la población general que esta es una prestación de carácter universal de derecho subjetivo y que además la gente no tiene que ser (calificada) como vaga o maleante, sino que cuando la pide, es porque no le queda otro remedio[...] cuando la pide es porque no tiene de qué vivir. Eso hay que contarlo>>.</p>
--------------------------------	--

En el imaginario social subyace la idea de que las personas que acuden en busca de ayuda económica pretenden, de alguna manera, vivir de las subvenciones. A esto se refieren las personas informantes que consideran necesario la realización de campañas informativas para eliminar estas ideas preconcebidas del imaginario social. Se plantea la necesidad de mostrar que las personas que acuden a los servicios sociales en busca de ayuda y se les concede la RMISA son personas que al cumplir los requisitos establecidos en la normativa tienen ese derecho reconocido por las leyes.

Perceptora de RMISA	<p>Entrevistadora: ¿Podría decirnos cuánto cobra de RMISA?</p> <p><<Pues 580€ al mes. El primer mes me dieron dos mil y algo. [...] Por la situación en la que estaba, en paro con tres niñas y no tenía derecho a ayuda ni nada. [...] El único ingreso que yo tenía era la Ley de Dependencia de mi niña. De una de ellas, y eso es 153€ al mes, dime tú qué hago. [...] Ahora tengo para comprarle su comida y sus cosas. Cuento con algo. Que digo yo, le hacía falta unos zapatos, le hacía falta algo y ahora se lo puedo comprar>>.</p>
----------------------------	---

<< ¡Hombre! pues mucho no ha cambiado, pero vamos, algo más tenemos, no es que tengamos mucho, pero, no sé, a lo mejor, yo qué sé, no sé cómo explicarte, a lo mejor, de comer huevo tres días pues comemos dos días, ¿me entiendes?>>.

Son las propias personas perceptoras las que consideran que, pese a la reducida cantidad percibida por la RMISA, esta contribuye en parte a mejorar sus vidas.

RESUMEN: Partir del reconocimiento de un derecho subjetivo supone una mejora de la aceptación social de quienes perciben la renta. Si bien las cantidades que se perciben se observan escasas, son bien recibidas como complemento para atender a cuestiones de primera necesidad (alimentación, vestido...). En definitiva, ha venido a mejorar sus vidas y, en comparación del IMS, ha supuesto una mayor cobertura.

C. El empleo de las redes sociales como sistema de información

Las personas que solicitan la renta se mueven a través de las redes sociales en busca de quienes en su misma situación han hallado formas de estar informadas. Han encontrado en las redes sociales un punto de referencia y un lugar donde plantear sus dudas a la espera de soluciones contrastadas con experiencias similares.

Para ir avanzando en el conocimiento de quienes configuran la otra cara de la RMISA, hay que acercarse a las redes sociales como generadoras de apoyo social en situación de pobreza (Ávila-Toscano, J. 2009:), ya que según Enríquez Rosas (2000:37) “Estudiar la dinámica de las relaciones humanas implica necesariamente abordar el interesante tema de las redes sociales, de los lazos de intercambio y ayuda mutua, del conjunto de vínculos sociales que nos permiten entretejer el nicho social desde el cual enfrentamos las demandas cotidianas de nuestra existencia”. Así, se observa cómo ante la necesidad de estar al corriente de todo lo que envuelve a la concesión de la renta, las personas se organizan a través de las redes sociales con objeto de mantenerse informadas sobre cómo sortear las dificultades y conocer los plazos de presentación de documentación frente a las renovaciones.

Asimismo, la información sobre los retrasos en las distintas provincias es objeto de comentarios en las redes, de manera que se puede decir que las personas son conocedoras del funcionamiento de la gestión de la renta y de los atajos para presentar solicitudes en una u otra ventanilla de la Administración. Estar unidas e informadas les hace sentirse seguras y defender con más ahínco su caso al ver que a personas

en similares circunstancias se les ha concedido la renta. Conocer otros casos similares les hace, por otra parte, darse cuenta de que no son las únicas que se encuentran es esa situación de necesidad de acudir a la renta para salir adelante. Se trata de grupos que comparten inquietudes e intentan ayudarse con aquella información que disponen.

Por su parte, quienes gestionan la RMISA saben de la existencia de estos grupos y, aunque resulten incómodos por dejar al descubierto la lentitud de la gestión, también entienden y ven con buenos ojos que la población se informe a través de las redes sociales.

Técnicos/las Delegaciones Territoriales

<<A veces, parece que las personas no lo conocen porque son personas que son muy vulnerables, tienen vulnerabilidad social. Pero a mí me sorprende. **Hay un grupo de Wasap de usuarios de Renta Mínima, hay grupos de Facebook, hay grupos de Twitter...** La gente está conectada y sabe perfectamente por donde va Málaga, por donde va Sevilla, por donde Cádiz y además se conectan a través de información de las redes, que a mí me parece muy legítima.

A veces (se refiere a las redes) no es bueno para los órganos gestores porque nos dicen cosas que yo entiendo que tienen derecho a decirlas por las situaciones que viven, pero yo creo que la gente sabe lo que es la Renta Mínima, está informada de que existe esta prestación>>.

Perceptores/las de RMISA

<<Yo sé que aquí, en Huelva, tarda poco tiempo, porque **yo estoy en un grupo de Facebook** que dicen que, en Málaga, en Sevilla, están tardando hasta un año, un año y pico>>.

<<**En el Facebook. Entre nosotros nos damos la información.** Por ejemplo, el tema de la renta de la renovación que tengo derecho a 6 meses más yo me enterado por ellos. Y un plazo para entregarlo si no lo pierdes. Tres meses antes si no te la deniegan. Entonces yo gracias a ellos no he perdido el plazo.

No, la dificultad es que yo por ejemplo el año lo termino en septiembre, el día 1. El último que cobro yo creo que es en agosto. **Me enteré por un grupo de Facebook, que es un grupo de personas de todos lados**, que tengo derecho a 6 meses más por tener menores y ser víctima de violencia. Ya lo he hablado y me han dicho que vaya el 22 de este mes con el empadronamiento para cobrar otros seis meses>>.

Tal como concluye Ávila-Toscano, (2009) en su artículo, sobre las redes sociales como generadoras de apoyo frente a la pobreza, "los efectos positivos de la red social aparecen en un amplio margen de sucesos

para la vida de los individuos, redundando en el mejoramiento de su calidad de vida, tales efectos se pueden evidenciar en una disminución de sentimientos asociados al aislamiento o la exclusión, el aumento de los recursos y las opciones relacionadas con el bienestar, las cuales son promovidas mediante los intercambios de la red, el apoyo emocional y la promoción de la salud (Guzmán et al., 2003).

Las redes sociales permiten a las personas que solicitan o perciben la RMISA observar que no se encuentran solas, que no son las únicas que están pasando por dificultades económicas y, aunque no les sirva de consuelo, les ayuda a comprender que su experiencia y las vividas por otros/as pueden aportar ideas para sobrellevar la difícil situación de quienes se ven abocados a vivir de la RMISA.

RESUMEN : Las redes sociales actúan como espacio de comunicación donde se intercambian experiencias personales sobre los procesos de tramitación y concesión de la RMISA. Quizás habría que plantearse si el hecho de que se acerquen a las redes sociales en busca de información no estará denotando una falta de información por parte de la Administración.

Los flujos de información oficiales podrían conducir, de manera certera, las acciones llevadas a cabo por quienes solicitan/perciben la renta.

5.4. DIFICULTADES EN EL PROCEDIMIENTO

Las dificultades de la gestión de la RMISA han sido muchas, por lo que en este apartado se aborda la visión de los y las profesionales sobre la gestión y se recogen algunas propuestas que señalan un camino para recorrer.

5.4.1. PRESENTACIÓN DE SOLICITUDES

D. Diversidad de puertas de entrada al sistema

Una de las cuestiones a tener en cuenta es el hecho de poder presentar las solicitudes de RMISA bien de forma telemática, en el registro electrónico de la Administración de la Junta de Andalucía, o bien en papel de manera directa en cualquiera de los registros de las dependencias administrativas distintas de los servicios sociales comunitarios que la Administración habilita para ello. Cualquiera de estas opciones supone la ausencia del soporte o ayuda de los y las trabajadores/as sociales de los servicios sociales comunitarios. A esta cuestión se añade que la concesión de citas para atender a la ciudadanía en algunos

centros de servicios sociales comunitarios alcanza un retraso de hasta 3 meses, por lo que la opción de la presentación directa de la solicitud por parte de las propias personas solicitantes en las Delegaciones Territoriales y/o registros de la propia Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación es de lo más recurrente.

**Técnicos/as Delegaciones
Territoriales**

<<Los trabajadores sociales le dan cita dentro de tres meses y la gente dice, lo relleno yo y lo presento yo [...] Entonces qué hacen, lo presentan ellos, una solicitud muy complicada, muy larga, no tienen ni idea la mayoría, te la rellenan mal, sin firmar, no te ponen los ingresos o te ponen ingresos cero y es mentira, no te firman los consentimientos, algunas están bien, pero muchas están mal y luego, a parte, pues a lo mejor no te presentan la documentación correcta.

Si es una persona separada, no te presenta la sentencia de separación y de divorcio, o no te presentan el padrón histórico colectivo, que es el que nosotros necesitamos, te presentan otro que no es histórico y lo tienes que requerir>>.

Esto genera en muchos casos que se hayan entregado dichas solicitudes con defecto de forma, incompletas o repetidas debido, por un lado, a la complejidad en la cumplimentación del formulario y documentación acreditativa que ha de acompañarla y, por otro, como ya se ha indicado anteriormente, a la ausencia de información y asesoramiento de los y las profesionales de los servicios sociales comunitarios.

Esta última cuestión es trascendente ya que ha dado lugar a requerimientos, a esperas, y con ello a una ralentización del proceso de resolución. A este respecto, es necesario resaltar la importancia del papel que ejercen los y las profesionales de los servicios sociales comunitarios por su proximidad y conocimiento de la realidad social. Hay que tener en cuenta que el primer contacto con las personas que se acercan a solicitar la RMISA es clave para iniciar el proceso de solicitud y de intervención social.

Los discursos recogidos vienen a reforzar estas afirmaciones, ya que revelan la importancia de la labor de los servicios sociales comunitarios como encargados de que las solicitudes lleguen a las Delegaciones Territoriales debidamente cumplimentadas evitando retrasos en la gestión, principalmente en lo que se refiere a requerimientos que dilatan la resolución de las solicitudes.

Jefaturas de Servicio

<<Hubo un mes y pico que los servicios sociales eran el acceso, pero no, no, puerta de entrada es el ayuntamiento ¿el ayuntamiento? ¡Pero qué dices! Si nosotros eso no tenemos ni idea, ¿entonces Delegación? Entonces asumimos, precisamente porque teníamos que asumirlo>>.

La existencia de múltiples puertas de entrada al sistema es una debilidad que entorpece el proceso de tramitación, ya que esto permite eludir el papel de los servicios sociales comunitarios, siendo muy importante su labor de orientación.

RESUMEN: La multiplicidad de puertas de entrada de las solicitudes dificulta la gestión de estas. Por su parte, los servicios sociales comunitarios se muestran como agentes clave por su papel indispensable en presentación de solicitudes, tanto en la cumplimentación como, en su caso, en el proceso de acompañamiento.

E. El colapso del sistema en las Delegaciones Territoriales

Cuando las primeras solicitudes RMISA entran en las distintas Delegaciones Territoriales para ser gestionadas, la documentación de estas se suma a las solicitudes y tramitaciones del antiguo Salario Social/Ingreso Mínimo de Solidaridad aún en curso, generándose una acumulación que dificulta su gestión con la celeridad que los plazos requerían. Esta situación de acumulación y gestión dual se ha ido manteniendo en el tiempo, arrastrando unos retrasos que se pueden ver reflejados en la información que facilita la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, a fecha de 31 de agosto de 2019 para el total de Andalucía. Así se encuentra que:

- I. De las 49.042 solicitudes resueltas a 31 de diciembre de 2018:
 - 34.430 pertenecían a la RMISA
 - 4.612 pertenecían al IMS
- II. De las 17.929 solicitudes concedidas:
 - 9.780 eran de la RMISA
 - 8.149 de IMS.

Pese a que el IMS da el testigo a la RMISA, la documentación relativa a las solicitudes de ambas rentas convive²⁶ formando una bolsa, que los y las profesionales coinciden en denominar “bola” y cuyo volumen complica su gestión en los plazos fijados por la normativa que rige la RMISA, dos meses desde la presentación de la solicitud. De esta forma, el programa nace ya con dificultades debido al aumento de expedientes acumulados, de una y otra renta, pendientes de gestión.

Jefes/as de Servicio DT.	<p><< Cuando llegó el 1 de enero de 2018 [...], cada provincia tenía unas características, con una situación concreta, pero concretamente [...] tenía 8.000 expedientes a resolver de Salario Social.</p> <p>Cuando tú tienes 8.000 expedientes, que por orden de tramitación van antes que la RMISA, tú tienes que resolver primero lo que tienes pendiente. Yo tengo casi 8000 expedientes pendientes de resolver y el día uno de enero entró la RMISA, sin ningún tipo de transición>>.</p>
---------------------------------	--

Los discursos vienen a reforzar, tal como se indicaba en el párrafo anterior, que la gestión en paralelo de ambas rentas había generado un monto de difícil gestión, ya que, si el personal se centró en resolver los expedientes que aún estaban pendientes del SMI, las nuevas solicitudes de RMISA se fueron acumulando a la espera de ser tramitadas.

Jefes/as de Servicio DT.	<p><<Tuvimos que quitar la bola de salario; en 2018 hemos tenido que quitar la bola de salario y mientras tanto, se iba haciendo la bola de Renta>>.</p> <p><<Yo no podía afrontar RMISA sin haber cerrado Salario, entonces de repente me encontré con dos programas, con un volumen de solicitudes y con el mismo personal>>.</p> <p><<Sí, ha habido provincias que han terminado hace poco con Salario>>.²⁷</p> <p><<Hay provincias que dicen: todavía tengo un pago de Salario>>.</p>
---------------------------------	--

A tenor de los discursos se puede afirmar que a la urgencia que caracterizó el inicio de la aplicación de la Renta Mínima se sumó la acumulación de expedientes del salario social. Por otro lado, hay que tener en

²⁶ Las solicitudes de IMS cursadas en 2017 pero pendientes de resolver han estado conviviendo con la RMISA y tramitándose hasta finales de 2018

²⁷ Las personas informantes exponen que hay provincias que han terminado hace poco con el Salario. Hay que tener en cuenta que este grupo de discusión se llevó a cabo en septiembre de 2019.

cuenta que, pese a que la población era conocedora del derecho aprobado/en vigor, aún no disponía de suficiente información sobre el mismo y las expectativas generadas fueron tan altas que esto no evitó el que se presentasen muchas solicitudes.

Jefaturas de Servicio	<p><<Actualmente estamos desbordados. Estudiando expedientes con un atraso de 14 meses, de forma que se abonan las anualidades completas a familias con escasas habilidades en organización de economía doméstica.</p> <p>La gestión de los expedientes es muy compleja, se requiere mucha dedicación y esfuerzo para concluirlo>>.</p>
------------------------------	---

La significativa acumulación de expedientes en las Delegaciones Territoriales anteriormente citada, ha dado lugar a retrasos en la gestión y notificación de las resoluciones, provocando que éstas no lleguen a las personas solicitantes en tiempo y forma. La consecuencia de esto ha sido el incumplimiento de los objetivos contenidos en el Decreto-ley.

F. El colapso del sistema en los servicios sociales comunitarios

De igual forma, los servicios sociales comunitarios se encuentran saturados. Las citas para atender llegan a ser, en algunos casos, de tres meses, como se ha comentado.

Jefes/las de Servicio DT.	<p><<Se supone que preferentemente la presentación de la RMISA es a través de los Trabajadores Sociales. [...]Atienden a las familias, están saturados de trabajo y a lo mejor tú le dices a la gente: "vete preferentemente a los Trabajadores" y (estos) te dan cita para dentro de tres meses>>.</p> <p><<En la capital los servicios sociales comunitarios están totalmente saturados, entonces esto es como un añadido más. Las listas de espera de la ciudadanía para que te vea un trabajador social o una trabajadora social llevan tres o cuatro meses de retraso>>.</p> <p><<A los servicios sociales de Diputación es imposible, es que devolverles una llamada es imposible, porque es que, están saturados. No se puede contactar telefónicamente. Derivarlos (se refiere a las familias que solicitan la renta) a servicios sociales, es condenar el expediente a meses>></p>
----------------------------------	---

En las distintas Delegaciones Territoriales entienden la labor que los servicios sociales comunitarios realizan con las familias y son conscientes de que están viviendo una situación similar a la suya ya que también se encuentran saturados de trabajo.

Por su parte, los servicios sociales comunitarios hablan abiertamente de su situación y asumen que, en algunos casos, el tiempo de espera para que las personas sean atendidas en las capitales por un/a trabajador/a social es de tres o cuatro meses:

Servicios sociales comunitarios	<p><<La sobre carga en los Servicios Sociales Comunitarios, yo no sé en los pueblos pequeños, pero en la capital los Servicios Sociales Comunitarios están totalmente saturados. [...]. Las listas de espera de la ciudadanía llevan tres o cuatro meses de retraso para que te vea un trabajador social o una trabajadora social>>.</p> <p><<En el centro es que hay unas listas de espera horrosas y un volumen de trabajo horroroso, entonces, nosotros, ahora mismo, sin tener en cuenta las Rentas Mínimas, la lista de espera va por septiembre 2019 (el GD se realizó en julio 2019)>>.</p>
---------------------------------	--

Por su parte, los agentes sociales se han mostrado conocedores de la situación que se está viviendo en las distintas Administraciones.

Perceptores/las de RMISA	<p><<Era a través de los trabajadores sociales, era de urgencia, pero yo no iba a trabajadores sociales ni iba a ningún lado porque a mí nadie me había citado.</p> <p>Cada vez que iba a los trabajadores sociales, la cita tardaba, la cita tardaba [...]Pues de dos a tres meses>>.</p>
--------------------------	--

Agentes clave	<p><<Dos atascos importantes: uno, la recepción de los servicios sociales comunitarios, y dos, es la parte de las Delegaciones Territoriales. ¿Qué tenemos? pequeños servicios, donde la gente porque tiene mucha buena voluntad y se queda hasta las tantas, aunque no les paguen >>.</p>
---------------	--

Los agentes sociales entrevistados han valorado, como puede observarse, muy positivamente el esfuerzo que desde la Administración están haciendo las personas que se encargan de la tramitación de la RMISA.

RESUMEN: Por una parte, la entrada de solicitudes de RMISA sumada a los expedientes pendientes de resolver procedentes del IMS y, por otra, la existencia de unos equipos de trabajo dotados de poco personal para llevar a cabo la tramitación de la documentación acumulada, dieron lugar al colapso en la gestión de la Renta Mínima.

En la actualidad, tanto las Delegaciones Territoriales como los servicios sociales comunitarios tienen retrasos en la gestión o atención de las familias en relación con la RMISA.

5.4.2. INSTRUCCIÓN DE EXPEDIENTES

G. Resoluciones: Incumplimiento de plazos y objetivos

La acumulación de expedientes y el colapso de la gestión del que se ha venido hablando en apartados anteriores ha dado lugar a retrasos en las resoluciones y por ende al incumplimiento de plazos marcados en el Decreto-ley como es reconocido por gestores/as.

Jefes/las de Servicio DT.	<p><< No se ha podido cubrir el objetivo de la RMISA. El problema que tenemos ahora mismo es de acumulación de expedientes y de dificultad en la propia gestión del propio expediente...>>.</p> <p><<Nosotros tampoco podemos hacer el seguimiento que nos exige el Decreto Porque si no podemos ni abordar las solicitudes cómo vamos a hacer un seguimiento>>.</p> <p><<Si tú tienes una gestión que está demostrada que no estas cumpliendo los plazos administrativos, que son: resolver, notificar en dos meses...; significa que no estás consiguiendo hacer lo que realmente tienes que hacer>>.</p>
----------------------------------	---

Las personas entrevistadas o participantes en los distintos grupos de discusión no solo aluden a la dificultad de gestionar la acumulación de expedientes sino a la dificultad que tienen, a causa de esa acumulación, para realizar el seguimiento que se hace necesario para cada uno de ellos. La situación de los miembros de la unidad familiar perceptora de renta puede cambiar desde su resolución; cambios que han de ir notificando y se han de ir reflejando en la documentación para continuar con su valoración, de cara al mantenimiento de la prestación. Estos cambios, pese haber sido notificados por las unidades familiares, pueden no haberse cursado hasta meses después con la consiguiente solicitud de reintegro.

servicios
sociales
comunitarios

<< [...] Llegan los planes, llegan tarde por la acumulación de expedientes que hay en la Delegación [...] y que hay muchos expedientes que van por mayo de 2018, estamos en julio de 2019, con lo cual esos planes cuando vengan estamos otra vez en las mismas (ya están extinguidos)>>.

Tal como indican los y las trabajadores/as sociales, la acumulación de documentación en las distintas Delegaciones Territoriales da lugar a que los plazos de ampliación se solapen.

Jefes/as de Servicio DT.

<<el Decreto establece que durante el año 2019 pueden solicitar la renovación, una vez terminen el año de prestación de duración de la Renta, las familias con menores a cargo o la persona que está por violencia de género.

Familias con temas de violencia de género pueden solicitar para que se le concedan prórrogas de 6 meses, entonces personas que acabaron en enero ya han solicitado su ampliación. Renuevas 6 meses y a los 6 meses tienes que renovar otra vez>>.

Estas situaciones de demora provocan que las familias solicitantes de la renta realicen visitas reiteradas a los servicios sociales comunitarios buscando una posible explicación acerca de los retrasos en la resolución de sus solicitudes. Estas citas se añaden al propio colapso que de por sí ya padecen los propios servicios sociales comunitarios y supone una fuerte presión que distorsiona el trabajo de estos/as profesionales.

RESUMEN: El retraso en la gestión de las resoluciones afecta al cumplimiento de los objetivos y de los plazos establecidos en la norma. Por ende, afecta también a las personas receptoras de RMISA que esperan durante meses la resolución a su solicitud.

H. Subsanciones: la complejidad de los requisitos y la documentación

La búsqueda de documentación, perdida, olvidada o inexistente, necesaria para atender a los requerimientos, es otra de las cuestiones para el análisis. En muchos de los casos, todos o algunos de las personas integrantes de la unidad familiar han cambiado varias veces de domicilio, de trabajo, etc.

Por otro lado, la búsqueda de empleo ha dado como resultado una movilidad sobrevenida, lo que hace que la documentación sea mucha y compleja fruto de su situación inestable: distintos empadronamientos, contratos de trabajos en diversas empresas, ayudas procedentes de distintas entidades, sentencias de

divorcio, libros de familia y un largo etcétera de documentos que se pierden, se olvidan y que en muchos de los casos son de difícil recuperación llegando a suponer un coste económico conseguirlos, algo que resulta paradójico si se tiene en cuenta que son familias sin recursos. Conseguir esta documentación en la situación de vulnerabilidad en las que se encuentran estas familias, supone muchas trabas para poder acceder a la RMISA.

Se podrían poner muchos ejemplos de las situaciones descritas, pero se abordarán las que afectan al convenio regulador y las medidas paterno-filiales que han hecho, como en los casos que se recogen a continuación en los que la solicitud de la renta no se ha resuelto con la urgencia que requería la situación de la persona entrevistada víctima de violencia de género.

Perceptores/as de RMISA

<< Porque por la mayor (se refiere a una de sus hijas) **no tengo convenio regulador** ninguno, es de otra pareja. Entonces yo estoy en trámite con su padre para la patria potestad. Pero no hay convenio regulador ni nada porque yo lo que exijo es la patria potestad y no exijo manutención ni exijo nada. Entonces a última hora, me dijeron que eso no servía. Yo tenía que demostrar que mi hija vivía conmigo, cuando está en el empadronamiento y está en todos lados.

Cuando me dijo que me la denegaban por ella. Que yo tenía que demostrar que mi hija estaba conmigo. Yo le dije: “pero vamos a ver, si lo estás viendo en el empadronamiento que la niña está conmigo desde que nació. El DNI de la niña, el instituto” ... Si la niña estuviese con el padre estaría allí, en el instituto de allí.

¡Yo me vi incapacitada! como le hacía yo ver a ella que mi hija estaba conmigo. Vino incluso la niña, le traje un papel del padre, de un abogado que tiene el padre, como que la niña siempre había estado conmigo desde que dejamos la relación y que él nunca se había hecho cargo de la niña... y no le valía. Tenía que ser de un juez.

Entonces el problema es este en el que yo me vi. Vamos que incluso le llegué a decir que la quitara a ella: “Bueno quítala a ella para pagarme por las otras dos” y me dijo de que no>>.

Hay que tener en cuenta la dificultad de estas personas para gestionar su documentación y explicar su situación. Resulta muy complicado en algunos casos y más cuando no se tienen documentos que demuestren situaciones poco comunes, en unos casos por falta de información y de recursos personales y económicos para llegar a una situación de legalización. A continuación, se muestra una cita que indica la visión, a este respecto, por parte de los/as gestores/as de RMISA:

Jefes/las de Servicio DT

<<Yo quitaría, que es horrible, lo del convenio regulador, las medidas paterno-filiales. Eso es durísimo. Cuando hay una familia que se ha separado hace 20 años y resulta que se le pide el convenio regulador, la mujer dice “yo no sé dónde tengo el convenio regulador”, “mi marido desapareció yo no tengo nada”. Esto genera un problema tremendo. Eso yo lo cogería y lo pasaría al plan de inclusión y del plan de inclusión nada >>.

A este respecto se plantea:

<< Los requisitos en los procedimientos son ansiolíticos y las intervenciones producen ansiedad, y entonces claro, la gente prefiere requisitos que los mantienen más tranquilos, que generar intervenciones que son ansiógenas, te generan ansiedad, porque tienes que tomar decisiones en virtud de la intervención. [...] **tenemos que ir a las intervenciones, tenemos que plantear que las propuestas de modificación de procedimientos sean simplificar los procedimientos**>>.

RESUMEN: Maximizar las intervenciones y minimizar requisitos puede ser una cuestión a tener en cuenta, no solo para simplificar la gestión de la administración, sino también para facilitar a las personas perceptoras de renta los trámites de solicitud.

I. El pago: El derecho de las personas titulares y beneficiarias

Esta reflexión sobre cómo la persona perceptora de renta administra el dinero que recibe surge al hilo del discurso generado por el pago único. El retraso en la gestión de solicitudes y por ende de resoluciones, ha dado lugar al pago de la RMISA a las unidades familiares mediante un único ingreso lo que ha generado un debate sobre la forma de gestionar esos recursos por parte de las personas perceptoras. Si bien es cierto que la RMISA está pensada como un pago mensual en forma de nómina, lo que facilitaría la gestión de esta para quienes la perciben, esto no ha sido así en algunos casos hasta el momento.

El pago único se debe a que en el momento de la resolución es necesario contabilizar la fecha de entrega de la documentación que, en muchos casos, supera el periodo de concesión de la renta, por lo que ese debe abonar la totalidad de la cuantía del tiempo transcurrido.

Por otra parte, el pago único suscita críticas desde los y las profesionales, sobre el uso que se le pueda dar a la percepción de esta cuantía. La transmisión de esta imagen viene a perjudicar tanto a las personas perceptoras como al propio programa de la RMISA. No se debe olvidar que es un derecho que tiene la persona perceptora al cumplir los requisitos establecidos en la norma y, en todo caso, la única

responsabilidad recae en la Administración al estar obligada a conceder en tiempo y forma el derecho a la prestación económica.

servicios sociales
comunitarios

<<El plazo para hacer el plan de inclusión social, legalmente es un mes desde que se resuelve. Qué pasa, que como resuelven con carácter retroactivo, y resuelven con la prestación **en un pago único**, prácticamente de los doce meses, el usuario, la familia, no está cobrando mensualmente durante un año. Está cobrando **en un solo pago el año**. Entonces, **cuando tú vas a hacer el Plan de Inclusión ya el personal ha cobrado**>>.

La percepción de la cuantía en un pago único da lugar a que desde los servicios sociales comunitarios no se pueda conseguir el compromiso de realización de los planes de inclusión sociolaboral por parte de las familias. Una vez cobrada la renta, trabajar los planes de inclusión con las personas que componen la unidad familiar es una cuestión poco factible.

La mayor parte de los discursos obtenidos a este respecto coinciden en que las familias no deben cobrar la renta en un único pago. El motivo más argumentado se fundamenta en la idea “preconcebida” de que estas personas no van a hacer un buen uso del dinero procedente de la renta, aunque se debe reconocer que las carencias y necesidades son muchas y habrán de cubrirlas con ese dinero acumulado.

Jefes/as de
Servicio DT

<< Una familia con escasos recursos organizativos, no debe recibir toda la prestación en un pago único >>.

Esta idea de corte paternalista se observa con frecuencia en los distintos discursos. Sin embargo, muchas familias se han encontrado con una suma de dinero importante y su supuesta administración ha sido objeto de críticas. En algunos de los discursos, por parte de quienes entienden que desde la Administración ha de realizarse una política de control sobre los/las rentados/as para que hagan un buen uso de los recursos concedidos, ven que esto no ayuda a la realización de un trabajo que sirva a los objetivos marcados por el programa. La cuestión es ¿qué se considera por buen uso de los recursos concedidos? Para muchas familias esta inyección de dinero ha podido suponer una oportunidad de mejora al destinarlo a cuestiones como rebajar su hipoteca, dando lugar a poder reducir sus cuotas mensuales y relajando la presión de un pago difícil de solventar mes a mes.

Jefes/as de
Servicio DT

<<Darle de golpe la renta a una familia no tiene sentido ninguno. Me decía a mi uno de Gestión Económica: **El pago único de la renta le viene, bien, a dos, me viene bien a mí porque no tengo que hacer cuentas**, porque cuando ya resuelvo la renta no hay incidentes, ningunos...>>.

Como se puede observar, el prisma de la pobreza y sus múltiples facetas produce, en muchos casos, un efecto lupa con el que se observan y prejuzgan las acciones de quienes solicitan ayudas para satisfacer sus necesidades vitales.

A pesar de todo ello, muchas de estas personas prefieren contar con un empleo para su sostenimiento que tener que vivir de ayudas públicas. A continuación, se cita la opinión de una perceptora a este respecto:

Perceptora de RMISA

Entrevistadora: ¿Te gustaría trabajar?

<<¡Hombre claro! yo prefiero trabajar antes de que me regalen el dinero. [...] La verdad, es difícil, porque yo para encontrar un trabajo tiene que ser por la mañana, para estar con las niñas porque yo aquí no tengo familia. Vivo sola con mis hijas. Y yo a mis hijas no puedo dejarlas solas todo el día o toda la noche por estar yo trabajando por ahí. Ni tengo tampoco coche para desplazarme... ¿sabes lo que te quiero decir? Entonces es más complicado>>.

<<Hombre una ayudita es, menos es nada de nada, pero es verdad que **si me saliera un trabajito y cobrase algo más la dejaría por un tiempo**>>.

Todas las personas perceptoras que han sido entrevistadas para llevar a cabo esta parte del informe de evaluación han mostrado y así se observa en sus discursos, deseos de tener una independencia económica. Reconocen que no es fácil encontrar trabajo estable y aún así, no cejan en el empeño de intentar conseguir un trabajo para poder valerse por sí mismas.

Servicios
sociales
comunitarios

<<Digamos que es muy peligroso. A cualquiera nos dan 6000€ de golpe y que hacemos, ¿Hacemos un buen uso de ese dinero?, ¿Todos vamos a ir a los sociales a decirle, mira que tengo 6000€ como nos los gastamos?, no, pensarlo solo >>.

No todas las opiniones van en un mismo sentido. Se observa que algunos discursos procedentes de los y las trabajadores/as sociales sí reflejan empatía con las personas que perciben el pago único observándose con normalidad la posibilidad de llevar a término alguna de sus satisfacciones personales no cubiertas.

RESUMEN: Algunas expresiones dejan al descubierto la necesidad social de interiorizar nuevos valores acordes con la realidad y alejados de estereotipos. Las personas que solicitan la renta la observan como una ayuda encaminada a soportar sus necesidades básicas mientras encuentran un empleo.

5.4.3. REVISIONES Y FISCALIZACIÓN

Según recoge en la norma, la RMISA se rige por un proceso de fiscalización posterior y no previo como en otras prestaciones o subvenciones. En la fecha en que se realizaron las entrevistas (julio 2019), el proceso de fiscalización del año 2018 por parte de la intervención delegada se encontraba próximo a comenzar.

Este procedimiento de control se espera desde las distintas instancias con cierta preocupación producida por la inseguridad que han generado las constantes instrucciones y modificaciones en su aplicación, como ya se ha expuesto con anterioridad. Hay que tener en cuenta que mientras se han ido dictando instrucciones desde la Consejería de IPSC, las distintas Delegaciones Territoriales iban resolviendo los expedientes de manera simultánea. Esto ha podido dar lugar a en que la aplicación del Decreto-ley, en ocasiones, no haya contemplado las nuevas directrices marcadas porque la información no ha llegado a tiempo a las personas que estaban tramitando la renta en ese momento.

Personal de la CIPSC

<<El año 2018 es posible que sea un año complicado, porque sobre la marcha se vio que había muchísimas cosas que se escapan a la normativa, pero muchísimas. Hay muchísimas casuísticas y muchísima variedad de cosas, de circunstancias, de situaciones, que es imposible. Entonces claro, se ha ido dotando de instrucciones y se ha ido intentando hacer todo lo que se podía, pero claro, es verdad que mientras nosotros dictábamos las instrucciones las delegaciones territoriales han tenido que ir resolviendo>>.

La fiscalización de la RMISA es considerada por sus gestores y gestoras como un proceso complicado debido a muchas de las razones ya expuestas. Se teme que esta ponga de manifiesto las dificultades que han existido en la gestión debido a los constantes cambios y modificaciones, ya que existen expedientes aprobados en una fecha con una normativa y otros a los que, pese a haber entrado en la misma fecha, se le ha aplicado una normativa distinta por haberse tramitado más adelante.

Por otro lado, por su afectación al proceso de fiscalización es necesario hacer alusión a las renovaciones y los procesos de reintegro.

En lo que se refiere al proceso de renovaciones, según se desprende de los discursos, estas pueden dejar al descubierto defectos cuando se lleve a cabo el proceso de intervención

Jefes/as de Servicio DT	<p><<Pues ahora en las renovaciones nos estamos encontrando [...] gente que no ha comunicado que ha empezado a trabajar... [...] antes vivían cuatro, ahora viven tres, o en fin que ha variado>> (se refiere a modificaciones que no han sido comunicadas por quienes perciben la renta)>>.</p> <p><<Rentas que en su momento fueron aprobadas con unas condiciones que han variado, y nadie ha comunicado y un año después, al volver a revisar expediente para renovar se observan esas variaciones>>.</p>
--------------------------------	---

Cuando tras la fiscalización se observe que existen pagos indebidos por causas imputables a la persona perceptora o por causas imputables a la Administración, se deberá proceder al reintegro por parte de las personas que han recibido la renta de las cantidades abonadas de forma indebida. A estas cantidades habrá que sumarles los consiguientes intereses de demora, de no estar en curso el plazo, según normativa al respecto. Aspectos al que se refieren las personas informantes en la siguiente cita rescatada de los discursos:

Jefes/as de Servicio DT	<p><<Empezamos con reintegros. El tema de reintegros tampoco está muy claro, porque no sabemos si tenemos que pedir intereses de demora o no tenemos que pedir. Porque yo todavía no lo tengo claro>>.</p>
--------------------------------	--

Se observa falta de información y de seguridad sobre cómo tramitar estos procesos de reintegro. La cuestión es que la idea de tener que pedir la devolución con intereses de un dinero que seguramente ya se han gastado las familias en cubrir sus necesidades básicas preocupa a los gestores/as de la RMISA y esa situación hace que esperen con cierta preocupación el proceso de fiscalización.

Por su parte, los agentes clave entrevistados también muestran su escepticismo cuando hacen alusión a los reintegros:

Agentes Clave

<<Igual que toda la ayuda; la ayuda del servicio público de empleo estatal, tú la solicitas y te la conceden. Luego hay, incompatibilidad entre ellas y te dicen que tú eres, como usuario, el que tenía que ver si eso te pertenecía o no.

El gobierno de España, el gobierno de Andalucía, los gobiernos municipales, todos se eximen de responsabilidades, dicen bueno estas son las normas y si aquí ha habido alguna incompatibilidad, tú sabrás porque la has solicitado y mucha gente que a lo mejor no tiene estudios pide ayudas contributivas y a lo mejor está cobrando, tiene que devolver una parte de lo percibido o la totalidad... >>

Hacen referencia a que las personas perceptoras de renta no son responsables últimas de los fallos del sistema, sin embargo, se ven obligadas devolver el dinero y en algunos casos con intereses si no se produce el pago en el periodo voluntario al estar así recogido por normas estatales.

RESUMEN: Las constantes instrucciones dictadas y los cambios de criterio en busca de soluciones prácticas a la norma, han dado lugar a que el proceso de intervención/fiscalización de la renta sea esperado con cierta preocupación por parte de quienes han recibido el encargo de su gestión.

El hecho de que los reintegros, motivados por pagos indebidos, recaigan sobre las personas perceptoras de la renta hace que quienes gestionan la RMISA vean con inquietud el proceso de fiscalización.

5.5. PLANES DE INCLUSIÓN SOCIOLABORAL

El Decreto-ley que regula la Renta Mínima de Inserción hace mención en su capítulo III, artículo 17, a los planes de inclusión sociolaboral. Estos planes que han de estar integrados en el proyecto de intervención social tienen, entre otros objetivos, el de integrar social y laboralmente, en su caso, a las unidades familiares perceptoras de RMISA a fin de revertir su situación de pobreza y exclusión social. Se trata de un doble derecho que tiene como misión dotar a las familias de recursos a la vez que se les ayuda a salir de la situación de exclusión social y laboral en la que se encuentran.

5.5.1. ELABORACIÓN Y SEGUIMIENTO

J. La gran asignatura pendiente

Los Planes de Inclusión sociolaboral son considerados, en este informe de evaluación, como una asignatura pendiente porque, según los datos ofrecidos por la Consejería de Igualdad, Políticas sociales y Conciliación, a fecha 30/06/2019, solo se habían realizado 9.508 planes sociales y 369 laborales de las 61.510 solicitudes de rentas resueltas ²⁸.

A este respecto del cumplimiento de los planes sociales y el escaso número de planes laborales, hacen referencia en sus discursos las personas pertenecientes a los servicios sociales comunitarios que nos han dado su opinión:

servicios sociales
comunitarios

<< Yo considero que parte del problema está en eso, en la falta de participación del SAE [...] Lo que es la orientación de empleo no se está consiguiendo, a nivel social sí (sufragar gastos por ejemplo de suministros, de alquiler, de ese tipo de cosas). A nivel social se están consiguiendo, pero a nivel de orientar para el empleo no>>.

El hecho de que los planes laborales no estén llegando a la población perceptora está relacionado con el incumplimiento de plazos y objetivos, y es una consecuencia de los retrasos en la gestión y el consiguiente pago único de la renta. Una situación que, como se mencionaba en el apartado dedicado al pago del derecho de las personas titulares y beneficiarias, ha complicado la labor de los servicios sociales comunitarios cuando estos proponen la realización de los planes sociolaborales. Hay que entender que los servicios sociales comunitarios difícilmente conseguirán un compromiso para la realización de un plan sociolaboral por parte de aquellas familias a las que ya se le ha liquidado la renta mediante un único pago.

A continuación, se recogen los discursos de los servicios sociales comunitarios a este respecto, resultando significativo el hecho de que se indique que la aplicación informática no contemplaba la opción "laboral" en las pestañas habilitadas para incluir el plan laboral.

²⁸ Según datos de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación a fecha de 31 de agosto de 2019.

servicios sociales comunitarios	<p>Entrevistadora: ¿Usted puede acceder desde el SIRMI a ese Plan del SAE?</p> <p><<Claro. Yo empecé en septiembre a realizar los planes y en septiembre sí había opción de ver el Plan social y el Plan laboral. Pero la opción laboral en las pestañas ya no aparece>>.</p> <p>Entrevistadora: ¿Eliminada o en blanco?</p> <p><<No, no, eliminada>>.</p>
------------------------------------	--

Es esta una cuestión en la que se insiste desde los servicios sociales comunitarios dada la importancia que se les daba en el Decreto-ley. Pese a estas declaraciones, se constata que el acceso a los planes laborales no ha sido eliminado en la actualidad.

Otra de las cuestiones que se argumenta en relación a los planes de inclusión, es que una vez termina el plazo de vigencia de la percepción de la renta ya no es posible reintentarlo porque no hay opción de hacerlo:

servicios sociales comunitarios	<p><<Del plan sociolaboral, laboral, no hay nada>>.</p> <p><<Claro, yo prácticamente planes de inclusión social no estoy haciendo ninguno, pero ahora cuando los voy a hacer tengo fin de vigencia, entonces no se puede>>.</p> <p><<Si, cuando nos llega el plazo para hacer el plan de inclusión social, legalmente es un mes desde que se resuelve, pero qué pasa, que como resuelven con carácter retroactivo, y resuelven con la prestación en un pago único, prácticamente de los doce meses, el usuario, la familia, no está cobrando mensualmente durante un año. Está cobrando en un solo pago el año. Entonces cuando tú vas a hacer el Plan de Inclusión ya el personal ha cobrado>>.</p>
---------------------------------	--

Pese a todo, el fin del plazo de vigencia de los Planes no es un obstáculo para su gestión en el sistema. En todo caso, en los discursos se muestra claramente como el escaso número de planes laborales realizados se debe a muchos de los motivos anteriormente mencionados. Es necesario recordar que los planes sociolaborales según el Decreto-ley, *“debían diseñarse de forma participada por los servicios sociales comunitarios donde reside la unidad familiar beneficiaria y el Servicio Andaluz de Empleo, en el plazo de un mes desde la fecha en la que ese dicte la resolución de la concesión de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía”*. Es decir, deberían llevarse a cabo de forma paralela al cobro de la renta a partir de dicho plazo, pero esto, por las razones que acaban de argumentar las personas entrevistadas o que han

participado en los grupos de discusión, no se ha podido llevar a cabo en numerosos casos por los retrasos en la resolución.

En cualquier caso, se observa que, desde los servicios sociales comunitarios, los Planes de inclusión sociolaboral se consideran fundamentales y el hecho de no poder llevarlos a cabo les “frustra”, tal y como ellos manifiestan:

Jefes/las de Servicio DT	<p><<Lo fundamental es el Plan de inclusión sociolaboral (se refiere a la RMISA). En eso estamos todos de acuerdo. El objetivo es utilizar el Plan sociolaboral para llegar a las familias de una manera diferente [...] si tenemos herramientas ahora mismo para poder hacer planes, pero los planes llegan tarde. Con lo cual eso frustra, porque la RMISA no es la prestación económica, la RMISA es el Plan de Inclusión sociolaboral, que es la gran diferencia con el Salario Social.>>.</p> <p><<Debemos tener en cuenta que la Ley de servicios sociales habla del proyecto, el Plan es una pequeña parte de un proyecto, que no estamos haciendo>>.</p>
--------------------------	--

Desde los servicios sociales comunitarios se entienden los planes de inclusión sociolaboral como una de las peculiaridades que hace que la RMISA se diferencie de otras rentas y de ahí la importancia que dan al hecho de que en estos momentos no se puedan estar llevando a cabo. Sin embargo, se observa en los discursos de las personas que perciben la renta que no están siendo llamados para la realización del Plan.

Perceptores/as de RMISA	<p><<Es que a mí no me han informado de nada. A mí me dijeron que me harían un seguimiento... a mí, incluso cuando me ha llamado la muchacha para esta cita, le he dicho: “ay, menos mal que me habéis llamado, porque me dijeron que me podían llamar para empleo y para cosas... Y a mí no me ha llamado nadie>>.</p>
-------------------------	---

Tras las declaraciones se observa que los planes de inclusión sociolaboral pueden ser bien recibidos por las personas que perciben la RMISA. Tienen disposición para realizarlos y desean tener una opción para salir de su situación.

Por su parte, los agentes clave también se han pronunciado respecto a esta cuestión. Entienden que el incumplimiento de la ejecución de los planes de inclusión sociolaboral equipara la RMISA con el antiguo IMS, donde rara vez se llevaron a efecto.

Agentes clave	<p><< La renta ahora mismo es un salario social. A nosotros no nos interesaba eso, porque para nosotros el salario social fue fruto de una negociación de UGT y Comisiones Obreras con el gobierno de Andalucía. [...] nosotros queríamos un plan de inclusión y ese plan de inclusión es el que realmente va a trabajar con una familia que necesita salir de la situación en la que está>>.</p>
----------------------	---

Otra de las cuestiones que se plantea en los discursos de los agentes clave que puede resultar significativa es su disconformidad con que sea la Red Andalucía Orienta la promotora de los Planes laborales. Los motivos que se argumentan son, por un lado, que la financiación de dicha Red está sujeta a Fondos Europeos, lo que le confiere un carácter temporal y, por otro lado, que sus unidades y centros tienen que asumir otras tareas propias de dichos programas europeos, por lo que no pueden ofrecer una dedicación exclusiva a los Planes de Inclusión laboral que se plantean en la RMISA.

Agentes clave	<p><<Luchamos porque no fuera la Red Orienta quien llevara a cabo la parte que implica las políticas activas de empleo, y no por nada sino porque es un programa europeo de carácter temporal [...].</p> <p>La Red Orienta está muy bien, pero tiene espacios temporales que se acaban, son fondos europeos, acaba y hasta que vengan los siguientes marcos pues te pasas meses. Además, funciona muy concertado, porque funcionan por horas. Además, para determinados colectivos no le puede dedicar más tiempo de horas porque tiene que cumplir el objetivo de atender más gente.</p> <p>Nosotros queríamos, por lo menos, que el Servicio Andaluz de Empleo...que el SAE tuviera una dedicación exclusiva para eso>>.</p>
----------------------	--

Según se desprende de sus manifestaciones, estos agentes clave entienden que ha de ser el Servicio Andaluz de Empleo quien lleve a cabo los Planes laborales de forma exclusiva.

Con respecto a los Planes siempre ha existido cierta discrepancia en lo referente a la obligatoriedad de que los Planes sociolaborales estén sujetos a la percepción de la renta. Sin embargo, en la actual norma viene recogido así, lo que origina un debate por parte de distintos sectores sociales y que se abordará en el capítulo de propuestas de modificación normativa para desatascar la situación y adecuarla a las necesidades reales de las personas.

Agentes clave

<<Qué grado de libertad tienen las familias para elegir el itinerario...

A nosotros nos gustaría que la Renta de inserción mínima no se vinculase a un plan de Inclusión Sociolaboral, sino que dejase a las familias sin otra obligación más que tener los ingresos suficientes para decidir ellos por dónde ir. Sin tener que asociarse con un Plan de Inclusión sociolaboral, obligatoriamente.

Entendemos que esto es un servicio, y que es algo, a lo que las familias tienen un derecho, pero nos gustaría que se contemplase como una opción y no como una obligación [...]darle estabilidad a las familias para que tuviesen una renta, y para que tuviesen una cobertura y para que ellas pudiesen ir decidiendo su itinerario>>.

RESUMEN: Los Planes de inclusión sociolaboral se han visto afectados, por la lentitud en las resoluciones de los expedientes de renta y los consiguientes retrasos en la gestión. Se puede concluir que los planes de inclusión sociolaboral son una de las asignaturas pendientes de la RMISA por no haberse visto cumplidos en su totalidad, pese a ser uno de los objetivos prioritarios de la misma.

Es importante remarcar que, para algunos agentes sociales, el SAE es quien ha de encargarse en exclusiva de los planes de inclusión laboral, entendiendo que el servicio que presta el programa Andalucía Orienta es de carácter temporal por depender de fondos europeos.

5.6. COORDINACIÓN Y SEGUIMIENTO

5.6.1. COORDINACIÓN INTRA E INTERINSTITUCIONAL

La coordinación se considera un requisito indispensable para llevar a efecto la gestión de la RMISA. Al hacer referencia a esta cuestión, se alude tanto a la coordinación intrainstitucional, dentro de la propia administración, como interinstitucional con el resto de las administraciones. A ambas, se referirá este apartado.

K. Coordinación intrainstitucional:

El tiempo que se tarda en dar respuesta a las demandas de información interna y alcanzar una comunicación fluida entre distintos departamentos de la Administración resulta determinante para llevar a

cabo una gestión eficaz. A su vez, ese tiempo de respuesta o la falta de respuesta a una solicitud de comunicación puede suponer un indicador para medir la coordinación dentro de la propia institución.

Atendiendo a esta cuestión, en los distintos discursos se puso de manifiesto la falta de atención de los teléfonos dirigidos a informar, desde los distintos departamentos o servicios, cuando se requería información para resolver dudas sobre algún expediente o solicitud. Esta dificultad genera problemas de distinta índole que llega a dejar expedientes sin resolver a la espera de solucionar las dudas generadas, lo que se acumula al retraso para su aprobación.

Trabajadores/ Delegaciones Territoriales	<<El contacto telefónico con los servicios sociales de Diputación es imposible, es que devolverles una llamada es imposible>>.
--	--

A esta situación se hizo alusión por parte de las personas que trabajan en las distintas Delegaciones Territoriales, pero también desde los servicios sociales comunitarios:

Servicios sociales comunitarios	<<Tienes que llamar por teléfono y ya no sé vosotros, pero., [...]muchas veces no te cogen el teléfono y no hay forma de hacerlo>>.
---------------------------------------	---

Es necesario entender que una falta de comunicación se traduce en falta de coordinación y que la coordinación entre administraciones resulta infructuosa si no hay unos canales de comunicación abiertos, fluidos y estables. El hecho de que no se conteste a las llamadas da lugar a una falta de comunicación y por ello de coordinación. A este respecto, se podría valorar si la falta de atención telefónica se produce en momentos puntuales, lo que podría deberse a situaciones en las que por la carga de trabajo resulte complicado atender las llamadas telefónicas que llegan del exterior. Se entiende que esto pueda ser así ya que no se observa la idea de “falta de coordinación” como una cuestión generalizada, puesto que hemos encontrado discursos en los que se manifiesta que se observa una visión positiva de la coordinación como se puede ver en el cuadro que se presenta a continuación:

No obstante, la coordinación va más allá y su mejora supondría una similitud de criterios en las dificultades surgidas en la gestión.

Trabajadores/as sociales
de la D. T.

<< Ahí sí **creo que hay una buena coordinación con servicios sociales** y demás hay muy buena coordinación.

Nosotros cuando necesitamos cualquier cosa, antes que llamar al usuario, pues para informarnos, incluso sobre qué pedir y tal, llamamos a los servicios sociales comunitarios, que nos informen sobre el usuario. También, si necesitamos alguna documentación, y ellos a nosotros igual>>.

A través de este discurso se indica la existencia de una buena coordinación entre los servicios sociales comunitarios y los servicios sociales de las Delegación Territoriales.

L. Coordinación interinstitucional

Un indicador de falta de coordinación interinstitucional, puede ser el escaso número de Planes de Inclusión sociolaboral iniciados y de los que ha habido poca información, tanto por parte de las Delegaciones Territoriales como por parte de los servicios sociales comunitarios. La descoordinación a la fecha es una realidad constatable, aunque existen previsiones a corto plazo de mejora, como expusieron los responsables de la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo, así como desde el área de informática de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, ya que llevan varios meses trabajando en un modelo de interoperabilidad entre los sistemas informáticos de ambos departamentos.

Por su parte los servicios sociales comunitarios manifiestan que la coordinación con el Servicio Andaluz de Empleo, en lo referente a Planes de Inclusión, es bastante deficiente. Esto puede deberse a que, como se ha citado anteriormente, los Planes de Inclusión se están llevando a cabo en un número muy inferior a los solicitados a causa de los retrasos en la gestión y a la inusual frecuencia del pago único de la renta.

servicios sociales comunitarios

<<Otra área deficitaria que tenemos, que nos estamos encontrando en servicios sociales, es que **no tenemos apenas ni coordinación ni conocimiento con el Servicio Andaluz de Empleo**, no sabemos nada de ellos, no tenemos ni idea de quién son ni qué hacen, ni cuáles son sus planes, ni qué están trabajando>>.

<<Pero además yo a todo el mundo que le pregunto: ¿pero te han llamado del SAE? nadie>>.

<< Sí, porque se supone que el plan de inclusión es una coordinación entre los servicios sociales comunitarios y el Servicio Andaluz de Empleo, y hasta ahora es un organismo que está quedando fuera >>.

Es previsible que la coordinación interinstitucional pueda mejorar en un futuro próximo, dado el interés puesto de manifiesto y la necesidad de que esta exista, no sólo con Empleo, sino también con Salud, Vivienda y Educación.

RESUMEN: Los planes de inclusión sociolaboral vendrán a determinar y mostrar, en gran medida, la coordinación existente entre las distintas administraciones. Parece obvio que la coordinación interinstitucional entre servicios sociales y SAE será un objetivo a alcanzar a corto plazo al igual que han de serlo los Planes de inclusión sociolaboral

5.7. ADECUACIÓN DE RECURSOS

La agilidad en la gestión viene dada, en gran parte, por la adecuación de los recursos habilitados para asumirla. Por este motivo, contar con plantillas bien dotadas y estables de personal evitará situaciones de colapso, como las que se ha venido observando en este informe de evaluación. A continuación, se expone la importancia de contar con mayores recursos para afrontar el trabajo en las distintas Administraciones implicadas.

5.7.1. PLANTILLAS Y PERSONAL DE REFUERZO

M. Ausencia de recursos humanos y de plantillas de refuerzo estables

La implantación de la RMISA ha generado una importante carga de trabajo que ha dado lugar a que las dotaciones de personal de los distintos servicios que se encargan de gestionar la renta se hayan quedado escasas o hayan sido insuficientes.

Jefes/las de Servicio DT.	<<Ahí se sacó un decreto, sin pensar [...] no se pensó en el personal, en el personal que iba a gestionar ese Decreto >>.
---------------------------	--

Según se desprende del discurso de algunos de nuestros entrevistados, las plantillas, en algunos casos, tras finalizar los periodos de refuerzo se han visto reducidas a sus plantillas originales mientras que el trabajo ha aumentado.

Técnicos/as Delegaciones Territoriales

<< **No hay personal. Cuando yo entré aquí en concreto estábamos no sé si 13 o 14 tramitadores y ahora creo que estamos 6** y tenemos más trabajo [...] como yo le digo “me quito el sombrero de tramitador, me pongo el sombrero de gestión económica, me pongo el sombrero de administrativo porque también notifico, me pongo el sombrero y también archivo, me pongo el sombrero y atiende el teléfono” y quieren que nos cunda y que se nos quite este tapón>>.

<<Estando 6 personas tramitando, teniendo que atender a los Trabajadores Sociales, al que viene cabreado que hay muchos que vienen aquí también. Aquí no hay atención al público, pero si vienen aquí cabreados, que ya hemos tenido unos pocos, dile tú que no lo atiendes. Tienes que atender, tienes que atender a las Trabajadoras Sociales, tienes que archivar los expedientes ¡entonces!>>

Esto ha dado lugar, a que la división de tareas de las Delegaciones Territoriales sea una cuestión difícil de contemplar, teniendo que resolver distintas cuestiones una misma persona.

Por otro lado, la falta de personal y el aumento de trabajo para cumplir los plazos marcados para llevar a cabo la tramitación ha dado lugar al trabajo bajo presión:

Jefes/as de Servicio DT.

Diálogo de un grupo de discusión:

- El ambiente de trabajo en nuestro servicio es buenísimo, en general, pero el tema de la renta quema mucho.
- En otros lugares hay un pico de trabajo cada seis meses, aquí es que el pico es todo el año.
- No se encuentra la satisfacción de: he resuelto, he resuelto
- Todo lo contrario, el látigo que debemos tener a diario: venga vamos, venga vamos
- Es tensionado, está todo el mundo tensionado
- Nosotros allí, venga y venga, esa cantidad de expedientes por todos los sitios
- Pero esa presión porque, ¿a vosotros también os están presionando desde la Consejería?
- Hombre claro
- A ver, nosotros mismos nos presionamos, cuando tú ves que tienes tanta gente esperando.

Si en un principio se reforzaron temporalmente las plantillas para la gestión de la RMISA, el hecho de que estas contrataciones tuvieran un carácter temporal no ha servido para eliminar el cuello de botella generado por la acumulación de expedientes pendientes de resolver.

Jefes/as de
Servicio DT.

<<Ese es otro problema. Llevamos personal a los Comunitarios con ERACIS y con **refuerzo**, ¡genial! Pero que hagan planes, que ayuden a la gente a hacer las solicitudes y a tramitarlo, eso es un trabajo que llega a la Delegación y Delegación es un embudo>>.

Esta medida, que a priori se consideró una solución para agilizar la gestión, no ha cumplido con las expectativas que la generaron, ya que se trataba de contrataciones de carácter temporal.

Otra de las medidas que según las personas informantes se han planteado para agilizar, en lo posible, el trabajo acumulado, han sido la dotación de “horas extraordinarias”, pagadas o compensadas.

Jefes/as de Servicio DT.

<< Hemos hecho planes de choque, de todo. De venir por la tarde para **echar horas, para sacar expedientes**, para cumplir con los plazos de los dos meses”, pero claro, si tú haces un plan de choque con horas y esas horas después los cuatro Trabajadores sociales que están se tienen que coger (de descanso)>>.

<<No, yo tengo 5 personas, yo es que a la gente que tenía exclusiva (tramitando RMISA) ni los senté a proponerle lo de **las horas extraordinarias**. Digo vamos a ver, está la gente hasta aquí (señala la cabeza) que no es capaz con las 110 de horas que van de aquella manera, ¿voy a venir y le voy a meter 80 horas más?>>.

Según se desprende de algunos discursos, la ampliación de jornadas laborales no fue bien acogida mediante horas extras, ya que en el supuesto de que las horas extra fueran compensadas no llega a solucionar el problema de la acumulación de expedientes. Además, el agotamiento y sobrecarga del personal dificultaba la asunción de una prolongación de la jornada laboral.

Desde las Delegaciones Territoriales se hacen propuestas encaminadas a solucionar la situación de falta de personal con la que se encuentran para gestionar la renta, esto se puede observar en la cita que se presenta a continuación:

Jefes/as
de Servicio DT.

<<En principio la renta tiene que buscar equidad entre todas las provincias y también tienen que valorar las dotaciones de personal en función de las solicitudes que hay, en función de la población que tiene, pero no solo de habitantes sino de población que está en el umbral de la pobreza. Hay que adaptar las dotaciones de los órganos gestores a la demanda de cada provincia>>.

Según el discurso, la contratación de personal ha de tener en cuenta la asimetría en cuanto a la demanda de las distintas provincias. Hay que tener en cuenta que Andalucía es extensa y heterogénea por lo que habría que salvar las diferencias provinciales. Los datos provincializados existen por lo que no resultaría complejo hacerlo.

El planteamiento de crear un servicio exclusivo para Renta Mínima ha sido otra de las propuestas que se ha planteado en los discursos:

Jefes/as de Servicio DT	<<La solución sería más personal; de hecho, se está hablando incluso de hacer una RPT (Relación de Puestos de Trabajo) lo que llamamos nosotros un servicio exclusivo de Renta Mínima. Lo mismo que hay un servicio de pensiones, un servicio de Renta. >>
-------------------------	--

La aprobación de un servicio exclusivo para gestionar la RMISA adecuadamente dotado, podría generar equipos especializados y permanentes. Ello daría continuidad al trabajo de la RMISA.

Personal de las Delegaciones Territoriales	<<Haría falta personal aquí cuando esto se ponga al día. Faltaría personal [...]. Tendrá que haber gente exclusiva para renta mínima>>.
--	---

A este respecto, una de las propuestas que baraja la propia Consejería es la creación de un servicio específico para la gestión de la RMISA en las Delegaciones Territoriales. Quizás la mayor dificultad sea el proceso de tramitación para la aprobación de este servicio por parte de Función Pública.

También se ha observado la necesidad de que esos refuerzos se realicen en los Servicios Centrales ya que la gestión obliga a mayores cargas de trabajo. Si bien se observa que desde la Administración se ha intentado poner los medios para paliar la situación de acumulación de trabajo en los distintos servicios, las medidas tomadas no han sido suficientes, por lo que no se ha conseguido el objetivo que se planteaba.

RESUMEN : La falta de recursos humanos y los refuerzos de plantilla con carácter coyuntural suponen una rémora para la gestión en plazo de la RMISA. Si bien se observa que desde la Administración se han intentado poner los medios para paliar la situación de acumulación de trabajo en los distintos servicios, las medidas tomadas no parecen haber sido suficientes, por lo que no se ha conseguido el objetivo que se planteaba.

Por su parte, se hace necesario un nuevo planteamiento para dotar de recursos humanos a todas las provincias, acorde con las peculiaridades de cada una de ellas.

N. Perfiles de refuerzo laboral

Otra de las cuestiones a tener en cuenta dentro de la evaluación de los recursos humanos dedicados a la RMISA son los perfiles. En muchos de los casos, los refuerzos de personal se realizan, según los discursos, con personal cuyo perfil no se ajusta al requerido (administrativos/as, trabajadores/as sociales...) al carecer de experiencia en la propia RMISA y de conocimientos específicos de gestión administrativa, principal labor que se realiza.

Así, se observa como la cobertura de plazas no coincide con la demanda que se requiere:

Jefes/as de Servicio DT.

<< Me hace falta un trabajador social. Qué me mandan, un maestro en prácticas ¿eso qué es? Pues lo que hay en el mercado>>.

Si bien, como se hacía referencia el epígrafe anterior, existe la necesidad de aumentar la dotación de las plantillas, en los distintos servicios encargados de la renta, estas dotaciones no serán efectivas si los perfiles de las personas contratadas no se ajustan a los requeridos para el puesto. El nivel de compromiso y la capacidad para adaptarse a las tareas dependerán en gran medida del ajuste del perfil del candidato/a al perfil de la plaza a ocupar. Según se desprende de los discursos de las personas informantes, los perfiles de las personas que se contratan para dotar sus plantillas de personal no se corresponden con el requerido para el puesto, lo que provoca ciertos desajustes y falta de adecuación.

Por otro lado, la necesidad de personal especializado, técnico, como es el caso de personal con formación económica o jurídica es otro de los perfiles requeridos desde las distintas Delegaciones Territoriales para tramitar la parte más específica de la renta, como es el caso de los expedientes de reintegro.

Jefes/as de Servicio DT.

<<Es una cosa técnica, o sea, un expediente de retorno es una cosa muy técnica, y **no tenemos personal técnico**.

La Administración, esto es como una empresa, en la Administración quien tenga un puesto tiene que realizar esa actividad. Nosotros no tenemos el puesto que tenga los

conocimientos, la preparación y que tenga reconocimiento para poder hacer un expediente de reintegro>>.

Esta demanda de personal, con perfil técnico conocedor de las técnicas administrativas, se debe a la necesidad de ubicarlos en tareas que se consideran especializadas y que debido a los procedimientos para cubrir vacantes y carencia de una formación adecuada resulta complicado de resolver.

CONCLUSIONES : La contratación de personal cuyo perfil no se ajusta a las necesidades del puesto a ocupar, da lugar a una falta de eficacia en la gestión. La tramitación de los expedientes de Renta Mínima de Inserción lleva implícitas algunas tareas que han de ser ejecutadas por personal especializado. Dotar a los equipos encargados de tramitar la renta, de personal experto, supone un valor añadido para su gestión.

5.7.2. NECESIDADES FORMATIVAS

En una resolución formulada por la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz, se recomendaba a la Consejería de Igualdad y Políticas sociales que se adoptasen las medidas que permitiesen:

“Asegurar la suficiencia y calidad de la formación impartida a los servicios sociales comunitarios y mejorar los instrumentos a su disposición para resolver de forma ágil las posibles dudas planteadas en cada solicitud en particular y suplir las deficiencias o lagunas de conocimiento en general”. (Defensor del Pueblo Andaluz. 06/02/2019)²⁹

Esta recomendación referida a las necesidades de formación de los servicios sociales comunitarios tiene su reflejo en una cuestión anteriormente mencionada, “la contratación de personal para gestionar la renta de forma coyuntural”. Esto se refleja en la cita que se presenta a continuación en la que se muestra cómo las personas contratadas van aprendiendo de forma autodidacta.

²⁹ <https://www.defensordelpuebloandaluz.es/recomendamos-que-se-adopten-medidas-para-resolver-en-el-tiempo-fijado-las-solicitudes-de-la-renta>

**Trabajadores/as
sociales de DT.**

<<Yo soy interina. El problema de la temporalidad nuestra es un jaleo, ya hemos estado a punto de salir no sé cuántas veces, entonces eso te genera mucha ansiedad y eso también se traslada en el trabajo. Ahora tenemos una compañera que va a salir próximamente. Después de estar un año y pico, que ya nos vamos enterando de los expedientes, ya los hemos sacado, sale y viene otra persona que no sabe nada>>.

Otra de las cuestiones que hemos podido extraer de ese discurso y que viene a apoyar el planteamiento es que cuando estas personas ya conocen el procedimiento en la gestión es cuando termina su contrato de trabajo siendo sustituidas por otras que tienen, nuevamente, que adquirir los conocimientos que ellas/os ya habían adquirido.

Por otro lado, resulta significativa, la pérdida de tiempo y esfuerzo que supone formar a esas personas ya que una vez formadas terminan su contrato con la Administración.

Esto se pone de manifiesto en la siguiente cita, en la que indican que cuando se solicita un refuerzo, por la necesidad de sacar adelante trabajo, el personal llega sin formar recayendo esta tarea en los compañeros/as, que dejan de realizar sus obligaciones. Esto da lugar a que la medida de incorporar refuerzos no sea todo lo efectiva que podría ser.

Jefes/as de Servicio DT.

<< A ver, en principio cuando tú te planteas refuerzo de personal, esas personas las tienes tú que formar. Entonces si yo tengo cuatro trabajadores sociales y ahora vienen otras cuatro, esas cuatro tienen que estar cada una con una para ir aprendiendo o sea para una trabajadora social, por la mañana (hace) seis expedientes. Si tiene una persona al lado hacen tres. Porque la otra no hace ninguna. Todos esos meses hasta que aprende, que no se aprende tan fácilmente[...] ponle mínimo un mes de formación>>.

Como se ha venido exponiendo, la pérdida de ese personal y su sustitución por nuevos refuerzos conlleva a la pérdida de una formación en la que se ha invertido. Hay que tener en cuenta que ese esfuerzo formativo es asumido, en algunos casos, por los propios gestores/as de renta, como se ha dicho anteriormente, que han de acompañar y formar a las nuevas incorporaciones de personal.

Al hilo de este planteamiento, se rescata esta parte de un discurso en el que viene a corroborar que el aprendizaje de nuevas incorporaciones a plantilla se sustenta en la información facilitada por las/os propias compañeras/os. Se trata de una labor basada en la observación de cómo van ejecutando las tareas las personas con experiencia y en la información que estas personas les puedan facilitar.

Trabajadores/as
sociales de DT.

<<Mi formación es un poco deficiente y yo sí que tengo que preguntarles a las compañeras cuando tengo duda, ¿oye esto realmente es así? ¿estoy dando esta información correcta? Hombre, al paso de los meses pues voy aprendiendo, pero aprendo a base de las compañeras o de preguntarles a ellas>>

En cualquier caso, se observa en las palabras de dicha persona que no cuentan con una capacitación y una formación adecuada a las tareas encomendadas.

El personal funcionario no interino y laboral sí manifiesta haber tenido formación al inicio de la RMISA, aunque esta se muestra insuficiente por los cambios realizados. De forma subliminar se observa en el discurso una demanda de formación.

Trabajadores/as sociales
de DT.

<<Los servicios sociales comunitarios igualmente, por ejemplo: antes, había una persona, que se encargaba de esto y ahora, excepto un curso que hicimos de formación de renta mínima, no hemos recibido ninguna formación. Entonces claro, a raíz un poco de leerse el Decreto, de ver más o menos, vamos absorbiendo un poco toda la información de uno y de otro compañero. Llegamos a conclusiones, pero nadie nos ha dado un curso que nos permita ponernos al día rápido desde el principio>>.

Algunas personas informantes manifestaron, de manera directa, sus necesidades formativas indicando sus carencias a este respecto en lo concerniente a la utilización de las aplicaciones informáticas.

Jefes/as de
Servicio DT

<<Necesitamos más formación, porque no sabemos, o utilizar el programa, o estamos todavía con muchas limitaciones [...] El tema de la formación a mí me preocupa muchísimo>>.

Asimismo, se observa y se puede ver en la cita que se presenta a continuación, que las necesidades de formación no se encuentran exclusivamente en los nuevos contratos, sino que se trata de la necesidad de una formación continuada, ya que las continuas modificaciones requieren unas actualizaciones adaptadas a estas.

Jefes/as
de

<<Unos criterios que se han cambiado por semanas. ¡Qué formación va a soportar ese cambio!>>.

<<Un Decreto que sale nuevo, que es de forma inmediata y formación continuada. Ir viendo pues todas las dificultades que han salido [...] yo muchas veces digo, demasiado bien está saliendo esto>>.

Esta formación se justifica en su adecuación a los cambios realizados y a las nuevas adaptaciones de la normativa que cambia para adaptarse a la realidad social, que por su naturaleza es cambiante. Habría que plantear la formación continua de reciclaje y actualización del funcionariado que gestiona la renta.

RESUMEN : Existe una evidente necesidad de formación adecuada y continuada hacia los y las profesionales de las administraciones públicas que intervienen en la gestión del programa. La formación da lugar a que quienes trabajan la renta, se sientan seguros de las decisiones que toman en cada caso; agilizan el trabajo, ya que se aminoran las dudas lo que permite que se lleven a cabo las tareas con más celeridad. En definitiva, un personal bien formado da lugar a una gestión eficaz y de calidad lo que se verá reflejado en cada uno de los procesos de gestión.

5.7.3. SOPORTE JURÍDICO Y ECONÓMICO INTERNO

Uno de los vacíos encontrados en el proceso de evaluación de recursos humanos con los que cuenta la RMISA para su gestión es la falta de personal que ejerza las funciones de asesoría especializada en temas jurídicos y económicos. En este sentido, la normativa parece generar dudas tanto en el ámbito jurídico como de gestión económica sobre su aplicación; dudas que el personal no alcanza a resolver por su complejidad y especificidad. Véase el ejemplo en la siguiente cita:

Jefes/las de
Servicio DT

<< Hay grupos de expedientes, que los mantenemos ahí porque no sabemos cómo lo vamos a resolver. Otros, que tiramos para adelante, nos liamos la manta a la cabeza, pues este es el criterio>>.

Tal como indican nuestros informantes, cuando no tienen la información suficiente, en las materias citadas, para resolver la documentación terminan por recurrir al sentido común para su resolución, algo que puede resultar delicado ya que puede llevar a errores de procedimiento:

Jefes/las de Servicio DT

<< Entrevistadora: y cuando tenéis alguna duda de carácter jurídico ¿Qué hacéis?

- Llamamos a Consejería pero que las propias compañeras de Consejería no nos saben dar respuesta.
- Lo trasladan al Departamento Jurídico

Entrevistadora: ¿cuánto se tarda cuando lo trasladan al Departamento Jurídico?

- Muchas veces, no hay respuesta
- Entonces obras como buenamente... (no termina la frase)
- Como nos dijo una vez alguien: Aplicar la lógica
- Sentido Común
- Lo que pasa, es que mi lógica no coincide con tu lógica, o no coincide con la lógica de Intervención.

Esta situación hace que se soliciten profesionales con conocimientos jurídicos y económicos para formar parte de sus equipos de trabajo; personas expertas para sumarse a la plantilla de las Delegaciones Territoriales.

Jefes/las de Servicio DT

<<Necesitamos un departamento de gestión económica [...] personas para resolver el Departamento Económico de Renta Mínima en exclusiva, y luego pues personal jurídico, un abogado para todo el tema de los recursos. Que se lo pasamos al Departamento de Régimen Jurídico que existe en la Delegación, pero no en conjunto. Nosotros necesitamos uno para nosotros solo>>.

<<La Administración, esto es como una empresa, la administración quien tenga un puesto tiene que realizar esa actividad. Nosotros no tenemos el puesto que tenga los conocimientos, la preparación y que tenga reconocimiento para poder hacer un expediente de reintegro>>.

Se observa la necesidad de un asesoramiento directo para dudas de carácter jurídico o económico, según el caso, ya que no tienen la seguridad de estar procediendo con garantías por ser legos en ciertas materias que no se corresponden con su formación. Por otro lado, disponer de personal especializado en estas cuestiones, facilitaría y agilizaría la labor de estas personas que no se detendrían ante casos de difícil solución.

RESUMEN : A tenor de los discursos planteados, se observa una falta de personal especializado en cuestiones jurídicas y económicas. Intentar asumir funciones que no corresponden a su formación da lugar a que, muchos/as gestores, se encuentren inseguros y necesiten recurrir a departamentos jurídicos que, a su vez, pueden encontrarse saturados.

5.7.4. SOPORTE INFORMÁTICO

O. Desarrollo y adecuación de una aplicación informática.

Tras realizar el análisis de necesidades de personal, para afrontar la situación de bloqueo en la que se encuentran los departamentos que gestionan la Renta Mínima de Inserción, se plantea la siguiente cuestión ¿se solucionarían los retrasos solo con la contratación de personal? Esta pregunta se le trasladó a las personas asistentes de los distintos grupos de discusión y al resto de personas entrevistadas que hicieron referencia a otras necesidades, como se verá en la cita que se presenta a continuación y que no habían sido tenidas en cuenta hasta el momento:

Jefes/as de Servicio DT	<<El personal ayudaría a la bola, al atasco que hay, pero se solucionaría mucho más con una norma más clara y con un sistema informático que funcionara de manera fluida, eso ayudaría mucho más que el personal>>.
-------------------------	---

A este respecto, las personas informantes aluden a dos cuestiones que desarrollaremos, en adelante:

- Un sistema informático que funcionase de forma fluida
- Una mayor claridad de la normativa o, en su caso, mayor capacitación para el desempeño de la tarea.

En algunos casos se observa la importancia que se otorga a las herramientas informáticas orientadas a facilitar la gestión. Pero, sobre todo, se hace hincapié en que estas sean ágiles y que se mantengan operativas:

Jefes/as de Servicio DT	<<Que no falle, está siempre fallando, [...]. Por ejemplo: “oye esto da error, notificar” y ahora no puedes notificar. A lo mejor hoy no da error notificar, “pero hoy no se puede consultar la vida laboral”, [...] Cuando no falla una cosa falla otra, falla un montón, un montón>>.
-------------------------	---

Si bien la tecnología no llega a suplir al personal, ya que como se ha visto con anterioridad, resulta necesario, puede cambiar la forma de trabajar impactando de forma positiva en la actividad laboral de quienes tramitan la renta.

Jefes/as de Servicio DT	<<Yo siempre digo que, aunque yo necesito personal, yo no necesito personal proporcionalmente al volumen de expedientes que tengo. Yo soy de la opinión de que, con herramientas informáticas modernas, con procedimientos ágiles, no necesito suplirlo todo con personal. Ahora tengo que suplir con personal porque no tengo algo que me agilice los procedimientos...>>.
--------------------------------	---

Todas estas afirmaciones, generadas desde la experiencia en la gestión, dieron lugar a un nuevo análisis centrado en la tecnología y en las herramientas informáticas que dan soporte a la gestión de la RMISA.

A continuación, se presenta un cuadro en el que se describen los programas atendiendo a su definición, función y personas usuarias:

	SISS	SIRMI
Definición	Sistema Integrado de servicios sociales	Sistema de Información de la Renta Mínima de Inserción.
Función	Aplicación de gestión de todos los expedientes de la Consejería de Igualdad, Políticas sociales y Conciliación (subvenciones, pensiones, fichas de familias, etc.)	Aplicación web que establece comunicación con el SISS para el paso de datos de distintos expedientes de RMISA
Acceso	Administradores/as (personas usuarias expertas, usuarias finales y desarrolladoras)	Personal gestor de las Zonas Básicas de Servicios Sociales Comunitarios. Personal usuario de las Delegaciones Territoriales

Con respecto a estos programas habilitados para trabajar la renta se observan opiniones que los califican de aplicaciones poco operativas:

Personal de las Delegaciones Territoriales

<<Yo, lo que no comparto es que se hayan ido aprobando tantas aplicaciones informáticas tan poco operativas. Por ejemplo, se aprueba ahora el plan para las zonas desfavorecidas, bueno pues yo intenté sacar datos del SIRMI, de cuantos de esa zona han solicitado Renta Mínima para luego poder tener localizados los expedientes y poder decir a las personas que van a trabajar: “estos son los expedientes” pues no hay manera de sacar esos datos. Tengo que coger uno por uno y ver el domicilio que tienen para poder... y puse una incidencia: “es preciso que en una hoja Excel por lo menos saquéis los domicilios”, aunque yo luego tenga que hacer un volcado y sacar esos datos... ¿Eso no es posible? ¿Cómo vamos a trabajar con dieciocho bases... las propias del ayuntamiento y las propias de la Junta...?>>.

Otras personas son de la opinión de que lo ideal sería la unificación de los sistemas informáticos:

Servicios sociales comunitarios

<<La cuestión sería unificar un poco lo que es propio ahora mismo de los servicios sociales comunitarios, tanto en recursos materiales, las aplicaciones informáticas, los programas>>.

En cualquier caso, hay que tener en cuenta que “Es imprescindible considerar el impulso a la administración electrónica como objetivo estratégico de primer nivel”. (Pardo, L. 2011:106). La eficacia de la gestión está directamente relacionada con la factibilidad de la tarea mediante las aplicaciones informáticas que han de reunir, a priori, las condiciones necesarias para gestionar el encargo sobre las mismas. Sin embargo, se observa cómo las continuas modificaciones de la aplicación, una vez publicadas las instrucciones y normativas de desarrollo del Decreto-ley, provoca continuos desajustes y fallos en el sistema por falta de adecuación al momento de su publicación.

Una de las cuestiones observadas a través de las quejas al programa SISS, es cuando este se queda bloqueado al gestionar las nóminas al final del mes. En ese momento, queda limitada la gestión de la RMISA, cuestión esta que fue abordada con los equipos informáticos de la Consejería, manifestando que estaban intentando dar respuesta a esta cuestión.

Por otro lado, quienes recurren al Centro de Ayuda al Usuario del sistema informático para buscar soluciones a sus dudas exponen que este no parece estar cumpliendo su función, entendiendo que las deficiencias actuales se deben al colapso que sufre dicho servicio.

Jefes/as de Servicio DT.	<<El caos es el Centro de Ayuda al Usuario del sistema informático. Antes era muy rápido, te llamaban por teléfono y te aclaraban cuestiones. Ahora se ve que está colapsado, y ni es rápido, ni se sabe cuándo van a responder las dudas, ni muchísimo menos te pueden llamar para explicarte cómo hacerlo sin generar una incidencia>>.
--------------------------	---

El programa SIRMI, según se desprende de los discursos, aunque también muestra deficiencias estas son en menor medida, por lo que este programa tiene mejor aceptación entre sus personas usuarias.

Servicios sociales comunitarios	<<No es visual [...]. Tienes que ir pinchando en cada una (de las pestañas) y entonces te llevas un tiempo que muchas veces nos falta. Entonces no sé, quizás una pantalla con menos... Menos es más muchas veces>>.
---------------------------------	--

Otra de las cuestiones a tener en cuenta es el desconocimiento por parte de las personas usuarias, entrevistados/as, sobre las modificaciones que sobre la marcha se realizan a la herramienta informática:

Jefes/as de Servicio DT.	<<El programa informático lo van cambiando y van desarrollando cosas que no nos enteramos, nos enteramos cuando vamos a hacer algo>>.
--------------------------	---

Las personas que utilizan los programas anteriormente citados observan cómo estos cambian a causa de las mejoras y adaptaciones que se le hacen a la aplicación, lo que causa cierto desconcierto al tener que adaptarse a las nuevas modificaciones realizadas.

Otra de las quejas observadas con frecuencia es la existencia de distintos programas informáticos a los que no siempre tienen acceso los servicios sociales comunitarios por carecer de internet los propios centros de trabajo.

RESUMEN: El sistema informático se ha ido conformando en base a un procedimiento de ensayo/error, modificándose e incorporando los cambios producidos en el propio Decreto-ley. Esto ha causado cierto desconcierto en las personas usuarias del sistema, las cuales han visto cómo tenían que adaptarse a dichas modificaciones sin una capacitación previa. En cualquier caso, se considera necesario contar con herramientas ágiles y operativas que faciliten la gestión.

5.8. DEFINIENDO EL DECRETO-LEY

Transcurrido un tiempo desde que la RMISA se pusiese en marcha y a fuerza de rodaje, ha sido cuando se han ido conociendo las fortalezas y debilidades del Decreto-ley que la rige. Así mismo, nadie mejor que quienes han sido protagonistas de las tareas de su gestión puede aportar ideas para su redefinición, ideas estas que permitan establecer medidas que perfilen un marco jurídico que se ha observado de escasa cobertura y difícil ejecución.

5.8.1. NORMATIVA REGULADORA ACTUAL

Desde que se aprobase el Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, que regula la Renta Mínima en Andalucía, han sido reiteradas las modificaciones en forma de instrucciones, procedimientos o clarificación de criterios en la aplicación de la norma. Tal y como se ha expuesto con anterioridad en el capítulo 2 de este Informe, apartado 2.5, *Marco normativo actual: la RMISA en el contexto de la Ley 9/2016 de Servicios Sociales en Andalucía*, han sido un total de 13 modificaciones que han marcado un desarrollo normativo complejo y necesitado de clarificación.

Estos numerosos cambios han sido, al igual que la construcción del sistema informático, fruto del ensayo y error en la aplicación del procedimiento, tramitación y desarrollo de la Renta Mínima. Las modificaciones han supuesto un intento de matizar y aclarar las inconsistencias o complejidades de un Decreto-ley que ha derivado en una herramienta de difícil interpretación y, por tanto, de difícil aplicación. En este sentido, la publicación de nuevas instrucciones o correcciones con determinada frecuencia ha generado inseguridad en su interpretación en las personas que gestionan la RMISA. A continuación, se muestra un ejemplo:

<p>Técnicos/as Delegaciones Territoriales</p>	<p><<No. La Normativa la tienes y te la miras y ya está. Otra cosa y es que van dándonos instrucciones, cambiándonos de criterios, entonces hay muchísima inseguridad porque ya tienes un lio hecho en la cabeza que dices “¿esto era?” y a lo mejor las instrucciones van en contra del mismo Decreto que dices tú, una instrucción en contra del Decreto; vamos a ver, vale que lo interprete, pero es que hay cosas que están claramente [...] hay muchos cambios de criterio.</p>
---	---

Los cambios de criterio y de procedimiento han dado lugar a un nuevo motivo a sumar a los ya expuestos de entretencimiento de la gestión de la RMISA. Los cambios en las directrices y procedimientos, aunque conlleven una intención de mejora, suponen una readaptación de los procedimientos.

Por otro lado, se produce una distorsión en la gestión de los expedientes debido a los nuevos criterios y el tiempo de aplicación.

Servicios sociales comunitarios	<<El hecho de que se modifiquen los procedimientos, transcurre un tiempo hasta que le llega al trabajador social hace que se generen dudas (...). Ciertas solicitudes que luego son denegadas porque ya no está en vigor el procedimiento, no va de acuerdo a los tiempos con las modificaciones>>
---------------------------------	--

Si bien esto no afecta al momento de intervención de las Delegaciones Territoriales en la gestión, sí puede afectar claramente, tal y como se recoge en el discurso, en el momento de la fiscalización por parte de la intervención delegada.

Jefes/las de Servicio DT	<p><<Hay expedientes muy complejos de resolver por los requisitos que recoge la normativa>>.</p> <p><<La casuística es tan amplia, que el Decreto no lo aborda todo>>.</p> <p><<La inseguridad ha estado siempre desde el principio, pero además se va haciendo más grave porque con esa falta de criterio, esa falta de homogeneidad en la formación, y de entender en la forma de proceder. [...]Intervención va a fiscalizar los expedientes y cuando fiscalice, vamos a tener cosas que estén mal porque no va a estar de acuerdo con lo que dice la norma. Está (todo) basado en múltiples conversaciones, cambios de criterio porque no está del todo recogido en la Norma. Cuando Intervención intente con una Normativa (ajena a las modificaciones) entender por qué ha terminado esa persona denegar o aprobar, no lo va a conseguir>>.</p>
--------------------------	---

Otra de las cuestiones para tener en cuenta son las dudas que se generan con los cambios de procedimiento. Estos, según los discursos, se reciben con escepticismo en los distintos servicios y departamentos afectados. Cada vez que se producen cambios, se produce un efecto de inseguridad que lleva a que se intensifiquen las llamadas a los órganos gestores superiores para resolver dudas. Cuando estas llamadas no pueden ser atendidas se genera un cúmulo de expedientes pendientes de tramitar a la espera de aclaración. Ello va generando, los que los y las profesionales denominan, “una bola” que finalmente se traduce en uno de los motivos de los retrasos en la gestión de la renta y un enorme perjuicio a los perceptores/as.

RESUMEN: La inclusión de nuevas modificaciones/instrucciones planteadas de forma escalonada, en el tiempo, se traduce en inseguridad en la aplicación del Decreto-ley y en retrasos en la gestión de la renta.

5.8.2. EL FUTURO DE LA RMISA

Si se realiza un pequeño análisis lexicométrico para determinar qué palabras aparecen con más frecuencia en el texto al formular a las personas entrevistadas la cuestión: ¿cuál era su visión respecto al futuro de la RMISA?, se observa que la palabra “frustración” es, en términos cuantitativos, la moda, aquella que más se repite.

Técnicos/as Delegaciones Territoriales	<p><<Pero, yo es que pienso en el futuro y es que la frustración puede ser enorme, es que no sabe el volumen que podemos tener y si vamos a ser capaces de dar respuesta a este volumen>>.</p> <p><<Claro yo creo que todos estamos frustrados. Yo la primera. A nivel personal y a nivel laboral, porque además es difícil no frustrarse a nivel personal>>.</p> <p><<Inicialmente generó mucha ilusión, luego generó mucha frustración y luego ya en el caso particular mío [...] mucha impotencia de no poder avanzar y mejorarla día a día con la velocidad que necesitamos. Porque la realidad es que no se ha llegado a la población destinataria>>.</p> <p><<Yo creo que nosotros ahora mismo, claro, los gestores, lo confundimos. Porque claro, lo que tenemos es el día a día, la frustración, de lo que no estamos haciendo>>.</p>
--	---

Así, se observan afirmaciones cargadas de pesimismo que pueden ser fruto del desánimo generado por la acumulación de expedientes y el trabajo bajo presión del que se ha hablado anteriormente.

Personal Delegaciones Territoriales	<p><<Pues un plan de choque o algo que fuera capaz de quitar esto o...pues me parece... lo veo muy negro. Ya te digo que yo llevo ocho meses trabajando aquí y, desde que yo llegué hasta ahora, en ocho meses se ha multiplicado el retraso por cuatro>>.</p>
-------------------------------------	--

Al aludir a un plan de choque o contingencia dan a entender que desde la Administración se pueden buscar fórmulas que den solución a la situación de angustia laboral que desde los distintos servicios se está viviendo a causa de los retrasos en la gestión.

Por otro lado, el pesimismo manifestado por los agentes clave se entiende desde la falta de avance en el cumplimiento de objetivos:

Agentes Clave	<<Esto no va a funcionar en la vida, esto ahora mismo está siendo, más que una renta parece un salario social>>.
----------------------	--

Aún con esa visión pesimista que se acaba de aportar en el cuadro anterior, se vislumbra un cierto optimismo que siempre se encuentra en aquellas personas que trabajan en el ámbito social, donde la voluntad de cambio y mejora está siempre presente. Se observa cómo los continuos intentos por reformular el Decreto-ley van generando cierta confianza en que el sistema finalmente pueda llegar a mejorar.

Técnico/a de la CIPSC	<<El futuro de la RMISA lo veo difícil, [...] Pero bueno, yo confío en que poco a poco le podamos dar un poquito más de forma y podamos ir mejorando la situación>>.
------------------------------	--

En cualquier caso, este sentimiento de frustración no es compartido por todas las personas informantes; desde una visión positiva se observa la no existencia de motivos para la frustración.

Jefes/as de Servicio DT	<<Yo no me frustro. Yo creo que una persona que se quemara (se refiere a trabajadores/as de la Delegación), que se frustra, que se encuentra digamos agobiada y tal por esta situación (los retrasos en la gestión), creo que no es bueno [...] cuando vienen a vernos (se refiere a quienes solicitan o perciben la renta), ellos sí que tienen motivos para frustrarse, desmotivarse etc. porque ellos no tienen que darles de comer a sus hijos. Ellos no saben qué van a poner mañana en el puchero>>.
--------------------------------	--

Esta persona considera que los verdaderos motivos para la frustración y el desánimo se encuentran en las familias que acuden a la Administración esperando ayuda.

En cualquier caso, cabría considerar que las estrategias en positivo han de marcar las líneas a seguir por quienes trabajan en la Administración. Entendiendo que la frustración no ha de ser patrimonio de quien ha de evitar este sentimiento sino de quienes, por su experiencia de vida frente a la pobreza, tienen sobrados motivos para sentirlos. Aquellas personas que muestran la otra cara de la RMISA.

RESUMEN: El futuro parece abordarse desde una actitud de desánimo y de pesimismo por parte de alguna de las personas informantes que dieron su opinión al respecto. No obstante, la posibilidad de modificar el Decreto-ley o de redactar una nueva norma abre la esperanza a una mayor adaptación del texto a las personas perceptoras y a mejorar la gestión.

5.8.3. PROPUESTAS DE CAMBIO DEL DECRETO-LEY

P. Delegaciones Territoriales

Pese a la visión pesimista mostrada por las personas informantes en el epígrafe anterior, la esperanza frente al cambio se observa en las numerosas aportaciones que realizan con la intención de conseguir una mejora de la RMISA. En este epígrafe se recogen algunas de ellas, las consideradas más significativas.

En esta línea y fruto de la experiencia de quienes realizan la gestión de RMISA, los/as jefes/as de Servicio de las distintas Delegaciones Territoriales manifiestan una serie de preocupaciones en torno a los procedimientos que implica la gestión de la renta. Estas personas aprovechan los discursos para lanzar sus propuestas de cambio en aras a lo que a su juicio supondría una mejora respecto al objeto del Decreto-ley: erradicar la pobreza y la exclusión social y un avance respecto a la celeridad de las resoluciones. Estas propuestas de mejora se centran, entre otras cuestiones, en aquellas que de forma directa o indirecta tienen que ver con:

- **El cumplimiento de los plazos establecidos en las distintas fases del procedimiento del Decreto-ley.** La dificultad se observa, como puede verse en la cita que se presenta a continuación, en los plazos establecidos cuando existe la posibilidad de ampliar o renovar antes de la resolución:

Jefes/as de Servicio DT

Plantean el problema: <<No has terminado de resolver cuando ya tienes la siguiente (renovación). A los 9 o 10 meses ya tiene, el usuario, el solicitante, la posibilidad de solicitar la renovación. Antes de que se lo resuelvan ya puede casi solicitar la segunda renovación ¿cómo se gestiona eso?>>.

Plantean la propuesta: <<El tema de las ampliaciones/renovaciones. La propuesta a cambiar sería que las renovaciones se solicitaran el último mes, no los 3 últimos meses. El último mes porque antes no se puede ni siquiera mirar. En el último mes y cada 12 meses, con seguimiento nuestro cada 6>>.

- **Las cuantías.** La propuesta por parte de los/as Jefes de Servicio es que las cuantías de los ingresos que se tengan por trabajo, cuando sean inferiores a lo que le concede, no se computen.

Jefes/as de Servicio DT

Plantean el problema: <<Las cuantías por debajo de lo concedido. Si una persona trabaja, esta es una de las grandes cosas que no se puede explicar. En algunas provincias la economía es de jornal en el campo es de 50€ al día; una persona que trabaja un día al mes y cobra 50€ y se lo descuentan al mes siguiente de su Renta Mínima. Una persona que tiene un contrato en un ayuntamiento de 15 días y gana 700 u 800€ le paraliza, el mes siguiente no lo cobra, se suspende y le amplio el plazo. Si yo tengo un trabajo medio digno paro la renta y alargo y el que tiene un trabajo súper precario de un jornal al mes se lo descuentan ¿cómo se explica? ¿Cómo le explico yo eso a la gente? ¿Cómo le explico yo eso a los comunitarios? ¿Cómo incentivamos el trabajo?>>.

Plantean la propuesta: <<Mi propuesta es, llegados a este punto, que las cuantías en los ingresos que se tengan por trabajo, cuando sean inferiores a lo que te tengo que conceder no te lo computo>>.

Esta fórmula propuesta desde las Jefaturas de Servicio reduciría los trámites de gestión de los expedientes una vez concedida la renta. En muchos casos se están contabilizando pequeños ingresos por trabajos realizados de forma puntual (horas o días) y, sin embargo, supone un elevado número de trámites y tiempo que lo único que hace es incrementar los retrasos.

- **Las denominadas situaciones de Urgencia/Emergencia.** Atendiendo a los discursos, es necesario establecer el tiempo en el que se considerarían en vigor dichas situaciones o desde cuándo han de tomarse en consideración para tramitar las solicitudes presentadas por esta vía. En la práctica no existe un tiempo determinado que establezca la vigencia o el momento del origen

de dichas situaciones para establecer la validez o consideración de las distintas situaciones por las que concurren muchas de las solicitudes.

Jefes/las de Servicio DT

Plantean el problema: <<Las urgencias también tienen cosas muy complicadas de valorar. Por ejemplo, víctima de violencia de género. La condición de víctima de violencia de género no prescribe. [...] Entonces una persona que fue víctima de violencia de género solicita por urgencia (la renta). Los servicios sociales se lo solicitan por urgencia, lo valoran y cuando tú lo estudias, resulta que fue víctima de violencia de género en el siglo pasado, el 1985 en el 1995...en el siglo pasado [...] la valoro de urgencia y la pongo delante, a lo mejor, de 500 familias, con niños menores, que no tienen para comer>>.

Plantean la propuesta: << Las urgencias deberían tener tipificado un tiempo, o sea, la situación de urgencia se ha tenido que manifestar, por ejemplo, en el último año...una enfermedad grave, un desahucio, una víctima de violencia de género. Ponerle un tiempo, ponerle 1, ponerle 2, ponerle 5. [...] el Decreto tendría que tipificar el tiempo de validez de la situación que provoca la urgencia>>.

Como se ha podido observar, dentro de las situaciones de urgencia y emergencia, las personas gestoras se plantean que, una vez transcurrido el tiempo de la percepción y habiendo cambios en la familia, deba modificarse la causa de tratamiento por vía de urgencia o emergencia.

- **Los expedientes de reintegro.** El personal contratado para la gestión del programa en las Delegaciones Territoriales responde a los perfiles de trabajadores/as sociales y personal administrativo, por lo que estas personas no se consideran capacitadas para asumir las resoluciones de reintegro así como las tareas que ello conllevan.

Jefes/las de Servicio DT

<<La Administración es como una empresa, quien tenga un puesto tiene que realizar esa actividad. Nosotros no tenemos el puesto que tenga los conocimientos, la preparación para poder hacer un expediente de reintegro>>.

<<Porque claro, [...] yo soy trabajadora social y hay muchas cosas que desconozco, que no me fio y entonces claro, tiene que supervisarlos el departamento jurídico>>.

- **Propuestas recogidas para resolver el atraso de los expedientes.** La acumulación de solicitudes y de expedientes pendientes de resolver se ha convertido en una “bola”, como ya se ha abordado anteriormente. Esta acumulación de documentación les ha generado una situación de presión que ha dado lugar a propuestas encaminadas a la paralización de la gestión por un

tiempo determinado. Un tiempo para poder terminar con los atrasos que suponen un lastre de cara a afrontar una nueva etapa de la RMISA avalada por un nuevo texto que facilite una mejor gestión. La petición sobre la paralización de la gestión por un espacio de tiempo determinado es recurrente en algunos de los discursos.

Técnicos/las Delegaciones Territoriales

<<Yo **creo que ahora mismo se puede parar**. Cuando tú llevas un año ya no, pero ahora mismo que llevamos 6 meses, has llegado nuevo, has empezado a valorar, estáis haciendo el estudio y resulta que esto no tiene más margen... Señores, el Gobierno anterior lo hizo mal y tenemos que parar>>.

<<La solución es [...] **parar, parar**, empezar a formar, empezar a retomar todo lo que tenemos pendiente, quitarnos todo lo que hay, revisar, formación, revisar el Decreto y una vez que esté todo en condiciones pues empezar de nuevo y con unos equipos dotados para poder llevar a cabo esto en condiciones>>.

<<**Por eso yo insistía que la solución ahora mismo es parar**. Eso es ir generando atrasos, porque si las solicitudes siguen llegando no hay manera de quitar la bola. Yo pienso que ahora mismo políticamente es una solución que se podría asumir. Si lo dejas medio año más no se puede asumir. Ahora mismo, lleva 6 meses de gobierno>>.

Sin embargo, el hecho de parar la RMISA se observa como la solución a una situación desesperada que se vive en las distintas Delegaciones Territoriales, donde se acumulan grandes cantidades de expedientes pendientes de resolución, requerimientos, renovación etc. Esto que a priori se observa razonable, visto desde los entes públicos de gestión, se observa de difícil lectura con las lentes de quienes acuden a los servicios sociales comunitarios a solicitar la RMISA.

Entendiendo la situación que se vive a uno y otro lado de la RMISA, es necesario encontrar nuevas soluciones imaginativas donde se puedan abordar los problemas estructurales de la gestión por un lado y, por otro, tendrán que venir dadas por las propuestas finales de este Informe de evaluación que ayuden al atasco de documentación que se encuentra en las distintas Delegaciones Territoriales sin que supongan en ningún momento una paralización de la renta.

CONCLUSIONES : La experiencia en la tramitación de la renta, acumulada durante el tiempo que esta lleva en vigor, hace que las personas encargadas de su gestión formulen propuestas de mejora que ayuden a perfilar la modificación del Decreto-ley. En cualquier caso, estas propuestas, aunque han de ser tenidas en cuenta, deben valorarse desde un marco normativo viable.

Q. La visión de las personas y agentes clave

Las personas entrevistadas como agentes clave, al igual que el personal que gestiona la RMISA desde las Delegaciones Territoriales, realizaron aportaciones con la intención de encaminar el Decreto-ley hacia unas nuevas condiciones de mejora. Para algunas de estas personas clave que han sido llamadas a contar su experiencia y opinión respecto a la RMISA, lo han visto como una oportunidad para plantear propuestas. De esta forma se procede a recoger de forma sintética aquellas aportaciones más significativas de estas personas informantes.

- Aumentar la cobertura de la RMISA más allá del criterio económico del IPREM

Agentes Clave	<p><<Más allá de estar por debajo del 78% del IPREM, son familias que están en situación de pobreza, en situación de pobreza severa por criterios económicos o por criterios AROPE. Una de las principales recomendaciones que hemos hecho siempre ha sido intentar aumentar la cobertura más allá del criterio económico del IPREM [...] En cuanto a situación de pobreza medida por ingresos o medida por AROPE, la renta mínima ya deja un margen, un gap, entre lo que marcan los niveles del 40% de la mediana de renta y el 78% del IPREM. Es decir, que hay un gap que no se cumple de familias reconocidas en situación de pobreza severa y con hijos a cargo y este gap (según) nuestros cálculos son que, en una familia de cuatro miembros, dos adultos y dos menores, el umbral de pobreza severa andaluz, con la mediana de renta andaluza, son 800 euros. Estas familias pueden acceder a la renta mínima [...] Por lo tanto, hay ahí un gap muy importante de familias a las que no llega, a las que no llegaría la renta mínima>>.</p>
----------------------	--

- Respecto al requisito de empadronamiento y tarjeta la de residencia

En relación a los requisitos exigidos hay que destacar que las alusiones realizadas al periodo de empadronamiento exigido actualmente son de rechazo y/o puesta en cuestión por muchas de las personas entrevistadas. En Andalucía existen peculiaridades unidas muchas veces a la actividad laboral de carácter temporal que obliga o traslados constantes.

En el caso de las personas extranjeras inmigrantes, a esta dificultad del periodo de empadronamiento exigido se añade la exigencia de tener la tarjeta de residente. Para acceder al empadronamiento es necesaria la tarjeta de residente. Al final se convierte en un círculo cerrado en el que un requisito, la tarjeta, impide el otro, el empadronamiento.

Este aspecto del empadronamiento y la posible reducción del tiempo de permanencia será una cuestión a tratar en la parte final de este Informe.

Agentes Clave	<<Hay una cuestión de incoherencia [...] Entre el criterio de empadronamiento y el anexo que recoge la documentación. Los dos años se podrían reducir. Eso es algo valorable. Hay otras rentas de otras Comunidades Autónomas que (contemplan) un año... pero nos ha parecido incoherente el requisito de empadronamiento con la exigencia de presentar tarjeta de residencia>>.
----------------------	--

- **Convenio regulador y medidas paternofiliales**

Esta es una cuestión que también ha sido mencionada en algunas entrevistas y grupos de discusión por los jefes/as de servicio de las distintas Delegaciones Territoriales. Cuando la separación de la pareja ha tenido lugar hace mucho tiempo (años), requerir el convenio regulador puede resultar un documento difícil de conseguir ya que incluso pueden no tenerlo al estar extraviado y/o no ser un tema que preocupa en algunas ocasiones a una o ambas partes:

Agentes Clave	<<Bueno, el requisito de mayor dificultad entiendo que es la presentación de los papeles de divorcio, por ejemplo. Familias que lo pueden tener o no lo pueden tener. Pero no hemos entrado más allá en los requisitos específicos de documentación. Creemos que se pueden simplificar>>.
----------------------	---

- **Desvinculación de los planes de inclusión sociolaboral de la RMISA**

Esta cuestión ha sido abordada con anterioridad. Pero en este caso la propuesta es muy concreta ya que está referida a la idea de evitar la obligatoriedad de los Planes de inclusión sociolaboral, entendiendo que la renta es un derecho subjetivo que solo ha de estar sujeto a la situación de la familia en relación a los ingresos percibidos.

Como ya se ha citado, esta es una cuestión polémica donde no existe un consenso ya que el actual Decreto-ley contempla la incorporación de un itinerario a través de un Plan de inclusión sociolaboral, en los términos que establece la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía. No obstante, en el estudio comparativo recogido en este documento se aborda lo que se viene realizando en otros territorios y fruto de ello será la propuesta final a este respecto.

Agente Clave

<<Nos gustaría que la renta mínima de inserción no se vinculase a un Plan de inclusión sociolaboral sino que dejase a las familias sin otra obligación más que tener los ingresos suficientes para decidir ellas por dónde ir, sin tener que asociarse con un Plan de inclusión sociolaboral obligatoriamente>>.

- La edad

El requisito de la edad, teniendo como referencia la emancipación de la persona, es otra de las cuestiones que se plantean como mejora de las condiciones de Decreto-ley vigente.

De igual modo, es otro de los requisitos que exige una atención especial en las propuestas a presentar.

Agente Clave

<<La edad [...], nos gustaría que incluso fuese más abierto, desde los 18 (años), desde que se está emancipado e incluyendo las personas más mayores. Aunque luego, la norma recoge una excepción para los mayores de 65 y nosotros creemos que (estos) deberían incluirse>>.

- Compatibilidad de la renta con el empleo

En ocasiones, los empleos a los que acceden las personas que solicitan la renta son empleos precarios, por horas, jornales, etc. De ahí que se formule esta propuesta encaminada a compatibilizar, en estos casos, el trabajo con la percepción de la renta.

Una de las ideas, compartidas por las personas informantes a este respecto, es que compatibilizar renta con el empleo agilizaría la gestión y evitaría la economía sumergida.

Agente Clave

<<Que se le permitiera a mucha gente compatibilizar ese pequeño trabajo con una renta mínima [...] para salir de la pobreza hay que tener una opción de vida y esa pasa por el empleo que es donde gira absolutamente nuestra vida; sin empleo, que es lo que te da derecho a todo, no tienes posibilidad de nada>>.

- Las personas menores extranjeras no acompañados/as.

Otra de las cuestiones a las que han hecho alusión en repetidas ocasiones las personas entrevistadas ha sido la posibilidad de acceder a la renta las personas menores extranjeras no acompañadas cuando estas abandonan el periodo de institucionalización y cumplen la mayoría de edad.

A continuación, se presenta un resumen que se ha rescatado de los discursos de las y los agentes clave, en el que se describe la situación en la que se encuentran estas personas menores, respecto a la renta, cuyo problema parece residir en el hecho de que al salir de los centros de protección lo hacen sin tarjeta de residencia y no pueden solicitar la RMISA. En cualquier caso, sería necesario activar los mecanismos necesarios para que antes del cumplimiento de la edad se les esté habilitando para acceder a ésta y así poder reunir los requisitos para percibirla.

Agentes clave	<p>Personas menores que se encuentran en centros de protección: <<Llegan a una edad en torno a los 16-17, teóricamente tienen un proceso acelerado para la concesión de la residencia, pero la realidad es que pocos de ellos acceden (a tenerla). Y sin tarjeta de residencia, según el anexo (del Decreto-ley 3/2017), no tienes derecho a la RMISA>>.</p> <p><<El problema de los MENA (no es igual que el de otros menores en Andalucía) que cumplan la mayoría de edad durante el tiempo de estancia en el centro de protección. Cuando sales del centro de protección, obviamente tienes que tener exactamente los mismos derechos que tienen el resto de las personas que viven en Andalucía. Si la Renta Mínima reconoce que debes tener la vecindad administrativa, y llevan dos años en un centro del sistema de protección, cumplen los requisitos, y si tienes menos ingresos, (también) cumples los requisitos>>.</p> <p>La cuestión es: <<Que el anexo obliga a tener una tarjeta de residencia, y la institución está obligada a conseguirlo, y si la que tiene la tutela, o sea, la Junta de Andalucía, no ha tramitado la tarjeta de residencia, lo que está haciendo es mandarte directamente a la exclusión>>.</p>
----------------------	---

La situación de estas personas y su falta de documentación hace que cumplir los requisitos definidos en el Decreto-ley resulte complicado, ya que sin tarjeta de residencia no tienen derecho a la renta.

Agente Clave	<p><<Al exigir la documentación a los menores tutelados, si no se han realizado los trámites con suficiente tiempo, pueden tener dificultades a la hora de salir de las instituciones. A veces su llegada al país se ha realizado hace poco tiempo y es prácticamente imposible.</p>
---------------------	--

Bien porque no se ha tramitado el procedimiento, es decir, por causas imputables a la Administración, o bien por falta de previsión.

Supone una discriminación con otros jóvenes, no extranjeros, bajo la tutela de la Junta>>.

Todas las propuestas recogidas anteriormente han servido para reflexionar sobre las debilidades que hacen que el Decreto-ley sea susceptible de ser modificado. Muchas de estas propuestas se verán reflejadas y trabajadas en la parte de análisis normativo de este informe de evaluación.

RESUMEN: El tiempo que lleva en vigor la RMISA ha supuesto un rodaje del que puede extraerse información sobre aspectos que, cuando se aprobó el Decreto-ley que regula la renta, no se tuvieron en cuenta o eran difícil de detectar. La experiencia de las personas gestoras así como de agentes clave ha permitido hacer un repaso de algunas de las cuestiones en las que se observa la debilidad de la norma.

5.9. A MODO DE CONCLUSIÓN

Por todo lo anteriormente expuesto, antes de realizar el análisis normativo y realizar propuestas encaminadas a la modificación del Decreto-ley que regula la RMISA, es necesario recoger en este documento las principales conclusiones a las que se ha llegado tras escuchar los discursos recogidos durante los meses de trabajo de campo.

La Renta Mínima de Inserción Social ha supuesto en Andalucía un cambio en positivo respecto al antiguo Programa de Solidaridad. Sin embargo, en la fecha de entrada en vigor el Decreto-ley, la Administración no dispuso de los recursos necesarios para una buena gestión. Las consecuencias sobrevenidas y aquellas otras que se han venido observando mediante el proceso de evaluación son las que a continuación se presentan:

1. Inexistencia de un plan de relevo del IMS a la RMISA al inicio de esta última. Las dos rentas generan documentación y requieren un tratamiento normativo diferente, dando lugar a la acumulación de expedientes e impidiendo el cumplimiento de los objetivos de luchar contra la erradicación de la pobreza y la exclusión social previsto en la norma. Un plan de contingencia inicial como el realizado en otras CCAA podría haber suavizado la transición entre ambas rentas

evitando el impacto producido por el aumento del volumen de documentación a gestionar en las distintas Delegaciones Territoriales.

2. La falta de previsión de medios humanos y tecnológicos ha sido determinante en la acumulación de expedientes y, por tanto, causa del enlentecimiento de la gestión.
3. Atendiendo a los recursos humanos, estos no parecen haber sido suficientes para asumir el nuevo encargo. Pese a que se han reforzado las plantillas de los servicios sociales comunitarios y se han planteado horas extraordinarias para el personal de las Delegaciones Territoriales, estas medidas han resultado insuficientes.
4. La necesidad de plantillas con carácter estable y estructural que, una vez formadas, permanezcan en sus puestos como personal especializado capaz de asumir las tareas de tramitación de forma natural en función de su formación y experiencia.
5. Respecto a la formación inicial previa del personal, se observa como al recaer las acciones formativas en los propios gestores/as de la RMISA, estas actúan de freno, ralentizando las tareas dirigidas a la tramitación de expedientes.
6. Atendiendo a los recursos tecnológicos, se observan las dificultades de la tardanza de una plataforma informática previa como soporte de la gestión, ya que la existente ha sido lenta en la adaptación a los cambios operados. El programa informático existente para la gestión de la nueva renta ha funcionado mediante el procedimiento de ensayo y error, habiendo sido modificado sobre la marcha para atender a las necesidades de gestión de la RMISA y su adecuación a los cambios normativos e instrucciones realizadas.

Todo apunta a la necesidad de fortalecer el soporte informático en el marco de la Historia Social Única, en el que se recojan todas las acciones necesarias para tramitar los expedientes. Este programa ha de estar reforzado por un servicio técnico y de asesoramiento para atender las posibles contingencias que vayan apareciendo.

7. Otra de las cuestiones detectadas es la existencia de una escasa comunicación intrainstitucional dentro de los propios servicios sociales. Así ha sido recogido en los discursos de las personas participantes, motivada por el trabajo bajo presión y la acumulación de expedientes en las Delegaciones Territoriales, dando lugar a una información poco fluida e ineficiente. A este respecto, se considera indispensable que exista una red de apoyo mutuo, de cooperación entre profesionales, entendiendo que todos se encaminan a un mismo objetivo y que el intercambio de información redundará en una mejor gestión.

8. Así mismo, se percibe falta de sinergia y coordinación entre los servicios sociales comunitarios y los servicios de empleo. Es necesario que entre ambos organismos exista una complementariedad para atender y dar respuesta a los itinerarios de inserción sociolaboral contemplados como uno de los principales objetivos de la RMISA y que se observa como una asignatura pendiente.
9. Respecto a los Planes de inclusión sociolaboral, los retrasos en las resoluciones han dado lugar, entre otras consecuencias, a la realización de un importante volumen de pagos únicos a las familias perceptoras. Esta situación dificulta la labor de los servicios sociales comunitarios en lo referente a la obtención de compromisos por parte de las familias para la realización de los planes de inclusión sociolaboral.
10. Por su parte, se entiende que los retrasos en las resoluciones de una renta generan malestar en los/as profesionales/as y en mayor medida en las personas perceptoras. Se deduce la necesidad de reducir requisitos que agilicen la tramitación de los expedientes.
11. Atendiendo a los actores principales, quienes solicitan y perciben la RMISA, se observa fundamental la dignificación de su figura desde una visión positiva de estas personas. Es necesario la no estigmatización de estas personas por todos los sectores sociales.
12. Para la modificación o en su caso la redacción de un nuevo texto normativo se debería escuchar nuevamente a las personas representantes de los sectores sociales, así como tener en cuenta las propuestas y recomendaciones que se realizan en este Informe de evaluación en el que se recogen las voces experimentadas de quienes se encargan de tramitar y gestionar la RMISA.

Y, para concluir, resulta obvia la necesidad de construir un nuevo relato y un nuevo texto que venga a dignificar a las personas perceptoras y conseguir una Administración más eficaz en la aplicación de sus competencias y objetivos, dando respuesta a las demandas ciudadanas.

RMISA

6

ESTUDIO NORMATIVO COMPARADO

ÍNDICE DEL CAPÍTULO

6. ESTUDIO NORMATIVO COMPARADO

- 6.1. INTRODUCCIÓN**
- 6.2. DESCRIPCIÓN INDIVIDUALIZADA DE LAS NORMATIVAS AUTONÓMICAS**
- 6.3. COMPARATIVA**
- 6.4. CONCLUSIONES DEL PANEL DE PERSONAS EXPERTAS**

6. ESTUDIO NORMATIVO COMPARADO

6.1. INTRODUCCIÓN

Este análisis comparativo de los sistemas de rentas mínimas de cinco comunidades autónomas se centrará en el estudio de la normativa de referencia en cada región, con el objetivo de identificar las soluciones adoptadas y de examinar la posibilidad de su transferencia a Andalucía para la mejora de la normativa actual. Además de estas cinco comunidades autónomas, se van a examinar las propuestas realizadas por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) en su último informe, así como las propuestas realizadas por otras investigaciones independientes.

En primer lugar, en el apartado 6.1 se examinará de forma individualizada la normativa de rentas mínimas de cada una de las comunidades autónomas elegidas. Se destacarán sus características principales, estructurándolas en torno a una serie de apartados comunes.

Posteriormente, en el apartado 6.2, se realizará una comparación directa entre las normativas, estableciendo puntos en común y diferencias, así como llamando la atención sobre aquellos aspectos especialmente relevantes de cada una de ellas.

Finalmente, en el apartado 6.3, se recogerán las conclusiones de los debates llevados a cabo en el Panel de personas expertas celebrado en Sevilla en 2019.

Este estudio normativo comparado se basará en los principios de mejora de la calidad normativa y simplificación administrativa. Por ello, cabe preguntarse si la normativa actual consigue reducir la pobreza al menor coste administrativo, económico y social posible. Se debe analizar si estos fines pudieran lograr a un menor coste, es decir, si las cargas burocráticas que el Decreto-ley impone a sus administrados podrían reducirse en aras de conseguir una mejora en la simplicidad y accesibilidad de la norma.

En Andalucía, el punto de partida actual es la baja accesibilidad y baja cobertura para la ciudadanía de la renta mínima y, por tanto, su baja capacidad para cumplir con el objetivo declarado de erradicar la marginación.

Según los datos de los que se dispone, (Asociación estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, 2019), la tasa de cobertura sobre el total de la población bajo el umbral de la pobreza de la renta mínima en Andalucía es del 1,8%.

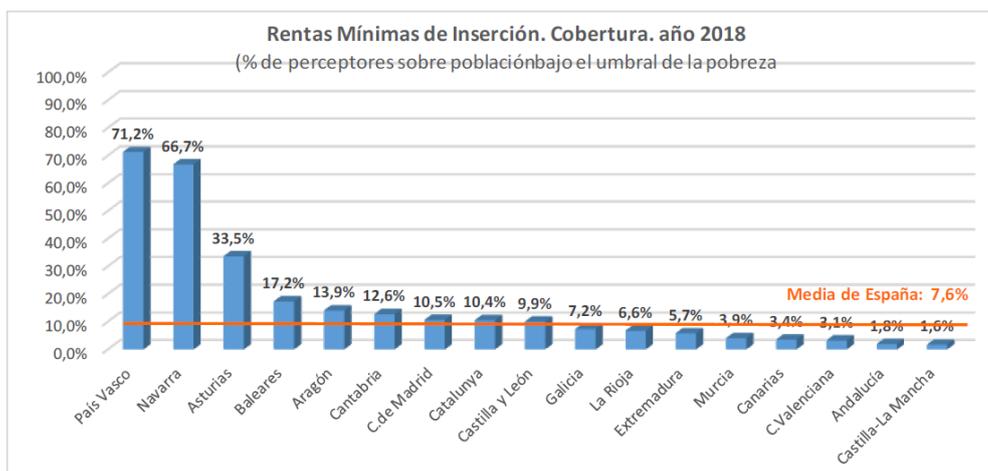
Para realizar este análisis comparativo, se han seleccionado cinco comunidades autónomas cuyo sistema de rentas mínimas alcanza a un porcentaje superior de personas y que, por tanto, pueden ofrecer aprendizajes para la ampliación de la cobertura de esta herramienta de cohesión social.

En concreto, las comunidades autónomas seleccionadas son:

- País Vasco, con una tasa de cobertura del 71,2%.
- Navarra, con una tasa de cobertura del 66,7%.
- Aragón, con una tasa de cobertura del 13,9%.
- Cataluña, con una tasa de cobertura del 10,4%.
- Castilla y León, con una tasa de cobertura del 9,9%.

Gráfico 6.1

COBERTURA. % de perceptores/as de RMI por población bajo el umbral de la pobreza (<60% de la mediana de renta) en el correspondiente territorio).



Fuente del dato: Perceptores de Rentas Mínimas: Informe de rentas mínimas de inserción, 2018. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Dirección General de Política Social, de las Familias y de la Infancia

Tasa riesgo de pobreza: INE

(Gráfico extraído del Informe sobre la Situación y evolución de las Rentas Mínimas de Inserción en España y en cada una de las Comunidades Autónomas (2011 / 2018) de Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, 2019)

Además, estas regiones han sido seleccionadas en virtud a sus características diferenciadoras, tanto desde el punto de vista socio demográfico (renta per cápita, extensión, población...) como organizacional

(diferentes modelos de gestión de los sistemas de renta), de forma que este análisis pormenorizado y exhaustivo permitirá contemplar un panorama lo suficientemente amplio como para extraer conclusiones relevantes.

6.2. DESCRIPCIÓN INDIVIDUALIZADA DE LAS NORMATIVAS AUTONÓMICAS

Cada estudio de caso comenzará con una descripción del marco sociodemográfico y normativo general, para después centrarse en examinar cinco ámbitos concretos, considerados claves, del sistema de rentas mínimas en cuestión:

- A) Objeto y ámbito de la norma.
- B) Requisitos para acceder a la Renta.
- C) Cuantía, duración y prórroga de la Renta.
- D) Relación con los procesos de inclusión social.
- E) Tramitación, gestión y control.

Con vistas a hacer más accesible la lectura de este estudio se ha omitido, con carácter general, las referencias a los artículos de las leyes y decretos analizados, describiendo su contenido de forma fiel, pero resumida y no siempre literal. A lo largo del texto se introducen cuadros y tablas con finalidad aclaratoria y pedagógica. Se irán destacando en cuadros informativos, asimismo, aquellos aspectos de las normativas que resulten de mayor interés para la propuesta de reforma normativa andaluza que se hará al final de este Informe.

1. PAÍS VASCO

La Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) tiene una población de 2.199.088 habitantes, con una renta per cápita de 34.079 €³⁰ y una tasa de paro según la EPA de 8,63 %. Según el Informe de Estado de la Pobreza de EAPN (EAPN 2019), el 12,1% de la población estaba en riesgo de pobreza y/o exclusión social (Tasa AROPE) en el año 2018. La tasa femenina es 1,7 puntos superior a la masculina.

³⁰ Todos los datos son del INE, año 2018.

La tasa de cobertura de la renta mínima se sitúa en un 71,2%.

El sistema de rentas está recogido en la siguiente normativa:

- La Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, modificada por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social.
- El Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos.
- La Orden de 14 de febrero de 2001, del Consejero de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, por la que se establecen los estímulos al empleo de los titulares de la Renta Básica y de las personas beneficiarias de las Ayudas de Emergencia Social.

En estos momentos está en periodo de estudio la posible tramitación de una nueva normativa que sustituya a la anterior.

El País Vasco fue pionero en la puesta en marcha de un primer sistema de prestaciones básicas para luchar contra la pobreza en 1989. Desde entonces mantiene uno de los sistemas de protección social más amplios del Estado. Como se ha indicado, la tasa de cobertura de la renta es la más elevada, de un 76,3 por ciento, lo que significa que tres de cada cuatro personas bajo el umbral de la pobreza reciben la prestación. La Renta de Garantía de Ingresos del País Vasco también destaca por su fuerte vinculación con las políticas activas de empleo, siendo la única de las rentas analizadas que es gestionada directamente por los servicios públicos de empleo.

A. OBJETO Y ÁMBITO DE LA NORMA.

La Ley 18/2008, de 23 de diciembre, regula el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social. Esta norma configura claramente un sistema de doble derecho: por un lado, el derecho a acceder a medios económicos suficientes y, por otro, el derecho a disfrutar de apoyos personalizados orientados a la inclusión social y laboral. Es decir, que se reconoce la responsabilidad pública en garantizar que las personas accedan a un nivel suficiente de ingresos (prestación económica), al mismo tiempo que se les ofrecen servicios que fomenten su inclusión social y laboral (prestación de servicios).

En relación a las prestaciones económicas, el modelo vasco es ciertamente generoso y ofrece un amplio abanico de prestaciones diferenciadas. Por un lado, se encuentran las prestaciones económicas de derecho

y, por otro, las ayudas económicas subvencionales. A su vez, las prestaciones económicas de derecho se dividen en:

- i) Renta de garantía de ingresos, que podrá ser Renta básica para la inclusión y protección social, o bien Renta complementaria de ingresos del trabajo.
- ii) Prestación complementaria de vivienda.

Las ayudas económicas subvencionables hacen referencia a las ayudas de emergencia social, destinadas a aquellas personas cuyos recursos resulten insuficientes para hacer frente a gastos específicos de carácter ordinario o extraordinario. Su procedimiento de concesión es más discrecional y se encuentra sujeto a disponibilidad presupuestaria.

A continuación, reproducimos este cuadro explicativo, señalando en color cuál será el objeto de análisis.

PRESTACIONES ECONÓMICAS DE DERECHO	Renta de Garantía de Ingresos	Renta Básica para la Inclusión y Protección Social
		Renta Complementaria de Ingresos del Trabajo
	Prestación Complementaria de Vivienda	
AYUDAS ECONÓMICAS SUBVENCIONALES		

Este cuadro explicativo permite apreciar la complejidad del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social. Se entiende que este esfuerzo categorizador responde a la necesidad de clarificar la diferente naturaleza jurídica de las prestaciones e instrumentos ofrecidos, lo cual es un aspecto a valorar positivamente. Sin embargo, la excesiva casuística puede provocar confusión por lo que parece más acertado ofrecer un marco de prestaciones más simplificado.

En Andalucía, por el contrario, se ha optado por regular en una misma figura jurídica los casos ordinarios de ausencia de ingresos y los casos extraordinarios referentes a situaciones de urgencia o emergencia social. Esta opción, que no distingue la naturaleza jurídica de las distintas situaciones, también es problemática, y será analizada el apartado de propuestas de cambio normativo.

El foco se centra a continuación en el análisis de la Renta de Garantía de Ingresos, definida en el artículo 11 como “*una prestación periódica de naturaleza económica, dirigida a las personas integradas en una unidad de convivencia que no disponga de ingresos suficientes para hacer frente tanto a los gastos asociados a las necesidades básicas como a los gastos derivados de un proceso de inclusión social*”.

Esta Renta se considera un derecho subjetivo, que tiene carácter subsidiario, y en su caso complementario, de todo tipo de recursos y prestaciones de contenido económico previstas en la legislación vigente que pudieran corresponder a la persona titular o a cualquiera de los miembros de su unidad de convivencia. De conformidad con lo anterior, la renta de garantía de ingresos no podrá ser complementada, en ninguna de sus modalidades, por otras prestaciones o ayudas de la misma índole. Como en el resto de las rentas mínimas también se considera intransferible.

Se ha señalado que presenta dos modalidades:

- a) La **renta básica para la inclusión y protección social** es una prestación periódica, de naturaleza económica, dirigida a las personas que *no dispongan de ingresos procedentes de rentas de trabajo* y cuyo nivel mensual de ingresos no alcance el importe de la renta básica para la inclusión y protección social, resultando insuficiente para hacer frente tanto a los gastos asociados a las necesidades básicas como a los gastos derivados de un proceso de inclusión social y/o laboral.
- b) La **renta complementaria de ingresos de trabajo** es una prestación periódica, de naturaleza económica, dirigida a complementar el nivel de ingresos de las unidades de convivencia que, *aun disponiendo de ingresos procedentes del trabajo*, cuentan con un nivel mensual de ingresos que no alcanza el importe de la renta básica para la inclusión y protección social, y que resulta insuficiente para hacer frente tanto a los gastos asociados a las necesidades básicas de supervivencia como a los gastos derivados de un proceso de inclusión social y/o de mejora de la situación laboral. En la determinación de su cuantía, esta prestación se verá complementada, temporalmente, con una fórmula de estímulo al empleo.

No parece necesario distinguir conceptualmente la naturaleza de las Rentas ya que, tanto la renta básica para la inclusión y protección social como la renta complementaria de ingresos de trabajo se dirigen a la inclusión social de sus personas beneficiarias, y complementan sus ingresos sean estos provenientes del empleo o de otra fuente.

Este modelo, que posibilita el acceso a la Renta cuando existe insuficiencia de ingresos vinculada a una baja intensidad en el empleo, se considera congruente con la Estrategia Europa 2020 de la Comisión Europea, que define la pobreza no solo como insuficiencia de ingresos y privación material, sino también como baja intensidad en el empleo. Por tanto, parece adecuado que los sistemas de rentas mínimas sean compatibles con empleos temporales de bajos ingresos, lo cual además tiene una importante perspectiva de género pues la pobreza femenina se vincula más frecuentemente con la temporalidad laboral.

La posibilidad de acceder a esta renta incluso en los casos en los que existe un empleo estable, cuando este no sirve para alcanzar un nivel de ingresos suficiente, se vincula además con la existencia de una fórmula de estímulos al empleo temporal, que se explicará posteriormente.

B. REQUISITOS PARA ACCEDER A LA RENTA.

Los requisitos que establece la normativa del País Vasco, al igual que en la mayoría de Comunidades Autónomas, se pueden resumir en edad, residencia y recursos disponibles. Además, se debe constituir una unidad de convivencia (lo que en el resto de normativas analizadas se conoce como unidad familiar) y no se puede ser persona usuaria de establecimientos residenciales sociosanitarios.

Los requisitos de acceso y mantenimiento de la prestación se exigen únicamente a la persona titular de la prestación mientras que la obligación de estar disponible para el empleo es extensible a todas las personas integrantes de la unidad de convivencia, con ciertas excepciones. Esta diferenciación entre requisitos y obligaciones, y entre las exigencias a las personas titulares y al resto de beneficiarias, es una constante que se repite en el resto de normativas analizadas, aunque con diferentes respuestas.

El primer requisito es, como se ha mencionado, constituir una unidad de convivencia con la antelación de un año, salvo las excepciones previstas en el reglamento de desarrollo. La exigencia de estabilidad en la constitución de la unidad de convivencia es un requisito de difícil acreditación, pues requiere comprobar la convivencia continuada de las personas que conforman la unidad. Se establecen una serie de excepciones para mayor protección de ciertos perfiles de personas beneficiarias (personas menores a cargo, violencia de género...). Se ha de tener en cuenta la importancia de este concepto, dado que la renta se concede en base a una unidad de convivencia.

Se establece que tendrán la consideración de unidad de convivencia las siguientes personas o grupos de personas:

- a) Personas que viven solas en una vivienda o alojamiento, quedando excluidas de dicha consideración las personas que, aun viviendo solas, estén unidas a otras por matrimonio u otra forma de relación permanente análoga a la conyugal (con diversas excepciones).
(Personas solas sin pareja)
- b) Dos o más personas que viven juntas en una misma vivienda o alojamiento, cuando estén unidas entre sí por matrimonio u otra forma de relación permanente análoga a la conyugal, por adopción, por consanguinidad hasta el cuarto grado o afinidad hasta el segundo grado, o por una relación de acogimiento familiar permanente o preadoptivo o de tutela.
(Parejas y sus familias hasta cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad)
- c) Cada una de las personas titulares de un contrato de arrendamiento en cualquiera de sus modalidades que vive en una misma vivienda o alojamiento con otras con las que no está unida por ninguno de los vínculos previstos en el apartado b), debido a situaciones constatables de extrema necesidad.
(Personas en situación de extrema necesidad que comparten vivienda sin ser familia)

Posteriormente, se regulan diversas excepciones al concepto genérico de unidad de convivencia, de forma que puedan integrarse varias unidades de convivencia de familiares que viven en el mismo domicilio.

En resumen, se establece un concepto muy amplio y complejo de unidad de convivencia, con múltiples categorías y excepciones. No parece necesario detallar aquí las distintas excepciones (se pueden consultar en el artículo 5 del Decreto 147/2010), sino simplemente señalar que se trata de una decisión política destinada a dar mayor protección a determinados grupos de personas que conviven. Cada excepción requiere de la comprobación de unos requisitos determinados, lo cual complejiza el sistema de acceso e impone una mayor carga burocrática a la administración y la ciudadanía. Por ello, en el caso andaluz, parece conveniente mantener el concepto de unidad familiar existente, el cual ya es bastante amplio en reconocimiento de derechos de acceso.

El siguiente requisito es el del empadronamiento y residencia efectiva en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma de Euskadi en el momento de la presentación de la solicitud, y haber estado

A
S
M
R

empadronadas y haber tenido la residencia efectiva en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma de Euskadi al menos con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud, siempre que se acrediten cinco años de actividad laboral remunerada. Este periodo previo es, con carácter general de tres años, pese a la compleja redacción de la Ley 18/2008, que señala distintos periodos en caso de acreditarse actividad laboral y otras excepciones.

El requisito económico básico, propio de todas las rentas analizadas, es no disponer de recursos suficientes. En la normativa vasca se considera que no se dispone de tales recursos cuando se cumplan todas las condiciones siguientes:

- Disponer de unos ingresos mensuales inferiores a la cuantía mensual de la renta básica para la inclusión y protección social que pudiera corresponder en función del número de miembros de la unidad de convivencia. En el caso de disponer de ingresos de trabajo, justificados mediante contrato laboral, no disfrutar de una reducción de jornada laboral o situación análoga, salvo circunstancias excepcionales que se determinarán reglamentariamente.
- No disponer de ningún bien inmueble, a excepción de la vivienda habitual, siempre que la misma no tenga un valor excepcional, en los términos que se determinen reglamentariamente.
- Disponer de dinero y valores por una cuantía máxima equivalente a cuatro veces la cuantía anual de la modalidad de la renta de garantía de ingresos que les pudiera corresponder en el supuesto de ausencia total de recursos, en función del número total de miembros de la unidad de convivencia.

Se fomenta la actividad laboral haciendo compatible la renta con la misma, así como con el establecimiento de estímulos al empleo (porcentajes de cuantías no computables). Se establece un límite de patrimonio moderadamente elevado puesto que se busca proteger a las personas antes de que estén en una situación extrema, de forma que una mejora en la situación económica permita abandonar el sistema con mayor facilidad.

Finalmente, el requisito de la edad exige con carácter general ser mayor de 23 años.

Quedarán exentas de cumplir este requisito ciertas personas mayores de 18 años que, reuniendo el resto de los requisitos, se encuentren en una situación de especial necesidad y otras excepciones.

ANÁLISIS

Se trata de una renta de garantía de ingresos, no de una renta de emancipación por lo que se establece un límite de edad (23 años) con unas excepciones y un año de unidad de convivencia independiente. Es decir, se sostiene a una persona emancipada pero no se concibe como una ayuda para la emancipación.

CUADRO RESUMEN DE LOS REQUISITOS	
REQUISITO	EXCEPCIONES DEL REQUISITO
Constituir una unidad de convivencia	
Estar empadronadas y tener la residencia efectiva en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma de Euskadi en el momento de la presentación de la solicitud, y haber estado empadronadas y haber tenido la residencia efectiva en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma de Euskadi al menos con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud	Si se cumple el periodo mínimo previo, pero no se llega a tres años de empadronamiento, se deberá acreditar mediante la correspondiente vida laboral al menos cinco años de actividad laboral remunerada, exceptuándose aquellas personas que perciban una pensión pública o hayan sido víctimas de maltrato doméstico.
No disponer de recursos suficientes: <ul style="list-style-type: none"> - Ingresos mensuales inferiores a la cuantía mensual de la renta básica. - No disponer de ningún bien inmueble, a excepción de la vivienda habitual. - Dinero y valores por una cuantía máxima equivalente a cuatro veces la cuantía anual de la renta. 	En el caso de disponer de ingresos de trabajo, justificados mediante contrato laboral, no disfrutar de una reducción de jornada laboral o situación análoga
Ser mayor de 23 años.	Excepcionalmente, mayores de 18 cuando: <ul style="list-style-type: none"> - Sean pensionistas de invalidez. - Huérfanas de padre y madre. - Tengan personas a cargo. - Víctimas de violencia de género. - Estuvieran unidas en pareja hace 6 meses.
No ser usuarias de una prestación de servicio residencial, de carácter social, sanitario o sociosanitario, con carácter permanente y financiada con fondos públicos	

A

Para el caso de las víctimas de violencia de género se establecen excepciones que flexibilizan el acceso a la prestación. Así, disminuyen los requisitos para el acceso de este colectivo, así como las obligaciones inherentes al cobro de la prestación.

S

Para el caso de las personas sin hogar se contempla, en colaboración con los Servicios Sociales de Base, el uso del denominado *Padrón Social*, que permite el cumplimiento del requisito para el acceso a la prestación.

M

Actualmente, el caso de las personas menores inmigrantes no acompañadas no está contemplado en la normativa, es decir, no cumplen los requisitos para ser titulares de la Renta de Garantía de Ingresos. En Euskadi entienden que este colectivo requiere de un tipo de actuación diferenciada e integral, no de una intervención de tipo económica.

R

C. CUANTÍA, DURACIÓN Y PRÓRROGA DE LA RENTA

Hasta el año 2017, la cuantía de la prestación se encontraba ligada al valor del Salario Mínimo Interprofesional. De esta manera, se correspondía con los siguientes porcentajes:

- 88% del salario mínimo interprofesional para las unidades de convivencia unipersonales.
- 113% del salario mínimo interprofesional para las unidades de convivencia de dos personas.
- 125% del salario mínimo interprofesional para las unidades de convivencia de tres o más personas.

Para las unidades de convivencia de tipo pensionista:

- 100% del salario mínimo interprofesional para las unidades de convivencia unipersonales.
- 125% del salario mínimo interprofesional para las unidades de convivencia de dos personas.
- 135% del salario mínimo interprofesional para las unidades de convivencia de tres o más personas.

A partir de dicho año 2017, se establece la cuantía mediante la Ley de Presupuestos anuales, determinando la subida respecto al año anterior.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
UC 1 per	612,41 €	616,13 €	616,13 €	619,29 €	625,58 €	634,97 €	644,49 €	667,05 €
UC 2 per	786,39 €	791,17 €	791,17 €	795,22 €	803,31 €	815,36 €	827,59 €	856,55 €
UC 3 o más per.	869,90 €	875,19 €	875,19 €	879,67 €	888,62 €	901,94 €	915,47 €	947,51 €
UC Pensionista 1 per.	695,92 €	700,15 €	700,15 €	703,73 €	710,89 €	721,56 €	732,38 €	765,34 €
UC Pensionista 2 per.	869,90 €	875,19 €	875,19 €	879,67 €	888,62 €	901,94 €	915,47 €	956,67 €
UC Pensionista 3 o más per.	939,50 €	945,21 €	945,21 €	950,04 €	959,70 €	974,10 €	988,71 €	1.033,20 €
SUM (Monoparental)	44,54 €	44,81 €	44,81 €	45,04 €	45,50 €	46,18 €	46,87 €	48,51 €

La Ley establece una duración de 2 años, pero son renovables mientras se mantengan las condiciones, es decir, mientras se sigan cumpliendo los requisitos. La renovación debe ser solicitada por los titulares previo aviso de tres meses de antelación por parte de Lanbide.

Para ciertos colectivos la renovación es automática (unidades de convivencia formadas exclusivamente por personas beneficiarias de pensiones de jubilación o de incapacidad permanente absoluta, gran invalidez o invalidez no contributiva, o personas que, a juicio de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, en colaboración, en su caso, con los servicios sociales municipales y teniendo en cuenta su opinión, no se encuentren en situación de incorporarse al mercado laboral, a corto o medio plazo)

D. RELACIÓN CON LOS PROCESOS DE INCLUSIÓN SOCIAL.

Se ha configurado un sistema muy vinculado a la activación laboral. Para empezar la Ley dispone en el artículo 15 que:

“La concesión de la renta básica para la inclusión y protección social estará vinculada al establecimiento con la persona titular de un convenio de inclusión en los términos previstos en el capítulo I del título III, al objeto de facilitar su inclusión social y laboral. Sin embargo, las unidades de convivencia compuestas por pensionistas no estarán necesariamente obligadas a un convenio de inclusión, si bien la persona titular y los demás miembros de su unidad de convivencia dispondrán de apoyos específicamente orientados a su inclusión social y, en su caso, laboral, cuando el diagnóstico de necesidades elaborado por el servicio social correspondiente así lo determine”.

Además, incluso si la persona titular tiene empleo y recibe una renta complementaria de ingresos de trabajo, se establecerá *“un convenio de inclusión específicamente orientado a la mejora de la situación laboral de la persona titular y, si se estimara necesario, a su inclusión social y a la inclusión social y/o laboral de otros miembros de su unidad de convivencia”*.

El convenio de inclusión se configurará como el dispositivo básico de articulación del conjunto de acciones de diferente naturaleza que se estimen necesarias para la inclusión social y laboral, con especial énfasis en la formación y preparación para la inclusión laboral.

El convenio de inclusión podrá contener medidas de carácter social, educativo, de vivienda o de salud, pero aparece un énfasis especial en las medidas de inclusión laboral. De hecho, puede que solo se establezcan ese tipo de medidas cuando se trate de personas titulares de rentas de garantía de ingresos que a juicio del servicio social correspondiente únicamente requieran apoyos para la inclusión laboral, serán derivados a los servicios de empleo, quienes asumirán el caso y serán, a partir de ese momento, el servicio de referencia para la persona titular.

Se establece la obligación genérica tanto de la persona titular como de las personas miembros de su unidad de convivencia que se encuentren en edad laboral, de mantenerse disponibles para el empleo, salvo cuando se trate de:

- Personas titulares de pensiones de invalidez absoluta;
- Personas menores de 23 años que cursen estudios académicos reglados;
- Personas en situación de alta exclusión que, a juicio de los Servicios Sociales de Base y/o de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, no se encuentren en situación de incorporarse al mercado laboral.

Esta disponibilidad incorporará también el compromiso de permanecer inscritas ininterrumpidamente como demandantes de empleo, en el marco de un proceso de acompañamiento adecuado a su diagnóstico sociolaboral que, en su caso, pudiera conllevar la intermediación laboral, de no rechazar un empleo adecuado, de no darse de baja voluntaria, ni definitiva ni temporal del empleo y de no acogerse a una situación de excedencia laboral ni reducción de jornada sin causa extrema justificada así reconocida por el Servicio Social de Base en coordinación con Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, responsables del seguimiento de su Convenio de Inclusión. La exigencia de inscripción ininterrumpida como demandantes de empleo no será aplicable a las personas extranjeras sin permiso de residencia.

A efectos de lo anterior, se entenderá por empleo adecuado aquel que se corresponda con la profesión habitual de la persona o cualquier otro que, ajustándose a sus aptitudes físicas y formativas, implique un salario equivalente al establecido en el sector en el que se le ofrezca el puesto de trabajo y no suponga cambio de residencia habitual, salvo que tenga posibilidad de alojamiento apropiado en el lugar del nuevo empleo.

Como se ve, el hecho de que la inscripción como demandantes de empleo no se exija como requisito, no invalida el hecho de que la prestación se condiciona a la activación laboral. Es decir, se considera que el empleo es la mejor vía para acceder a la inclusión social, pero no se obstaculiza la concesión de la renta mediante ese requisito, sino que se condiciona el mantenimiento de la prestación a la obligación genérica, para todas las personas en edad laboral de la unidad de convivencia, de estar siempre disponibles para un empleo adecuado.

Por otra parte, para que siempre resulte más beneficioso acceder a un empleo, se establecen unos estímulos o incentivos al empleo. El sistema de estímulos al empleo se anuncia en la Ley y se concreta a través del Decreto de desarrollo y de una Orden, la cual especifica exactamente los porcentajes de ingresos laborales que se consideran exentos. Se trata de establecer, mediante una fórmula matemática, aquella parte de los ingresos que puede ser añadida a la prestación. A diferencia de Navarra, que permite este estímulo con carácter indefinido, en el País Vasco se establece un periodo máximo de 24 meses, que podrá prorrogarse por otro periodo de doce meses si mediara dictamen expreso de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo en tal sentido

E. TRAMITACIÓN, GESTIÓN Y CONTROL

Hasta finales de 2011 la prestación era tramitada por los Servicios Sociales de Base (SSB) y gestionado el pago por las Diputaciones Forales con cargo al presupuesto del Gobierno Vasco. Es decir, las solicitudes eran recogidas por los SSB, conformando el expediente administrativo y elaborando una propuesta de resolución que era revisada por las Diputaciones Forales, las cuales realizaban la resolución definitiva.

Desde finales de 2011, la tramitación, gestión y pago se realiza desde Lanbide – Servicio Vasco de Empleo con cargo al presupuesto del Gobierno Vasco. Es decir, todo el proceso se realiza desde las oficinas de empleo de Lanbide – Servicio Vasco de Empleo, coordinándose en su caso (con todos los matices y dificultades que supone la coordinación) con los SSB cuando se considera necesario.

A

Desde el traspaso de la prestación a Lanbide – Servicio Vasco de Empleo, se trata de una prestación con un procedimiento más estandarizado, más transparente y más auditado.

Por otra parte, se liga de mayor manera la prestación a la activación laboral y se eliminan barreras de acceso ligadas a la percepción o estigmatización de acudir a un SSB.

Como contra, se ha perdido parte del trato más personalizado que existía en los SSB, aunque con el nuevo modelo de atención que se pretende implantar en Lanbide, se trata de recuperar la figura de referencia para los titulares de la prestación.

Se ha hecho un esfuerzo muy importante en la automatización de los procedimientos. Para ello, se ha dado un gran impulso a los sistemas de interoperabilidad. De esta manera, actualmente desde Lanbide – Servicio Vasco de Empleo, se accede a múltiples servicios de interoperabilidad en distintos ámbitos (a nivel local, de comunidad, estatal...).

El acceso a datos de interoperabilidad se usa en dos ámbitos: en el momento de la tramitación para no tener que solicitar datos al titular de la prestación; y en procesos automáticos de control para la generación de alertas que se incorporan al expediente ante posibles incumplimientos de requisitos y obligaciones, o bien para la generación de tramitaciones automáticas.

Es clave el uso de la tecnología para una tramitación administrativa ágil y eficiente. El uso de los sistemas de interoperabilidad permite reducir el uso de documentación complicada de conseguir para la ciudadanía en determinadas ocasiones. Todo avance en esta línea supone una simplificación del procedimiento, sobre todo desde el punto de vista de la ciudadanía. Por otro lado, que la información se encuentre disponible en el aplicativo informático sin necesidad de solicitar documentación redundante en un procedimiento de reconocimiento o revisión de las prestaciones mucho más ágil.

El establecimiento de una puerta de entrada única y de un sistema de gestión eficaz es clave para la tramitación adecuada de grandes números de expedientes.

2. NAVARRA

La Comunidad Autónoma de Navarra tiene una población de 647.554 habitantes, con una renta per cápita de 31.809 € y una tasa de paro según la EPA de 7,58 %. Según el Informe de Estado de la Pobreza de

EAPN (EAPN 2019), el 8,3% de la población estaba en riesgo de pobreza y/o exclusión social (Tasa AROPE) en el año 2018. La tasa femenina es 1,6 puntos superior a la masculina.

La tasa de cobertura de la renta mínima se sitúa en un 66,7%.

El sistema de rentas está recogido en la siguiente normativa:

- Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre de 2016, por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada
- El Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos.
- Decreto Foral 26/2018, de 25 de abril, de desarrollo de los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada.
- Orden Foral 10/2019, de 16 de enero, por la que se actualiza la cuantía de Renta Garantizada para 2019.

Se trata de la comunidad autónoma con menor tasa de pobreza y la segunda renta mínima con mayor tasa de cobertura. Dos de cada tres personas bajo el umbral de la pobreza acceden a esta prestación. Al igual que en el País Vasco se ha establecido un sistema de estímulos al empleo de forma que siempre resulte económicamente ventajoso aceptar un trabajo, que puede complementar la prestación hasta una determinada cuantía.

A. OBJETO Y ÁMBITO DE LA NORMA.

La Ley Foral 15/2016 configura un sistema de doble derecho, al igual que en el País Vasco. Por un lado, se reconoce el derecho a la inclusión y, por otro, el derecho a una Renta Garantizada.

El derecho a la inclusión social es el derecho a recibir los apoyos y el acompañamiento personalizado orientado a la inclusión plena y efectiva en la sociedad, en todas sus dimensiones, de modo que todas las personas obtengan las posibilidades y los recursos necesarios para participar plenamente en la vida económica, social y cultural, y que disfruten de un nivel de vida y bienestar considerado adecuado al conjunto de la sociedad navarra. Se trata, por tanto, de una prestación de servicios. Este derecho existe para todas las personas con residencia en Navarra que se encuentran en situación de exclusión social, y supone la obligación de todas las Administraciones Públicas de Navarra garantizarlo. Se concreta a través de un convenio de inclusión social, basado en un co-diagnóstico de la situación de la persona solicitante.

La Renta Garantizada, por su parte, es una prestación básica, económica y periódica destinada a las personas que no tienen cubiertas sus necesidades básicas y que cumplan con los requisitos previstos. Esta renta tiene carácter complementario y naturaleza subsidiaria de cualquier otro tipo de recursos y prestaciones económicas previstas en la legislación vigente, los cuales deberán hacerse valer íntegramente con carácter previo a su solicitud. Esta renta también es intransferible.

El análisis se centra en el derecho a una Renta Garantizada, si bien es importante considerar su relación con el derecho a la inclusión.

B. REQUISITOS PARA ACCEDER A LA RENTA.

Aparecen regulados en el artículo 5, que establece que tendrán derecho a la Renta Garantizada las personas que cumplan los siguientes requisitos:

- a) Ser mayor de 18 años o menor emancipado con personas menores a su cargo.
- b) Residir en la Comunidad Foral de Navarra al menos con dos años de antelación a la fecha de presentación de la solicitud o un año en los casos en los que en la unidad familiar hubiera personas menores o personas dependientes o con una discapacidad igual o superior al 65%.
- c) Carecer de medios suficientes para cubrir sus necesidades básicas. Se considerará que existe esta carencia cuando la capacidad económica de quien la solicita, y, en su caso, de los demás integrantes de la unidad familiar de la que formen parte, sea inferior en conjunto a la cuantía de la Renta Garantizada que pueda corresponder a dicha unidad en los términos estipulados en la presente ley foral.
- d) Haber solicitado previamente de cualquiera de las Administraciones Públicas competentes las prestaciones, pensiones o subsidios de toda índole que pudieran corresponderles por derecho, así como ejercer las acciones legales para el establecimiento y pago de pensiones por alimentos y/o compensatorias.

La descripción de los requisitos es la más clara de todas las normativas autonómicas analizadas y ello ayuda mucho a facilitar la tramitación de las prestaciones. Avanzar en calidad legislativa implica simplificar los requisitos de la normativa andaluza.

Estos requisitos se desarrollan con más detalle en el Decreto Foral 26/2018, en los artículos del 8 al 15. En especial se regula un sistema muy detallado para calcular los ingresos de la unidad familiar en el artículo 12. Esta descripción minuciosa de la manera en la que se calculan los ingresos dota de mayor seguridad jurídica al personal encargado de tramitar las solicitudes de Renta.

CUADRO RESUMEN DE LOS REQUISITOS

Requisito	Excepciones
Ser mayor de 18 años o menor emancipado con personas menores a su cargo	En el caso de tener entre 18 y 24 años sin personas menores a cargo la persona solicitante deberá haber vivido de forma independiente durante al menos dos años antes de la solicitud de la Renta Garantizada. Se entenderá que ha vivido de forma independiente si ha permanecido en situación de alta en cualquiera de los regímenes que integran el Sistema de la Seguridad Social durante al menos un año, aunque no sea ininterrumpido, y siempre que acredite que su domicilio haya sido distinto al de sus progenitores durante dos años anteriores a la solicitud. Lo señalado en el párrafo anterior no será de aplicación en el caso de que ambos progenitores de la persona solicitante hubieran fallecido o esta procediese de instituciones de protección social.
Residencia en Navarra al menos con dos años de antelación a la fecha de presentación de la solicitud	Un año en los casos en los que en la unidad familiar hubiera personas menores o personas dependientes o con una discapacidad igual o superior al 65%.
Carecer de medios suficientes para cubrir sus necesidades básicas.	
Haber solicitado previamente de cualquiera de las Administraciones Públicas competentes las prestaciones, pensiones o subsidios de toda índole que pudieran corresponderles por derecho, así como ejercer las acciones legales para el establecimiento y pago de pensiones por alimentos y/o compensatorias.	

Un aspecto que hay que analizar para entender el cumplimiento de los requisitos es la definición de la **unidad familiar**. Según el artículo 6, para la determinación del derecho a la prestación y su importe, se considerará la unidad familiar. Se define unidad familiar como *“la formada por la persona solicitante y, en su caso, la que conviva con ella unida en una relación conyugal o análoga relación de afectividad, así como las personas que convivan y mantengan con aquella una relación de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad, incluidas aquellas personas que a través de la figura del acogimiento familiar tengan o hayan tenido regulada la guarda legal, o hasta el primero de afinidad. Las unidades familiares podrán estar compuestas de uno o varios núcleos familiares.”*

El núcleo familiar se define como *“el formado por la persona solicitante, en su caso con su cónyuge o persona con quien mantenga análoga relación de afectividad, y sus hijos e hijas convivientes. Tendrán la misma consideración que estos o estas los y las menores en situación de acogimiento familiar o los hijos e hijas que vivan temporalmente fuera del domicilio familiar en razón de la proximidad al centro educativo en que cursen estudios.”*

Con carácter general, la unidad familiar será la perceptora de la Renta Garantizada y le corresponderá una única prestación. Excepcionalmente se podrán percibir dos Rentas Garantizadas cuando existan varios núcleos familiares en la misma unidad familiar y alguno de ellos incluya a personas menores o a personas dependientes o con una discapacidad igual o superior al 65 %.

Esta distinción entre unidad familiar y núcleo familiar permite atender de forma más equitativa e intensiva a aquellas parejas con personas menores o personas dependientes a cargo que conviven con otros familiares, como progenitores, abuelos y abuelas, hermanos o hermanas. Esta medida se adapta al nuevo perfil de personas en exclusión.

En el caso de que en el mismo domicilio convivan dos o más unidades familiares, cada una tendrá derecho a percibir una Renta Garantizada, con un máximo de tres Rentas en dicho domicilio.

Nadie puede formar parte de dos unidades familiares de forma simultánea.

A continuación, se resumen las características de este sistema de definición y características de las unidades familiares:

Unidad Familiar	Solicitante + Pareja + parientes hasta 2º grado de consanguinidad o 1º de afinidad
-----------------	--

Núcleo Familiar	Solicitante + Pareja + hijos e hijas
Norma general	Una única prestación por cada unidad familiar
Excepción referida a la misma Unidad Familiar	Se podrán percibir dos Rentas cuando existan varios núcleos familiares en la misma unidad familiar y alguno de ellos incluya a personas menores o a personas dependientes o con una discapacidad igual o superior al 65 %
Excepción referida a varias Unidades Familiares que conviven en el mismo domicilio	Cada una tendrá derecho a percibir una Renta Garantizada, con un máximo de tres Rentas en dicho domicilio

C. CUANTÍA, DURACIÓN Y PRÓRROGA DE LA RENTA.

Como se ha visto, uno de los requisitos es carecer de medios suficientes para cubrir sus necesidades básicas. El propio artículo 5.c) define este requisito:

“Se considerará que existe esta carencia cuando la capacidad económica de quien la solicita, y, en su caso, de los demás integrantes de la unidad familiar de la que formen parte, sea inferior en conjunto a la cuantía de la Renta Garantizada que pueda corresponder a dicha unidad en los términos estipulados en la presente ley foral.”

Es decir, se entiende que la cuantía de la Renta es la base para determinar si hay o no capacidad de cubrir las necesidades básicas.

Esta cuantía se calcula según lo dispuesto en el artículo 7 y siguientes. Este artículo dispone que el límite de ingresos para la primera persona, cuantía que tendrá la consideración a los efectos de esta ley foral de Renta Garantizada para una unidad perceptora de un solo miembro, será de 600 euros, a partir de la cual se aplicarán los siguientes complementos por cada persona adicional:

- 2.^a persona: 35% adicional.
- 3.^a persona: 25% adicional.

- 4.^a y siguientes personas: 15% adicional.

Según el artículo 29 del Decreto Foral, anualmente se actualizará la cuantía de Renta Garantizada para una unidad familiar de un solo miembro mediante orden foral de la persona titular del departamento competente en materia de servicios sociales y tendrá efectos desde el mes de enero del año de actualización.

El porcentaje de actualización será como mínimo el valor mayor entre el incremento medio anual del Índice de Precios de Consumo (IPC) en Navarra en el año anterior y el de los salarios medios de Navarra estimados por el coste salarial ordinario de la Encuesta Trimestral de Coste Laboral en los tres primeros trimestres del año anterior y el último trimestre del año precedente a ese año. En ambos casos según los datos del Instituto Nacional de Estadística. Actualmente la cuantía para una unidad familiar de un solo miembro es de 623,63 €.

Según el artículo 7.2:

“La cuantía de la prestación será la resultante de deducir de dicho límite los ingresos computables que tuviese la unidad perceptora en los términos previstos en esta ley foral. En ningún caso la cuantía total de la prestación podrá superar el doble del límite de ingresos establecido para una persona.”

En cuanto al límite mínimo de la cuantía el artículo 7.4 dispone que:

“En los casos en los que la cuantía de Renta Garantizada a conceder fuese inferior al 10% de la prestación para una persona, la concesión efectiva se equipará a este límite.”

El artículo 8, que se refiere a la capacidad económica de la unidad familiar, establece que hay que considerar:

- Los ingresos imputables.
- El patrimonio.

En cuanto a la duración de la Renta, será de 12 meses prorrogables por períodos de igual duración mientras continúe la situación de necesidad.

D. RELACIÓN CON LOS PROCESOS DE INCLUSIÓN.

En Navarra se ha configurado un sistema de estímulos al empleo de forma que siempre resulte económicamente más rentable aceptar un empleo. Para ello, según el artículo 14 de la Ley, a efectos de determinar el derecho y la cuantía de Renta Garantizada, quedarán excluidos del cómputo de los recursos disponibles una parte de los rendimientos de las actividades laborales que se determinará reglamentariamente. En el caso de estar percibiendo la Renta Garantizada y se produjeran unos ingresos sobrevenidos procedentes de actividades laborales correspondientes a cualquier miembro de la unidad familiar, se valorarán y afectarán a la cuantía percibida, de conformidad con el procedimiento que se establezca reglamentariamente.

Es decir, se excluye el cómputo de un porcentaje de los ingresos laborales en el momento de la solicitud (estímulos al empleo) y, también, cuando estos ingresos se producen de forma sobrevenida.

Los estímulos al empleo se contemplan en el artículo 21 del Decreto Foral 26/2018.

“Una vez determinada la capacidad económica que da derecho a la prestación, se aplicará el estímulo al empleo a todos los ingresos por actividades laborales, sean por trabajo por cuenta ajena o por actividades empresariales y profesionales, de los miembros de la unidad perceptora conforme a una fórmula. De esta forma, la cantidad a percibir siempre es superior cuando se trabaja.

Además, en el caso de ingresos sobrevenidos, los contratos inferiores a 30 días no se computarán, en caso de contratos superiores, se computará, con carácter progresivo, una parte de las cuantías de ingresos igual o superiores al 50 % de la Renta Garantizada para una sola persona”.

Todo ello aparece resumido en el siguiente esquema:

$$RG = \left\{ (A \times RG_1) + \left\{ B \times \left[\left(\frac{I}{100} \right) - \frac{\frac{1}{2} \times RG_1}{100} \right] \right\} \right\} - I$$

RG: Renta Garantizada
 A: Factor corrector, cuyos valores son
 Para 1 solo miembro: 1,50
 Para 2 miembros: 1,85
 Para 3 miembros: 2,10
 Para 4 miembros: 2,25
 Para 5 miembros: 2,40
 Para 6 y más miembros: 2,50
 RG₁: Renta Garantizada para 1 solo miembro
 I: Ingresos sobrevenidos

Ejemplo de escala de estímulos al empleo; tipo de unidad familiar 1 miembro:
 Cuantía de Renta Garantiza máxima para este tipo de familia: 623,63
 Cuantía de ingresos por empleo exenta: 311,81

Ingresos sobrevenidos	Renta Garantizada	Renta disponible final
0	623,63	623,63
100	623,63	723,63
200	623,63	823,63
300	623,63	923,63
400	544,26	944,26
500	454,26	954,26
600	364,26	964,26
700	274,26	974,26
800	184,26	984,26
900	94,26	994,26
1000	62,36	1.062,36
1100	0,00	1.100,00

Además, también se contempla la posibilidad de suspensión del abono de la prestación, según el artículo 21.4 del Decreto:

“Con la finalidad de incentivar la incorporación laboral, podrá acordarse, previa solicitud de la persona beneficiaria, la suspensión del abono de la prestación por razón de incorporación temporal al empleo, conforme a las siguientes reglas:

- a) *Que se trate de un contrato de duración determinada e inferior a 6 meses.*
- b) *Que las retribuciones derivadas del contrato impidan, por su cuantía, complementar la Renta Garantizada a través del mecanismo de estímulos al empleo.*
- c) *La suspensión tendrá efectos del mes siguiente al de inicio del contrato y se levantará con efectos del mes siguiente al de finalización del contrato.*
- d) *Si la duración del contrato es superior al tiempo que reste de Renta Garantizada, ésta se extinguirá con la finalización del periodo de concesión”.*

Por otro lado, es muy importante considerar el sistema de doble derecho, que ya se ha citado anteriormente. El derecho a la Renta Garantizada aparece diferenciado de la obligación de realizar un Convenio de Inclusión Social. Sin embargo, sí que aparece regulada la posibilidad de ejercer de forma conjunta el derecho a la inclusión social y a la renta garantizada en el artículo 34:

1. *A las unidades familiares solicitantes por primera vez de la Renta Garantizada se les informará y orientará para que puedan ejercer el derecho a un proceso personalizado de*

inclusión social en los términos determinados por esta ley foral desde el primer día de incorporación al programa. En todo caso, las personas solicitantes de Renta Garantizada darán su conformidad a las obligaciones contraídas por la percepción de la misma.

- 2. En el caso de que la unidad familiar haya sido perceptora de Renta Garantizada por un periodo superior a un año ininterrumpido y que no haya habido ninguna modificación de la renta percibida por razón de cambio en su situación económica, con la finalidad de incentivar y promover su inclusión activa, se deberá llevar a cabo el proceso personalizado de inclusión social, por lo que el Servicio Social de Base competente iniciará el procedimiento en los términos fijados en esta ley foral y, por su parte, las personas implicadas quedarán obligadas al cumplimiento del programa personalizado libremente convenido entre ambas partes.*
- 3. En el caso de que la unidad familiar haya sido perceptora de Renta Garantizada por un periodo continuo de al menos veinticuatro meses, la Administración Pública correspondiente deberá ofertarle, en su caso, al menos la posibilidad de participar en un programa de Empleo Social Protegido u otra opción de empleo y/o formación, salvo que, a juicio de los servicios públicos que se establezcan reglamentariamente, sus miembros no se encuentren en condiciones de incorporarse al mismo. Esta oferta deberá constar en el programa personalizado, así como las obligaciones derivadas de ello.*
- 4. En todos aquellos casos en que, para la tramitación de la solicitud de Renta Garantizada, se precise realizar un co-diagnóstico y programa personalizado de inclusión social, el sistema de seguimiento en él contendrá contemplar revisiones de la situación en periodos de al menos seis meses.”*

Es decir, después de un año de percepción de la renta sí que hay obligación de establecer un programa personalizado a través de un Convenio de inclusión social.

Pasados dos años, lo que existe es el derecho a recibir una oferta de empleo o formación.

Primer año de percepción de la Renta Garantizada	Posibilidad pero no obligación de realizar Convenio de Inclusión Social
Segundo año de percepción de la Renta Garantizada	Obligación de realizar Convenio de Inclusión Social
Pasado el segundo año de percepción de la Renta Garantizada	Derecho a recibir una oferta de empleo o formación.

El sistema navarro se basa en una hipótesis optimista: un sistema generoso de garantía de ingresos acompañado con servicios potentes de apoyo social, orientación y formación, es capaz de incentivar la incorporación al empleo. Se parte de la idea de que las personas lo primero que necesitan es estabilizar un mínimo nivel de ingresos y que, después, el acompañamiento de los servicios sociales y de empleo se configura como un apoyo, no basado en el control y los estímulos negativos (sanciones).

E. TRAMITACIÓN, GESTIÓN Y CONTROL.

El procedimiento para hacer valer el derecho a la Renta Garantizada se desarrolla en el artículo 19 y siguientes de la Ley Foral 15/2016.

La puerta de entrada son los Servicios Sociales de Base correspondientes al domicilio de la persona solicitante. La solicitud debe ir acompañada de la documentación necesaria para la comprobación del cumplimiento de los requisitos que dan derecho al reconocimiento de la prestación. La solicitud incluirá la cláusula de autorización expresa a las unidades administrativas competentes para que realicen cualquier actuación de comprobación que resulte necesaria para verificar la información facilitada por los interesados, la concurrencia de los requisitos exigidos y el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la concesión.

Recibida la solicitud, las unidades administrativas responsables recopilarán la documentación precisa y remitirán el expediente completo al departamento competente en materia de servicios sociales, órgano encargado de la tramitación y resolución de la solicitud de la Renta Garantizada.

El órgano encargado de la tramitación y resolución es el Servicio de Garantía de Ingresos y Cooperación al Desarrollo, que debe comprobar el cumplimiento de los requisitos y elevar propuesta de resolución.

Según el artículo 21, el plazo máximo de resolución es de tres meses contados desde la fecha de entrada en alguno de los registros oficiales del Gobierno de Navarra. Si la resolución no se dictara y notificara en dicho plazo, la solicitud se entenderá estimada por silencio administrativo.

En cuanto a la fecha de reconocimiento y abono, la Renta Garantizada se reconocerá desde el primer día del mes siguiente al del registro de la solicitud en el Servicio de Garantía de Ingresos y Cooperación al Desarrollo.

En cuanto al control de la prestación, la Ley Foral establece un régimen sancionador propio en los artículos 26 a 33.

Como particularidad, hay que señalar que el artículo 33 estipula que se creará una comisión de verificación a efectos de valorar las alegaciones de un modo objetivo y multidisciplinar, con una composición y funcionamiento que se establecerá reglamentariamente. La citada comisión se regula en los artículos 30 a 34 del Decreto Foral 26/2018. Se trata de una medida garantista para la toma de decisiones sancionadoras.

3. ARAGÓN

La Comunidad Autónoma de Aragón tiene una población de 1.308.728 habitantes, con una renta per cápita de 28.640 € y una tasa de paro según la EPA de 9,98 %. Según el Informe de Estado de la Pobreza de EAPN (EAPN 2019), el 14,2% de la población estaba en riesgo de pobreza y/o exclusión social (Tasa AROPE) en el año 2018. La tasa femenina es 1,5 puntos superior a la masculina.

La tasa de cobertura de la renta mínima se sitúa en un 13,9%.

El sistema de rentas está recogido en la siguiente normativa:

- Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social.
- Decreto 57/1994, de 23 de marzo, por el que se regula el Ingreso Aragonés de Inserción en desarrollo de la Ley 1/1993
- Decreto 179/1994, de 8 de agosto, de la Diputación General de Aragón, por el que se modifican determinados artículos del Decreto 57/1994, de 23 de marzo
- Decreto 117/1997, de 8 de julio, por el que se regula la Comisión de reclamaciones del Ingreso Aragonés de Inserción
- Decreto 125/2009, de 7 de julio por el que se modifica parcialmente el Decreto 57/1994, de 23 de marzo, por el que se regula el Ingreso Aragonés de Inserción en desarrollo de la Ley 1/1993, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social

A. OBJETO Y ÁMBITO DE LA NORMA.

La normativa aragonesa es la que más antigüedad tiene de las normativas analizadas. Se trata de una Ley y un Decreto con más de 25 años de recorrido. En estos años solo ha habido una modificación de cierta importancia, la del Decreto 125/2009, que buscó agilizar los trámites y mejorar la cuantía del Ingreso. La larga experiencia en la gestión de esta prestación ha permitido alcanzar una cobertura relativamente elevada de un 13,9%.

Según el Decreto 57/1994, el Ingreso Aragonés de Inserción (I.A.I.) se configura como un programa social orientado a normalizar las condiciones de vida de aquellas personas que se encuentren en estado de necesidad, así como la integración social de las que padezcan situación de marginación (artículo 1).

Se distingue entre la prestación económica, que se destina a garantizar los recursos mínimos de subsistencia, y las actuaciones dirigidas a lograr la *“plena integración social, y, en su caso, laboral, de los destinatarios”*. Por tanto, se puede ver aquí una incipiente concepción del sistema de doble derecho, que cristalizaría en las legislaciones navarra y vasca bastantes años después.

En cuanto a la naturaleza del IAI, el artículo 5 lo concibe como una prestación *“social de carácter económico, personal e intransferible, no pudiendo ser objeto de embargo o retención ni darse en garantía de obligaciones. Su concesión tendrá lugar a fondo perdido y será subsidiaria y, en su caso, complementaria de cualquier otro ingreso o tipo de recursos o prestaciones a los que tenga derecho la unidad familiar”*.

B. REQUISITOS PARA ACCEDER A LA RENTA.

El Decreto establece un sistema de requisitos bastante simple, con una forma de acreditación sencilla. El artículo 2 dispone que podrán ser titulares del Ingreso Aragonés de Inserción las personas que reúnan los siguientes requisitos:

- a) Estar empadronado y tener residencia efectiva, al menos con un año de antelación a la formulación de la solicitud, en cualquiera de los municipios de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- b) No disfrutar el titular, ni ningún otro miembro de la unidad familiar, de beneficio similar en otra Comunidad Autónoma.

- A**
S
I
M
B
- c) Percibir unos ingresos inferiores al importe del Ingreso Aragonés de Inserción que pudiera corresponderle. Para hallar el cálculo de los ingresos mensuales, se considerará la totalidad de los obtenidos por la unidad familiar.
 - d) Ser mayor de edad y menor de la edad exigida para tener derecho a una pensión no contributiva de jubilación. No obstante, también podrán ser titulares, las personas menores de edad, que, reuniendo los requisitos del presente artículo, tengan a su cargo personas menores o incapacitados.

Como se observa es un sistema de requisitos solo referido a la persona titular (excepto en el cálculo de los ingresos), lo cual simplifica mucho la tramitación. Los requisitos principales son empadronamiento, edad (es una de las pocas comunidades autónomas que permiten el acceso con carácter general a partir de los 18 años) y carencia de recursos.

CUADRO RESUMEN DE LOS REQUISITOS

REQUISITOS	EXCEPCIONES DEL REQUISITO
Estar empadronado y tener residencia efectiva, al menos con un año de antelación a la formulación de la solicitud, en cualquiera de los municipios de la Comunidad Autónoma de Aragón.	
No disfrutar el titular, ni ningún otro miembro de la unidad familiar, de beneficio similar en otra Comunidad Autónoma.	
Percibir unos ingresos inferiores al importe del Ingreso Aragonés de Inserción que pudiera corresponderle. Para hallar el cálculo de los ingresos mensuales, se considerarán la totalidad de los obtenidos por la unidad familiar.	
Ser mayor de edad y menor de la edad exigida para tener derecho a una pensión no contributiva de jubilación.	No obstante, también podrán ser titulares, las personas menores de edad, que, reuniendo los requisitos del presente artículo, tengan a su cargo personas menores o incapacitados.

Como ya se ha citado, los requisitos no se exigen a toda la unidad familiar sino solo a la persona solicitante. La unidad familiar (artículo 3) solo es relevante a efectos de calcular los ingresos mensuales: *“tendrá la consideración de unidad familiar aquel núcleo de convivencia compuesto por una sola persona o, en su caso, por dos o más, vinculadas por matrimonio u otra forma de relación estable análoga a la conyugal, por adopción, acogimiento o por parentesco de consanguinidad o afinidad hasta el cuarto o segundo grado respectivamente en relación al solicitante”*.

Según el artículo 5 *“no podrá otorgarse más de un Ingreso Aragonés de Inserción por unidad familiar”*.

C. CUANTÍA, DURACIÓN Y PRÓRROGA DE LA RENTA.

La cuantía es fijada cada año por la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, siendo actualmente de 491 euros para una unidad familiar unipersonal, añadiéndose un 0,3 de cuantía por el primer miembro extra, un 0,2 por los siguientes miembros hasta el cuarto inclusive y un 0,1 para el quinto y siguientes. En todo caso, se garantizará que, a partir de una unidad familiar compuesta por dos miembros con coeficiente corrector de alojamiento o de unidad familiar de tres miembros, la cuantía establecida será de 736 € (Disposición Adicional Undécima de la Ley 2/2018 de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón).

Además de estos incrementos por personas convivientes en la unidad familiar también se aplican coeficientes correctores (artículo 6 del Decreto) que aumentan la cantidad teniendo en cuenta:

- a) *Los gastos de alojamiento entendiéndose por tales los alquileres a excepción de los ya financiados por otros programas de carácter social, y la amortización de préstamos para vivienda, darán lugar a un incremento de la prestación económica en un 20 % de la cuantía que corresponde a la unidad familiar en función del número de miembros, regulada para cada año en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Aragón operando como límite del incremento, en todo caso, el gasto de alojamiento justificado.*
- b) *Los gastos de carácter continuado ocasionados por enfermedad grave y crónica o de larga duración, siempre que se justifique adecuadamente que no son objeto de reembolso por parte de entidades públicas o mutualidades sanitarias, darán lugar al incremento de la cuantía de la prestación en un 10 % de la cantidad que correspondería a una unidad familiar unipersonal, según la correspondiente Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Aragón, por cada uno de los miembros que padezca dicha situación, durante el tiempo en que ésta persista.*

Al igual que en el resto de las normativas analizadas, la cuantía a percibir se calcula en función a la diferencia entre la cuantía del Ingreso Aragonés de Inserción y el importe de los recursos de que mensualmente disponga la unidad familiar (artículo 6). Por tanto, la prestación es complementaria al resto de los ingresos de la unidad familiar, incluyendo los ingresos laborales.

Existe un límite máximo, que es el importe del Salario Mínimo Interprofesional.

Como se ha señalado, es importante el modo en que se determinan los recursos computables, para la cual el Decreto establece un sistema de cómputo de recursos (artículo 7) y de deducciones (artículo 8):

Recursos computables:

Se computará como recursos de la unidad familiar la suma de ingresos que anualmente perciban la persona o personas que la compongan en virtud de cualquier título.

Para el cálculo del importe anual de los distintos tipos de rendimientos de la unidad familiar se tendrán en cuenta las siguientes normas:

- a) La determinación de los recursos anuales por trabajo, prestación de desempleo, pensiones, subsidios y otras prestaciones periódicas se realizará mediante la elevación a cómputo anual de los ingresos que en el momento de la solicitud tengan derecho a percibir los miembros de la unidad familiar. No se tendrán en cuenta, para dicho cálculo, aquellos ingresos periódicos obtenidos con anterioridad a la solicitud cuyo derecho a percibir se haya extinguido en el momento de la misma.

La base para dicho cálculo estará constituida por la última cantidad percibida con anterioridad a la solicitud.

En el caso de ingresos por trabajo y prestación por desempleo, y aquellos otros cuya cuantía periódica sufra variaciones significativas, se tomará como base la media de las cantidades efectivamente percibidas durante los seis meses anteriores a la solicitud.

El rendimiento neto para estos ingresos se obtendrá deduciendo de los ingresos brutos el importe a que ascienden las cotizaciones satisfechas a la Seguridad Social y las cantidades abonadas por derechos pasivos y mutualidades de carácter obligatorio.

- b) Los rendimientos procedentes de actividades empresariales y profesionales se computarán cuando éstas se ejerzan en el momento de la solicitud, ajustándose al importe reflejado en la última declaración de la renta. Podrán aplicarse criterios correctores siempre que se acredite documentalmente una disminución en los ingresos de la actividad.

- A**
S
I
M
R
- c) Cuando se ostente cualquier derecho real sobre bienes muebles o inmuebles, susceptibles de producir rendimientos económicos, tendrán la consideración de recursos aquellos que efectivamente se perciban. Si no dieran lugar a ingresos efectivos se determinará la valoración de los mismos de conformidad con lo establecido en la normativa reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, exceptuándose la vivienda destinada al uso propio.
 - d) Quedan excluidas del cómputo de recursos las prestaciones económicas en materia de acción social referidas a ayudas de urgencia, becas de comedor y de estudio, becas para la atención en centros de Servicios Sociales Especializados y ayudas de emergencia puntual.
 - e) En lo no regulado por estos apartados se estará a lo dispuesto por la normativa tributaria.

En cuanto a las deducciones, el artículo 8 de Decreto 57/1994 establece:

Del total de los ingresos y rendimientos de la unidad familiar, se efectuarán las siguientes deducciones, teniendo en cuenta que no podrá aplicarse más de una sobre un mismo miembro de la unidad familiar:

- a) *En el caso de solicitantes que convivan con hijos menores de 25 años, se deducirá un 85 % de los ingresos de cada miembro de la unidad familiar, salvo de los obtenidos por el solicitante, su cónyuge o persona con relación análoga, en su caso, y descendientes de éstos.*
- b) *De los ingresos de los miembros de la unidad familiar menores de 25 años y mayores de 65 años se deducirá un 75 %.*
- c) *Por cada minusválido físico, psíquico o sensorial o persona en situación de dependencia en Grado III (gran dependencia) o II (dependencia severa), niveles 1 o 2, se deducirá el 50 % del Salario Mínimo Interprofesional anual vigente sobre el cómputo de los recursos anuales de la unidad familiar.*

Este sistema de deducciones permite aumentar la generosidad de la prestación sin subir la cuantía desembolsada por la administración, sino permitiendo a la unidad familiar tener mayores ingresos propios.

En cuanto a la duración, el artículo 9 dispone que se concederá por un periodo de un año, renovable tras una evaluación de los resultados alcanzado. En la renovación no es necesario volver a presentar la

documentación preceptiva de la solicitud, sino simplemente comunicar si se hubiera producido una modificación de las circunstancias y, en todo caso, los servicios sociales remitirán informe relativo al cumplimiento de las obligaciones de la persona beneficiaria.

D. RELACIÓN CON EL PROCESO DE INCLUSIÓN SOCIAL.

La filosofía del Ingreso Aragonés de Inserción es que el acceso a la prestación lleva aparejado el acceso a un Plan Individualizado de Inserción. Este Plan es de obligado cumplimiento e incluye medidas de carácter laboral para todas las personas de la unidad familiar que lo requieran. En todo caso, no constituye un requisito de acceso, sino una obligación para el mantenimiento de la ayuda. Las obligaciones son individualizadas para cada miembro de la unidad familiar, pues no parece oportuno la fijación de obligaciones acotadas y fijas. En caso de incumplimiento de sus obligaciones se pierde el derecho a la prestación, si bien, cuando la obligación solo sea imputable a uno de los miembros de la unidad familiar, se puede proponer una minoración de la cantidad proporcional a percibir.

Según el artículo 16, este Plan constituye el diseño del itinerario de inserción específico para cada unidad familiar, basado en el análisis previo de sus características y necesidades, así como en la selección de objetivos y la determinación de actividades con la finalidad de conseguir la integración social de los destinatarios del Ingreso Aragonés de Inserción.

La elaboración corresponde a los Servicios Sociales de Base, partirá de la realización de un diagnóstico de la situación familiar, social y laboral y de la definición y valoración de las necesidades y carencias de cada uno de los miembros de la unidad familiar.

Al menos deberá contener:

- a) El diagnóstico global de la unidad familiar.
- b) Los objetivos a conseguir.
- c) Las actividades a desarrollar por cada uno de los componentes de la unidad familiar, que constituyen los Acuerdos de Inserción.

Asimismo, deberá indicar los medios y recursos que la Administración tenga a disposición de las personas destinatarias del Ingreso Aragonés de Inserción para el mejor cumplimiento de los objetivos de inserción, la necesidad de intervención directa de otros y otras profesionales y la posibilidad y conveniencia de que alguno de los miembros de la unidad familiar participe en Proyectos de Inserción.

Los Acuerdos de Inserción constituyen la concreción del Plan Individualizado de Inserción en un documento que contiene las actividades y tareas que, con carácter de compromiso, deberán cumplir las personas destinatarias del Ingreso Aragonés de Inserción para lograr su implicación y participación en su propio proceso de normalización e inserción social. En los Acuerdos de Inserción se especificarán los plazos estipulados para la realización de dichas actividades, así como la determinación de la persona trabajadora social encargada de su seguimiento y evaluación.

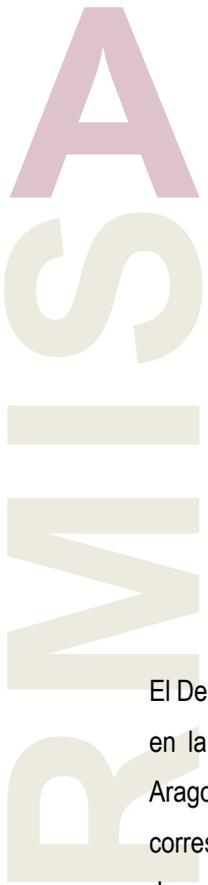
El Plan Individualizado de Inserción para alcanzar su finalidad incluirá, según proceda en cada caso, acciones dirigidas a:

- a) Apoyar el desarrollo personal, la convivencia y las relaciones familiares.
- b) Potenciar la educación y formación que permitan la adquisición y desarrollo de hábitos y actitudes, así como la incorporación de recursos personales, sociales y laborales.
- c) Facilitar los mecanismos que posibiliten el acceso al mercado de trabajo.

El artículo 19 deja clara la obligatoriedad del cumplimiento de los Acuerdos de Inserción, que será *“condición indispensable para conservar el derecho a la prestación económica”*, salvo supuestos excepcionales apreciados previo informe de los Servicios Sociales de Base.

Esta obligatoriedad también queda remarcada en el artículo 4, ya que las obligaciones de las personas titulares serán:

- a) Destinar el importe de la prestación económica a la finalidad para la que ha sido otorgada.
- b) Comunicar en el plazo máximo de quince días, las nuevas circunstancias que de conformidad con el presente Decreto pudieran dar lugar a la modificación, suspensión o extinción del derecho al Ingreso Aragonés de Inserción.
- c) Permitir y facilitar la labor de las personas designadas para evaluar su situación sin menoscabo de los derechos constitucionalmente reconocidos.
- d) Suscribir, en su caso, el Acuerdo de Inserción y participar en las actividades que en él se determinen con carácter personal, las cuales en modo alguno podrán suponer una forma de subempleo.
- e) No ejercer la mendicidad ni inducir a su práctica a los miembros de la unidad familiar.
- f) Escolarizar a las personas menores a su cargo que se encuentren en edad escolar obligatoria.

- 
- g) Reclamar cualquier derecho y ejercitar las acciones pertinentes para el cobro de aquellos créditos que pudieran corresponderle y de los que tenga conocimiento ya sea en virtud de título legal o convencional.
 - h) Reintegrar las cuantías indebidamente percibidas así como las devengadas a su favor como consecuencia de la concesión provisional.

E. TRAMITACIÓN, GESTIÓN Y CONTROL.

El Decreto 57/1994 diseñó un sistema de tramitación bastante sencillo que, a su vez, se simplificó aún más en la reforma del Decreto 125/2009. De esta forma, el procedimiento de reconocimiento del Ingreso Aragonés de Inserción se iniciará a solicitud de la persona interesada, mediante presentación de la correspondiente instancia, según modelo normalizado, en los Servicios Sociales Comarcales o Municipales de su residencia.

El propio Decreto señala la documentación que se debe aportar, la cual no es muy compleja:

- Fotocopia del D.N.I de todos los obligados a poseerlo y
- N.I.F. del solicitante.
- Fotocopia de las declaraciones del Impuesto sobre la Renta y sobre el Patrimonio de todos los miembros de la unidad familiar que tengan obligación legal de presentarlas y, en caso de no haberlas presentado, certificado en tal sentido de la Hacienda Pública.
- Manifestación responsable de ingresos y bienes actuales de la unidad familiar.
- Certificado de empadronamiento, con indicación de la antigüedad de inscripción en el Padrón del solicitante del Ingreso Aragonés de Inserción.
- Documento acreditativo de la situación laboral de los miembros de la unidad familiar mayores de 16 años.

Como se observa, se exige documentación sobre la situación laboral de los miembros de la unidad familiar, si bien no hay requisitos de carácter laboral para el acceso a la prestación. Esta documentación se pide porque, en todo caso, será tenida en cuenta en el Plan Individualizado de Inserción y los Acuerdos de Inserción que deberán incorporarse, de oficio y de forma preceptiva al expediente.

Los Servicios Sociales Comarcales o Municipales remitirán, en un plazo máximo de 15 días, la solicitud junto con los documentos mencionados, el Plan Individualizado de Inserción y los Acuerdos de Inserción a la Dirección Provincial del Instituto Aragonés de Servicios Sociales, que será el órgano competente para dictar resolución.

En la resolución que otorgue la prestación se determinarán los siguientes aspectos:

- Titularidad de la prestación.
- Cuantía mensual.
- El carácter provisional o definitivo de la concesión.
- Tiempo por el que se concede la prestación.
- Obligaciones como persona beneficiaria.
- Compromisos a los que se obligan los miembros de la unidad familiar en cumplimiento de los Acuerdos de Inserción, así como la obligación de realizar los que se pacten durante el período de concesión de la prestación.

4. CATALUÑA

La Comunidad Autónoma de Cataluña tiene una población de 7.600.065 habitantes, con una renta per cápita de 30.769 € y una tasa de paro según la EPA de 19,4 %. Según el Informe de Estado de la Pobreza de EAPN (EAPN 2019), el 13,6% de la población estaba en riesgo de pobreza y/o exclusión social (Tasa AROPE) en el año 2018. La tasa femenina es 2,9 puntos superior a la masculina.

La tasa de cobertura de la renta mínima se sitúa en un 10,4 %.

El sistema de rentas está recogido en la siguiente normativa:

- Ley 3/2018, de 23 de octubre, de modificación de la Ley 14/2017, de la renta garantizada de ciudadanía. (DOGC núm. 7734 publicado el 25/10/2018)
- Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía (DOGC núm. 7418 publicado el 24/07/2017).
- Decreto 78/2019, de 2 de abril, de creación y regulación de la Comisión de Gobierno de la Renta Garantizada de Ciudadanía. (DOGC núm. 7847 publicado el 04/04/2019)

- 
- Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico. (DOGC núm. 4691 publicado el 04/08/2006)

A. OBJETO Y ÁMBITO DE LA NORMA.

El objeto de la renta garantizada de ciudadanía es asegurar los mínimos de una vida digna a las personas y unidades familiares que se encuentran en situación de pobreza, para promover su autonomía y participación activa en la sociedad.

El artículo 2 define las características de esta renta como una prestación social de naturaleza económica y percepción periódica que se configura como una prestación garantizada de derecho subjetivo y que tiene como finalidad desarrollar la promoción de la persona y su empoderamiento y superar las condiciones que le han llevado a necesitar esta prestación.

El modelo catalán tiene la particularidad de que consta de dos prestaciones económicas:

- a) Una prestación garantizada, no condicionada, sujeta a los requisitos establecidos.
- b) Una prestación complementaria de activación e inserción, condicionada al compromiso de elaborar, y, en su caso, seguir, un plan de inclusión social o de inserción laboral, que tiene la finalidad de superar las condiciones que han llevado a necesitar la prestación y, por lo tanto, dejar la renta garantizada de ciudadanía.

Es decir, que para la activación laboral, se perciben 150 euros más condicionados al cumplimiento de planes de inserción. Según esta normativa, es obligación también de los poderes públicos, especialmente la Generalidad, destinar los recursos necesarios para que se lleven a cabo las prestaciones de servicio en forma de políticas activas necesarias vinculadas a los planes de inserción y de inclusión. Estos recursos deben facilitar itinerarios, acciones y servicios de inclusión e integración social para las personas que necesitan acompañamiento y apoyo de carácter social, así como políticas activas de empleo que garanticen el derecho de las personas a ser empleables. Estas actuaciones se consideran, a todos los efectos, prestaciones de servicio.

Por tanto, las dos prestaciones en que se divide la renta garantizada de ciudadanía tienen dos finalidades diferentes:

Prestación garantizada	Es una prestación económica periódica destinada a las personas y unidades familiares que no disponen de los ingresos que les garanticen los mínimos para una vida digna.
Prestación complementaria de activación e inserción	Es una prestación económica periódica, de carácter temporal, y tiene como finalidad la inclusión social o laboral. Es evaluable periódicamente, de forma individualizada, y está vinculada a la voluntad explícita de las personas beneficiarias de realizar las actividades de su plan de trabajo.

Si bien no parece directamente trasladable al ámbito andaluz, el concepto de prestación complementaria para la activación laboral es interesante, al ser un sistema relativamente sencillo de incentivar el empleo. Sin embargo, los sistemas de estímulos al empleo vasco y catalán son más avanzados.

B. REQUISITOS PARA ACCEDER A LA RENTA.

El artículo 7 de la Ley 14/2017 recoge los requisitos que se exigen a la persona solicitante, posteriormente se recogerán las excepciones en un cuadro:

- a) Ser mayores de veintitrés años.
- b) Estar empadronado/a en un municipio y residir legalmente en Cataluña.
- c) Tener residencia continuada y efectiva en Cataluña durante los veinticuatro meses inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud.
- d) No disponer de una cantidad de ingresos, rentas o recursos económicos considerada mínima para atender las necesidades básicas de una vida digna, de acuerdo con el importe correspondiente de la renta garantizada de ciudadanía en relación con el umbral de ingresos fijado por el indicador de renta de suficiencia de Cataluña.

RMIS A

- e) No ser beneficiarias de una prestación pública o privada de servicio residencial permanente de tipo social, sanitario o sociosanitario, y no estar internadas en un centro penitenciario en régimen ordinario o cerrado.

CUADRO RESUMEN DE REQUISITOS

REQUISITOS	EXCEPCIONES DEL REQUISITO
Ser mayores de veintitrés años	Dieciocho años si se encuentran en alguna de las situaciones siguientes: Tener a cargo personas menores o personas con discapacidad. Ser huérfanas de los dos progenitores. Haber sido víctimas de violencia machista en el ámbito del hogar. Cualquiera otra situación o circunstancia que se establezca por reglamento.
Estar empadronado en un municipio y residir legalmente en Cataluña.	Este requisito no se aplica a las mujeres que tienen permiso de residencia por reagrupamiento familiar y lo pierden como consecuencia de divorcio o separación, ni a los catalanes regresados.
Tener residencia continuada y efectiva en Cataluña durante los veinticuatro meses inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud, sin perjuicio de lo establecido por el artículo 23.2.b (prevención del efecto llamada). No se tienen en cuenta para el cómputo de este período las ausencias justificadas inferiores a un mes.	
No disponer de una cantidad de ingresos, rentas o recursos económicos considerada mínima para atender las necesidades básicas de una vida digna, de acuerdo con el importe correspondiente de la renta garantizada de ciudadanía en relación con el umbral de ingresos fijado por el indicador de renta de suficiencia de Cataluña. La situación de insuficiencia de ingresos y recursos debe darse, como mínimo, durante los seis meses inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud de la renta garantizada de ciudadanía y debe	

<p>continuar existiendo mientras se tramita el procedimiento de concesión y se percibe la prestación.</p>	
<p>No ser beneficiarias de una prestación pública o privada de servicio residencial permanente de tipo social, sanitario o sociosanitario, y no estar internadas en un centro penitenciario en régimen ordinario o cerrado.</p>	<p>Pueden acceder a la renta garantizada de ciudadanía, si siguen un plan de trabajo vinculado a un proceso de emancipación y apoderamiento, con un pronóstico de salida en un plazo de no más de doce meses, de acuerdo con el correspondiente informe de los y las profesionales del trabajo social y de apoyo social al servicio residencial, las personas que se hallen en alguna de las siguientes circunstancias:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Personas sin hogar. – Mujeres víctimas de violencia machista. – Personas beneficiarias de una prestación pública o privada de servicio residencial permanente de tipo social, sanitario o sociosanitario.

Como particularidad, la Ley catalana fija de forma muy clara algunos casos concretos en los que no se tendrá derecho a la renta:

- a) Las personas que han cesado voluntariamente en su actividad laboral dentro de los doce meses anteriores a la solicitud de la prestación.
- b) Las personas afectadas por un despido o por otra situación análoga cuando tengan derecho a una indemnización o prestación equivalente. En cualquier caso, estas personas tienen derecho a la concesión provisional de la renta garantizada de ciudadanía hasta que perciban la indemnización laboral. Una vez percibida la indemnización, deben devolver las prestaciones de la renta garantizada de ciudadanía como máximo hasta el importe de la prestación que han percibido, sin perjuicio de actualizar la solicitud de acceso a la renta garantizada de ciudadanía si se cumplen los requisitos.
- c) Las personas que han percibido dentro de los últimos cinco años cualquier prestación pública declarada indebida por resolución administrativa firme, por causas que les son atribuibles. Para poder volver a solicitar la renta garantizada de ciudadanía en esta circunstancia debe haber transcurrido, como mínimo, un año desde la presentación de la solicitud denegada.
- d) Las personas que no han interpuesto una reclamación judicial en relación con una pensión de alimentos o compensatoria a la que tienen derecho pero que no perciben, a excepción de los casos determinados por reglamento.
- e) Las personas o unidades familiares que disponen de bienes muebles o inmuebles suficientes cuyo valor o rendimientos aseguran los mínimos de una vida digna según lo dispuesto por la presente ley, a excepción de la vivienda habitual.

Finalmente, la Ley también regula los supuestos de acceso en caso de especial necesidad:

“Tienen derecho a la renta garantizada, excepcionalmente, las personas que no cumplen los requisitos establecidos, pero en las que concurren circunstancias extraordinarias por las que se encuentran en una situación de especial necesidad. Estas excepciones deben establecerse por reglamento y requieren el informe técnico preceptivo y favorable de los servicios sociales públicos competentes y el órgano técnico de gestión de la renta garantizada de ciudadanía”.

En cuanto a las obligaciones, se distingue entre unas obligaciones generales para todas las personas perceptoras de renta, y unas obligaciones concretas para los casos en los que se percibe la renta

complementaria de activación e inserción. Las personas beneficiarias de la prestación complementaria de activación e inserción tienen las siguientes obligaciones:

- a) Firmar el compromiso de seguir, y cuando sea ofrecido, acordar, suscribir y cumplir, el plan individual de inserción laboral o de inclusión social.
- b) Encontrarse disponibles para trabajar, salvo:

Las personas que tienen reconocida la condición de persona con discapacidad con un grado igual o superior al 65 %.

Las personas que, según el organismo encargado de la gestión de la prestación, en colaboración, si procede, con los servicios sociales municipales, y teniendo en cuenta el criterio de estos servicios, no se encuentran en situación de incorporarse al mercado laboral a corto o medio plazo.

La disponibilidad para el empleo conlleva la obligación de estar inscrito como demandante de empleo, de no rechazar una oferta de trabajo adecuada, de acuerdo con lo establecido por la normativa sobre la prestación por desempleo, de no causar baja voluntaria en un puesto de trabajo y de no solicitar la excedencia voluntaria.

Es interesante, como manera de simplificar trámites, que el compromiso de cumplir el plan individual de inserción laboral solo se exigirá a aquellas personas que perciban el complemento de activación.

C. CUANTÍA, DURACIÓN Y PRÓRROGA DE LA RENTA.

Cataluña cuenta con un indicador independiente para calcular su Renta, que es el indicador de renta de suficiencia. De este modo, el artículo 18 establece que el importe máximo de la prestación económica de la renta garantizada de ciudadanía, y el umbral de ingresos para percibir la prestación, incluida la cantidad correspondiente a la prestación complementaria de activación e inserción, es, cuando se trate de una unidad familiar de un solo miembro, del 100 % de la cuantía del indicador de renta de suficiencia de Cataluña.

En el caso de que la unidad familiar del titular de la prestación de la renta garantizada de ciudadanía conste de dos miembros, el importe máximo mensual, incluida la cantidad correspondiente a la prestación

A complementaria de activación e inserción, es del 150 % de la cuantía del indicador de renta de suficiencia de Cataluña, salvo cuando el titular de la unidad familiar monoparental compatibiliza la prestación con el trabajo a tiempo parcial, en que el segundo miembro percibe, inicialmente, el importe fijado por el apartado.

En caso de que la unidad familiar del titular de la prestación de la renta garantizada de ciudadanía conste de más de dos miembros, se incrementa el importe máximo mensual en cien euros por miembro, hasta el quinto miembro.

M La prestación complementaria de activación e inserción tiene un importe mensual de ciento cincuenta euros, y se modifica en la misma proporción en que varíe el indicador de renta de suficiencia de Cataluña vigente en cada momento. Solo tienen derecho a esta cantidad los titulares y personas beneficiarias que suscriban el compromiso de seguir el plan de inserción laboral o de inclusión social y cumplan las actividades detalladas en el plan de trabajo. El cumplimiento del plan es evaluable periódicamente y de forma individualizada.

B El importe total de la prestación económica de la renta garantizada de ciudadanía no puede exceder en ningún caso del 182 % del indicador de renta de suficiencia de Cataluña vigente en cada momento ni puede ser inferior al 10 % de este indicador.

En cuanto al tiempo de percepción, la prestación es de carácter indefinido y se concede por periodos de dos años. Las personas tienen derecho a percibir la prestación económica de la renta garantizada de ciudadanía por todo el tiempo en el que se acredite la situación de necesidad y se cumplan los requisitos establecidos por el artículo.

El derecho a percibir la prestación garantizada de ciudadanía debe renovarse, obligatoriamente, mediante una resolución de prórroga, cada dos años, sin perjuicio de la obligación permanente de la persona titular o beneficiaria de notificar cualquier modificación de la situación que ha generado el derecho y de la facultad de las administraciones públicas responsables de realizar las pertinentes comprobaciones en cualquier momento.

Son compatibles con la percepción de la prestación económica de la renta garantizada de ciudadanía, y no computan como ingresos para determinar el umbral económico, las prestaciones económicas, públicas y privadas de dependencia, de becas escolares de comedor y transporte, de urgencia para evitar desahucios, de becas públicas para estudios (de bachillerato o universitarias), y las que existan o se puedan establecer con la finalidad explícita de complementar la renta garantizada de ciudadanía.

Los perceptores de ayudas y prestaciones estatales de desempleo y para el empleo y los perceptores de pensiones contributivas y no contributivas de la seguridad social no tienen, en principio, derecho a la prestación económica de la renta garantizada de ciudadanía, sin perjuicio de lo regulado por la disposición adicional tercera sobre los supuestos de complementariedad, que ha regulado un sistema para complementar las prestaciones estatales hasta la cuantía de la renta garantizada.

D. RELACIÓN CON EL PROCESO DE INCLUSIÓN SOCIAL.

El acuerdo de inclusión social se exige únicamente a quienes reciben la prestación complementaria. El artículo 20 establece que:

“Los titulares de la prestación complementaria de activación e inserción de la renta garantizada de ciudadanía deben acordar y suscribir un acuerdo de inclusión social o laboral que defina las acciones específicas adaptadas a las necesidades de cada miembro de la unidad familiar para prevenir el riesgo o la situación de exclusión.

El acuerdo debe determinarse para cada persona atendiendo a sus características, necesidades y posibilidades específicas, y debe evitarse incluir en el mismo actuaciones o medidas innecesarias a fin de fomentar la autonomía de los beneficiarios.

El acuerdo debe incluir medidas sociales, formativas, laborales, educativas, de salud o de vivienda, entre otras. Asimismo, puede contar con la participación de las entidades de iniciativa social para desarrollarlo.

Las administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias en materia de formación y empleo, deben impulsar y aplicar medidas orientadas a favorecer y facilitar la incorporación al empleo de personas o grupos que, por sus características, no puedan o tengan dificultades para acceder al empleo en condiciones de igualdad, especialmente las personas destinatarias de la renta garantizada de ciudadanía.

Los servicios de las administraciones públicas tienen la responsabilidad de asegurar el volumen y la calidad de los servicios asociados a los planes de inclusión en función de sus competencias.”

La prestación complementaria de activación e inserción se percibe desde el inicio del derecho a la prestación, junto con la prestación garantizada y no condicionada, con la suscripción del correspondiente compromiso. La prestación es objeto de revisión al cabo de doce meses y se determina su continuidad en función de los informes preceptivos.

El incumplimiento por parte de las administraciones públicas competentes de la obligación de proponer el correspondiente plan individual de inserción laboral o de inclusión social no puede conllevar la pérdida de la prestación económica por parte de la persona titular o de las personas beneficiarias que puedan acceder a la misma. Si el incumplimiento es imputable a la persona titular o beneficiaria, se extingue esta prestación, sin perjuicio del derecho a volver a solicitarla al cabo de doce meses.

En caso de que una persona destinataria de la renta garantizada de ciudadanía acceda a un puesto de trabajo a jornada completa, continúa percibiendo la prestación complementaria de activación e inserción durante seis meses.

La renta garantizada de ciudadanía es compatible y complementaria con las rentas del trabajo a tiempo parcial, cuando los ingresos sean inferiores al umbral del indicador de renta de suficiencia de Cataluña.

E. TRAMITACIÓN, GESTIÓN Y CONTROL.

La gestión se reparte entre los servicios de empleo y los de servicios sociales:

La recepción de las solicitudes de las prestaciones, la elaboración y el acuerdo del plan de inserción laboral y la orientación y el seguimiento de este plan corresponden al servicio público competente en materia de empleo.

La elaboración y el acuerdo del plan de inclusión social y la orientación y el seguimiento de este plan corresponden a los servicios públicos competentes en materia de servicios sociales.

La gestión económica y la administrativa, entre otras, y la resolución, suspensión, retirada y pago de la prestación corresponden al órgano correspondiente del departamento competente en materia de prestaciones sociales que determine el Gobierno.

La gestión de la planificación, la evaluación y la orientación se realiza mediante una comisión interdepartamental creada por el Gobierno.

Además, se crea un órgano específico de seguimiento.

En el plazo de cinco meses a contar desde la entrada en vigor de la presente ley debe crearse por decreto una comisión de gobierno de la renta garantizada de ciudadanía integrada, de forma paritaria, por representantes de la Administración de la Generalidad y por las organizaciones sindicales y empresariales

más representativas de Cataluña, entidades del tercer sector, entidades representativas del trabajo social y entidades representativas del mundo local, con el voto de calidad de la persona titular del departamento competente en la materia. Esta comisión debe reunirse trimestralmente.

La comisión lleva a cabo funciones de evaluación y seguimiento de la aplicación y el funcionamiento de la renta garantizada de ciudadanía. Concretamente, las siguientes:

- a) Analizar la evolución de los expedientes, el comportamiento en la demanda y los efectos sobre el mercado de trabajo, y, específicamente, la compatibilidad de la renta garantizada de ciudadanía con las rentas del trabajo a tiempo parcial, para informar sobre el proceso de generalización con todas las rentas de trabajo derivadas de contratos a tiempo parcial.
- b) Evaluar el posible efecto llamada que se haya producido y, en su caso, constatar que ha habido un incremento de como mínimo un 10 % de nuevas solicitudes de la renta garantizada de ciudadanía de personas recién censadas en Cataluña. Si es así, informar favorablemente para que se amplíe el requisito de residencia previa hasta un total de treinta y seis meses. En este caso, se habilita al Gobierno para que por reglamento pueda ampliar el período de veinticuatro meses de residencia legal hasta treinta y seis meses, para tener derecho a la prestación.
- c) Evaluar la tasa de cobertura de la prestación sobre el conjunto de la población y su suficiencia económica.
- d) Revisar, a la vista del Mapa de prestaciones sociales de Cataluña, el conjunto de prestaciones económicas y de servicios existentes para realizar la necesaria racionalización y simplificación de las prestaciones existentes, y, en su caso, elaborar los informes que considere pertinentes.

5. CASTILLA Y LEÓN

La Comunidad Autónoma de Castilla y León tiene una población de 2.409.164 habitantes, con una renta per cápita de 24.397 € y una tasa de paro según la EPA de 11,76 %. Según el Informe de Estado de la Pobreza de EAPN (EAPN 2019), el 19,5% de la población estaba en riesgo de pobreza y/o exclusión social (Tasa AROPE) en el año 2018, con muy poca diferencia entre sexos.

La tasa de cobertura de la renta mínima se sitúa en un 9,9%.

El sistema de rentas está recogido en la siguiente normativa:

- Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León.
- Decreto 61/2010, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y aplicación de la Ley 7/2010, de 30 de agosto, por la que se regula la renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León.

A. OBJETO Y ÁMBITO DE LA NORMA.

El objeto de la ley es determinar las condiciones de acceso y disfrute del derecho subjetivo a la renta garantizada de ciudadanía, reconocido en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, a las personas y familias que se encuentren en situación de exclusión social o en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión social en Castilla y León. El fin de la renta garantizada de ciudadanía es proporcionar los medios y apoyos necesarios para atender las necesidades básicas de subsistencia y promover la integración de quienes se encuentren en situación de exclusión social. Dicha integración se facilitará mediante el apoyo económico y a través de las actuaciones que se determinen en el proyecto individualizado de inserción.

Como se observa no se recoge el sistema de doble derecho, sino que se habla únicamente del derecho a una prestación económica, eso sí, con el apoyo de un proyecto individualizado de inserción.

La renta garantizada de ciudadanía se concibe como una prestación social, de naturaleza económica y percepción periódica, que se configura básicamente como renta familiar. Es subsidiaria respecto a cualquier prestación, contributiva o no contributiva, así como de cualesquiera otros regímenes o sistemas públicos de protección, constituyendo la última red de protección, a salvo de las excepciones establecidas para los supuestos de complementariedad.

La renta garantizada de ciudadanía es complementaria, hasta el importe que de ésta corresponda percibir en su caso, respecto de los ingresos y prestaciones económicas a que pudiera tener derecho cualquiera de las personas integrantes de la unidad familiar o de convivencia, excepto para la persona solicitante o titular de la prestación de renta garantizada cuando sea titular de prestaciones que procedan de las acciones protectoras de la Seguridad Social, en cualquiera de sus modalidades contributiva o no

contributiva, o de cualesquiera otros regímenes o sistemas públicos de protección, en cuyo caso será incompatible.

No obstante, la prestación de renta garantizada será compatible, con carácter complementario, para su solicitante o titular con la percepción de prestaciones derivadas de la suspensión del contrato de trabajo por maternidad o paternidad, o por riesgo durante el embarazo, las derivadas de incapacidad temporal durante el desarrollo de actividad laboral, así como las prestaciones por hijo a cargo, en los casos en los que el sujeto causante sea el hijo. Asimismo, también será compatible para su solicitante o titular, con carácter complementario, hasta el 80% del indicador público de renta de efectos múltiples vigente para cada ejercicio económico (IPREM) con la percepción de prestaciones por desempleo, subsidio de desempleo, Programa de Renta Activa de Inserción (RAI), Programa de activación para el Empleo (PAE), Programa Personal de Integración y Empleo (PIE), Programa de Recualificación Profesional (PREPARA) u otras de análoga naturaleza que normativamente se determinen. Igualmente, la prestación de renta garantizada será compatible para su persona titular, con carácter complementario, hasta el 80% del indicador público de renta de efectos múltiples vigente para cada ejercicio económico (IPREM), con la percepción, a la finalización de la actividad laboral, de la prestación o subsidio de desempleo de importe igual a la cuantía básica de renta garantizada de ciudadanía.

Esta distinción entre prestaciones compatibles e incompatibles solo se da en la Ley de Castilla y León, mientras que en el resto de normativas, se admite una complementariedad basada en los ingresos finales que se perciben. Es decir, la renta complementa a todas aquellas prestaciones de las que se disponga, hasta llegar a la cuantía que funciona como umbral de entrada.

En Castilla y León se ha establecido de forma pormenorizada un catálogo de prestaciones compatibles e incompatibles. Esta opción normativa es excesivamente compleja y añade nuevas cargas a las personas administradas y a la Administración, por lo que no se considera buena idea su adopción. Se entiende que la RMISA debe ser compatible con cualesquiera otras prestaciones o ingresos, hasta la cuantía de la RMISA que le pudiera corresponder, independiente del origen de dichos ingresos económicos. Se trata de establecer un suelo mínimo de ingresos salvo con las que son incompatibles expresamente con la RMISA.

El reconocimiento de la renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León está condicionado a la concurrencia de los requisitos y condiciones exigidos y a la suscripción, siempre que proceda, del proyecto individualizado de inserción.

A
S
I
M
B
R

Su percepción se mantendrá en tanto persista la concurrencia de los requisitos y condiciones exigidos, permanezcan las circunstancias que dieron lugar a su reconocimiento y se cumplan las obligaciones y compromisos genéricos y los específicos que, en su caso, se determinen en el proyecto individualizado de inserción.

B. REQUISITOS PARA ACCEDER A LA RENTA.

La normativa establece que son personas destinatarias de la prestación la persona titular de la renta garantizada de ciudadanía, a quien se le reconoce el derecho a ésta, y, en su caso, el resto de personas que, junto a ella, integran la unidad familiar, estableciendo requisitos para las distintas personas destinatarias, con diversas excepciones que se recogen en las tablas resumen a continuación:

CUADRO RESUMEN DE REQUISITOS PERSONAS TITULARES

REQUISITOS PERSONAS TITULARES	EXCEPCIONES DEL REQUISITO
Tener domicilio, estar empadronada y residir legalmente en algún municipio de la Comunidad de Castilla y León, al menos, con un año de antelación a la presentación de la solicitud.	Emigrantes castellanos y leoneses retornados, mujeres víctimas de violencia de género, situaciones de necesidad extrema sobrevenida y extranjeros refugiados o con solicitud de asilo en trámite y los que tengan autorizada su estancia por razones humanitarias.
Edad entre 25 y la que permita el acceso a prestaciones contributivas o no contributivas.	Personas menores de 25 con ciertas características, personas menores que, no habiendo estado bajo la acción protectora de la Administración durante su minoría de edad, están atendidos en centros específicos para jóvenes sin recursos, mujeres víctimas de violencia de género que sean personas menores emancipadas o mayores de edad, personas menores emancipadas y mayores de edad cuando los miembros de su familia de origen, con quienes conviven, ingresen en un centro que cubra sus necesidades básicas, y mayores de 65 cuando sean emigrantes retornados sin derecho a pensión.
Carecer de medios económicos o patrimoniales.	
No ser perceptora de prestaciones públicas.	Salvo las excepciones que se establecen para las mujeres víctimas de violencia de género y los supuestos de complementariedad establecidos en la normativa.
No residir, con carácter general, en centros que atiendan las necesidades básicas de subsistencia, con determinadas excepciones.	<p>Mujeres que residan en centros de acogida para víctimas de violencia de género o abandono familiar o en otros centros específicos destinados a la atención de problemáticas sociales asociadas a las referidas situaciones.</p> <p>Personas usuarias de viviendas u otros recursos residenciales de apoyo a la inserción destinados a indomiciliados y transeúntes y tengan cubiertas en ellos, con carácter temporal, sus necesidades de subsistencia.</p> <p>Jóvenes que hayan estado bajo la guarda de la administración como medida protectora y residan temporalmente en centros o en viviendas de transición.</p>

CUADRO RESUMEN DE REQUISITOS UNIDAD FAMILIAR

REQUISITOS UNIDAD FAMILIAR	EXCEPCIONES DEL REQUISITO
Carecer de medios para atender sus necesidades básicas de subsistencia.	
Haber solicitado todas las prestaciones a las que pudiera tener derecho.	
Inscripción como demandante de empleo	Miembros que estén cursando una actividad formativa reglada. Cuidadores de personas dependientes beneficiarias de la prestación económica de cuidados en el entorno familiar. Los casos en que así lo indique el informe social.
Que menores en edad de cursar enseñanzas obligatorias estén escolarizados.	
Residencia legal y domicilio en Castilla y León.	
Que haya transcurrido el plazo de 6 meses desde la extinción de la renta por incumplimiento de obligaciones.	
En los casos de haber sido condenado por delitos contra la vida o la libertad sexual. Haber satisfecho la responsabilidad civil establecida en la sentencia.	

La prestación de renta garantizada nace en un momento de crisis económica que hizo necesario que prestaciones ya existentes en esta Comunidad Autónoma como era el Ingreso Mínimo de Inserción, destinado a proporcionar ingresos a quienes carecían de un mínimo que diera cobertura a las necesidades básicas de subsistencia, se adaptaran a las necesidades de la sociedad en ese momento teniendo en cuenta la coyuntura socio-económica existente en el año 2010, fecha en la que se pone en marcha la nueva prestación.

Los requisitos y exigencias de la antigua prestación se adaptaron a las necesidades del momento y a las características de la sociedad que regían la convivencia de la ciudadanía de Castilla y León. Esto supuso que algunos requisitos que ya se exigían para acceder a la antigua prestación (edad mínima para acceder, residencia, demanda de empleo...), se mantuvieran, pero otros se vieron modificados por la necesidad de establecer una diferenciación entre las unidades familiares en función de las necesidades que estas presentaban.

La normativa castellanoleonesa establece un catálogo demasiado extenso de requisitos, lo cual dificulta la accesibilidad de la prestación y la comprobación de los requisitos por parte de los órganos tramitadores. No parece ser un buen modelo a imitar en Andalucía y supone el sistema de requisitos más complejo y restrictivo de los analizados. Hay que hacer notar, sin embargo, que incluso siendo el sistema más restrictivo estudiado no se exige el requisito de inscripción como demandante de empleo no ocupado/a. Ésta es una característica única de la normativa andaluza que todos los datos existentes indican que habría que eliminar.

C. CUANTÍA, DURACIÓN Y PRÓRROGA DE LA RENTA.

El indicador de referencia para el cálculo de la cuantía es el Indicador Público de Renta de efectos Múltiple (IPREM). Se establecen varias cuantías, una cuantía básica (80% IPREM) y complementos en función del número de miembros de la unidad familiar, es decir, la cuantía de la prestación se adecúa a las necesidades de la unidad familiar. El máximo a percibir es un 130% del IPREM.

Para la determinación de la cuantía de la prestación se tienen en cuenta los ingresos de la unidad familiar o de convivencia, estos ingresos se complementarán hasta la cuantía mensual que corresponda en función de los miembros.

Además, se atiende a otras situaciones como la tenencia de la vivienda, ya que para la determinación de la cuantía de las unidades familiares que cuenten con ingresos pueden tenerse en cuenta los gastos derivados del alquiler o adquisición de vivienda protegida si están debidamente acreditados. En este sentido es interesante reseñar el artículo 18, que permite incrementar la cuantía para gastos de vivienda, prestación de alimentos o pensión compensatoria:

“Artículo 18. Incrementos en la cuantía de la prestación.

1. Cuando exista una unidad familiar o de convivencia que cuente con ingresos que deban ser computados para la determinación final de la cuantía y se satisfagan periódicamente cantidades en concepto de arrendamiento de vivienda habitual o en concepto de adquisición de vivienda protegida de promoción directa, la cuantía de la prestación se incrementará por las cantidades satisfechas por este motivo hasta el máximo que, en cada caso, corresponda de acuerdo con lo establecido en el presente título. En estos casos, la unidad familiar deberá estar al corriente del pago, según el caso, del alquiler o de la cuota hipotecaria, durante el tiempo que sea beneficiaria de la prestación.

2. Cuando una unidad familiar o de convivencia, que cuente con ingresos que deban ser computados para la determinación final de la cuantía, satisfaga periódicamente cantidades en concepto de prestación de alimentos y/o pensión compensatoria, la cuantía de la prestación se incrementará por las cantidades satisfechas por este motivo hasta el máximo que, en cada caso corresponda.”

En Castilla y León la renta garantizada de ciudadanía se configura como un derecho subjetivo por lo que se garantiza el mantenimiento de la prestación a las personas y familias mientras se encuentren en situación de exclusión social o de vulnerabilidad o riesgo de exclusión social.

No se trata de una prestación muy generosa, siendo la segunda más baja de las analizadas después de la andaluza. Sin embargo, es interesante su carácter indefinido y su sistema de aumentos por gastos de vivienda, prestación de alimentos o pensión compensatoria.

D. RELACIÓN CON LOS PROCESOS DE INCLUSIÓN.

La finalidad de la renta garantizada de ciudadanía es proporcionar los medios y apoyos necesarios para atender las necesidades básicas de subsistencia y promover la integración de quienes se encuentran en

situación de exclusión social. Esta integración se tiene que facilitar mediante el apoyo económico y a través de las actuaciones que se determinen en el proyecto individualizado de inserción (PII).

Tanto desde la Consejería de Empleo como desde la propia Gerencia de Servicios Sociales se promueven acciones dirigidas a la formación y a la contratación de las personas que se encuentran en grave riesgo de exclusión social. El colectivo de las personas receptoras de Renta Garantizada de Ciudadanía es prioritario a la hora de planificar intervenciones dentro del ámbito laboral.

Corresponde al Servicio Público de Empleo de Castilla y León la elaboración de programas de integración laboral para las personas destinatarias de la prestación de carácter general y, específicamente, para aquellos que se encuentren en situación de exclusión social calificada como coyuntural.

En los Planes de Empleo Local de la Consejería de Empleo existen líneas que se concretan en la concesión de subvenciones directas a municipios para la contratación de personas beneficiarias de renta garantizada, además de convocatorias para la contratación de personas beneficiarias de renta garantizada por Entidades sin ánimo de Lucro y Empresas de Inserción.

Desde la Gerencia de Servicios Sociales se llevan a cabo una serie de actuaciones con las que se pretende dar respuesta individualizada a las necesidades de formación, orientación y acompañamiento en el proceso de inserción de las personas beneficiarias de renta garantizada, a través de su participación en itinerarios que faciliten su formación o permitan mejorar sus oportunidades de empleo.

La normativa de renta garantizada establece una serie de obligaciones generales para todas las personas beneficiarias entre las que está cumplir el compromiso genérico de participación activa para superar la situación de necesidad y destinar la prestación a la finalidad para la que fue concedida. Además, la obligación de no rechazar ofertas de trabajo, así como mantener la inscripción como demandante de empleo. A su vez, ha de participar en los itinerarios de formación que se le propongan desde las distintas Administraciones o departamentos administrativos ya que se diseñan específicamente para el colectivo con el objetivo de facilitar su incorporación al mundo laboral lo antes posible, y en caso de que esto no ocurra, se adquieran de nuevo las habilidades laborales necesarias para que se puedan incorporar en cualquier momento a un trabajo normalizado.

El proyecto Individualizado de Inserción es la expresión formal del itinerario programado para la consecución de la integración social de las personas destinatarias de la prestación, definiendo el conjunto de obligaciones y compromisos que han de ser suscritos por la solicitante en relación con las actuaciones que se entienden necesarias para superar la situación de exclusión social en la que se encuentran.

Para las situaciones de exclusión coyuntural, que son aquellas en las que las personas destinatarias se encuentran en una situación de carencia o insuficiencia temporal de recursos económicos para cubrir sus necesidades básicas de subsistencia, el proyecto individualizado (PII genérico) establecerá una serie de actividades orientadas a superar la situación temporal de necesidad, así como el compromiso genérico vinculado a la formación y a la búsqueda activa de empleo que sirva para alcanzar la inserción.

Para las situaciones de exclusión estructural, que son aquellas en las que las personas destinatarias carecen de recursos necesarios para atender las necesidades básicas de subsistencia y se encuentran en un estado de dificultad personal y social motivado por concurrir en su origen otros factores sociales (antiguos IMIS, intervenciones en materia de protección de menores, dificultades asociadas a la edad, pertenencia a colectivos con necesidades específicas adicionales, etc.), los expedientes incorporan un PII específico que aborda todas aquellas situaciones que a mayores presentan las unidades familiares y que dificultan gravemente su inclusión social como son: desajustes en la convivencia, problemas en el ejercicio de los roles parentales, situaciones de adicción, de violencia de género, graves problemas de salud, etc. Y donde se concretan objetivos dirigidos a superar la situación de necesidad de la unidad familiar y lograr su normalización e integración social. Para la consecución de los objetivos se recogen una serie de acciones que se compromete a realizar la persona beneficiaria de la prestación. Son los Centros de Acción Social (CEAS) los encargados de la elaboración, desarrollo y seguimiento del PII. Este proyecto implica la intervención en distintos niveles que van del personal, familiar, socio-comunitario y socio-laboral

La distinción entre situaciones de exclusión coyuntural y estructural parece el hallazgo de mayor valor dentro de la normativa castellanoleonesa. De este modo se racionalizan los recursos públicos y no se exigen planes complejos de intervención a unidades familiares relativamente “integradas” que sufren una carencia temporal de ingresos. Andalucía debería incorporar algún sistema parecido que disminuyera la carga burocrática en la realización de los Planes de inclusión sociolaboral.

E. TRAMITACIÓN, GESTIÓN Y CONTROL.

Los criterios que sigue el procedimiento son los de simplificación, coordinación interadministrativa e interdepartamental y gestión telemática. Las principales fases del procedimiento de tramitación de las solicitudes de renta garantizada de ciudadanía son:

- Presentación, grabación de solicitudes y comprobación de documentación

- 
- Valoración económica
 - Clasificación (entre exclusión estructural y coyuntural)
 - Valoración social (si es estructural)
 - Resolución

La gestión de la renta garantizada de ciudadanía exige la participación de distintas unidades administrativas pertenecientes a distintas Administraciones Públicas.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma, la tramitación de los expedientes de renta garantizada se realiza por los servicios centrales y periféricos de la Administración de la Comunidad y por otra parte, en el ámbito Local, los Centros de Acción Social (CEAS) de las Corporaciones Locales realizan funciones de información de la prestación, colaboran en la gestión, son los encargados de realizar la valoración social de los expedientes y la elaboración y seguimiento del proyecto individualizado de inserción (PII) en las situaciones de exclusión social estructural. Es decir, solo participan los servicios sociales cuando hay exclusión estructural, si no, en caso de exclusión coyuntural, simplemente se incluye el compromiso genérico vinculado a la formación y a la búsqueda activa de empleo que sirva para alcanzar la inserción.

La aplicación informática para la tramitación de expedientes de renta garantizada de ciudadanía está conectada a otras bases de datos de la Gerencia de Servicios Sociales (SAUSS) que contienen información sobre intervenciones con las familias a nivel de servicios sociales, información sobre personas en posible situación de riesgo que facilita la clasificación de los expedientes como estructurales o coyunturales. Hay también una conexión directa entre las bases de datos de la aplicación de renta garantizada y la relativa a las demandas de empleo, de tal manera que se obtiene respuesta de manera inmediata con información real sobre fecha de última demanda de empleo y lugar de inscripción. Existe además a posibilidad de obtener de forma inmediata el histórico de cualquier persona relacionado con su inscripción como demandante de empleo.

Por otro lado, se ha abordado un proceso de simplificación administrativa vinculado a la gestión de los expedientes, recabando información para verificar el cumplimiento de requisitos a través del acceso a plataformas de interoperabilidad de la Junta de Castilla y León y otras bases de datos de la AEAT, TGSS, Dirección General de Tráfico del Ministerio del Interior etc. Además, se ha introducido la firma digital de determinados documentos y se trabaja en un proceso de registro electrónico.

La evaluación de resultados para comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos y la finalidad que se persigue con el abono de la prestación se hace de forma continuada. Los expedientes están sometidos a numerosos cambios en las circunstancias económicas y personales que se pueden detectar de oficio o a

instancia de parte, por la obligación que tienen las personas beneficiarias de comunicar la variación de sus circunstancias.

Al configurarse la renta garantizada como un derecho subjetivo implica la necesidad de garantizar en todo momento el procedente cumplimiento de la finalidad de la prestación a través del adecuado seguimiento de la misma. La actuación administrativa no se ciñe solamente a la resolución de la prestación, sino que ha de velar, mediante el adecuado seguimiento, para que quienes continúan percibiendo la prestación cumplan con los requisitos y obligaciones establecidos en la normativa y la prestación se destine a la finalidad para la que se concedió.

El seguimiento puede ser:

- Seguimiento técnico llevado a cabo por los y las profesionales de los CEAS: se centra en la comprobación y seguimiento de los compromisos y obligaciones establecidos en el PII.
- Seguimiento administrativo: Los órganos de gestión efectúan el seguimiento continuado de la prestación mientras las personas beneficiarias perciban la prestación, la permanencia o modificación de las condiciones y requisitos que justificaron la concesión de la prestación.

Las actuaciones de seguimiento pueden dar lugar a la modificación, suspensión o extinción de la prestación.

Las revisiones de los expedientes de renta garantizada de ciudadanía obedecen a cambios en las circunstancias socioeconómicas no solo de la persona titular, también del resto de personas integrantes de la unidad familiar o de convivencia (cambios de domicilio, llegada de nuevos miembros de la unidad familiar o abandono de los existentes, bajas y altas de actividad laboral, modificación de ingresos etc.). El cambio de circunstancias requiere la actualización continua de los expedientes y, en consecuencia, iniciar procedimientos de revisión con todas sus fases.

Por otro lado, en el ámbito de la gestión, de forma periódica, se realizan consultas masivas a bases de datos a fin de obtener información sobre la capacidad económica de los miembros de la unidad familiar. Consultas masivas para obtener información sobre prestaciones de desempleo, información sobre vida laboral y prestaciones de la seguridad social, titularidad de bienes inmuebles, nivel de rentas, titularidad de vehículos etc. Esta información se cruza con la de los expedientes de renta garantizada y en su caso se inician los correspondientes expedientes de revisión,

Los y las profesionales de los CEAS también participan en el seguimiento de las unidades familiares beneficiarias de la prestación renta garantizada. Su intervención se realiza por dos circunstancias: la primera está vinculada al seguimiento de los objetivos y compromisos, implica que con la periodicidad que se haya establecido, los CEAS revisan las situaciones, entrevistar a la ciudadanía, hacer visitas, etc. y si fruto de estas actuaciones se detecta alguna variación significativa, se comunica a los órganos de gestión correspondientes para que inicie la revisión oportuna de la prestación. Y la segunda, vinculada a las variaciones que son comunicadas por la ciudadanía y que precisan de valoración por los trabajadores sociales. La consecuencia del desarrollo de las actuaciones de seguimiento es el mantenimiento de la prestación, la modificación de la cuantía, la suspensión o la extinción de la renta garantizada.

Pese a la complejidad de su normativa, la prestación castellanoleonesa ha conseguido unos niveles notables de eficacia en la gestión, mediante procesos de racionalización de los recursos existentes e informatización. Dada la similitud con Andalucía a nivel de extensión territorial, pueden extraerse lecciones optimistas sobre las posibilidades de mejora de la gestión y tramitación.

6. ANDALUCÍA.

La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene una población de 8.384.408 habitantes, con una renta per cápita de 19.132 € y una tasa de paro según la EPA del 21,04 %. Según el Informe de Estado de la Pobreza de EAPN (EAPN 2019), el 38,2% de la población estaba en riesgo de pobreza y/o exclusión social (Tasa AROPE) en el año 2018. La tasa femenina es 1,4 puntos superior a la masculina.

La tasa de cobertura de la renta mínima se sitúa en un 1,8 %.

El sistema de rentas está recogido en la siguiente normativa:

- Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, modificado por la Ley 7/2018, de 30 de julio.

Hay que poner en relación este Decreto-ley con la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, ya que el texto contiene numerosas referencias a la Ley.

Para la mejor interpretación de este Decreto-ley se han dictado diversas instrucciones, órdenes y criterios y, pese a haber sido ya expuestas en el capítulo 2 de este Informe, apartado 2.5, *Marco normativo actual: la RMISA en el contexto de la Ley 9/2016 de Servicios Sociales en Andalucía*, vuelven a citarse aquí para una mejor lectura y comprensión de este apartado debido a su extensión:

1. **Ley 7/2018, de 30 de julio**, por la que se modifica la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género. Modifica el Decreto-ley 3/2017, de 19 de junio, en la disposición final primera.
2. **Orden 21 de septiembre de 2018**, por la que se modifica el modelo de solicitud y los anexos II, III, IV y VI dispuestos en el Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, que regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.
3. **Corrección de errores de la Orden 21 de septiembre de 2018** por la que se modifica el modelo de solicitud y los anexos II, III, IV y VI dispuestos en el Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, que regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.
4. **Instrucción de 10 de octubre de 2018** de la Secretaria General de Servicios Sociales, de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, sobre la aplicación del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.
5. **Criterio de procedimiento de 12 de diciembre de 2019**, de la Secretaria General de Servicios Sociales, ante las variaciones detectadas de oficio por la Administración en base a los consentimientos expresos en la solicitud, y de las comunicadas por la persona titular o beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.
6. **Criterio de procedimiento de 1 de marzo de 2019**, del Director General de Servicios Sociales, para la aplicación de lo dispuesto en el artículo 37.8 del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía a efectos de la compensación de deudas.
7. **Resolución de 1 de abril de 2019**, del Director General de Servicios Sociales, por la que se dejan sin efecto determinados contenidos de la Instrucción de 10 de octubre de 2018, de la Secretaría General de Servicios Sociales, de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, sobre la aplicación del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción en Andalucía.

8. **Criterio de procedimiento de 1 de abril de 2019**, del Director General de Servicios Sociales, sobre la ampliación de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, recogida en el artículo 16 del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.
9. **Criterio de procedimiento de 18 de julio de 2019**, del Director General de Servicios Sociales, sobre la interpretación del artículo 7.1.b) del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, relativo al empadronamiento de las personas integrantes de la unidad familiar en un mismo domicilio al menos con un año de antelación.
10. **Criterio de procedimiento de 18 de julio de 2019**, del Director General de Servicios Sociales, en los casos de defecto de forma en la presentación de la solicitud de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, respecto al tipo de solicitud de que se trata.
11. **Criterio de procedimiento de 18 de julio de 2019**, del Director General de Servicios Sociales, sobre la interpretación del artículo 13.1 del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, relativo a los ingresos computables de la unidad familiar.
12. **Criterio de procedimiento de 18 de julio de 2019**, del Director General de Servicios Sociales, sobre la interpretación del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, relativo al cómputo de los ingresos de la unidad familiar para determinar el derecho a la prestación y la cuantía de la misma.
13. **Criterio de procedimiento de 18 de julio de 2019**, del Director General de Servicios Sociales, sobre la interpretación del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, relativo a la consideración de establecimientos colectivos incluidos en el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía.
14. **Ley 6/2019, de 19 de diciembre**, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2020. Modifica el Decreto-ley 3/2017, de 19 de junio, en la disposición final tercera.

A. OBJETO Y ÁMBITO DE LA NORMA.

A diferencia de los modelos vasco y navarro, el Decreto-ley 3/2007 por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, no configura un sistema de doble derecho, aunque, si se lee este Decreto-ley en coordinación con la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, se puede deducir la existencia de un modelo de doble derecho implícito en ambas normas.

El Decreto-ley se centra únicamente en *“regular la prestación económica orientada a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social, denominada Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, que deberá incorporar un itinerario a través de un Plan de inclusión sociolaboral, en los términos establecidos en los artículos 42.1 y 42.2.g) de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía.”*

Desde un primer momento, el Decreto-ley vincula esta prestación a lo dispuesto en la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, en cuanto que establece la Renta Mínima como una prestación garantizada del sistema de servicios sociales y, por otra parte, en tanto que deberá incorporar un Plan de Inclusión Sociolaboral.

Según el citado artículo 42.1 de la Ley de Servicios Sociales:

“Se considerarán prestaciones garantizadas aquellas cuyo reconocimiento tiene el carácter de derecho subjetivo, son exigibles y su provisión es obligatoria para las Administraciones Públicas, en las condiciones establecidas en cada caso en el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales y en el ejercicio de las competencias propias en materia de servicios sociales que les atribuyen el Estatuto de Autonomía de Andalucía y la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.”

Por tanto, queda claro la naturaleza de derecho subjetivo de esta prestación, lo cual equipara esta Renta a las de última generación dictadas por las Comunidades Autónomas, como Navarra, País Vasco, Cataluña y Castilla y León.

Si bien el Decreto-ley 3/2017 que regula la Renta Mínima de Inserción Social no hace referencia al sistema de doble derecho, la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales garantiza para todos los andaluces y andaluzas la elaboración de un Proyecto de Intervención Social destinado a fomentar la inclusión social, así que, entendiendo estos dos textos en coordinación se puede concluir que existe *de facto* un sistema de doble derecho en Andalucía: derecho a la renta y derecho a la inclusión social.

En cuanto al objeto de la norma y a los objetivos de la Renta Mínima existe cierta reiteración y confusión en el Decreto-ley:

<p>Objeto de la norma. Artículo 1.1.</p>	<p>El presente Decreto-ley tiene por objeto regular la prestación económica orientada a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social, denominada Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía</p>
<p>Objetivo de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía. Artículo 2.</p>	<p>La Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía tendrá como objetivo garantizar la atención a las situaciones de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo de las personas y promover su inclusión e integración social y laboral.</p>
<p>Fines. Artículo 6.</p>	<p>Los fines de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Reducir la tasa de pobreza y de exclusión social en Andalucía, especialmente la pobreza infantil. b) Mejorar las posibilidades de inclusión social y laboral de las personas en situación de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo, especialmente de aquellas que tienen personas menores a su cargo y teniendo en cuenta la diferente situación de los hombres y las mujeres. c) Aumentar el grado de autonomía personal y familiar y atender la satisfacción de las necesidades básicas para una vida digna de la unidad familiar.

Parece que se busca lograr un fin colectivo, como es la reducción de la pobreza y exclusión social, especialmente la pobreza infantil, y ello se quiere conseguir a través de un aumento del grado de autonomía y la satisfacción de las necesidades básicas de las personas en situación de pobreza. Es decir, reducir la pobreza para aumentar la inclusión o, viceversa, aumentar la inclusión para reducir la pobreza. En todo caso, no queda claro en la norma cómo se produce la articulación entre la prestación económica, la inclusión social y el fomento de la autonomía.

Una mayor claridad acerca de los fines de la prestación y de la lógica subyacente a la misma, incluyendo una explicación acerca de su relación con la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de

Servicios Sociales de Andalucía, haría más comprensible para la ciudadanía y para la propia Administración el objetivo de esta política pública.

B. REQUISITOS PARA ACCEDER A LA RENTA.

Los requisitos aparecen regulados en el artículo 7. Como estos requisitos se refieren a las unidades familiares, hay que leer este artículo en coordinación con el artículo 3, que regula las personas titulares y beneficiarias de la Renta, el cual, a su vez hay que relacionar con el artículo 4.7 que define el concepto de unidad familiar.

Del análisis conjunto de estos artículos se extrae el siguiente resumen de requisitos, que luego se desarrollará. Para mayor claridad, no se describirán ahora las excepciones. Para acceder a la Renta Mínima habrá que:

Constituir una unidad familiar unipersonal o pluripersonal.
La persona titular debe tener entre 25 y 64 años .
Todas las personas de la unidad familiar deben tener vecindad administrativa en Andalucía .
Todas las personas de la unidad familiar deben estar empadronadas de forma estable como residentes en un mismo domicilio con 1 año de antelación a la fecha de la presentación de la solicitud .
La persona solicitante deberá estar inscrita en el Servicio Andaluz de Empleo como demandante de empleo no ocupada .
Las personas que formen parte de la unidad familiar, distintas a la persona solicitante, que sean mayores de 16 años y se encuentren en situación de búsqueda activa de empleo, deberán estar inscritas en el Servicio Andaluz de Empleo como demandantes de empleo .
Disponer la unidad familiar de unos recursos mensuales inferiores a la cuantía que les correspondiera de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.
No disponer cualquier persona miembro de la unidad familiar, o como sumatorio del conjunto de personas que conforman la unidad familiar de dinero efectivo, o bajo cualquier título, valor, derecho de crédito o depósito bancario de un importe superior a 10 veces el IPREM .

Que haya transcurrido el **plazo** establecido en los supuestos de extinción del derecho.

Suscribir la persona solicitante de la unidad familiar, y en su caso las personas mayores de 16 años integrantes de la unidad familiar, el **Compromiso de participación y cumplimiento del Plan de inclusión sociolaboral** incluido en la solicitud.

La persona solicitante deberá estar dada de **alta en el censo de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria**, de acuerdo con la normativa tributaria estatal.

Este conjunto heterogéneo de requisitos se complica aún más al existir numerosas excepciones a cada uno de ellos.

Reducir y simplificar requisitos resulta indispensable para mejorar la accesibilidad de la Renta y para agilizar los procedimientos. Se ha podido comprobar que las Comunidades Autónomas cuyas Rentas tienen mayor accesibilidad y cobertura cuentan con sistemas de requisitos más reducidos.

Comenzando con la definición de **unidad familiar**, el artículo 4.7 establece que:

“Se entenderá por la constituida por la persona solicitante, en cuyo caso será una unidad familiar unipersonal; y, en su caso, la persona unida a la misma por relación de matrimonio, pareja de hecho debidamente inscrita o relación análoga, acreditada mediante declaración jurada, así como las personas vinculadas a cualquiera de ellas por lazos de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el primer grado, o por adopción, tutela o acogimiento familiar, que convivan en un mismo domicilio. Estas se denominan unidades familiares pluripersonales.

En el supuesto de que la persona solicitante, según convenio regulador, ostentara la custodia compartida de menores a cargo, a efectos de considerarse miembros de la unidad familiar, se tendrán en cuenta las personas menores en dicho régimen independientemente del domicilio en el que éstas se encuentren empadronadas, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 11 del presente Decreto-ley y siempre que ostenten vecindad administrativa en Andalucía.”

Por otro lado, se entenderá por unidad de convivencia cuando dos o más unidades familiares convivan en el mismo domicilio.

Se puede establecer un resumen simplificado de estos conceptos:

Unidad familiar unipersonal	Persona solicitante
Unidad familiar pluripersonal	Persona solicitante + pareja + parientes convivientes por consanguinidad o afinidad hasta el primer grado + personas menores en custodia compartida
Unidad de convivencia	Unidades familiares que conviven en el mismo domicilio.

Número de Rentas Garantizadas por domicilio (Artículo 11.8)	Como máximo podrá haber dos unidades familiares por unidad de convivencia
---	---

Hay que aumentar la equidad de la Renta para unidades familiares amplias y para unidades de convivencia donde coexistan varias unidades familiares, permitiendo que se pueda acceder a un mayor número de prestaciones en el mismo domicilio.

En cuanto a la **edad** de la persona solicitante, aunque la norma general es que tendrá de 25 a 64 años, lo cierto es que se establece un complejo sistema de excepciones, sin duda, con una acertada intención de dar mayor alcance a la prestación, si bien complica bastante la comprensión del requisito.

Edad genérica, de 25 a 64	Requisitos
Excepción de 18 a 24	<ol style="list-style-type: none"> 1.º Tener personas menores o personas con discapacidad a cargo, incluyendo situaciones de tutela o acogimiento familiar. 2.º Ser huérfano o huérfana de ambos progenitores. 3.º Haber sido víctima de violencia de género acreditada. 4.º Haber estado al menos en el año anterior al de cumplimiento de la mayoría de edad bajo la tutela de un sistema de protección de menores. 5.º Tener un grado de discapacidad igual o superior al 33%. 6.º Constituir una unidad familiar pluripersonal sin personas menores a cargo. En este supuesto la persona solicitante deberá haber vivido de forma independiente durante al menos

	<p>los dos años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud en un domicilio distinto al de sus progenitores y justificar documentalmente que ha sido independiente.</p> <p>7.º Encontrarse en una de las situaciones establecidas como urgencia o emergencia social previstas en los apartados 5 y 6 del artículo 4 del presente Decreto-ley.</p>
Excepción de 16 a 17 emancipadas	<p>1.º Tener personas menores o personas con discapacidad a cargo.</p> <p>2.º Haber sido víctima de violencia de género acreditada.</p> <p>3.º Encontrarse en una de las situaciones establecidas como urgencia o emergencia social previstas en los apartados 5 y 6 del artículo 4 del presente Decreto-ley.</p>
Excepción de 65 o más	<p>Para mayor protección de los derechos de la infancia, igualmente podrán ser personas titulares de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía las personas de 65 o más años que acrediten debidamente tener a su cargo personas menores de edad y no exista otra persona integrante de la unidad familiar que reúna los requisitos para ser solicitante.</p>

El requisito del **empadronamiento y de la residencia** se exige de toda la unidad familiar. Por un lado, todas las personas integrantes de la unidad familiar deben tener vecindad administrativa en Andalucía. Además, deben estar empadronadas, de forma estable, como residentes en un mismo domicilio, ubicado en un municipio de Andalucía, al menos con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud, salvo excepciones. Estas excepciones a la estabilidad de la unidad se refieren a los casos de fallecimiento, matrimonio, pareja de hecho debidamente inscrita, nacimiento de hija o hijo, tutela, acogimiento familiar o adopción y ruptura familiar suficientemente acreditada. Además, se permitirá la interrupción temporal de la residencia continuada, cuando razones laborales o de salud de todas o algunas de las personas integrantes de la unidad familiar, debidamente acreditadas, hubiesen exigido desplazamientos temporales por periodos no superiores a seis meses fuera de la localidad dentro del período referido, siempre que conste el empadronamiento de todas ellas en Andalucía al menos un año antes de la fecha de presentación de solicitud.

Por otro lado, también existen excepciones a la antigüedad del empadronamiento, cuando las personas solicitantes y beneficiarias sean:

- Víctima de violencia de género, debidamente acreditada, en el momento de la solicitud.

ANÁLISIS

- Víctima de trata de personas con fines de explotación sexual o laboral, debidamente acreditada, en el momento de la solicitud.
- Persona emigrante andaluza retornada en el año inmediatamente anterior a la presentación de la solicitud.
- Persona apátrida o refugiada reconocida por el Organismo competente de la Administración General del Estado o, en su caso, estar en trámite para el reconocimiento de dicho Estatuto o cualesquiera otro de Protección internacional.
- Personas sin hogar.
- Personas que en el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud hayan estado tuteladas por la Administración de la Junta de Andalucía.
- Otras personas que residan temporalmente en alojamientos alternativos.
- Por fuerza mayor, debidamente acreditadas por los servicios sociales comunitarios mediante informe social.

Norma general	Empadronamiento con 1 año de anterioridad a la presentación de la solicitud y estabilidad de 1 año de la unidad familiar.
Excepción a la antigüedad de 1 año	<p>Víctima de violencia de género.</p> <p>Víctima de trata de personas con fines de explotación sexual o laboral.</p> <p>Persona emigrante andaluza retornada en el año inmediatamente anterior a la presentación de la solicitud.</p> <p>Persona apátrida o refugiada.</p> <p>Persona sin hogar.</p> <p>Persona tutelada por la Administración de la Junta de Andalucía.</p> <p>Otras personas que residan temporalmente en alojamientos alternativos.</p> <p>Razones de fuerza mayor.</p>
Excepción a la estabilidad de la unidad familiar de 1 año	Fallecimiento, matrimonio, pareja de hecho debidamente inscrita, nacimiento de hija o hijo, tutela, acogimiento familiar o adopción y ruptura familiar suficientemente acreditada.

Interrupción temporal de la estabilidad de la unidad familiar

Razones laborales o de salud de todas o algunas de las personas integrantes de la unidad familiar, debidamente acreditadas, hubiesen exigido desplazamientos temporales por periodos no superiores a seis meses fuera de la localidad dentro del período referido.

Para comprender este requisito hay que entender la lógica por la que se ha regulado así. Por un lado, el empadronamiento en Andalucía de las personas solicitantes de la Renta Mínima se exige para que no se produzca un desplazamiento de personas a esta comunidad autónoma con el único fin de recibir esta prestación. Si bien esto no parece muy probable, teniendo en cuenta que la renta no es de las más generosas del Estado, sí que parece razonable exigir un periodo de estancia en Andalucía para las personas perceptoras. Así lo hacen todas las comunidades autónomas.

Por otro lado, la exigencia de la estabilidad de la unidad familiar es más controvertida. De las normativas analizadas solo el País Vasco la exige, y además cuenta con los medios materiales para comprobarla. La razón de este requisito es evitar que se constituyan “nuevas” unidades familiares, de forma fraudulenta, por la desvinculación de personas que previamente vivían juntas. En el caso vasco, esta precaución puede ser entendible puesto que, a la vez que la renta mínima, puede percibirse una prestación complementaria de vivienda, permitiendo de forma clara la vida independiente. Sin embargo, en Andalucía ya el 44% de las personas perceptoras de renta viven solas, es decir, constituyen unidades familiares unipersonales, y no parece que la percepción de la cuantía de la renta mínima sea suficiente para “romper” de forma artificial una unidad familiar.

La complejidad de acreditación de ese requisito se reduciría si se exigiera solamente el empadronamiento continuado de un año de antigüedad a las personas solicitantes, no teniendo que ser estable y continuada la convivencia de la unidad familiar, manteniendo las excepciones que protegen a colectivos más vulnerables.

En cuanto a los requisitos referentes al **empleo**, se exige que la persona solicitante deberá estar inscrita en el Servicio Andaluz de Empleo como demandante de empleo no ocupada. Con carácter excepcional, en los supuestos de personas víctimas de violencia de género o unidades familiares compuestas por una sola persona progenitora con personas menores de edad a su cargo, se eximirá a la persona solicitante de estar en situación de desempleo; no obstante, deberá estar inscrita en el Servicio Andaluz de Empleo como demandante de empleo.

Esta exigencia de estar inscrita como demandante de empleo en la condición no ocupada produce situaciones que no fomentan la activación laboral ni la inclusión social en general, además de requerir mayor carga burocrática a las personas solicitantes y a las gestoras de la prestación. Este requisito hace imposible que cualquier persona que trabaje acceda a la Renta, aunque se trate de un trabajo que no le confiera suficientes recursos para llevar una vida digna. Esto impide que la Renta actúe sobre aquellas situaciones de pobreza producidas por existir una baja intensidad en el empleo. Hay que recordar que la Comisión Europea, en la Estrategia Europa 2020 ha señalado que las personas que han trabajado un 20% de su potencial de trabajo se encuentran en situación de pobreza. Teniendo en cuenta que el empleo temporal a jornada parcial se ha convertido en una realidad estructural, no solo en Andalucía y España, sino en la mayoría de los países europeos, la configuración de una Renta que sea compatible con estos empleos parece imprescindible. Máxime cuando la pobreza femenina normalmente recae en aquellas mujeres que no encuentran o no se encuentran en condiciones de ejercer trabajos a jornada completa. Configurar una Renta compatible con el empleo es una solución que han adoptado todas las comunidades autónomas analizadas y es una de las propuestas más destacadas del Informe de la AIREF. Además, algunas comunidades autónomas han establecido estímulos al empleo, los cuales aumentan las posibilidades de inserción laboral de las personas perceptoras.

Por otra parte, desde el punto de vista de la simplificación administrativa, exigir la inscripción como demandante de empleo no ocupado de forma indiscriminada a todas las personas solicitantes, parece contrario al principio de tratamiento individualizado que una aproximación realista al problema de la exclusión social exige. Además, esta exigencia de individualización también viene marcada por la propia Ley de Servicios Sociales en diversos artículos, entre otros en el 25, que se refiere a los principios rectores del Sistema Público de Servicios Sociales y, en su apartado M) establece como principio la:

- Atención centrada en la persona y en su contexto: El Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía ofrecerá una atención individual basada en la evaluación integral de las necesidades de cada persona en su entorno familiar, grupal y comunitario.

Exigir una inscripción como demandante de empleo no ocupada a toda persona, sin haber evaluado sus capacidades y necesidades parece contradecir ese principio y aumentar la carga burocrática de la ciudadanía. Existen numerosas situaciones en las cuales una persona no está en condiciones de demandar empleo (adicciones, problemas de salud mental...), por lo que sería conveniente que este requisito pasara a convertirse en una obligación de carácter individualizado según el perfil de las personas perceptoras.

Además, no solo se exige el requisito de la demanda de empleo a la persona solicitante sino también a todas las personas que formen parte de la unidad familiar, distintas a la persona solicitante, que sean mayores de 16 años y se encuentren en situación de búsqueda activa de empleo, las cuales deberán estar inscritas en el Servicio Andaluz de Empleo como demandantes de empleo.

Aunque este requisito es menos estricto (no se exige inscripción como demandante de empleo no ocupada) y se establecen excepciones (formación reglada, personas cuidadoras de dependientes, pensionistas, etc.), su cumplimiento sigue siendo enormemente costoso en cuanto a carga burocrática.

Habría que eliminar todo requisito referido a la situación laboral de las personas perceptoras. Esta es la norma general en la mayoría de la normativa estudiada y en el Informe de la AIReF. Es una anomalía del sistema andaluz que la renta no sea compatible con el empleo en el momento de la solicitud (porque se exige como requisito ser demandante de empleo no ocupado) y que luego sí se permita con carácter sobrevenido tener ciertos ingresos laborales. Es claramente un sistema que desincentiva el empleo y debería modificarse.

El siguiente requisito es el de los **recursos económicos** mensuales de la unidad familiar que deben ser inferiores a la cuantía que les correspondiera de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, calculada conforme establece el artículo 11, a cuyos efectos se tomará como referencia el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) vigente en la fecha de presentación de la solicitud.

Tampoco podrá disponer cualquier persona miembro de la unidad familiar, o como sumatorio del conjunto de personas que conforman la unidad familiar de dinero efectivo, o bajo cualquier título, valor, derecho de crédito o depósito bancario de un importe superior a 10 veces el IPREM.

Finalmente, también aparecen como requisitos puramente procedimentales que haya transcurrido el **plazo establecido** en los supuestos de extinción del derecho (6 meses) y que la persona solicitante deberá estar **dada de alta en el censo de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria**, de acuerdo con la normativa tributaria estatal.

De este conjunto de requisitos, solo el de la exigencia como demandante de empleo no ocupado, no aparece en la legislación autonómica comparada.

C. CUANTÍA, DURACIÓN Y PRÓRROGA DE LA RENTA.

La cuantía viene fijada en el artículo 11 como una cantidad mensual del 78% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), calculada en doce mensualidades, vigente en la fecha de resolución de la solicitud, incrementada ésta en un 10% del IPREM por cada persona integrante de la unidad familiar distinta de la persona solicitante de la misma, hasta un máximo equivalente del 125% de dicho IPREM.

Aparecen diversas medidas que permiten aumentar la cuantía:

- Cuando la unidad familiar esté formada por 6 o más personas, de las cuales al menos 3 sean personas menores de edad, al objeto de garantizar la protección social de estas, el límite referido en el apartado 1 podrá alcanzar un máximo del 145% del IPREM.
- En caso de que la persona solicitante ostente la custodia compartida de personas menores a cargo solo se incrementará un 5% del IPREM por cada menor que tenga a cargo en dicho régimen hasta el máximo del 145% del IPREM.
- En el supuesto de que la unidad familiar sea monomarental o monoparental con personas menores a cargo, se incrementará en un 10% más del IPREM, una sola vez por unidad familiar, en las siguientes circunstancias:
 - a) Las personas menores a cargo han sido reconocidas en el Registro Civil solo por la persona solicitante, siendo ésta la que los tiene a cargo.
 - b) Las personas menores a cargo han sido reconocidas por dos personas progenitoras, pero una de ellas ha fallecido sin derecho a percibir, las personas menores, la pensión de orfandad.
- En el supuesto de que en la unidad familiar haya personas con discapacidad con un grado igual o superior al 33% sin derecho a otro tipo de prestaciones, se incrementará en un 10% más del IPREM una sola vez por unidad familiar.
- En el supuesto de concurrir las circunstancias indicadas en los apartados 4 y 5 de este artículo en una misma unidad familiar, solo se podrá incrementar una vez el 10% añadido, hasta el máximo del 145%.

Se establece que los recursos computables de la unidad familiar reducirán la cuantía mensual de la prestación, sin que como consecuencia de ello pueda resultar esta inferior al 20% del IPREM.

Para calcular la capacidad económica de la unidad familiar se tienen en cuenta los ingresos y el patrimonio (aunque la norma presenta cierta confusión entre ambos conceptos), y se establece una distinción entre los ingresos computables y no computables:

Ingresos computables
Las pensiones, subsidios, depósitos bancarios, rentas e ingresos netos que, en cualquier concepto, perciban, o tengan derecho a percibir, todas las personas integrantes de la misma en el momento de la presentación de la solicitud.
Tendrán la consideración de recursos computables los bienes muebles e inmuebles que la o las personas integrantes de la unidad familiar tengan en propiedad por cualquier título jurídico. Los ingresos computables por la propiedad de bienes inmuebles distintos a la vivienda habitual se fijarán en función de los siguientes elementos: el 1,1% del valor catastral dividido entre 12 meses si el valor catastral está revisado, y el 2% si el valor catastral no está revisado. Así mismo serán computables los ingresos que perciba cualquier miembro de la unidad familiar en concepto de arrendamiento de inmuebles del que sea titular.
En el caso de personas trabajadoras sujetas al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos o Régimen Especial de Trabajadores Agrarios por cuenta propia, se consideran ingresos de la unidad familiar el pago periódico de las cuotas de cotización mensual a la Seguridad Social, y en su caso, los ingresos netos que en su declaración de la renta presenten.

Ingresos no computables
La propiedad o mera posesión de la vivienda habitual.
La prestación por hija o hijo a cargo contributiva o no contributiva.
Las pensiones de orfandad.
La remuneración por acogimiento familiar.
Las pensiones de alimentos establecidas en sentencia judicial firme o convenio regulador.
Las prestaciones económicas establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.
Las becas de ayudas al estudio, a la formación y al transporte.
Los ingresos procedentes de la asistencia a cursos de formación y de los contratos de formación para jóvenes.

Las ayudas a jóvenes que provengan del sistema de protección.
Los bienes inmuebles declarados en ruina.
Las ayudas públicas para la vivienda habitual.
Las ayudas económico-familiares y las ayudas de emergencia social gestionadas por los servicios sociales comunitarios.
Los ingresos económicos obtenidos por rentas del trabajo durante el periodo de suspensión de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía contemplado en la letra a del apartado 2 del artículo 39 del presente Decreto-ley.
En este sistema existen dificultades de seguimiento y control para acreditar fehacientemente los recursos de la unidad familiar. Especialmente dificultoso es medir el capital mobiliario o inmobiliario de las personas perceptoras. Para ello se sugiere mejorar las herramientas informáticas disponibles.

En cuanto a la duración de la Renta, se establece un periodo de 12 meses renovables por periodos de 6 meses. Habiendo sido una de las mayores novedades de este Decreto-ley 3/2017 el aumento a 12 meses el periodo de percepción de la prestación, no tiene sentido que la renovación o ampliación se reduzca a solo 6 meses. El propio Preámbulo del Decreto-ley argumenta que *“los procesos de pobreza y exclusión no se resuelven en un periodo de seis meses, que es la duración del Ingreso Mínimo de Solidaridad, siendo necesario un periodo más amplio”*. Así que la renovación debería de prorrogar el periodo de 12 meses anterior, para promover intervenciones largas y personalizadas, todo ello sin perjuicio de que la RMISA se extingue en el momento en que la unidad familiar alcanza el objetivo de tener unos ingresos superiores.

Es necesario que las renovaciones de la RMISA se hagan por periodos de 12 meses. Ello también facilitaría la gestión administrativa.

D. RELACIÓN CON LOS PROCESOS DE INCLUSIÓN.

En la normativa andaluza se ha pretendido que exista una fuerte vinculación con los procesos de inclusión, pero la excesiva rigidez del sistema de requisitos referido a la demanda de empleo, ha impedido establecer un sistema auténticamente individualizado. La Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía se entiende como una prestación garantizada, vinculada al compromiso de cumplir con un Plan de inclusión sociolaboral. Suscribir este Plan es una obligación de la persona titular y las personas beneficiarias de la

unidad familiar. El contenido del Plan recibe una descripción bastante detallada en la normativa andaluza, muy superior a la reflejada en el resto de las leyes analizadas. La obligatoriedad de este Plan viene marcada por otra norma, la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales, que lo establece así en su artículo 42.2.g).

Este Plan debe ser personalizado, coherente, flexible, participado, consensuado y coordinado. Incluirá medidas en el ámbito de los servicios sociales, empleabilidad, educación, salud, vivienda u otras.

La coordinación entre los servicios sociales comunitarios y el Servicio Andaluz de Empleo es una de las claves de estos Planes.

Por otro lado, el hecho de que el artículo 17 señale que el Plan de inclusión siempre se diseñará de forma participada entre los servicios sociales y el SAE va en contra de la personalización y flexibilidad necesaria. Existen unidades familiares que solo necesitan medidas en el ámbito laboral y otras que solo necesitan medidas en el ámbito social, debiéndose permitir la realización de planes más específicos para cada caso.

El seguimiento del Plan de inclusión sociolaboral se debería llevar a cabo por los servicios sociales comunitarios o por el Servicio Andaluz de Empleo, según las medidas que contenga.

Sí que es muy destacable que el Plan deberá incorporar la perspectiva de género, estableciendo de forma expresa las diferentes actuaciones a desarrollar para lograr avanzar en la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres, especialmente en materia de corresponsabilidad en el cuidado del hogar y de las personas dependientes en la unidad familiar.

También es destacable que las personas beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía tendrán la consideración de colectivo prioritario en el acceso a las acciones de formación profesional para el empleo dirigidas a personas trabajadoras desempleadas.

Esta priorización también existe en el ámbito de la vivienda ya que a las unidades familiares beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía que no dispusieren de vivienda, se les aplicará el procedimiento especial de adjudicación establecido para las viviendas del parque público, considerándolas como grupo de especial protección y con las limitaciones de renta establecidas en el Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía para el alquiler social. Además, a las unidades familiares beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía con personas menores a cargo, que se encuentren en viviendas de alquiler y presenten dificultades para el mantenimiento de las mismas, se les dará prioridad

en las convocatorias para el acceso a viviendas de protección oficial que se desarrollen desde las Corporaciones Locales.

E. TRAMITACIÓN, GESTIÓN Y CONTROL.

El sistema de tramitación andaluz se basa en la gestión por parte de las Delegaciones Territoriales competentes en materia de servicios sociales de la provincia donde resida la persona solicitante, que se encargan de la instrucción y resolución de las solicitudes.

Sin embargo, no existe una única puerta de entrada para las solicitudes. Se señala que se presentarán *“preferentemente en los servicios sociales comunitarios de la localidad en donde se encuentre empadronada y resida efectivamente la persona solicitante, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.”* Con lo cual, en realidad, se permite la presentación en cualquier registro de la Administración.

Debería establecerse un sistema de puerta de entrada única, que es la forma mayoritaria en la que se gestionan estas prestaciones en las regiones analizadas.

Sin embargo, se requiere de la coordinación permanente entre los servicios sociales comunitarios, el Servicio Andaluz de Empleo y las Delegaciones Territoriales, por lo que sería más facilitador para una adecuada tramitación que se exigiera la presentación a través de una única puerta de entrada. Los servicios sociales comunitarios tienen el deber, además, de remitir la documentación aportada por la unidad familiar, así como otra documentación que se establezca en el Decreto-ley o que considere necesaria.

Será competente para la resolución del procedimiento la persona titular de la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de servicios sociales, en un plazo de dos meses a contar desde el día primero del mes siguiente a la fecha de entrada de la solicitud en el órgano competente para resolver.

Transcurrido el plazo para resolver sin haberse dictado resolución expresa, la solicitud podrá entenderse desestimada.

Actualmente los plazos de resolución están muy lejos de cumplirse y debe ser una prioridad la resolución en plazo de los expedientes existentes.

La resolución del procedimiento será comunicada a los servicios sociales comunitarios y al Servicio Andaluz de Empleo, a través de medios telemáticos, disponiendo de un mes, desde que se dicte la resolución, para la elaboración participada entre los servicios sociales comunitarios y la Red de unidades de orientación profesional de Andalucía del Plan de inclusión sociolaboral, que deberá ser consensuado y suscrito, de forma conjunta, por la persona titular y en su caso, por las personas beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía integrantes de la unidad familiar mayores de 16 años, y el o la profesional de los servicios sociales comunitarios y de la Red de unidades de orientación profesional de Andalucía. Podrá no incluirse la suscripción del Plan de inclusión sociolaboral de alguna o algunas personas mayores de 16 años integrantes de la unidad familiar, debiendo estar debidamente acreditada la causa en dicho Plan por los servicios sociales comunitarios.

Si el órgano competente para resolver detecta, en la revisión semestral de cada expediente, que no ha recibido el Plan de inclusión sociolaboral por causas imputables a la unidad familiar, podrá suspender el pago de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía por un plazo máximo de 6 meses, y podrá proceder a declarar su extinción en el supuesto de que transcurridos los 6 meses de suspensión no se haya recibido dicho Plan.

Como se ha señalado, esta obligación de que el Plan de inclusión siempre deba involucrar a los servicios sociales comunitarios y al SAE, va en contra de la individualización de la prestación y satura los órganos administrativos referidos, aumentando también la complejidad de la coordinación.

En cuanto al pago, recaída resolución favorable, se procederá al abono de la prestación por la cuantía concedida con efecto desde el día primero del mes siguiente al de la fecha de entrada de la solicitud en el órgano competente para resolver.

El artículo 36 regula las causas de extinción de la Renta estableciéndose la imposibilidad de solicitarla nuevamente en un plazo de 6 meses cuando la causa de extinción haya sido el incumplimiento de las actuaciones establecidas en el Plan de inclusión sociolaboral o la no comunicación de modificaciones. Debería añadirse dicha sanción en el caso de incumplimiento de cualquiera de las obligaciones establecidas.

En cuanto a la modificación de la renta, las variaciones en el número de personas integrantes de la unidad familiar, en los recursos económicos declarados, así como del resto de los requisitos y obligaciones exigibles para obtener o continuar teniendo la condición de unidad familiar beneficiaria de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía deberán ser tenidas en cuenta, de oficio o a instancia de parte, tanto para la concesión de la misma, como para, en su caso, iniciar el procedimiento de modificación.

Es una carga burocrática muy importante que podría aliviarse si hubiera alguna cantidad de ingresos de carácter laboral que no se tuviera en cuenta para modificar la prestación.

Se establece una obligación de revisión semestral del cumplimiento de los requisitos por parte de las Delegaciones Territoriales, si bien los servicios sociales comunitarios o el SAE también podrían informar de las modificaciones que conocieran.

Es de reseñar el procedimiento de suspensión temporal en caso de empleo por un periodo máximo de seis meses en los siguientes supuestos cuando cualquier miembro de la unidad familiar suscriba un contrato de trabajo temporal de duración igual o inferior a 6 meses, cuyos ingresos mensuales sean superiores a la cuantía que le correspondiera de Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía a la unidad familiar. Sin embargo, en caso de que el ingreso laboral sea inferior la cuantía de la Renta en muchos casos no habrá un incentivo en las personas perceptoras para aceptar ese empleo.

Finalmente, el artículo 40 establece la obligación de reintegro de cantidades indebidamente percibidas. Esta obligación debería eliminarse o matizarse cuando la percepción de la cantidad indebida se deba a una falta atribuible a la Administración. En esta línea, es necesario indicar que la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía 2020 ha incorporado la eliminación expresa de los intereses aplicados en la declaración de las cantidades indebidamente percibidas.

7. PROPUESTA DE LA AIREF

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) es un organismo que tiene la misión de supervisar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera del Estado español. Por ello, recibió el encargo de estudiar la Iniciativa Legislativa Popular que propusieron los sindicatos UGT y CCOO al Parlamento de España. En el marco de este estudio, la AIReF realizó un análisis de los sistemas de rentas mínimas de las comunidades autónomas y propuso una serie de mejoras de las mismas.

La AIReF concluye que el sistema de rentas mínimas existente es profundamente desigual y, con carácter general, inefectivo en reducir la pobreza y la desigualdad.

El estudio dedica un apartado específico a discernir si estas prestaciones desincentivan la búsqueda de trabajo. Como se ha señalado en la descripción de los sistemas de rentas comparados anteriormente, existe

divergencia en el modo en el que se articulan la prestación con el empleo. Según la AIReF, los programas de rentas mínimas desincentivan la búsqueda de empleo, “especialmente cuando una de las condiciones de elegibilidad es ser desempleado”. Por el contrario, la eliminación de este requisito parece tener el efecto contrario: el estudio de la AIReF cita una evaluación de la Renta de Garantía de Ingresos del País Vasco³¹ que demuestra que la misma no retrasa la incorporación al mercado laboral, debido a que funciona como un complemento salarial que no es incompatible con el empleo, y además existe un sistema de estímulos económicos al empleo. Además, la AIReF también encuentra que los requisitos sobre la actividad y el empleo “son los que más limitan el acceso a individuos pobres”, es decir, si se exige el requisito de encontrarse en desempleo, muchas personas con insuficiencia de rentas, no acceden a la prestación debido a que tienen trabajos precarios que les mantienen bajo el umbral de la pobreza.

Por ello, la propuesta de la AIReF se centra en:

- Establecer como requisito principal la renta del hogar.
- Eliminar los requisitos relativos a la situación laboral de las potenciales personas beneficiarias.
- Hacer la prestación compatible con el empleo, permitiendo que actúe como complemento salarial hasta un determinado umbral en el que se haya alcanzado un salario suficiente.

Por otro lado, en cuanto a propuestas de mejora institucional la AIReF incide en que se ha de asegurar la coordinación y complementariedad con otras políticas “mediante la asignación en función del perfil de las personas beneficiarias de la participación en políticas activas de empleo y la prestación de servicios sociales complementarios”. En este sentido, la evaluación de la Renta de Garantía de Ingresos anteriormente citada, señala que la formación para el empleo es la política de activación laboral más eficaz: “aquellas personas que reciben formación tienen el doble de probabilidades de encontrar un trabajo”. Sin embargo, incluso en una región con destacables políticas de empleo, solo un 40% de las personas beneficiarias de la Renta reciben estas medidas de activación laboral, pese a que es obligado según la ley. Por tanto, parecen concluir que la cuestión más relevante para que el diseño de la renta incentive la entrada en el mercado laboral está en la posibilidad de compatibilizar renta y empleo, y en la existencia real de medidas concretas de activación, especialmente formación.

Finalmente, en cuanto a cuestiones procedimentales, la AIReF aboga por el establecimiento de un sistema de entrada de ventanilla única a través de los servicios sociales locales, incluyendo la derivación a los

³¹ De la Rica y Gorjón, 2017. *Assesing the impact of a Minimum Income Scheme in the Basque Country*. Institute of Labor Economics.

servicios complementarios que necesiten, y por otro lado, la implementación de un sistema informático integrado entre servicios sociales y de empleo.

Es muy necesario trasladar a Andalucía las propuestas del estudio de la AIReF, especialmente en lo referente a la incentivación laboral.

6.3. COMPARATIVA

El análisis comparativo de las normativas autonómicas sobre rentas mínimas permite extraer las notas comunes y las diferencias más relevantes. Las distintas CCAA han establecido sistemas diferentes, con muchas particularidades, niveles de protección, finalidades, requisitos distintos, sistemas de compatibilidad con el empleo, etc.

En esta sección vamos a realizar un análisis destacando las diferencias y puntos en común más importantes, por lo que no se van a exponer pormenorizadamente todas las características de las Rentas (eso se hizo en el punto anterior). Si procediéramos a describir en detalle todas las particularidades, excepciones, etc., no podría entenderse con claridad los aspectos conceptuales compartidos. Es decir, en aras de mayor simplicidad y capacidad de exposición pedagógica se van a eliminar referencias a artículos, los cuales no se van a citar enteros, sino que se va a resumir su sentido.

En cuanto a **la naturaleza de la prestación**, en todos los casos se trata de derecho subjetivo a recibir una prestación económica con la finalidad de cubrir las necesidades básicas y poder realizar un proceso de inclusión social.

Todas las Rentas analizadas articulan, en distintos niveles, una **relación entre el derecho a percibir la prestación y el derecho u obligación a realizar un proceso de inclusión social**. En el País Vasco y Navarra, que son las más avanzadas, se establece un sistema de doble derecho.

En el **País Vasco**, la Renta de Garantía de Ingresos (ya sea en su modalidad básica o en su modalidad de renta complementaria al trabajo) está vinculada al establecimiento con la persona titular de un convenio de inclusión, que se configura como una obligación de las personas titulares de la Renta, no de toda la unidad de convivencia. Por otro lado, al tratarse de un derecho independiente de la prestación, también podrán elaborarse estos convenios con cualquier persona que lo requiera y solicite.

En **Navarra**, la diferenciación entre ambos derechos es aún más acusada. Por un lado, se establece el derecho a la inclusión social de todas las personas con residencia en Navarra, que podrán solicitar que se establezca un convenio de inclusión social como instrumento de acompañamiento social. Por otro lado, y como elemento que solo aparece en la legislación navarra, las unidades perceptoras de Renta Garantizada no están obligadas a suscribir un convenio de inclusión durante el primer año de percepción de la Renta. Se parte de la asunción, empíricamente validada según su Departamento de Políticas Sociales (Laparra, 2019), de que con carácter general las personas saben qué es lo mejor para ellas mismas y movilizan sus recursos personales, familiares y sociales en la mejor dirección para aprovechar la inyección económica que la Renta Garantizada supone. Si al cabo de un año no se ha producido una mejora en la situación de la familia perceptora de la Renta, sí que se pone en vigor la obligación de suscribir el convenio de inclusión social.

En **Castilla y León**, la Renta Garantizada de Ciudadanía conlleva la obligación de todas las personas destinatarias de cumplir los compromisos pactados en su proyecto individualizado de inserción. Este proyecto parte de un diagnóstico que distingue entre situaciones de exclusión coyuntural y exclusión estructural. De esta forma, las situaciones de exclusión coyuntural permiten la elaboración de proyectos individualizados más simplificados, con especial énfasis en la formación y la búsqueda activa de empleo.

En **Aragón**, el Ingreso Aragonés de Solidaridad se vincula a la obligación de la persona titular de suscribir un Acuerdo de Inserción donde se contemple el compromiso de cumplir con las acciones establecidas en su Plan Individualizado de Inserción. Como particularidad, se puede señalar que podrán establecerse programas de inserción para el conjunto de la unidad familiar cuando las circunstancias lo requieran.

En **Cataluña**, la Renta Garantizada de Ciudadanía presenta una característica específica que no se repite en otro modelo, ya que esta Renta consta de dos prestaciones económicas: una prestación garantizada no condicionada y una prestación complementaria de activación e inserción, condicionada al compromiso de elaborar y, en su caso, seguir, un plan de inclusión social o de inserción laboral.

En **Andalucía**, la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía se entiende como una prestación garantizada, vinculada al compromiso de cumplir con un Plan de inclusión sociolaboral. Suscribir este Plan es una obligación de la persona titular y las personas beneficiarias de la unidad familiar. El contenido del Plan recibe una descripción bastante detallada en la normativa andaluza, muy superior a la reflejada en el resto de las leyes analizadas. La obligatoriedad de este Plan viene marcada por otra norma, la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales, que lo establece así en su artículo 42.2.g). En Andalucía, si bien el Decreto-ley 3/2017 que regula la Renta Mínima de Inserción Social no hace referencia al sistema de

doble derecho, la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, garantiza para todos los andaluces y andaluzas la elaboración de un Proyecto de Intervención Social destinado a fomentar la inclusión social, así que, entendiendo estos dos textos en coordinación se está cerca de tener un sistema de doble derecho en Andalucía: derecho a la renta y derecho a la inclusión social.

A continuación, se expone un cuadro resumen con los distintos nombres y características destacadas que presentan las prestaciones analizadas:

Comunidad Autónoma	Nombre de la prestación	Características destacadas
País Vasco	Renta de Garantía de Ingresos Se divide en a) Renta básica para la inclusión y protección social. b) Renta complementaria de ingresos de trabajo.	Existe también una prestación complementaria para gastos de vivienda
Navarra	Renta Garantizada	No exige la suscripción del convenio de inclusión social durante el primer año.
Castilla y León	Renta Garantizada de Ciudadanía	Distingue entre exclusión coyuntural y estructural
Aragón	Ingreso Aragonés de Solidaridad	Existencia de deducciones
Cataluña	Renta Garantizada de Ciudadanía	Consta de dos prestaciones económicas: - Prestación garantizada no condicionada - Prestación complementaria de activación e inserción
Andalucía	Renta Mínima de Inserción Social	Exige la inscripción como demandante de empleo no ocupado

En el siguiente cuadro se analiza la configuración de sus instrumentos de inclusión:

Comunidad Autónoma	Nombre del instrumento de inclusión	Características
País Vasco	Convenio de inclusión	Es una obligación de la persona titular (no de toda la unidad de convivencia). Puede elaborarse también para personas que no reciban Renta de Garantía de Ingresos
Navarra	Convenio de inclusión social	No se exige durante el primer año a las unidades familiares perceptoras de Renta.
Castilla y León	Proyecto individualizado de inserción	Obligatorio para todas las personas destinatarias de la Renta. Se distingue entre exclusión coyuntural y estructural, lo que simplifica el contenido en el primer caso.
Aragón	Plan Individualizado de Inserción	Se concreta en Acuerdos de inserción para cada una de las personas de la unidad familiar.
Andalucía	Plan de inclusión sociolaboral	Integral, incluyendo perspectiva de género.

Por otro lado, la determinación de quién y quiénes constituyen una **unidad familiar**, y qué requisitos y obligaciones deben cumplir la persona titular y el resto de personas de la unidad familiar es una de las claves en la regulación de la renta mínima. La otra clave es cuántas unidades pueden percibir renta en el mismo domicilio. En este cuadro resumen se pueden apreciar las diferentes soluciones escogidas:

Comunidad Autónoma	Unidad Familiar	Número de Rentas que pueden recibirse en un mismo domicilio
Andalucía	Consanguinidad o afinidad hasta primer grado.	2
Cataluña	Consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado.	No constan límites

Castilla y León	Consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado.	2 y excepcionalmente más por violencia de género, desahucio o fuerza mayor
Aragón	Consanguinidad hasta cuarto grado. Afinidad hasta segundo grado.	1
Navarra	Consanguinidad hasta el segundo grado. Afinidad hasta el primer grado.	3 cuando haya personas menores o personas con discapacidad superior al 65%
País Vasco	Consanguinidad hasta el cuarto grado. Afinidad hasta el segundo grado	No constan límites si no que excepcionalmente podrán “desgajarse” unidades de convivencia dentro de otras

En el País Vasco y Andalucía se exige que la unidad familiar sea estable, mientras que en otras CCAA este requisito no se recoge.

En el **País Vasco**, se pide que se conviva como mínimo con un año de antelación. El artículo 9.1 del Decreto 147/2010, señala que se debe constituir una unidad de convivencia como mínimo con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud, quedando exceptuado el cumplimiento de dicho plazo en bastantes supuestos.

En **Andalucía**, se pide que las personas integrantes de la unidad familiar estén empadronadas de forma estable como residentes en un mismo domicilio, ubicado en un municipio de Andalucía, al menos con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud.

En cambio, en Aragón, Cataluña, Castilla y León y Navarra no se pide esta estabilidad. Se entiende que la unidad familiar debe existir en el momento de la solicitud de la prestación. Esto permite ahorrar aspectos de gestión y comprobación.

En cuanto a **los requisitos para acceder a la prestación**, hay tres grandes bloques que coinciden en todas las legislaciones analizadas:

- Tiempo de residencia en la comunidad autónoma
- Edad
- Ingresos

En cuanto al **tiempo de residencia** en la comunidad autónoma, todas exigen tener vecindad administrativa en la comunidad autónoma durante cierto plazo:

Comunidad Autónoma	Tiempo de vecindad administrativa
Navarra	2 años
Cataluña	24 meses
Castilla y León	1 año
Aragón	1 año
País Vasco	3 años
Andalucía	1 año

En cuanto a la **edad**, con carácter general no se conciben como rentas de emancipación, sino que se exige una edad superior a los 18 años, con excepciones:

Comunidad Autónoma	Edad de partida	Excepciones
Navarra	18 años	Menor emancipado con personas menores a cargo. De 18 a 24 debe demostrar vivir solo desde hace 2 años.
Cataluña	23 años	Permite personas mayores de 18 años en determinados casos: personas menores o personas con discapacidad a cargo, huérfanas, víctimas violencia de género.
Castilla y León	25 años	Permite personas menores emancipadas y mayores de 18 años: vida independiente desde hace 2 años, familiares a cargo, haber

		estado tuteladas por la Administración, personas huérfanas, víctimas violencia de género.
Aragón	Mayor de edad	Personas menores de edad con personas menores o con discapacidad a cargo.
País Vasco	23 años	Permite personas mayores de 18 en determinados casos: personas pensionistas de invalidez, huérfanas, con personas menores o con discapacidad a cargo, víctimas violencia género, casadas desde hace 6 meses.
Andalucía	25	Permite excepciones de 16-17 y mayores de 18: personas menores o con discapacidad a cargo, víctimas violencia de género, haber estado bajo tutela, personas con discapacidad superior al 33%, vida independiente desde 2 años.

Los casos en los que la Renta puede otorgarse a personas de más de 18 años o incluso personas menores emancipadas responden a decisiones políticas destinadas a proteger determinados colectivos especialmente vulnerables (víctimas de violencia de género, con menores a cargo y otros supuestos)

Finalmente, en cuanto a **los ingresos**, las prestaciones marcan como requisito que la unidad familiar no alcance un determinado nivel de ingresos, que se corresponde con la cuantía de Renta que les correspondería. En las regiones estudiadas, la cuantía varía de esta forma:

Comunidad Autónoma	Cuantía básica para unidad familiar unipersonal	Indicador de referencia
Andalucía	419,52 €	78% del IPREM.
Castilla y León	430,27€	80% del IPREM.
Aragón	491€	Se establece en los presupuestos.
Cataluña	564,38€	85% del Indicador de Renta de Suficiencia de Cataluña.

Navarra	623,63€	Partiendo de la base de 600 € establecida en la Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada, con sucesivas actualizaciones según el IPC.
País Vasco	667,05 €	Se establece en los presupuestos.

Finalmente, otro aspecto clave a considerar es la relación entre las **Rentas y el empleo**.

En el **País Vasco** se ha configurado un sistema muy vinculado a la activación laboral, pasando la propia gestión de la Renta al servicio público de empleo, Lanbide. Además, incluso si la persona titular tiene empleo y recibe una renta complementaria de ingresos de trabajo, se establecerá “un convenio de inclusión específicamente orientado a la mejora de la situación laboral de la persona titular y, si se estimara necesario, a su inclusión social y a la inclusión social y/o laboral de otros miembros de su unidad de convivencia”. Aparece reflejado que es una obligación de todas las personas miembro de la unidad familiar mantenerse “disponibles para el empleo”, salvo excepciones. Esta disponibilidad incorporará también el compromiso de permanecer inscritas ininterrumpidamente como demandantes de empleo, en el marco de un proceso de acompañamiento adecuado a su diagnóstico sociolaboral que, en su caso, pudiera conllevar la intermediación laboral, de no rechazar un empleo adecuado, de no darse de baja voluntaria, ni definitiva ni temporal del empleo y de no acogerse a una situación de excedencia laboral ni reducción de jornada sin causa extrema justificada así reconocida por el Servicio Social de Base en coordinación con Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, responsables del seguimiento de su Convenio de Inclusión. La exigencia de inscripción ininterrumpida como demandantes de empleo no será aplicable a las personas extranjeras sin permiso de residencia.

En **Navarra**, por su parte, también es muy destacable su sistema de incentivación laboral, que es un sistema de estímulos al empleo de forma que siempre resulte económicamente más rentable aceptar un empleo. Para ello, a efectos de determinar el derecho y la cuantía de la Renta Garantizada, quedarán excluidos del cómputo de los recursos disponibles una parte de los rendimientos de las actividades laborales que se determinará reglamentariamente. En el caso de estar percibiendo la Renta Garantizada y se produjeran unos ingresos sobrevenidos procedentes de actividades laborales correspondientes a cualquier miembro de la unidad familiar, se valorarán y afectarán a la cuantía percibida, de conformidad con el procedimiento que se establezca reglamentariamente.

En el Decreto se establece una fórmula para calcular la cuantía que percibirá la unidad familiar teniendo en cuenta los ingresos exentos. De esta forma, la cantidad a percibir siempre es superior cuando se trabaja, tal y como se puede ver en la siguiente imagen:

$$RG = \left\{ (A \times RG_1) + \left\{ B \times \left[\left(\frac{I}{100} \right) - \frac{\frac{1}{2} \times RG_1}{100} \right] \right\} \right\} - I$$

RG: Renta Garantizada
 A: Factor corrector, cuyos valores son
 Para 1 solo miembro: 1,50
 Para 2 miembros: 1,85
 Para 3 miembros: 2,10
 Para 4 miembros: 2,25
 Para 5 miembros: 2,40
 Para 6 y más miembros: 2,50
 RG₁: Renta Garantizada para 1 solo miembro
 I: Ingresos sobrevenidos

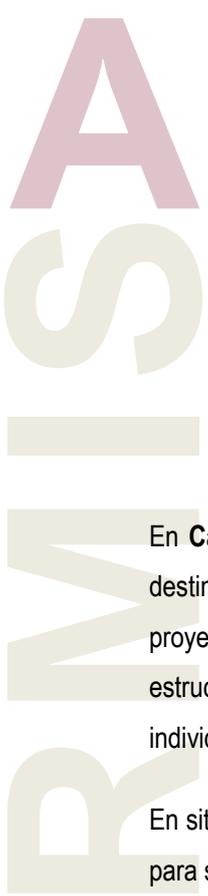
Ejemplo de escala de estímulos al empleo; tipo de unidad familiar 1 miembro:
 Cuantía de Renta Garantiza máxima para este tipo de familia: 623,63
 Cuantía de ingresos por empleo exenta: 311,81

Ingresos sobrevenidos	Renta Garantizada	Renta disponible final
0	623,63	623,63
100	623,63	723,63
200	623,63	823,63
300	623,63	923,63
400	544,26	944,26
500	454,26	954,26
600	364,26	964,26
700	274,26	974,26
800	184,26	984,26
900	94,26	994,26
1000	62,36	1.062,36
1100	0,00	1.100,00

Hay que tener en cuenta que los contratos inferiores a 30 días no se computan. Esta cuestión también ahorra costes administrativos y de gestión.

En **Cataluña**, como se ha dicho anteriormente, la Renta consta de dos prestaciones económicas: una prestación garantizada no condicionada y una prestación complementaria de activación e inserción, condicionada al compromiso de elaborar y, en su caso, seguir, un plan de inclusión social o de inserción laboral. Por tanto, el cumplimiento de los requisitos del Plan lleva el aliciente de percibir 150 euros más de la prestación complementaria de activación e inserción. Este plan de inserción es evaluable periódicamente de forma individualizada y conlleva obligaciones destinadas a fomentar la autonomía de todas las personas miembro de la unidad familiar.

En **Aragón**, el Ingreso Aragonés de Solidaridad se vincula a la obligación de la persona titular de suscribir un Acuerdo de Inserción donde se contemple el compromiso de cumplir con las acciones establecidas en su Plan Individualizado de Inserción. Como particularidad, se puede señalar que podrán establecerse programas de inserción para el conjunto de la unidad familiar cuando las circunstancias lo requieran. El objetivo de este Plan es lograr la autonomía personal, familiar, social y laboral. Las acciones de inserción que se contemplan son:

- 
- a) Apoyar el desarrollo personal, la convivencia y las relaciones de los titulares con su entorno familiar y social.
 - b) Potenciar la educación y formación que permitan el desarrollo de actitudes, hábitos y recursos personales.
 - c) Posibilitar los mecanismos que faciliten la incorporación al mercado de trabajo.

En **Castilla y León**, la Renta Garantizada de Ciudadanía conlleva la obligación de todas las personas destinatarias de cumplir los compromisos pactados en su proyecto individualizado de inserción. Este proyecto parte de un diagnóstico que distingue entre situaciones de exclusión coyuntural y exclusión estructural. De esta forma, las situaciones de exclusión coyuntural permiten la elaboración de proyectos individualizados más simplificados, con especial énfasis en la formación y la búsqueda activa de empleo.

En situaciones de exclusión coyuntural el proyecto establecerá las actividades que se estimen necesarias para superar la situación temporal de necesidad, así como el compromiso genérico consiguiente vinculado a la formación y a la búsqueda activa de empleo que sirva para alcanzar la inserción laboral.

En situaciones de exclusión estructural se establecerán, además, las actuaciones y medidas específicas que se estimen necesarias para superar o compensar los factores sociales que estén en la génesis de la exclusión y para promover la integración abordando, al menos, para ello el diagnóstico de la situación personal y familiar, los objetivos de integración considerados, así como el acceso a los servicios básicos y las medidas y apoyos que se consideren.

En **Andalucía**, la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía se entiende como una prestación garantizada, vinculada al compromiso de cumplir con un Plan de inclusión sociolaboral. Suscribir este Plan es una obligación de la persona titular y las personas beneficiarias de la unidad familiar. El contenido del Plan recibe una descripción bastante detallada en la normativa andaluza, muy superior a la reflejada en el resto de las leyes analizadas. La obligatoriedad de este Plan viene marcada por otra norma, la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales, que lo establece así en su artículo 42.2.g).

Este Plan debe ser personalizado, coherente, flexible, participado, consensuado y coordinado. Incluirá medidas en el ámbito de los servicios sociales, empleabilidad, educación, salud, vivienda u otras.

La coordinación entre los servicios sociales comunitarios y el Servicio Andaluz de Empleo es una de las claves de estos Planes.

ANÁLISIS RMIS

Al ser una cuestión de especial interés para la reforma normativa propuesta, se exponen a continuación unos cuadros explicativos con los requisitos y obligaciones referidos al empleo, encontrados en las distintas normativas:

REQUISITOS REFERIDOS AL EMPLEO

País Vasco	En el caso de disponer de ingresos de trabajo, no disfrutar de una reducción de jornada laboral o situación análoga, salvo circunstancias excepcionales que se determinarán reglamentariamente.
Navarra	No se contemplan.
Aragón	No se contemplan.
Castilla y León	<p>Que quienes se encuentren en edad de trabajar estén inscritos como demandantes de empleo en la provincia de residencia en la fecha de presentación de la solicitud.</p> <p>Este requisito no será exigible para aquellos miembros de la unidad familiar o de convivencia que estén cursando una actividad formativa reglada o sean cuidadores familiares de personas dependientes beneficiarias de la prestación económica de cuidados en el entorno familiar, prevista en el sistema de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia y tengan suscrito convenio al efecto con la Seguridad Social.</p> <p>Tampoco se exigirá dicha inscripción en el supuesto de que el informe social, en atención a las circunstancias personales o sociales concurrentes, determine la imposibilidad o improcedencia de aquella. Esta circunstancia también podrá ser apreciada en lo que afecte a la permanencia de la inscripción como demandante de empleo en el preceptivo seguimiento de la prestación.</p>
Cataluña	No se contemplan.
Andalucía	Inscripción de la persona solicitante como demandante de empleo no ocupada y de todas las personas mayores de edad como demandantes de empleo

OBLIGACIONES REFERIDAS AL EMPLEO

País Vasco	<p>Mantenerse, tanto la persona titular como los miembros de su unidad de convivencia que se encuentren en edad laboral, disponibles para el empleo, salvo cuando se trate de: personas titulares de pensiones de invalidez absoluta, personas menores de 23 años que cursen estudios académicos reglados y personas en situación de alta exclusión que, a juicio de los servicios sociales de base y/o de los servicios de empleo, no se encuentren en situación de incorporarse al mercado laboral.</p> <p>Esta disponibilidad incorporará también el compromiso de permanecer inscritas ininterrumpidamente como demandantes de empleo, de no rechazar un empleo adecuado, de no darse de baja voluntaria, ni definitiva ni temporal del empleo y de no acogerse a una situación de excedencia laboral sin causa extrema justificada.</p> <p>Las personas titulares de la renta complementaria de ingresos de trabajo adquirirán, además de las obligaciones previstas en el apartado 1, la obligación de negociar, suscribir y cumplir un convenio de inclusión orientado a la mejora del empleo, en los términos previstos en el capítulo I del título III de la presente ley, no pudiendo, en consecuencia, darse de baja voluntaria, ni definitiva ni temporal del empleo ni acogerse a una situación de excedencia laboral sin causa extrema justificada.</p>
Navarra	<p>Mantenerse, todas las personas perceptoras en edad laboral, disponibles para las ofertas de empleo adecuado, aceptándolas cuando se produzcan, salvo cuando se trate de personas que, a juicio de los servicios públicos que se establezcan reglamentariamente, no se encuentren en situación de incorporarse al mercado laboral ni a un empleo protegido.</p> <p>A efectos de la consideración de empleo adecuado se estará a lo dispuesto en la normativa de la Seguridad Social.</p> <p>Las personas antes referidas deberán estar inscritas como demandantes de empleo en las oficinas del Servicio Navarro de Empleo-Nafrar Lansare, salvo aquellas personas que se encuentren en situación administrativa irregular.</p> <p>Participar en las actividades de inserción sociolaboral que los Servicios Sociales de Base, servicios sociales especializados o servicios de empleo les propongan.</p>

Aragón	Suscribir, en su caso, el Acuerdo de Inserción y participar en las actividades que en él se determinen con carácter personal, las cuales en modo alguno podrán suponer una forma de subempleo.
Castilla y León	No rechazar oferta de trabajo, así como mantener la inscripción como demandantes de empleo cuando se encuentren en edad laboral, salvo las excepciones establecidas en la presente ley.
Cataluña	<p>Mantenerse inscritos en el Servicio Público de Empleo de Cataluña y no rechazar una oferta de trabajo adecuada, según la normativa reguladora de la prestación por desempleo.</p> <p>Las personas beneficiarias de la prestación complementaria de activación e inserción tienen, además, las siguientes obligaciones:</p> <p>a) Firmar el compromiso de seguir, y cuando sea ofrecido, acordar, suscribir y cumplir, el plan individual de inserción laboral o de inclusión social.</p> <p>b) Encontrarse disponibles para trabajar, salvo:</p> <p>Las personas que tienen reconocida la condición de persona con discapacidad con un grado igual o superior al 65 %.</p> <p>Las personas que, según el organismo encargado de la gestión de la prestación, en colaboración, si procede, con los servicios sociales municipales, y teniendo en cuenta el criterio de estos servicios, no se encuentran en situación de incorporarse al mercado laboral a corto o medio plazo.</p> <p>La disponibilidad para el empleo conlleva la obligación de estar inscrito como demandante de empleo, de no rechazar una oferta de trabajo adecuada, de acuerdo con lo establecido por la normativa sobre la prestación por desempleo, de no causar baja voluntaria en un puesto de trabajo y de no solicitar la excedencia voluntaria.</p>
Andalucía	No rechazar injustificadamente ofertas de empleo adecuadas.

Como se puede apreciar, la inscripción de la persona solicitante como demandante de empleo no ocupada no se da en ninguna de las normativas analizadas. Solamente Castilla y León exige como requisito la inscripción como demandante de empleo, con un sistema de excepciones que permite la individualización. El resto de comunidades autónomas contemplan la disponibilidad para trabajar como una obligación que se debe cumplir una vez concedida la prestación. Parece adecuado adoptar este sistema.

Es una anomalía del sistema andaluz que la renta no sea compatible con el empleo en el momento de la solicitud (porque se exige como requisito ser demandante de empleo no ocupado) y que luego sí se permita con carácter sobrevenido tener ciertos ingresos laborales. Es claramente un sistema que desincentiva el empleo y debería modificarse. Debería eliminarse los requisitos de carácter laboral y pasar a considerarse obligaciones individualizadas en el Plan de inclusión sociolaboral

6.4. CONCLUSIONES DEL PANEL DE PERSONAS EXPERTAS

Como parte de los trabajos destinados a la elaboración de este Informe se celebró en Sevilla una jornada de trabajo destinada a identificar posibilidades de mejora del sistema de renta mínima en Andalucía. La jornada tuvo lugar en las instalaciones del Centro Andaluz de Arte Contemporáneo y la Universidad Internacional de Andalucía, en el Monasterio de la Cartuja.

Esta jornada, estructurada como un Panel de personas expertas, se tituló “Generando conocimiento compartido para la mejora del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía” y estuvo organizada por la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía y por EAPN Andalucía. Se contó con personas expertas procedentes de las administraciones públicas de País Vasco, Navarra, Aragón, Castilla y León, así como de la Administración General del Estado.

Se adjunta como Anexo el Programa, las conclusiones y la lista de personas participantes.

El Panel se dividió en una parte expositiva y otra de trabajo conjunto mediante la organización de tres Mesas de trabajo.

En cuanto a los aprendizajes más destacados de la parte expositiva, se detallan siguiendo las categorías que se han seguido en este estudio comparativo:

A

S

A. OBJETO Y ÁMBITO DE LAS NORMAS.

Esta cuestión de carácter general, sobre cuál es el sustento filosófico y empírico que está detrás de los sistemas de ingresos mínimos, es de gran importancia para comprender el sentido global de estas políticas públicas. Aquí, según pudo ser escuchado durante el Panel, los debates actuales se centran en distinguir entre pobreza y exclusión social. La pobreza es una cuestión fundamentalmente de insuficiencia de ingresos, lo cual se soluciona con políticas y prestaciones económicas. La exclusión social, por su parte, es una situación de carácter multifactorial que requiere de una intervención compleja por parte de los servicios sociales. Sería necesario, por tanto, coordinar las políticas contra la pobreza y políticas contra la exclusión, pero siempre sabiendo que son realidades diferentes. De este modo, es cada vez más patente la necesidad de aunar políticas de servicios sociales con políticas activas de empleo. Dentro de los nuevos retos a los que se enfrentan estas Rentas destaca la pobreza infantil, que afecta especialmente a las familias monomarentales.

Los sistemas de doble derecho, como el vasco y el navarro, reconocen esta realidad compleja y articulan dos derechos diferenciados: a la inclusión social, y a las prestaciones económicas necesarias para tener ingresos suficientes.

B. REQUISITOS PARA ACCEDER A LA RENTA.

En cuanto a los sistemas de requisitos, parece haber coincidencia en que el requisito básico debe ser la renta del hogar, con independencia de la situación laboral. Es necesario modificar las normativas excesivamente complejas para mejorar la accesibilidad, la cobertura y la agilidad administrativa. Se trata de desburocratizar y no exigir tantos requisitos de acceso, especialmente para hogares en situación de precariedad laboral. Se ha de diferenciar claramente entre requisitos (de entrada) y obligaciones (para mantenerse recibiendo la prestación). La obligación principal en la mayoría de los casos es mantenerse activo para el empleo. En cuanto al empadronamiento, la exigencia de empadronamiento estable de la unidad familiar solo aparece en el caso vasco.

C. CUANTÍA, DURACIÓN Y PRÓRROGA DE LA RENTA.

Se debe establecer una cuantía suficiente para personas solas y complementarla por cada persona adicional de la unidad de convivencia, pudiéndose ofrecer prestaciones complementarias como la de

vivienda. En general, se trata de que la prestación sea complementaria sobre cualquier ingreso que tenga la unidad de convivencia, por lo que es compatible con el empleo y el cobro de otras prestaciones. Se establecen sistemas automáticos de renovación para facilitar la continuidad en el cobro de las personas que lo sigan necesitando.

De las rentas analizadas, la RMISA es la que tiene la cuantía más baja de forma que sus efectos en la reducción de la pobreza son muy escasos. De acuerdo con las propuestas de la AIREF, del Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil y de Save the children es necesario un aumento de los recursos económicos disponibles en los hogares con personas menores a cargo. A este respecto es interesante el sistema aragonés de deducciones por personas menores a cargo, de forma que no se aumenta la cuantía de la prestación, sino que se permite no computar cierta parte de los ingresos.

En Andalucía debería estudiarse el aumento de la cuantía de la RMISA, al menos hasta un 88% del IPREM, así como aumentar los complementos o las deducciones por personas menores a cargo, de forma que se aumentara la eficacia en la lucha contra la pobreza infantil.

D. RELACIÓN CON LOS PROCESOS DE INCLUSIÓN SOCIAL.

Hay coincidencia general en que la prestación debe ser compatible con el empleo. Debe darse un impulso al empleo de forma que, en cualquier circunstancia, sea preferible aceptar un empleo. Para ello, debe establecerse un sistema estructural de estímulos al empleo. En algunos sistemas, si se tienen carencias sociales se hace una derivación a los servicios sociales, si no, se gestiona todo el acompañamiento desde el servicio de empleo. En Navarra, como nota característica de su modelo se destaca la no obligatoriedad de realizar un plan de inclusión durante el primer año. El plan se le hace a quien lo solicite, pero solo es obligatorio para aquellas personas que lleven 1 año recibiendo la prestación sin haber mejorado su situación. Pasados 2 años de recibir la prestación, la Administración tiene la obligación de ofrecer recursos laborales o prelaborales a las personas perceptoras. Existe un sistema de estímulos al empleo, de forma que los primeros 311€ de ingresos laborales no se computan, estableciéndose luego un cómputo progresivo.

Por otro lado, se debe penalizar la no aceptación de empleos adecuados estableciendo una suspensión del derecho por 1 año en caso de no aceptar un empleo adecuado.

Como consecuencia del sistema de doble derecho, la personalización del Plan de Inclusión Sociolaboral debe ser mayor. Un aprendizaje interesante es el ofrecido por Castilla y León. Su sistema de Renta

A
S
M
D

distingue entre personas perceptoras en exclusión coyuntural, que solo necesitan apoyo en la búsqueda de empleo, y aquellas en situación de exclusión estructural, que necesitan medidas combinadas de empleo y servicios sociales. Un sistema similar existe en el País Vasco donde todas las personas usuarias reciben acompañamiento para la activación laboral, y solo las que están más excluidas reciben acompañamiento social. Navarra va aún más allá en la flexibilización del Plan y solo lo exige pasado un año de percepción de Renta, como manera de apostar por la autonomía de las personas beneficiarias durante el primer año.

En Andalucía es necesario avanzar en la personalización del Plan de Inclusión Sociolaboral, que según el artículo 17 del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, siempre requiere la participación de los servicios sociales y del SAE. Una reforma en la buena dirección permitiría que, en el momento de la solicitud, el órgano tramitador decidiera si la persona solicitante y su unidad familiar requieren únicamente acompañamiento laboral (en cuyo caso el Plan lo realizaría únicamente el SAE) o si también requieren de apoyo social (en cuyo caso el Plan incluiría la participación de los servicios sociales). Es decir, de acuerdo con el principio de personalización que recoge el Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, en su artículo 18, hay que admitir la realidad de que muchas unidades familiares no necesitan medidas de apoyo en el ámbito social, sino solamente en el laboral. Debe existir la posibilidad de que el Plan solo contenga medidas laborales. Además, podría estudiarse una reforma que ampliara el plazo de diseño del Plan hasta los 6 meses desde el momento de la concesión de la Renta (actualmente está fijado en un mes en el artículo 17). De este modo se permitiría mayor autonomía a las personas usuarias durante los primeros meses y se descongestionarían los órganos encargados del diseño del Plan (servicios sociales o SAE).

En Andalucía habría que hacer compatible la RMISA con el empleo. Para ello, debería eliminarse el requisito de estar la persona solicitante inscrita como demandante de empleo no ocupada, ni las personas mayores de 16 años inscritas como demandantes de empleo. Estos requisitos deberían pasar a considerarse obligaciones, las cuales entran en vigor una vez concedida la Renta. Además, deben ser condiciones sujetas a personalización, de forma que no se exija la condición de la inscripción a aquellas personas que están ya trabajando (en ese caso la condición sería a mejorar el empleo), ni a aquellas en condiciones de inempleabilidad o cuyas prioridades de intervención para la inclusión se centran en otros factores. Debería estudiarse también la posibilidad de establecer estímulos al empleo en Andalucía, proponiéndose la misma fórmula progresiva dispuesta en la legislación navarra y vasca.

E. TRAMITACIÓN, GESTIÓN Y CONTROL.

En cuanto a la tramitación, es muy necesario invertir en sistemas informáticos interoperables, que realicen comprobaciones automáticas por las noches. Se deben establecer sistemas de agilización administrativa en beneficio de la persona solicitante. Hay modelos interesantes como el de Reconocimiento en mesa (se reconoce el derecho mediante una declaración jurada de que se cumplen los requisitos, posteriormente sujeta a control). La idea central es ser garantista y facilitador con las personas solicitantes, pero establecer controles fuertes y ser duros en caso de fraude.

A la hora de gestionar, se debe tener en cuenta que existen tres lógicas diferentes:

- Prestación económica
- Prestación de servicio para la inserción social
- Prestación de servicio para la inserción laboral.

Las unidades administrativas o las personas profesionales que gestionen estas distintas prestaciones deben ser diferentes o, al menos, ser conscientes de la diferente lógica que opera en cada caso.

En Andalucía debería estudiarse la posibilidad de establecer un sistema de ventanilla de entrada única, ya sea a través de los servicios sociales ya sea por las Delegaciones Territoriales. En todo caso, el órgano de entrada debería contar con una plantilla estructural dedicada a la gestión de la RMISA. Por otro lado, ciertos requisitos (como la no existencia de un patrimonio superior a 10 veces el IPREM) podrían acreditarse mediante la firma de una declaración responsable, sujeta luego a comprobación y a sanción (imposibilidad de solicitar la RMISA durante un año) en caso de fraude.

Finalmente es necesario destacar que muchas de las dificultades detectadas en la tramitación de la RMISA se deben al actual incumplimiento de los plazos de resolución y a la saturación de los órganos tramitadores. Algunas disfunciones como, por ejemplo, la referida al pago único de toda la prestación, el cómputo de los ingresos mensuales de todo el periodo o la de la existencia de intereses en los reintegros indebidos, se solucionarían si el proceso de solicitud y concesión se ajustara a los plazos. Para ello es urgente la dotación de los medios materiales oportunos y la reforma del Decreto-ley, con carácter retroactivo, en la línea de simplificar los requisitos.

Por su parte y para acabar esta sección, las tres **Mesas de trabajo simultáneas** analizaron aspectos concretos de la normativa andaluza y las personas participantes debatieron propuestas para mejorar el actual texto regulador. Las conclusiones de las mesas fueron especialmente destacables.

- En la **MESA 1: Requisitos de acceso, cuantía y duración**, se aceptó unánimemente que la exigencia de 1 año de empadronamiento rigiera sólo para la persona solicitante de la RMISA, dejándose de solicitar el empadronamiento estable de toda la unidad familiar. Con respecto al requisito de la inscripción como demandante de empleo, se propuso eliminar todos los requisitos de carácter laboral y pasar a considerarlos obligaciones que deben cumplirse una vez concedida la RMISA. En todo caso, el requisito de la inscripción como demandante de empleo no ocupado debería eliminarse para hacer compatible la renta con el empleo.

Se propuso también no computar una parte de los ingresos laborales y crear estímulos al empleo similares a los navarros o vascos. Con respecto al trámite de urgencia, se propuso permitir que los/as Trabajadores/as Sociales con acceso al diagnóstico tengan facultad de decisión motivada sobre la existencia de casos de urgencia por enfermedad o, en todo caso, mejorar y facilitar la acreditación de dicha circunstancia.

- En la **MESA 2: Tramitación, gestión, continuidad**, se compartieron ideas de mejorar para la agilización de los trámites como, por ejemplo:
 - Mejorar la calidad de la información ciudadana.
 - Simplificar los requisitos
 - Avanzar hacia la digitalización de documentos y expedientes
 - Trámite inicial presencial y de preferencia que haya solo una puerta de entrada.
 - Declaración jurada para trámites de difícil acreditación

Se consideró que sería positivo no modificar ni suspender expedientes por contratos laborales por una determinada cuantía o cantidad, para flexibilizar el efecto que las modificaciones producen en la prestación.

Finalmente, en cuanto a los intereses en el reintegro, se coincidió en eximir el pago del interés legal y facilitar la devolución del interés de demora.

- Por último, en la **MESA 3: el Plan de inserción sociolaboral y otras prestaciones**, se consideró que, ante la diversidad de perfiles existentes entre los solicitantes de Renta Mínima, se debería determinar quiénes son los perceptores que pueden seguir un Itinerario sociolaboral, priorizando colectivos y grupos, y eximiendo a aquellos/as que se considere que, por sus circunstancias vitales, no pueden acceder al mercado laboral.

AS S M I S R

En aquellos casos en los que se realice un itinerario, permitir a las familias mantener el control de su propia vida, permitiéndoles elegir qué futuro y que inserción laboral quieren. Atendiendo a la propuesta planteada sobre la posibilidad de que el Plan de Inserción sociolaboral se considere un requisito del que se puedan eximir a las personas solicitantes durante el primer año, como sucede en Navarra. Se recoge la necesidad de estimar un tiempo, no definido, para la elaboración de Plan y el itinerario.

Se hace necesario determinar y definir las competencias en función de las personas que han de intervenir en los itinerarios. Se solicita la creación de comisiones de coordinación entre Consejerías Implicadas en la realización de los planes de inserción socio-laboral. Esta coordinación ha de realizarse en cascada desde los Servicios Centrales hasta el ámbito local.

RMISA

7

DAFO / CAME

RMISA

7. DEBILIDADES, AMENAZAS, FORTALEZAS, OPORTUNIDADES [DAFO] / CORREGIR, AFRONTAR, MANTENER, EXPLOTAR [CAME]

DE ORIGEN INTERNO		DE ORIGEN EXTERNO		DE ORIGEN INTERNO		DE ORIGEN EXTERNO			
DEBILIDADES	CORREGIR DEBILIDADES	AMENAZAS	AFRONTAR AMENAZAS	FORTALEZAS	MANTENER FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	EXPLOTAR LAS OPORTUNIDADES		
PUNTOS DÉBILES	1. La debilidad estructural previa de los comunitarios antes de la aprobación del Decreto-ley	1. Reforzar los servicios sociales con personal específico para la RMISA	1. Colapso de los SSSSCC y acumulación de competencias derivadas	1. Establecimiento de un Plan que incluya personal formado para la RMISA	PUNTOS FUERTES	1. La experiencia de los SSSSCC puede ayudar con los refuerzos adecuados a mejorar la gestión	1. El traslado de la experiencia en programas de carácter social al personal de refuerzo que se incorpore	1. Establecer previamente a la aprobación del nuevo texto normativa las plantillas necesarias de refuerzo en cada uno de los servicios sociales comunitarios	1. La oportunidad de un nuevo texto normativo, con cambios en la gestión y el incremento de plantilla puede llevar al cumplimiento de los objetivos establecidos
	2. Acumulación de expedientes generado por la falta de gestión, ante la indefinición y falta de ajuste a la realidad del Decreto-ley.	2. Eliminar el atasco existente antes de proceder con un nuevo decreto o una nueva reformulación de este.	2. Los cambios en la aplicación de una nueva normativa, mientras que en las Delegaciones Territoriales existan expedientes acumulados, plantea la probabilidad de	2. Realizar un plan de choque que permita afrontar la nueva etapa.		2. La experiencia acumulada en la gestión de la RMISA puede funcionar como una especie de estudio previo que muestre el camino para una reforma responsable de la nueva Ley o la	2. La experiencia en la gestión de la RMISA ha de verse como algo en evolución. La nueva normativa ha de irse evaluando de forma constante para no caer en errores anteriores	2. Empezar con un nuevo texto normativo, depurado en base a la experiencia, tiene garantías de éxito.	2. La oportunidad de un nuevo texto normativo debe poner énfasis en los errores del anterior, (véase el caso de la acumulación de expedientes), para que realmente pueda llegar la

		repetir la negativa experiencia de la doble gestión IMS y RMISA.			modificación de esta.			RMISA a toda la ciudadanía que la necesita.
3. Existen dificultades en la gestión y cumplimiento de la RMISA debido a que la normativa no se ajusta a la realidad a la que pretende dar respuesta.	3. Redefinir o modificar el Decreto-ley en concordancia a la realidad social en la que se pretende incidir.	3. Se elevan quejas, por parte de la ciudadanía posible perceptora de la renta que se encuentra en situación de espera, a distintas instituciones y organismos.	3. Previo a la puesta en marcha de un nuevo o modificado Decreto-ley, se deberían tener en consideración las quejas presentadas por la ciudadanía		3. Se parte de un conocimiento previo que permite tomar decisiones certeras.	3. La gestión, bajo una nueva normativa, ha de contemplar requisitos adaptados a la realidad social	3. Una nueva norma, que incluya todas las decisiones de cambio recogidas de la experiencia y evaluación de la RMISA, supone una nueva oportunidad para la mejora de la gestión.	3. Las modificaciones a realizar en la nueva norma deben permitir el cumplimiento del plazo de las resoluciones
4. Falta de control en la gestión de las solicitudes. Esto es debido, entre otras cuestiones a la existencia de numerosas puertas de acceso al sistema	4. Reducir el número puertas de acceso de entrada de solicitudes para facilitar la gestión de estas.	4. Existencia de solicitudes duplicadas que ralentizan el proceso de gestión y resolución.	4. En la modificación o cambio del Decreto-ley, deben definirse claramente los accesos de solicitudes existentes.		4. Se cuenta con unos servicios sociales comunitarios capaces de orientar y detectar necesidades de ayuda, conocedores de las unidades familiares y de su entorno, que pueden asumir el	4. Rechazar toda solicitud que acceda a la Administración por distintos cauces a los determinados en la ley.	4. La nueva norma se presenta como una oportunidad para dejar bien definidos los accesos de las solicitudes, pudiendo elegir el mejor modo de recibir esas solicitudes	4. Evitar duplicidades permitirá evitar nuevas acumulaciones de solicitudes pudiéndose controlar el número de solicitudes reales.

				encargo de la RMISA			
<p>5. La falta de planificación provoca que los planes de inclusión sociolaboral no lleguen a la ciudadanía.</p>	<p>5. Mejorar la planificación de las Consejerías para que cada una asuma sus respectivas competencias referidas a la RMISA.</p>	<p>5. La no resolución, en tiempo y forma, provoca el incumplimiento de los compromisos de contraprestación de la RMISA.</p>	<p>5. Establecer las competencias de los Planes de inclusión sociolaboral y mejorar la coordinación entre las Consejerías competentes.</p>	<p>5. Una Administración que ejecute sus competencias propias en los planes de inclusión sociolaboral ayudarán a su implantación.</p>	<p>5. SAE y CIPS deben trabajar coordinados para llevar a cabo los itinerarios de inclusión social y laboral.</p>	<p>5. Con el comienzo de la nueva etapa, se presenta la oportunidad de poner en marcha todos los planes de inclusión de forma coherente y coordinada, atendiendo a las necesidades de la ciudadanía que necesita, no solo de la renta, sino de la ayuda acompañada para salir de la situación en la que se encuentran.</p>	<p>5. Es necesario que todas las rentas concedidas lleven incorporado el Plan de inclusión social, laboral o en su caso, sociolaboral.</p>
<p>6. El refuerzo de las plantillas, para la tramitación de la RMISA han tenido un carácter coyuntural y temporal</p>	<p>6. Plantear cambios en la contratación de personal. Que las personas formadas para el refuerzo, puedan posteriormente ser</p>	<p>6. La pérdida del personal una vez formado debilita los equipos y supone una pérdida de experiencia</p>	<p>6. Contar con una plantilla estructural que facilite una continuidad laboral para una</p>	<p>6. Coincidencias en la necesidad del personal en cuanto a la contratación de plantillas de carácter estructural para</p>	<p>6. El aumento de las plantillas de empleados/as permitirá evitar trabajo bajo presión y se</p>	<p>6. La contratación de nuevo personal, supondrá una nueva oportunidad para reforzar las plantillas existentes que</p>	<p>6. El aumento de una plantilla estructural formada dará mayor celeridad en la tramitación de expedientes y cumplimientos de</p>

	parte de una plantilla estructural.		mejor gestión de los expedientes.		una gestión de la Renta	mejorará el clima laboral.	gestionan la RMISA.	plazos previstos en la norma.
7. Falta de formación del personal adecuada a la gestión de la RMISA.	7. Formar al personal antes de su incorporación a las plantillas y formar al personal ya contratado.	7. La falta de formación provoca inseguridad en la gestión. Mientras, el papel de tutorización, que juegan aquellos/as que pertenecen a plantillas estables, les impide avanzar en la gestión de la RMISA	7. Crear un programa de formación continua y adecuada, que capacite para el desempeño de la tarea.		7. Las necesidades formativas, manifestadas por el personal que gestiona la renta muestra el interés por recibir una formación que mejore su gestión.	7. Una formación continua, ayudará a resolver dudas y fomentará la seguridad del personal en su labor de gestión de RMISA.	7. La contratación de nuevo personal permitirá que este sea formado respecto a la nueva norma. Esto evitará la aparición de antiguos errores en el procedimiento.	7. La nueva norma conllevará la generación de nuevos espacios de formación adecuados a los nuevos requisitos y cambios planteados.
8. Existencia de desmotivación en el personal ante la imposibilidad de llevar a cabo su labor con eficacia. La acumulación de documentación y los cambios de directrices provoca que no estén realizando su tarea correctamente.	8. Evitar constantes cambios y modificaciones que dificulten la gestión y generen dudas en el personal.	8. Desmotivación del personal y clima laboral deficiente que puede dar lugar, entre otras cuestiones, a la solicitud de un cambio de destino o en otros casos, a una gestión rutinaria sin excesiva implicación en las tareas.	8. Unos requisitos para la tramitación de la RMISA claros y bien definidos permitirán dotar de confianza en la gestión a las plantillas de los dispositivos		8. Se observa un personal con deseos de superación y mejora.	8. Reforzar las plantillas con un perfil profesional adecuado a las tareas de gestión que son necesarias, así como contar con un soporte informático adaptado a la nueva norma.	8. Incorporar los equipos informáticos y softwares necesarios que faciliten la tarea de la tramitación de la RMISA.	8. La elaboración de herramientas informáticas adecuadas y fiables, pueden evitar inseguridad en la gestión. Permittedo motivar al personal, darle seguridad y agilizar la tramitación

<p>9. Falta de coordinación interadministrativa entre los distintos actores que participan en el proceso de gestión de la RMISA.</p>	<p>9. Facilitar la comunicación constante y fluida entre las distintas Administraciones relacionadas con la RMISA.</p>	<p>9. La información y datos de las personas usuarias se encuentra dispersa en varios órganos de la Administración y esta no es interoperable, lo que complica o hace más lenta, la realización del expediente.</p>	<p>9. Contar con una herramienta que permita a los distintos órganos administrativos compartir información necesaria, para facilitar la elaboración y gestión de expedientes.</p>	<p>9. Existen los medios necesarios para crear una red de comunicación interadministrativa e interoperable.</p>	<p>9. Consolidar la coordinación interadministrativa para consolidar una red de comunicación.</p>	<p>9. El interés de los trabajadores/as encargados/as de la RMISA puede motivar y facilitar la creación de una red de comunicación interadministrativa.</p>	<p>9. El personal encargado de la gestión de la RMISA puede fortalecer la red de comunicación interadministrativa</p>
<p>10. La falta de informatización de los procesos y documentación requerida en cada fase de la RMISA dificulta la tramitación de la misma.</p>	<p>10. Transitar a un modelo de digitalización completo del proceso de la RMISA ayudará a la agilización de la gestión.</p>	<p>10. La existencia de documentación en papel retrasa y complica la gestión.</p>	<p>10. Se podría agilizar el trabajo si todos los expedientes estuvieran digitalizados, ayudaría a las consultas y agilizaría la gestión, permitiendo dar una mejor información a las personas usuarias.</p>	<p>10. Se trabaja en un proyecto para eliminar documentos en papel. Se observa consensos respecto a la sustitución del papel por los documentos digitales</p>	<p>10. Impulsar la iniciativa que ya existe para prescindir del papel.</p>	<p>10. La digitalización de los expedientes y la generación de una nueva norma adecuada que contemple los requisitos simplificados puede ayudar a la eficacia de la gestión.</p>	<p>10. Contar con el asesoramiento informático necesario durante el proceso de aplicación de la nueva normativa.</p>

<p>11. La mayor parte del personal responsable de las grabaciones de expedientes no tiene dedicación exclusiva a esta tarea.</p>	<p>11. Garantizar que el personal encargado de la grabación se dedique solo a ello, aumentando la plantilla de trabajadores administrativos o repartiendo las tareas entre el personal ya existente.</p>	<p>11. Existen distintas situaciones que hacen que trabajadores/as sociales comunitarios y personas solicitantes de RMISA, acudan físicamente o mediante llamada telefónica, a la Delegación Territorial, por lo que el personal encargado de la grabación de RMISA debe pausar su trabajo de grabación para atender estas necesidades.</p>	<p>11. Contar con personal dedicado a labores administrativas necesarias que respondan a su vez a demandas de información necesarias facilitará la información a las personas usuarias y agilizará la gestión en los distintos dispositivos</p>		<p>11. Existe personal de refuerzo que puede agilizar las labores de grabación, además se están haciendo horas extras para avanzar en dicho trabajo.</p>	<p>11. El personal de refuerzo puede ayudar repartándose tareas y dedicándose unos/as, a las grabaciones de solicitudes, y otros/as a las otras labores necesarias de la RMISA en las distintas oficinas.</p>	<p>11. Se debe invertir presupuesto en el refuerzo del personal en servicios sociales comunitarios como en las Delegaciones Territoriales.</p>	<p>11. Ampliar plantillas con presupuesto propio de Capítulo I tanto en los SSSSCC como en las Delegaciones Territoriales.</p>
<p>12. Falta de información clara sobre la RMISA tanto para solicitantes como para tramitadores/as.</p>	<p>12. Clarificación de los requisitos y transmisión clara de dicha información.</p>	<p>12. Falta de conocimiento del proceso de cumplimentación de la solicitud por parte de los interesados/as en la RMISA.</p>	<p>12. Campañas de comunicación claras y sencillas, sobre la cumplimentación de la solicitud es dudas frecuentes sobre el proceso de la RMISA.</p>		<p>12. Se utilizan, por parte de las personas solicitantes, medios tecnológicos y redes sociales donde comparten sus dudas y experiencias con respecto a la RMISA.</p>	<p>12. La información que las personas comparten en redes sociales no siempre está validada por la propia Administración. Contar con una buena preparación de las plantillas de la RMISA, permitiría mejorar</p>	<p>12. Se podrían utilizar, por parte de la Administración, canales digitales como redes sociales (entre otros) como medios para transmitir información clara sobre la RMISA.</p>	<p>12. Dedicar recursos a campañas de comunicación impresa y/o electrónica para evitar posibles errores en la cumplimentación de la solicitud y resolver dudas frecuentes que pueden tener las personas usuarias</p>

					la calidad de la misma.		o interesados en la RMISA.
13. Falta de personal capacitado para ayudar a las personas usuarias a cumplimentar la solicitud de RMISA.	13. Reforzar los Servicios Sociales Comunitarios para ejercer tareas de asesoramiento y cumplimentación de la documentación de las personas usuarias.	13. La demora en la atención en los servicios sociales comunitarios, condiciona una atención ágil y un proceso de información adecuado.	13. Garantizar la existencia, en los servicios sociales comunitarios, de una plantilla fija dedicada a la RMISA	13. El servicio de información de las Delegaciones Territoriales viene prestando, en determinadas ocasiones, información y asesoramiento en la cumplimentación de las solicitudes.	13. Incrementar la plantilla del Servicio de Información en las Delegaciones Territoriales con personas dedicadas exclusivamente a RMISA.	13. Además de las Delegaciones y los Servicios Sociales Comunitarios, existen otros organismos que brindan apoyo y asesoramiento a personas interesadas y usuarias, por ejemplo, ONG, Sindicatos. Oficina del Defensor del Pueblo	13. Aprovechar los recursos y conocimientos de la sociedad civil para adecuarlos e incorporarlos a la nueva norma.

RMISA

**RECOMENDACIONES Y
PROPUESTAS DE CAMBIO
NORMATIVO**

8.1 INTRODUCCIÓN**8.2 RECOMENDACIONES**

- A. RACIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.
- B. MEJORA Y CONSOLIDACIÓN DE LAS PLANTILLAS QUE GESTIONAN LA RMISA.
- C. MEJORA DE LAS HERRAMIENTAS INFORMÁTICAS.

8.3 PROPUESTAS DE CAMBIO NORMATIVO

- A. PREÁMBULO
- B. OBJETO Y ÁMBITO DE LA NORMA.
- C. REQUISITOS PARA ACCEDER A LA RENTA.
- D. CUANTÍA, DURACIÓN Y PRÓRROGA DE LA RENTA.
- E. RELACIÓN CON LOS PROCESOS DE INCLUSIÓN SOCIAL.
- F. TRAMITACIÓN, GESTIÓN Y CONTROL.

8. RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS DE CAMBIO NORMATIVO

8.1. INTRODUCCIÓN

Todo inicio de una nueva política pública es complejo y se va perfeccionando con el tiempo, mediante aprendizajes que se integran al detectar defectos que solucionar y posibilidades de mejora que aplicar. En este sentido, la Renta Mínima de Inserción Social de Andalucía es una reciente política pública en constante evolución desde su aprobación. Esta política pública para la inclusión social es de una gran ambición, pues pretende, según el artículo 6 del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre:

- a) Reducir la tasa de pobreza y de exclusión social en Andalucía, especialmente la pobreza infantil.*
- b) Mejorar las posibilidades de inclusión social y laboral de las personas en situación de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo, especialmente de aquellas que tienen menores a su cargo y teniendo en cuenta la diferente situación de los hombres y las mujeres.*
- c) Aumentar el grado de autonomía personal y familiar y atender la satisfacción de las necesidades básicas para una vida digna de la unidad familiar.*

Es evidente que, a día de hoy, la RMISA no está cumpliendo con estos importantes fines debido a las razones que han sido destacadas a lo largo de este Informe. Sin embargo, este incumplimiento, que ha supuesto una ralentización de los procedimientos y una compleja situación de bloqueo, ha de conllevar un mayor dinamismo que solucione los obstáculos que impiden lograr el objetivo declarado.

No hay que olvidar la gran legitimidad política y social de la que goza esta prestación, que se enmarca dentro de una renovación de las políticas sociales tras la crisis económica de 2008. Existe un gran consenso, a nivel académico, social y por parte de las instituciones europeas, sobre la idea de que los sistemas de ingresos mínimos garantizados deben formar parte de los sistemas de protección social actuales.

En Andalucía, la Ley de Servicios Sociales, que fijó la existencia como derecho subjetivo de una prestación económica orientada “a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social”, fue aprobada en el Parlamento de Andalucía en el año 2016 por una amplia mayoría multipartidista, con 104 votos a favor y solo 5 en contra. Por su parte, el Decreto-ley 3/2017 que regula la Renta Mínima

de Inserción Social fue convalidado como ley sin votos en contra de la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía. Por tanto, es evidente el consenso político, reflejo del consenso social, sobre la necesidad de este instrumento para la mejora de las vidas de las personas andaluzas en situación de pobreza y/o exclusión social.

La mejora de la situación actual debe partir de unas premisas claras. En la base de este proceso de mejora se encuentra la constatación de que, para el avance en la calidad de vida de las personas no basta con la declaración de nuevos derechos, sino que es necesario establecer las estructuras materiales que los hagan realidad. En efecto, con la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, se declaró el derecho a una prestación garantizada orientada a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social y el Decreto-ley 3/2017, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, pretendía la materialización efectiva de dicho derecho. Sin embargo, las carencias en la puesta en marcha de este Decreto-ley, al no dotar de medios suficientes ni de una organización adecuada a los organismos encargados de su ejecución, han generado una situación de falta de cumplimiento que llena de frustración a la ciudadanía. Ante ello es necesario actuar.

Es urgente solucionar los enormes retrasos en la resolución de las solicitudes y conseguir el cumplimiento real y en tiempo del derecho declarado en la Ley de Servicios Sociales y concretado en el Decreto-ley 3/2017. El incumplimiento de los plazos de resolución afecta negativamente al funcionamiento de todos los aspectos de la RMISA desvirtuándose los objetivos y finalidades con las que nació.

Para mejorar la situación, en primer lugar, debería hacerse hincapié en no cometer los errores del pasado. Esto implica, por una parte, no dejarse arrastrar por intereses cortoplacistas sino poner en primer término la labor social que se pretende hacer. Hay que colocar, por tanto, en el centro de este cambio a las personas a la que va dirigida la RMISA y, en segundo término, tener en consideración a los y las profesionales que van a encargarse de su gestión. Por otra parte, es fundamental hacer balance y observar cuáles han sido los motivos de la ineficiencia en el cumplimiento de los objetivos propuestos.

A continuación, se ofrecen algunos de los hallazgos fundamentales de este Informe que permiten argumentar el incumplimiento de sus fines:

1. Desde su implantación, sólo han sido concedidas 22.083 prestaciones a fecha 31 de agosto de 2019, lo que supone un 19,39 % del total de solicitudes presentadas. En número de personas beneficiarias es de unas 49.015, muy lejos del criterio de reducir la tasa de pobreza y exclusión social ya que, según el Informe sobre la Pobreza y Exclusión Social en Andalucía (EAPN-A, 2019) hay unos 3,2 millones de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en nuestra región. Esto

supone un enorme revés, una profunda frustración y una situación de auténtica crisis para todas aquellas personas perceptoras, potenciales y reales, ya que, al tener carácter subsidiario con respecto a cualquier prestación de carácter contributivo o no contributivo como establece el Decreto-ley, han agotado cualquier otra vía de prestaciones.

2. Las cuantías económicas resultan insuficientes para superar el umbral de la pobreza.
3. Se constata una insuficiente realización de los Planes de inclusión sociolaboral.
4. Los retrasos son muy elevados (el plazo máximo de resolución en Andalucía es de 8 meses a fecha 31 de agosto de 2019, con variaciones importantes según provincias³²) y las consecuencias de ese retraso afectan a dos ámbitos principales:
 - a) La situación de necesidad de las personas solicitantes no es atendida, con lo que se produce un incumplimiento evidente por parte de la Administración del objetivo declarado de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía:
“Garantizar la atención a las situaciones de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo de las personas y promover su inclusión e integración social y laboral” (artículo 2 Decreto-ley 3/2017).
 - b) La enorme carga de trabajo está generando un profundo malestar y frustración en los y las trabajadoras de la Administración Pública.
5. Se puede afirmar que estos retrasos son debidos a una falta de previsión respecto a los recursos humanos y a los medios técnicos necesarios para poner en marcha esta política pública:
 - a) No se formó suficientemente a las plantillas de profesionales (ni a nivel de servicios sociales comunitarios ni en las Delegaciones Territoriales) acerca de los cambios en la normativa ni de las modificaciones que ha ido sufriendo el aplicativo informático encargado de la RMISA.
 - b) No se planificó adecuadamente la coincidencia con la gestión del Ingreso Mínimo de Solidaridad (IMS) durante todo el año 2018

³² Véase Apartado 4, gráfico 4.6.

- c) El sistema informático no estaba preparado para abordar las peculiaridades de la tramitación y los cambios que se han ido produciendo en la normativa, ya que estos llegaban antes de la actualización del sistema.
- d) Cuando se han reforzado los equipos se ha hecho con carácter temporal y coyuntural, no existiendo la continuidad, permanencia y especialización que se requiere para una correcta gestión de los procesos.
- e) No se han implementado de forma suficientemente eficaz mecanismos de coordinación entre las distintas administraciones.

8.2. RECOMENDACIONES

Para abordar las carencias descritas, se incluyen como parte final de este Informe unas Recomendaciones que culminan con una Propuesta de modificación normativa.

Las Recomendaciones hacen referencia a cuestiones materiales y organizativas, que no pueden ser resueltas únicamente mediante cambios en el articulado del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre. En este apartado se describen dichas Recomendaciones y se explica su relación con las propuestas de cambio normativo, tratando de presentar como un todo coherente el conjunto de mejoras que se consideran adecuadas para alcanzar el funcionamiento óptimo de la RMISA.

Es necesario constatar previamente que existe un problema ya creado y que hay que solventar, por encima de la discusión y del análisis que se pudiera hacer sobre las causas originales del problema. No es posible plantear, después de casi dos años de vigencia del Decreto-ley 3/2017, una moratoria temporal que impidiera la entrada de nuevas solicitudes de RMISA, como posible vía para resolver los expedientes atrasados, actualizar el sistema informático y/o redactar posibles modificaciones normativas o instrucciones. Esto es inasumible en tanto y en cuanto tales acciones volverían a redundar, una vez más, en perjuicio de las personas solicitantes y receptoras de la RMISA, ya de por sí suficientemente afectadas por el retraso de la prestación y de la puesta en marcha de los Planes de inclusión sociolaboral por causas ajenas a ellas mismas. Tampoco sería asumible aplicar otras medidas que afecten a los trámites actuales con carácter excepcional (como, por ejemplo, aplicar un silencio administrativo estimatorio a los expedientes en curso). Estas dos posibles vías de actuación, conllevarían perjuicios y agravios comparativos entre la ciudadanía y no serían un buen punto de partida desde el que construir una política



pública de mejora de la equidad social. En consecuencia, se deben proponer otras medidas para avanzar en la resolución del conjunto de expedientes pendientes y para aumentar la accesibilidad y cobertura de la RMISA.

En este sentido, se presenta a continuación como *recomendación principal* la adopción de un **PLAN DE ACCIÓN** de un año de duración. Este Plan de Acción contaría con dos líneas de actuación principales y simultáneas:

Línea 1. ACTUACIONES PARA LA RESOLUCIÓN DE LOS EXPEDIENTES ATRASADOS.

Es importante resaltar la necesidad de solucionar la situación de retraso en la resolución de expedientes ya existentes. Al mismo tiempo que se prepara una nueva normativa para aumentar la accesibilidad y cobertura de la RMISA, es necesario acabar con el remanente de expedientes sin resolver, que es de 52.389 a fecha 31 de agosto de 2019. Para ello, esta línea de actuación habría de contar con las siguientes acciones:

1.1.) Contratación y formación de refuerzos de plantilla en las Delegaciones Territoriales.

En primer lugar, habría de contratarse a suficientes trabajadores/as de refuerzo en todas las Delegaciones Territoriales. Este personal recibiría formación específica para la tramitación de los expedientes

1.2.) Tramitación de solicitudes atrasadas.

Este personal de refuerzo, adecuadamente formado, se encargaría de aminorar el conjunto de expedientes pendientes de resolución.

1.3.) Tramitación de solicitudes atrasadas con la nueva normativa.

Una vez que entrara en vigor la nueva normativa, el personal de refuerzo continuaría tramitando expedientes atrasados, hasta que se alcanzara una situación de fluidez y agilidad administrativa.

Línea 2. ACTUACIONES PARA LA PUESTA EN MARCHA DE LA NUEVA RMISA

Simultáneamente, se llevaría a cabo el proceso de diseño de una nueva RMISA, a través de las siguientes actuaciones principales:

2.1.) Creación de una comisión de trabajo para la abordar la redacción de una nueva normativa y de la organización de los medios técnicos necesarios para su implementación.

Esta comisión, formada por personal informático y de las Delegaciones Territoriales, los SSSSCC, la Consejería IPSC y agentes clave, prepararía la reforma normativa de mejora de la RMISA, según las propuestas contenidas en este Informe (con las adaptaciones que se consideraran necesarias).

Contar en esta comisión con el personal informático de la Consejería IPSC permitiría adaptar y testear la herramienta informática al nuevo marco normativo.

2.2.) Trámites normativos.

La comisión de trabajo daría por concluida su labor en el momento en que redactara una propuesta normativa de mejora de la RMISA, que llevaría aparejada la herramienta informática necesaria para ponerla en marcha. En ese momento, se pasaría esa propuesta a los órganos necesarios para la promulgación de un nuevo texto, ya fuera éste un Decreto-ley o una Ley.

2.3.) Formación adaptada al nuevo marco normativo y prueba de la herramienta informática.

Con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo texto normativo, se realizaría una formación al personal de las DD TT, incluido el personal de refuerzo, y a los profesionales de los servicios sociales comunitarios para la puesta en marcha de esta nueva normativa. Al mismo tiempo, se perfeccionaría la herramienta informática.

2.4) Tramitación de solicitudes de nueva entrada con la nueva normativa.

Una vez puesta en marcha la nueva normativa, que permitiría una gestión más sencilla, se alcanzaría una situación de fluidez administrativa, que haría posible la resolución en plazo de las nuevas solicitudes.

A continuación, se ofrece un cronograma con una explicación de los plazos aproximados de realización de este Plan.



	MES 1	MES 2	MES 3	MES 4	MES 5	MES 6	MES 7	MES 8	MES 9	MES 11	MES 12
Línea 1. ACTUACIONES PARA LA RESOLUCIÓN DE LOS EXPEDIENTES ATRASADOS.	Contratación y formación de refuerzos de plantilla en las DDTT para tramitar las solicitudes atrasadas	Tramitación de solicitudes atrasadas.								Puesta en marcha de la nueva normativa	Continuación de la tramitación de las solicitudes atrasadas con la nueva normativa.
Línea 2. ACTUACIONES PARA LA PUESTA EN MARCHA DE LA NUEVA RMISA	Comisión de trabajo para la organización de un nuevo marco normativo y de los medios técnicos necesarios para su implementación.		Trámites normativos			Formación y prueba de la herramienta informática.			Tramitación de solicitudes de nueva entrada con la nueva normativa.		

Se estima que solo la implementación coordinada de este conjunto de medidas puede ofrecer garantías para alcanzar la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de los fines de la RMISA. Este Plan de acción se encuentra vinculado a las siguientes Recomendaciones.

Estas Recomendaciones se hayan orientadas por el principio de coherencia administrativa, de forma que se concibe la RMISA como una parte integrante de un sistema mayor, que es el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía. Por ello, todas las propuestas buscan una mejor coordinación entre lo establecido en la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales y el Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, sobre la Renta Mínima.

La RMISA se debe enmarcar dentro del Plan Estratégico de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Andalucía (artículo 75 de la Ley de Servicios Sociales), como una de las líneas estratégicas principales y debe contar con la adecuada coordinación intra e inter administrativa.

Para solucionar las importantes carencias que presenta el sistema de RMISA, se recomienda tener en consideración los siguientes aspectos:

- A. Racionalización administrativa.
- B. Mejora y consolidación de las plantillas que gestionan la RMISA.
- C. Mejora de las herramientas informáticas.

A. RACIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La racionalización administrativa hace referencia a los procesos mediante los cuales se optimizan los medios disponibles y se mejora su organización para aumentar su eficiencia. Las distintas administraciones encargadas de gestionar la RMISA han de entenderse como un todo, que debe organizarse coherentemente hacia el mismo fin. Si bien es cierto que los servicios sociales son asumidos por distintas administraciones (locales, provinciales y autonómicas) con competencias diferenciadas, la capacidad final de coordinación corresponde a la Junta de Andalucía, que debe ejercer esa función de liderazgo. Así, el artículo 24 de la Ley de Servicios Sociales recuerda que:

“La superior dirección y coordinación de todas las actuaciones, servicios, recursos y prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía corresponderá a la Consejería competente en materia de servicios sociales, que garantizará la adecuada integración y la coordinación de los

misimos en orden a posibilitar la igualdad efectiva en el acceso al sistema, bajo los principios rectores recogidos en la presente ley.”

La Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación debe ejercer su función directiva, coordinando las competencias de los distintos agentes implicados mediante distintas fórmulas administrativas y las transferencias presupuestarias que sean necesarias.

En aras de mejorar la coherencia del sistema, se recomienda que, para el inicio de los procedimientos de RMISA, se establezca un sistema de puerta de entrada única, de forma que todas las solicitudes tengan que hacerse a través de los servicios sociales comunitarios del domicilio de la unidad familiar. Este primer acercamiento de las personas solicitantes podría facilitar su acceso a otras ayudas de carácter social y, además, podría ahorrar tiempo en la tramitación.

Actualmente, las solicitudes se pueden presentar en cualquier registro público, si bien el Decreto-ley señala que la solicitud se presentará preferentemente en los servicios sociales comunitarios del domicilio. En la práctica, como ya se ha expuesto a lo largo de este Informe, la mayoría de las personas acuden directamente a las Delegaciones Territoriales. Esta multiplicidad de puertas de entrada genera confusión en las personas solicitantes y dificultades de coordinación entre las propias personas gestoras de la RMISA.

En cambio, las comunidades autónomas analizadas en el apartado 6 de este Informe regulan sistemas de puerta de entrada única, de forma que las solicitudes de Renta Mínima solo pueden efectuarse a través de un órgano determinado. La base jurídica para esto se encuentra en el artículo 16.8 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que señala que *“no se tendrán por presentados en el registro aquellos documentos o información cuyo régimen especial establezca otra forma de presentación”*. El sistema de Renta Mínima es lo suficientemente complejo como para establecer un régimen especial de presentación, de forma que no pueda solicitarse a través de cualquier registro de la administración sino mediante una ventanilla de atención fijada con carácter exclusivo. Fijada la puerta de entrada, ésta debe dotarse adecuadamente de personal, estableciéndose una unidad administrativa exclusiva dedicada a la recepción de solicitudes en los servicios sociales comunitarios, y otra a la instrucción y resolución de expedientes en las Delegaciones Territoriales.

La opción de establecer la puerta de entrada a través de los servicios sociales comunitarios debe ser consecuente con lo dispuesto en el artículo 51.e) de la Ley de Servicios Sociales, que establece entre las competencias de las entidades locales *“Gestionar las prestaciones del catálogo correspondientes a los servicios sociales comunitarios”*, teniéndose que proceder a establecer en el Catálogo que la prescripción de la prestación se habrá de hacer a nivel local.

Además, esta concepción de los servicios sociales comunitarios como primer nivel de intervención está avalada legislativamente también por el artículo 27.2 de la Ley de Servicios Sociales, que dicta que:

“En este sentido, los servicios sociales comunitarios se configuran como el primer nivel de referencia para la valoración de las necesidades, la planificación, la intervención, tratamiento, seguimiento, evaluación de la atención y coordinación con otros agentes institucionales del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, garantizando la universalidad en el acceso al mismo y su proximidad a las personas usuarias, familias, unidades de convivencia y grupos de la comunidad.”

En cuanto al derecho autonómico comparado, tomando como ejemplo las dos regiones con mayor tasa de cobertura, se comprueba que tanto País Vasco como Navarra establecen un sistema de entrada única. En el caso vasco, coincide el órgano que recibe la solicitud con el que la tramita y concede, siendo Lanbide - Servicio Público de Empleo-, el encargado de todo el procedimiento. En Navarra, por su parte, los servicios sociales de base son la única puerta de entrada, que recoge la documentación y elabora el expediente antes de enviarlo al Servicio de Garantía de ingresos y Cooperación al Desarrollo del Gobierno de Navarra, el cual comprueba los requisitos y concede o deniega la prestación.

En Andalucía, el sistema se diseñó con la intención de que estuviera muy vinculado a los servicios sociales comunitarios, ya que, tal y como establece la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, estos se configuran como pieza esencial del sistema público de servicios sociales de Andalucía, constituyendo el recurso más cercano a las personas y la puerta de acceso al conjunto de recursos, servicios y prestaciones que ofrece, tanto en el nivel básico como en el especializado. Sin embargo, para que fuesen eficaces en la recepción y filtrado de las solicitudes, como puerta de entrada única, requerirían de una importante inversión estructural en plantillas fijas y adecuadamente formadas.

Generar dichas unidades supondrá, por una parte, que el primer acceso de las personas solicitantes conllevará el asesoramiento, orientación y valoración de los servicios sociales comunitarios en la correcta elaboración de la solicitud, propiciando a su vez un acercamiento a otros programas, recursos y prestaciones básicas de carácter social, técnico o económico si los hubiera. Y por otra, en aras de esa racionalidad administrativa anteriormente expuesta, ahorrar una significativa carga de trabajo a las Delegaciones Territoriales, las cuales recibirán las solicitudes completas con su respectiva documentación y les permitirá focalizar su carga de trabajo en la resolución de los propios expedientes. Esto exigirá una mejora estructural de las plantillas a todos los niveles, la cual se desarrollará en el apartado siguiente.

Esta puerta de entrada única debería ser, además, de carácter electrónico, a través de la Ventanilla Electrónica de Andalucía³³, con las modificaciones que fueran necesarias para su adaptación a la normativa de la RMISA. De esta manera, todas las solicitudes deberán hacerse de forma telemática con la asistencia de un/a profesional de los servicios sociales comunitarios que sería quien autorizara el trámite final de presentación de la solicitud. La utilización de medios telemáticos permitirá que las solicitudes, una vez cumplimentadas correctamente, sean recibidas sin dilación en las Delegaciones Territoriales, procurando una gestión eficaz y correcta de las solicitudes. La utilización de la Ventanilla Electrónica supondrá no tener que diseñar un nuevo aplicativo, sino aprovechar un sistema ya existente. Habrá de impartirse una formación suficiente a los y las profesionales de los servicios sociales comunitarios y, en su caso, realizar adaptaciones informáticas para dotar de facilidad de acceso específico para la RMISA a esta Ventanilla Electrónica de Andalucía.

Debe añadirse que la racionalización administrativa no solo deberá ceñirse al apartado de la entrada de solicitudes, sino que deberá afectar también al otro gran cuello de botella que existe en la tramitación de la RMISA, el diseño de los Planes de inclusión sociolaboral.

En Andalucía, la realización de los Planes de inclusión sociolaboral debe enmarcarse dentro de las actuaciones del Proyecto de Intervención Social (artículo 46 de la Ley de Servicios Sociales) y utilizar los instrumentos dispuestos para su realización y seguimiento, es decir, la Tarjeta Social y la Historia Social Única (artículo 47 de la Ley de Servicios Sociales). El Modelo Básico de intervención del Sistema Público de Servicios Sociales en Andalucía aparece recogido en el artículo 45, que señala que:

“El modelo básico de intervención en el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía es la atención integral centrada en la persona o en la unidad de convivencia, desde un enfoque de desarrollo positivo y de efectiva participación de la persona en el proceso de atención”.

Este modelo básico, centrado en la persona y con un enfoque de desarrollo positivo, debe marcar la pauta de atención en la elaboración de los Planes de inclusión sociolaboral.

En la actualidad, el Decreto-ley de la RMISA recoge que tanto los servicios sociales comunitarios como el Servicio Andaluz de Empleo deben participar conjuntamente en la elaboración de los planes. Esto supone diversos e importantes retos de coordinación interinstitucional. Además, esta complementariedad de las intervenciones sociales y laborales no siempre cumple con el principio de atención centrada en la persona

³³ En la actualidad, la Ventanilla Electrónica es un sistema web que permite a cualquier persona usuaria acceder a un conjunto de trámites administrativos sobre los que puede realizar la presentación de solicitudes, consulta de documentos, acceso a trámites presentados y seguimiento de expedientes.

que deben tener las actuaciones destinadas a promover la inclusión social, ya que debe entenderse que hay determinados perfiles de personas usuarias que necesitan priorizar medidas de un solo tipo frente al otro (social o laboral). En esta línea, las comunidades autónomas analizadas poseen sistemas de perfilado y adecuación de las necesidades de las personas beneficiarias, según los cuales, a grandes rasgos, se distinguen entre perfiles de exclusión coyuntural (carencia de ingresos como característica principal, capacidad de inserción al mercado de trabajo) y perfiles de exclusión estructural (graves carencias multifactoriales, alta dificultad de inserción laboral). Los casos de exclusión coyuntural reciben una atención fundamentalmente laboral, es decir, se les realiza un itinerario prioritario de inserción laboral. Los casos de exclusión estructural reciben una intervención social más compleja, posponiendo el aspecto laboral para cuando sea determinado por los servicios sociales comunitarios en el transcurso de la evaluación de la situación de la persona. Finalmente, existen también casos en los que se diseñan intervenciones combinadas de ambos sistemas, cuando lo social y lo laboral tienen el mismo peso para el proceso de acompañamiento hacia la inserción.

El enfoque de personalización del Plan de inclusión sociolaboral deberá primar en todo caso. Este enfoque está reconocido en el artículo 18, letra a) del actual Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, y, por tanto, todo Plan deberá centrarse en las necesidades de la persona y “*hacer especial hincapié en el refuerzo de las potencialidades de la misma y de su entorno*”. Con esta recomendación se propone avanzar hacia un sistema verdaderamente personalizado que permita enfocar las intervenciones según las necesidades reales de las personas, equilibrando la intervención laboral con las demás intervenciones sociales, educativas, sanitarias o de vivienda.

Esto supone organizar los recursos según las necesidades de las personas y seguir lo dispuesto en el Artículo 19 del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, referido al contenido del Plan de Inclusión Sociolaboral, que en su Punto 2 ya establece la posibilidad de alternancia o suma de las diferentes medidas del Plan:

*“Las medidas y actuaciones **que se podrán establecer** en el Plan de inclusión sociolaboral serán las siguientes:*

- a) Medidas en el ámbito de los servicios sociales.*
- b) Medidas para la mejora de la empleabilidad.*
- c) Medidas de naturaleza educativa.*
- d) Medidas en el ámbito de la salud.*
- e) Medidas para el acceso o mantenimiento de la vivienda.*

f) Otras que se consideren necesarias para el logro de los objetivos establecidos en el Plan de inclusión sociolaboral y que sean un elemento fundamental para el logro de la inclusión y la integración social de la unidad familiar.”

La intervención con cada persona debe ser diferente, siempre según el principio de personalización y participación que marca la Ley 9/2016, de 27 de diciembre. Así, quienes solo tengan necesidades de carácter laboral no deben ser objeto de un Plan detallado de carácter social. En ese caso, los servicios sociales comunitarios, como órganos encargados de iniciar todos los procedimientos de RMISA, remitirían a las Delegaciones Territoriales una propuesta de que el Plan de inclusión sociolaboral sea realizado por el Servicio Andaluz de Empleo. Si la Delegación Territorial resuelve favorablemente dicha propuesta, solicitará el diseño del Plan laboral al SAE, que sería desde ese momento el encargado de la elaboración y seguimiento del proceso de inclusión de esas personas, con la coordinación necesaria con los servicios sociales comunitarios. Al contrario, si las personas de la unidad familiar estuvieran en un momento en el cual, bien por la gravedad de las carencias sociales detectadas, bien por el perfil o características de la persona perceptora³⁴, la intervención social necesaria debiera preceder a cualquier esfuerzo dirigido al ámbito laboral. El Plan sería entonces elaborado únicamente por los servicios sociales comunitarios. De esta forma, se distribuiría el trabajo de realización de Planes de Inclusión sociolaboral según las necesidades de las personas beneficiarias. Ello no es óbice para la realización de Planes de carácter multivariable, con intervenciones sociales, laborales, de vivienda, salud y/o educación, cuando las personas lo necesiten. La recomendación aquí expuesta se dirige a ajustar el sistema y a permitir y fomentar la realización de Planes simplemente sociales o laborales, cuando así fuera adecuado. Este ajuste debe permitir que el SAE realice itinerarios laborales, especializados, prioritarios y con escasa participación de los servicios sociales, para aquellas personas de perfiles con pocas necesidades de carácter social.

Finalmente, en otro orden de cosas, la racionalización administrativa que se propone también se dirige a liberar recursos para mejorar el seguimiento y control de las obligaciones vinculadas a la RMISA. Un sistema público debe ser eficaz a la hora de conceder a las personas los derechos que les corresponden y también en la vigilancia de los excesos o abusos que puedan producirse. País Vasco y Navarra han conseguido establecer sistemas muy garantistas y eficaces, que otorgan las prestaciones en tiempo y forma a todas las personas que cumplen los requisitos. Pero, del mismo modo, son totalmente estrictos con el cumplimiento de las obligaciones, extinguiendo la prestación cuando se incumplen las condiciones, y estableciendo un plazo de un año antes de poder volver a solicitarla.

³⁴ Véase, por ejemplo, aquellas personas que por grave desestructuración social y/o personal tienen especiales dificultades de acceso al empleo

Si siguiendo esa línea, Andalucía debe apostar de manera clara por la garantía del derecho y la mejora en el acceso a la prestación. La concesión de la prestación debe facilitarse a todas las personas que cumplan los requisitos, flexibilizando la fiscalización de la documentación que se exige *a priori*, a través del establecimiento, por ejemplo, de sistemas de acreditación de circunstancias mediante declaración responsable de las personas solicitantes, similares al modelo de Reconocimiento en mesa existente en el País Vasco. Esta cuestión, por un lado, agilizaría la instrucción de los expedientes y, por otra, disminuiría la necesidad de recursos humanos dedicados a dicha tarea.

En el apartado de modificaciones normativas se han incluido una serie de cambios en los artículos del Decreto-ley dirigidos a esta racionalización.

RACIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

- **Establecer los servicios sociales comunitarios como puerta de entrada única, con su correspondiente refuerzo de personal.**
- **Establecer la obligatoriedad de la presentación telemática con la asistencia de los/as profesionales de los SSSSCC.**
- **Adecuar los Planes de Inclusión sociolaboral a las necesidades de las personas perceptoras.**
- **Mejorar el seguimiento y control.**

B. MEJORA Y CONSOLIDACIÓN DE LAS PLANTILLAS QUE GESTIONAN LA RMISA.

La racionalización administrativa ha de ir acompañada de una mejora estructural de las plantillas que gestionan la RMISA. En la parte cualitativa de este estudio ha quedado patente que la mayor parte de las personas entrevistadas han manifestado que existen carencias de personal tanto en los servicios sociales comunitarios como en las Delegaciones Territoriales. Hay que resaltar que estas carencias ya existían antes de la puesta en marcha de la RMISA. Los servicios sociales en Andalucía se encuentran en una situación de déficit estructural, con plantillas muy escasas, agotadas ante el trabajo burocrático que se les exige y con escaso tiempo para la intervención social. Ante esto, la entrada en vigor del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, no ha hecho más que agravar una situación ya muy grave de por sí.

La Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación ha tratado de paliar esta situación. Por un lado, mediante la contratación de 70 funcionarios/as interinos/as y posteriormente autorizando la realización de

horas extraordinarias. Con respecto a los servicios sociales comunitarios, en 2018 se financió un refuerzo de plantilla de 220 profesionales del trabajo social durante 4 meses y, en 2019, se dispuso durante 6 meses de 249 administrativos/as y de 173 profesionales de trabajo social. Además, la puesta en funcionamiento de la Estrategia Regional de Intervención en Zonas Desfavorecidas (ERACIS) permite la contratación de personal durante cuatro años, pudiendo ser destinado en parte al apoyo al programa (unos 800 profesionales de refuerzo de los SSSSCC que han de realizar itinerarios de inclusión sociolaboral con las personas de estos territorios).

Se considera que una propuesta de cambio de la RMISA es una oportunidad para mejorar estructuralmente el sistema de servicios sociales, que es clave en la cohesión social del territorio, como cuarto pilar del Estado de Bienestar. Por ello, debe hacerse una inversión económica importante en la adecuada dotación de los servicios sociales comunitarios y en la creación de unidades específicas para la tramitación de la RMISA en las Delegaciones Territoriales. El grueso de las contrataciones debería ir a personal de trabajo social en los servicios sociales comunitarios, pero deberían contratarse también profesionales del ámbito jurídico y económico, junto el apoyo necesario de personal administrativo.

Un primer refuerzo debería ir dirigido al Plan de acción explicado anteriormente, y una segunda fase debería suponer una consolidación de las plantillas necesarias.

MEJORA DE LAS PLANTILLAS

- **Incremento estructural de las plantillas de los servicios sociales comunitarios.**
- **Creación de unidades específicas dentro de las Delegaciones Territoriales.**
- **Refuerzo especial para el Plan de acción.**

C. MEJORA DE LAS HERRAMIENTAS INFORMÁTICAS.

En relación a los sistemas informáticos, hay que remarcar que son un elemento muy importante en la gestión de la RMISA. Desde un principio deben incluirse a los y las profesionales del ámbito informático de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en la fase de elaboración y adaptación de la herramienta telemática que se quiere poner en marcha para el nuevo texto normativo. Además, se debe aumentar la interoperabilidad entre bases de datos de forma que la mayoría de las comprobaciones puedan desarrollarse de manera automática. En este sentido, la mayoría de las comunidades autónomas

analizadas coinciden en señalar que se trata de un proceso de mejora continua, que requiere de una inversión continuada, así como de un ajuste y refinado permanente.

Hay dos bases de datos que son claves a la hora de verificar el cumplimiento de los requisitos, y cuyo acceso debería priorizarse:

- El acceso a la vida laboral, con las bases de cotización.
- El acceso a los datos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, para conocer los ingresos patrimoniales existentes.

Junto a esta mejora de las herramientas informáticas habría que establecer que la firma de la solicitud suponga el consentimiento informado de la unidad familiar para efectuar las consultas necesarias para la verificación de los requisitos. Además, es necesario realizar un proceso constante de mejora de automatización de los procesos.

MEJORA DE LAS HERRAMIENTAS INFORMÁTICAS

- **Proceso de adaptación de los equipos de profesionales informáticos al nuevo texto normativo**
- **Mejora de la interoperabilidad entre bases de datos.**
- **Mejora de la automatización de los procesos.**
- **Establecer que la firma de la solicitud otorga el consentimiento para la consulta de todas las bases de datos necesarias.**

Junto con estas *Recomendaciones* de carácter material que se acaban de señalar, es necesario acometer una serie de cambios normativos que serán de gran importancia en la consecución de una mayor eficacia y eficiencia en el logro de los fines de la RMISA. Por ello en el siguiente apartado, se realizan unas propuestas de cambio normativo las cuales, como ya ha quedado dicho, deben enmarcarse en relación con las Recomendaciones de carácter material y el Plan de actuación que se acaban de exponer. Es decir, la situación no mejorará si la modificación del marco normativo no va acompañada de un Plan de actuación adecuadamente planificado y dotado de medios materiales suficientes.

8.3. PROPUESTAS DE CAMBIO NORMATIVO

Para que la RMISA se acerque a los fines que debe cumplir es necesario modificar el marco normativo que la regula. Este Informe ha efectuado un análisis en profundidad, a nivel cuantitativo y cualitativo, sobre la actual situación de la RMISA, incluyendo un análisis comparativo de la normativa existente en otras comunidades autónomas. En base a todo ello, se han extraído estas propuestas de modificación normativa.

El marco normativo por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía debería ser modificado, ya fuera a través de un Decreto de modificación de aspectos parciales del vigente Decreto-ley 3/2017, o bien mediante la elaboración de un Decreto o una Ley completamente nuevos.

La opción que se desarrolla a continuación es la de elaborar una modificación parcial del Decreto-ley existente, si bien, hay que dejar claro que la opción normativa elegida podría ser diferente si las circunstancias políticas y sociales así lo aconsejaran. Otras comunidades autónomas han optado por distintas vías para mejorar sus sistemas de Rentas Mínimas o Garantizadas: desde la elaboración de una nueva Ley (como en el caso de Navarra, Cataluña o el País Vasco) hasta la reforma de aspectos parciales (Aragón) o la reorganización de las normas existentes a través de un Decreto-legislativo (Castilla y León).

La vía de modificación parcial del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, podría llevarse a cabo mediante la elaboración de un nuevo Decreto-ley que estableciera cambios normativos importantes, pero manteniendo la estructura del Decreto-ley original. Este nuevo Decreto-ley podría denominarse “**Decreto-ley para la mejora de la accesibilidad y cobertura de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.**” Con esta denominación quedaría explicitado desde un principio el fin principal de esta reforma normativa, que no es otro que lograr que la RMISA llegue, en cuantía suficiente, al mayor número de personas en situación o riesgo de exclusión social. Este es el objetivo principal del cambio normativo, si bien no es el único ya que esta reforma también se dirigirá, de forma específica y destacada, a incrementar la eficacia de esta prestación en la erradicación de la pobreza infantil y a aumentar la inclusión social y laboral de las personas que la reciben.

Antes de describir en detalle la modificación del articulado, es necesario señalar las razones jurídicas que justifican la elección de este procedimiento de reforma normativa. Es decir, por qué se considera que lo más adecuado es optar por la modificación del Decreto-ley existente a través de otro Decreto-ley.

El artículo 110.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía confiere la potestad al Consejo de Gobierno para dictar medidas legislativas provisionales en forma de decretos-leyes siempre que se dé una

circunstancia de “extraordinaria y urgente necesidad”. Ya en el Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, se argumentó que existía una urgente necesidad de dar respuesta “a la situación de pobreza, exclusión y paro en la que se encuentra actualmente Andalucía, que repercute gravemente en los grupos de población más vulnerables de nuestra Comunidad Autónoma, no pudiendo demorarse con una tramitación reglamentaria o legislativa parlamentaria” (Preámbulo del Decreto-ley 3/2017). Este Preámbulo continuaba exponiendo que “la dilatación en el tiempo de la puesta en marcha de unas medidas contundentes ante la situación de pobreza, riesgo y exclusión social, en la que se encuentra un porcentaje importante de la población en Andalucía, aumentarán la brecha de desigualdad”.

Las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que se expusieron en el momento de tramitación del Decreto-ley 3/2017 siguen existiendo y, además, han aparecido circunstancias nuevas que hacen aún más necesaria la actuación normativa urgente vía Decreto-ley. Andalucía sigue presentando unos índices de desigualdad y pobreza muy por encima de la media española. Si bien estos índices mejoraron levemente durante 2017, no puede decirse que ello haya sido consecuencia del correcto funcionamiento de esta prestación (que entró en vigor en enero de 2018), sino de una mejora de la coyuntura económica general durante el año 2017. En cambio, según el Informe sobre la pobreza (EAPN, 2019), que utiliza datos de 2018, la tasa AROPE ha aumentado en Andalucía del 37,3% al 38,2% de la población en el último año. Además, en 2019, la situación económica española y andaluza apunta signos de desaceleración (Observatorio Económico de Andalucía, 2019), habiéndose recortado la previsión de crecimiento estatal en cuatro décimas, así como el ritmo de creación de empleo (Banco de España, 2019). La ralentización de la economía puede dificultar aún más la reducción de las tasas de pobreza y exclusión social, agravando el escenario económico para las capas más vulnerables de la población.

Por otro lado, ha quedado evidenciado en este Informe que la RMISA no está funcionando de forma eficiente, acumulando enormes retrasos en su tramitación y un importante número de denegaciones por la dificultad de acreditación de los requisitos de acceso. De hecho, la situación ha empeorado con respecto a la que existía con el Ingreso Mínimo de Solidaridad, antes de que se dictase el Decreto-ley 3/2017, ya que existe una saturación de los órganos administrativos encargados de la tramitación de la RMISA que está perjudicando a las personas en situación de vulnerabilidad social, que son precisamente las que deberían verse beneficiadas por esta política pública de lucha contra la exclusión social. Los retrasos conllevan la imposibilidad de conseguir que los Planes de inclusión sociolaboral se implementen de forma efectiva, por lo que todo el diseño de la RMISA se desvirtúa.

Por tanto, se puede aseverar que, actualmente, no solo se mantienen las circunstancias de urgente y extraordinaria necesidad económica que existían al momento de dictar el Decreto-ley 3/2017, de 19 de

diciembre, sino que se ha de añadir la urgente necesidad de evitar los perjuicios que la deficiente gestión de la RMISA está ocasionando a las personas que la solicitan. Además, la propia Administración Pública andaluza, sus funcionarios y funcionarias, también están sufriendo los efectos de esta acumulación de expedientes, experimentando la frustración de no poder cumplir eficazmente con los fines de servicio público a los que se dirige su actividad. La situación de saturación de los órganos administrativos ha de revertirse de forma rápida para evitar un colapso mayor.

Esta grave situación requiere de una actuación decidida e inmediata para lo cual la opción normativa más adecuada es un nuevo Decreto-ley-ley de modificación del anterior. Existe una doctrina afianzada del Tribunal Constitucional con respecto a cuáles pueden ser los presupuestos habilitantes para dictar decretos-leyes estatales, que se entiende de aplicación analógica a los decretos-leyes autonómicos. Esta doctrina establece que las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad pueden referirse a “coyunturas económicas problemáticas” (Sentencia del Tribunal Constitucional 23/1993) y que las soluciones normativas contenidas en el Decreto-ley-ley han de tener una relación directa con la situación de necesidad aducida y deben hacerse explícitas en el Preámbulo de la norma (Sentencia del Tribunal Constitucional 29/1982).

Por todo lo expuesto, se puede concluir que existe viabilidad jurídica para la opción de modificación del Decreto-ley 3/2017. Sin embargo, se ha de explicar también por qué esta reforma parcial del Decreto-ley actual resulta más conveniente que la promulgación de un nuevo Decreto-ley completamente nuevo. En este sentido, se considera que la estructura general del Decreto-ley 3/2017 es válida y que, con las convenientes modificaciones, puede lograrse que contribuya a la erradicación de la pobreza y desigualdad social en Andalucía.

El sistema de la RMISA, como se expondrá a continuación, se enmarca dentro del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, reformado de manera exhaustiva y sistemática en fecha tan reciente como diciembre de 2016 (Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía). Un nuevo Decreto no podría desviarse del marco jurídico establecido en la Ley de Servicios Sociales, lo cual además no parece necesario ni conveniente. Una política pública de nueva creación, como es esta, necesita de un tiempo de consolidación y de ajuste. En este sentido, ha transcurrido ya más de un año y 10 meses desde la entrada en vigor del Decreto-ley 3/2017, tiempo durante el cual se intentaron corregir los defectos de funcionamiento que se observaron en los inicios de la gestión de la RMISA, a través de la *Ley 7/2018, de 30 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género*. Esta Ley realizó una reforma parcial del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, mediante su Disposición Final Primera, que modificó 11 artículos del Decreto-

ley. Sin embargo, como su propio nombre indica, no se trataba de una Ley específicamente dirigida a modificar el sistema de la RMISA, sino a abordar la violencia de género y, además, no vino precedida de un estudio de evaluación tan completo como el que ahora se presenta. Habiendo transcurrido más de un año desde la promulgación de dicha reforma, se ha podido constatar que siguen existiendo problemas graves de carácter normativo que dificultan enormemente el funcionamiento fluido de la prestación garantizada de la RMISA.

A través de este Informe se ha podido señalar, con fundamentos cuantitativos, cualitativos y de derecho autonómico comparado, dónde están las carencias más importantes y ahora se indicarán propuestas sobre cómo sería más conveniente corregirlas. Por ello, lo más adecuado y lo que se propone aquí, es un Decreto-ley dirigido exclusivamente a reformar de manera integral y sistemática el Decreto-ley 3/2017, sin que se considere que exista necesidad de dictar un nuevo Decreto-ley que regule *ex novo* la prestación, entendiendo que ésta es la mejor vía para mejorar la situación actual.

Modificación del Decreto-ley 3/2017, por el que se regula la Renta Mínima en Andalucía, mediante un Decreto-ley para la mejora de la accesibilidad y cobertura de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.

Una vez hecha esta propuesta de carácter procedimental, se exponen las modificaciones concretas del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, que se consideran necesarias para su mejora. En primer lugar, se presentan las notas principales que debería contener el Preámbulo de este *Decreto-ley para la mejora de la accesibilidad y cobertura de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía*. Posteriormente, se desarrollarán las propuestas de modificación del articulado del Decreto 3/2017, de 19 de diciembre. Se organizarán estas propuestas en torno a los cinco bloques temáticos que se han utilizado durante el estudio de derecho comparado autonómico.

Es decir, se presentarán los artículos reformados, no en orden numérico, si no ordenados temáticamente según estas categorías:

- A) **Preámbulo**
- B) **Objeto y ámbito de la norma.**
- C) **Requisitos para acceder a la Renta.**
- D) **Cuantía, duración y prórroga de la Renta.**
- E) **Relación con los procesos de inclusión social.**
- F) **Tramitación, gestión y control.**

De esta manera será más comprensible el contenido de la reforma propuesta, de manera que pueda asimilarse la filosofía global que subyace a los esfuerzos de cambio normativo que se sugieren.

Posteriormente, para acabar este apartado, se añadirán unas tablas con los artículos originales del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, y los artículos reformados, expuestos, ahora sí, en orden numérico.

A) PREÁMBULO

Con respecto al Preámbulo, excedería de la finalidad de este Informe el enunciar de forma detallada el contenido que tendría el texto introductorio del *Decreto-ley para la mejora de la accesibilidad y cobertura de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía*. Sin embargo, sí que es necesario exponer, al menos, las ideas más importantes que dicho Preámbulo habría de recoger.

1) Según la doctrina constitucional que se ha descrito anteriormente, se deben exponer de forma explícita las razones de extraordinaria y urgente necesidad que hacen necesaria la utilización de esta vía normativa expeditiva. Además, hay que señalar cómo el contenido del Decreto-ley incide en la superación de las necesidades urgentes y extraordinarias descritas. Es decir, hay que señalar los presupuestos habilitantes que facultan al Consejo de Gobierno a dictar este Decreto-ley. Estos presupuestos han quedado explicados más arriba y podrían resumirse así:

- Existe un mantenimiento de la grave situación de pobreza y desigualdad en Andalucía
- Se perciben señales claras de empeoramiento de la coyuntura económica
- Es necesario resolver los retrasos e ineficiencias en la tramitación de la RMISA.

Han de exponerse los datos cuantitativos de pobreza y exclusión social en Andalucía, y la escasa efectividad que muestra la RMISA hasta ahora.

De forma clara, ha de exponerse la relación causal entre las reformas propuestas y la solución de los problemas detectados. En este sentido, se habrá de señalar cómo los distintos artículos que van a ser reformados mejoran la cobertura y accesibilidad de la RMISA. Estos artículos serán descritos a continuación, pero, como mínimo, habría de señalarse que:

- La reforma del artículo 7.1.b elimina la exigencia de solicitar empadronamientos históricos estables a toda la unidad familiar, estableciendo el requisito únicamente de

empadronamiento de un año de antigüedad. De esta forma se agiliza la gestión y se aumenta la accesibilidad, habiéndose denegado el 4,70% de solicitudes por esta razón.

- La reforma del artículo 7.1.d elimina la exigencia de estar las personas inscritas como demandantes de empleo. De esta forma se agiliza la gestión y se aumenta la accesibilidad, habiéndose denegado el 45,97% de solicitudes por este motivo.
- La reforma del artículo 11 mejora la cobertura de las familias con personas menores, con un aumento de las cuantías a percibir de un 20% como mínimo por menor a cargo.
- La introducción de estímulos al empleo en el artículo 13bis incentiva el acceso al mercado laboral y la conexión con las políticas activas de empleo.
- La reforma del artículo 27 establece como puerta de entrada única los servicios sociales comunitarios, facilitando el asesoramiento a las personas solicitantes y la gestión y tramitación de la solicitud.

- 2) El Preámbulo debe hacer referencia a este Informe, ya que supone la evaluación más detallada hecha hasta la fecha de la RMISA y describe de forma fundamentada las carencias que existen actualmente. Por tanto, se habrá de hacer referencia a los resultados cuantitativos y cualitativos que recoge este Informe, en especial, a las cifras de expedientes y retrasos acumulados, así como a las carencias más claramente observadas por las personas participantes en la investigación. Además, deben exponerse las ideas más destacadas que ha proporcionado el análisis comparado de normativa autonómica, especialmente la referencia a los sistemas de estímulos al empleo utilizados en Navarra y País Vasco, ya que constituyen la base de una de las modificaciones más profundas de este Decreto-ley.
- 3) Deben nombrarse los demás informes y estudios actualizados, que no existían en el momento de dictar el Decreto-ley 3/2017 original, y que fundamentan los cambios normativos propuestos. En concreto, habrá de citarse el Informe de la AIReF (2019), que es muy contundente en su afirmación de que los sistemas de Rentas Mínimas deben compatibilizarse con el empleo, así como, el "*Dossier sobre la aplicación del Decreto-ley 3/2017*" (CIPSC, 2019), que destaca la necesidad de reducir la alta burocratización del Decreto-ley con el objetivo de hacerlo más accesible.
Finalmente, como es lógico, el Preámbulo ha de contener las motivaciones políticas que mueven a realizar este cambio normativo. Aclarar dichas motivaciones no es misión de este Informe por lo que no se harán sugerencias en este punto.

Redacción de un Preámbulo centrado en las carencias detectadas en este Informe y en la adecuación de las soluciones propuestas para la mejora de la accesibilidad y cobertura de la RMISA.

A continuación, las modificaciones del articulado serán expuestas, como se ha señalado anteriormente, según el orden temático establecido en el estudio de derecho autonómico comparado.

B) OBJETO Y ÁMBITO DE LA NORMA

La RMISA debe entenderse como parte de un sistema integrado y coherente más amplio, que es el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía. En este sentido, el Decreto-ley 3/2017, que regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, debe interpretarse siempre en base a lo dispuesto en la Ley 9/2016, de 27 de diciembre. Es esta Ley de Servicios Sociales la que establece el marco general y los principios básicos del Sistema Público de Servicios Sociales cuyas intervenciones se destinan a *“garantizar el derecho de todas las personas en Andalucía a la protección social, la promoción social y la prevención, en los términos recogidos en el Estatuto de Autonomía para Andalucía”* (artículo 24 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales en Andalucía).

El Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, regula la RMISA que es una prestación garantizada de este sistema de derechos sociales de Andalucía ya que, según el artículo 42.2.g de la Ley de Servicios Sociales, el Sistema Público de Servicios Sociales habrá de contar con *“prestaciones económicas específicas y directas orientadas a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social, que deberán incorporar un itinerario a través de un plan de inclusión y/o inserción sociolaboral”*. La RMISA es la materialización de ese artículo de la Ley de Servicios Sociales y, por tanto, debe interpretarse siempre en coherencia y nunca en contradicción con dicha Ley. De ello, se derivan una serie de consecuencias que deberían de hacerse explícitas mediante la modificación del Decreto-ley objeto de estudio.

Es conveniente explicitar que en Andalucía concurre un sistema de doble derecho: existe el derecho a la Renta Mínima de Inserción Social, entendida como apoyo económico, por un lado, y el derecho a los apoyos necesarios para alcanzar la inclusión social, que se plasman en el Proyecto de Intervención Social, por el otro (artículo 42.2.b de la Ley de Servicios Sociales).

Por ello habrá de modificarse el artículo 1 del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, tal y como se expone a continuación (en negrita la modificación):

Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.

1. El presente Decreto-ley tiene por objeto regular la prestación económica orientada a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social, denominada Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, que deberá incorporar un itinerario a través de un Plan de inclusión sociolaboral, en los términos establecidos en los artículos 42.1 y 42.2.g) de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía.

2. Este Decreto-ley será de aplicación a las personas solicitantes y beneficiarias de las medidas establecidas en el mismo y a las Administraciones Públicas en el ámbito local, provincial y autonómico de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

3. La aplicación de este Decreto-ley se interpretará conforme a lo establecido en la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, entendiéndose que la Renta Mínima de Inserción Social se debe coordinar con el resto de prestaciones, recursos y servicios del Sistema Público de Servicios Sociales para garantizar el derecho de todas las personas en Andalucía a la protección y la promoción social.

4. Este Decreto-ley, aplicado en coordinación con la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, se rige por el principio de doble derecho, en virtud del cual se reconoce a las personas tanto el derecho a acceder a medios económicos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas de la vida como el derecho a disfrutar de apoyos personalizados orientados a la inclusión social y/o laboral.”

Esta modificación se dirige a reforzar la idea de que la RMISA forma parte de un sistema integrado y coherente de Servicios Sociales, lo cual tendrá consecuencias, tal y como se irá exponiendo, en el resto del articulado.

Hay que entender que la RMISA no es el único elemento para garantizar el derecho a la protección y a la promoción social en Andalucía, ni que todas las dificultades sociales deben abordarse a través de la RMISA.

Además, por otra parte, esta modificación hace explícito desde el primer momento que la RMISA es una prestación compleja: es una prestación económica que lleva aparejada la realización de una prestación de servicios: el Plan de Inclusión Sociolaboral. Esta prestación es una herramienta más al servicio de la ciudadanía y debe entenderse siempre coordinada con el resto de actuaciones del Sistema de Servicios Sociales de Andalucía.

La existencia de un sistema de doble derecho se encuentra reconocida en las normas navarra y vasca, ya analizadas. La modificación contenida en el apartado 4 del artículo 1 ha sido adaptada del artículo 3 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social del País Vasco. El modelo de doble derecho es el más avanzado de los existentes en el Estado y supone considerar de forma independiente la carencia de ingresos, que se atiende mediante la prestación económica, y la exclusión social, que se atiende mediante apoyos complejos y personalizados.

Con la reforma del artículo 1, y las siguientes reformas que materializan este sistema de doble derecho, se coloca a Andalucía a la altura de los sistemas de Rentas Mínimas más avanzados.

En esta línea también se propone la modificación de los artículos 2 y 6:

“Artículo 2. Objetivo de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.

La Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía tendrá como objetivo garantizar la atención a las situaciones de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo de las personas, proporcionándoles los medios económicos básicos para su subsistencia, y promover su inclusión e integración social y laboral, mediante el Plan de inclusión sociolaboral en coordinación con el resto de prestaciones, recursos y servicios del Sistema Público de Servicios Sociales.”

En esta reformulación del artículo 2 queda recalcado el sistema de doble derecho anteriormente citado: la RMISA contiene dos prestaciones, una prestación económica que proporciona los medios básicos para la subsistencia, y una prestación de servicios dirigida a promover la inclusión social y/o laboral. Estas prestaciones deben coordinarse con el resto de prestaciones del Sistema Público del Servicios Sociales.

La pobreza es una cuestión fundamentalmente económica, cuya solución depende de un aumento de los ingresos de las personas que la sufren. Sin embargo, la exclusión social es una circunstancia de carácter multifactorial que requiere de intervenciones complejas. En este marco de análisis, la RMISA y su Plan de inclusión sociolaboral son solo un elemento más del conjunto de recursos y servicios que el Sistema Público de Servicios Sociales pone a disposición de las personas residentes en Andalucía.

Para finalizar este bloque de reformas, también se propone la modificación del artículo 6 en el siguiente sentido:

“Artículo 6. Finalidad.

Los fines de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía son los siguientes:

- a) Reducir la tasa de pobreza y de exclusión social en Andalucía, especialmente la pobreza infantil.*
- b) Mejorar las posibilidades de inclusión social y laboral de las personas en situación de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo, especialmente de aquellas que tienen menores a su cargo y teniendo en cuenta la diferente situación de los hombres y las mujeres.*
- c) Aumentar el grado de autonomía personal y familiar y atender la satisfacción de las necesidades básicas para una vida digna de la unidad familiar.*

Para alcanzar estos fines, la Renta Mínima de Inserción Social se implementará de forma coordinada con el resto de prestaciones, recursos y servicios del Sistema Público de Servicios Sociales en aras de garantizar el derecho de todas las personas en Andalucía a la protección y la promoción social.”

Con este conjunto de modificaciones se considera que queda más clarificada la filosofía que subyace al sistema de Renta Mínima de Inserción en Andalucía y su vinculación con el resto del Sistema Público de Servicios Sociales.

Establecer de forma explícita el principio de doble derecho y la coordinación entre el Decreto-ley 3/2017 y la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía.

C) REQUISITOS PARA ACCEDER A LA RENTA

Un objetivo primordial de la reforma normativa propuesta es mejorar la accesibilidad y ampliar la cobertura de la RMISA. Es obvio que los requisitos de acceso constituyen la clave sobre la que debe pivotar una reforma destinada a mejorar la accesibilidad. Si se quiere que un mayor número de personas accedan a la RMISA, sus requisitos deben simplificarse. Además, esta simplificación provocará, consecuentemente, una mayor agilización administrativa, ya que la sobrecarga de los órganos administrativos encargados de la gestión se debe, en gran parte, a la dificultad de comprobación de los requisitos que la normativa exige.

En esta línea de simplificar los requisitos, se ha podido comprobar que la mayoría de las comunidades autónomas solo exigen la antigüedad del empadronamiento a la persona solicitante. Esto es debido a la dificultad (muchas veces imposibilidad) de conseguir acreditar la estabilidad durante un año en el

empadronamiento de todas las personas de la unidad familiar. En Andalucía debe reformarse el requisito del empadronamiento conjunto de un año, de forma que:

- Solo se exija la vecindad administrativa de un año de antigüedad a toda la unidad familiar, aunque los miembros no hubieran convivido juntos.
- La residencia efectiva y el empadronamiento conjunto se seguirían exigiendo en el momento de la solicitud

Esto facilitaría el acceso a muchas unidades familiares que ahora mismo no son admitidas por este motivo, y, como consecuencia de esta simplificación de requisitos, se dotaría cierta agilidad al procedimiento de solicitud. El anterior artículo 7.1.b recogía la necesidad de *“estar la o las personas integrantes de la unidad familiar empadronadas, de forma estable, como residentes en un mismo domicilio, ubicado en un municipio de Andalucía, al menos con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud.”* Este requisito se ha revelado como una barrera de entrada para un número importante de unidades familiares y, además, como una causa de grandes complicaciones administrativas para su acreditación. La idea detrás de este requisito de estabilidad de la unidad familiar, es impedir que se produzcan divisiones “artificiales” de las unidades familiares para poder tener acceso a varias Rentas. Sin embargo, esta posibilidad no parece que pudiera suponer un excesivo gravamen para el sistema de Renta Mínima ya que, para poder realizar esta división de unidades familiares, las personas tendrían que poder empadronarse en otro domicilio donde no viviera ningún familiar de primer grado. Además, actualmente, las unidades familiares unipersonales constituyen ya el 44,55% del total, según el *“Dossier sobre la aplicación del Decreto-ley 3/2017”* (CIPSC, 2019), por lo que la tendencia a la individualización de las Rentas ya es patente y soportable por el sistema.

En cambio, los beneficios de la modificación que se proponen superan con creces a esta posible circunstancia adversa. Actualmente, este requisito es causa de denegación de un 4,70% de solicitudes, por lo que eliminarlo supondría un claro aumento de la accesibilidad de la RMISA. Esta modificación supondría que las personas componentes de la unidad familiar solo deberían acreditar que llevan un año residiendo en Andalucía de forma efectiva y que están empadronadas en el mismo domicilio en el momento de la solicitud.

Según se ha puesto de manifiesto en este Informe, la acreditación de la estabilidad de la unidad familiar durante un año complica enormemente la gestión de la RMISA, dado que la obtención de empadronamientos colectivos históricos supone una importante carga para las personas solicitantes y para la Administración. Así lo manifestaron, además, los participantes en la Mesa de trabajo del Panel de personas expertas celebrado en Sevilla, que propusieron la modificación de este requisito en el sentido

aquí expuesto. Además, el análisis comparado de normativa autonómica permite ver que sólo el País Vasco exige el requisito de estabilidad en el empadronamiento de la unidad familiar. Las normas de Navarra, Cataluña, Aragón y Castilla y León solo establecen el requisito de empadronamiento y residencia efectiva con un tiempo determinado de antigüedad.

Con respecto al resto de requisitos relacionados con el empadronamiento, se debe señalar que el de la letra a): *“Ostentar la o las personas integrantes de la unidad familiar vecindad administrativa en Andalucía”*, se ha eliminado puesto que resulta redundante una vez introducido el nuevo apartado b). Es decir, el empadronamiento implica ostentar vecindad administrativa en Andalucía y ello se va a pedir en todo caso a las personas integrantes de la unidad familiar.

Eliminar el requisito del empadronamiento histórico estable de la unidad familiar, exigiendo solo el empadronamiento de un año de antigüedad y manteniendo las excepciones previstas anteriormente.

Otros requisitos que se han de modificar son los referentes al empleo. Es absolutamente necesario hacer compatible la percepción de la Renta con el empleo. Todas las comunidades autónomas aquí analizadas cuentan con esta compatibilidad y las propuestas del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social y de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) también señalan que ésta es una característica necesaria para un sistema eficaz de reducción de la pobreza. Además, Navarra y País Vasco cuentan con sistemas de estímulos al empleo que han demostrado empíricamente mejorar la activación laboral de las personas receptoras de rentas. Se trata de no computar una parte de los ingresos laborales, lo cual hace siempre más ventajoso aceptar un empleo.

Para hacer compatible la RMISA con el empleo deben reformarse los requisitos de forma que:

- Se elimine el requisito de estar la persona solicitante inscrita como demandante de empleo no ocupada
- Se elimine el requisito de estar las personas mayores de 16 años que se encuentren en situación de búsqueda activa de empleo inscritas como demandantes de empleo.

Estos requisitos deberán pasar a considerarse obligaciones del Plan de inclusión sociolaboral, las cuales entran en vigor una vez concedida la Renta. Además, deben ser condiciones sujetas a personalización, de forma que no se exija la obligación de la inscripción a aquellas personas que están ya trabajando (en ese

caso la condición sería a mejorar el empleo), ni a aquellas en condiciones de baja empleabilidad o cuyas prioridades de intervención para la inclusión se centren en otros factores.

Estos requisitos suponen las dos mayores causas de denegación de solicitudes según ha quedado constatado en el Apartado 4 de este Informe:

No estar la persona solicitante dada de alta como demandante de empleo no ocupada	21,33% de las denegaciones
No inscripción como demandante de empleo de alguna persona integrante de la unidad familiar mayor de 16 años	24,64% de las denegaciones

Entre las dos causas suman un 45,97% de las denegaciones. Es obvio, por tanto, que este requisito contenido en el artículo 7.1.d es el que más dificultades de acceso está provocando y, por tanto, es urgente su modificación. El requisito de estar inscrita la persona solicitante como demandante no ocupada no aparece en ninguna otra norma de derecho autonómico analizado, e impide la compatibilidad de la RMISA con el empleo en el momento de su solicitud.

Como establecen luego los apartados 2 y 3 de este artículo 7, este requisito solo se exigirá en el momento de la solicitud y ampliación de la RMISA. Es decir, que la persona debe estar inscrita en el SAE como demandante de empleo no ocupada (es decir, no puede estar trabajando) el día exacto en el que realiza la solicitud, pero puede compatibilizar RMISA y empleo a partir de ese momento. Es bastante incomprensible que se impida dicha compatibilidad en el momento de la solicitud y que luego se permita durante la percepción de la RMISA. Es contraproducente, además, que se establezca la inscripción en el SAE como requisito genérico e indiscriminado para todas las personas solicitantes y para todas las que componen la unidad familiar.

Este requisito supone no solo una carga administrativa para la ciudadanía, sino la imposibilidad de acceder por tener un empleo a las personas trabajadoras empobrecidas. Según el *“VIII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en Andalucía en 2019”* (FOESSA, 2019), el 12% de las personas que trabajan se encuentran bajo el umbral de la pobreza y el 15% en exclusión social. Es decir, que hay un 27% de andaluces y andaluzas que pese a encontrarse empleados/as en la economía formal no consiguen estar unas condiciones de vida mínimas.

Por todo ello, se opta por suprimir toda referencia a la inscripción como demandante de empleo como requisito de acceso a la RMISA. Como ha quedado dicho, esto está en línea con las propuestas del estudio de la AIReF (2019) que propone, en referencia a instituir un sistema de ingresos mínimos, “eliminar los requisitos relativos a la situación laboral de las potenciales personas beneficiarias” y “hacer compatible la prestación con el empleo”. Además, en la Mesa de trabajo del Panel de personas expertas celebrado en Sevilla también se destacó la necesidad de eliminar todos los requisitos de carácter laboral y pasar a considerarlos obligaciones que deben incluirse de forma individualizada en el Plan de inclusión sociolaboral, una vez concedida la RMISA.

La reforma que se propone va en esta dirección, por lo que no solo se elimina este requisito, sino que se producen modificaciones en otros artículos, como se verá más adelante, destinados a fomentar la activación laboral, de manera que se garantice que la incorporación al mercado de trabajo formal sea siempre una opción más atractiva y rentable que la simple percepción de una prestación económica. Es decir, no se abandona en esta reforma la idea de que la RMISA se orienta a fomentar la inclusión social y laboral, sino que se refuerza estableciendo un sistema de apoyos positivos en vez de un sistema de controles y exigencias previas que, como manifiesta este Informe, está resultando contraproducente.

Como consecuencia de todo esto, el artículo 7.1.d se reforma eliminando toda referencia a la inscripción como demandante de empleo, que pasa a formar parte de las obligaciones del Plan de Inclusión Sociolaboral. El artículo 7.1.d que se propone abre la puerta a la compatibilidad entre RMISA y empleo y, simplemente, vigila que no se produzcan abusos, es decir, que no se solicite una reducción de jornada para compatibilizar los ingresos laborales con los de la RMISA de forma fraudulenta. Este apartado se ha adaptado del artículo 8.7 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos del País Vasco.

Además, en consonancia con lo anterior, se habrán de suprimir las referencias a este requisito en los apartados 2 y 3 del artículo 7 del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre.

Eliminar el requisito de la inscripción como demandantes de empleo de las personas solicitantes y resto de miembros de unidad familiar, pasando a considerarse una obligación, personalizada del Plan de inclusión sociolaboral.

Hay que dejar claro que la vinculación entre RMISA y la inclusión laboral no se pierde con esta modificación, sino que se refuerza y se trata de hacer efectiva. Este refuerzo quedará claro con la lectura del conjunto de las modificaciones propuestas, pero se pueden resumir aquí las siguientes cuestiones que así lo constatan:

- Se mantiene el derecho a la obtención de un Plan de inclusión sociolaboral (artículo 9.g)
- Se mantiene la obligación de no rechazar ofertas de empleo adecuadas (artículo 10.1.d)
- Se mantiene la obligación de cumplir con lo dispuesto en el Plan de inclusión sociolaboral (artículo 10.1.e y 10.2.a)
- Se introduce la inscripción como demandante de empleo como una de las medidas del Plan de inclusión sociolaboral (modificación del artículo 23).
- Se introducen los estímulos al empleo (incorporación del artículo 13 bis).

Por todo ello, esta reforma se sitúa en la línea de las tendencias europeas y nacionales más avanzadas, que conciben el acceso al empleo como uno de los ejes de la superación de la exclusión social, pero que lo personalizan e implementan según las necesidades y características de las unidades familiares. Cuando el cumplimiento de requisitos burocráticos despersonalizados se convierte en condición de acceso a la Renta Mínima (como era el caso de la inscripción obligatoria como demandante de empleo), se distorsionan los procesos personalizados de inclusión, que pasan a convertirse en meros trámites de control, perdiendo su función de empoderamiento y fomento de la autonomía personal.

En resumen, la modificación del artículo 7 está centrada en dos cuestiones. Por un lado, el empadronamiento histórico estable y conjunto de la unidad familiar y, por otro, la necesidad de inscripción como demandante de empleo:

“Artículo 7. Requisitos.

1. Podrán solicitar la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía las unidades familiares, conforme lo establecido en el artículo 3, que cumplan los siguientes requisitos:

a) ~~Ostentar la o las personas integrantes de la unidad familiar vecindad administrativa en Andalucía.~~

*b) **Estar la o las personas integrantes de la unidad familiar empadronadas y tener residencia efectiva en un municipio de Andalucía, al menos con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud, salvo en los casos de fallecimiento, matrimonio, pareja de hecho debidamente inscrita, nacimiento de hija o hijo, tutela, acogimiento familiar o adopción y ruptura familiar suficientemente acreditada. No obstante, se permitirá la interrupción temporal de la residencia continuada, cuando razones laborales o de salud de todas o algunas de las personas integrantes de la unidad familiar, debidamente acreditadas, hubiesen exigido desplazamientos temporales por periodos no superiores a seis meses fuera de la localidad dentro del período referido, siempre que conste el empadronamiento de todas ellas en Andalucía al menos un año antes de la fecha de presentación de solicitud.***

No obstante lo establecido en el párrafo anterior, podrán ser solicitantes y beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, sin la exigencia del periodo de un año de empadronamiento previo a la fecha de presentación de la solicitud, las personas empadronadas en Andalucía que junto con el resto de requisitos establecidos, acrediten cualquiera de las siguientes circunstancias:

- 1.ª Ser víctima de violencia de género, debidamente acreditada, en el momento de la solicitud.
- 2.ª Ser víctima de trata de personas con fines de explotación sexual o laboral, debidamente acreditada, en el momento de la solicitud.
- 3.ª Tener la condición de persona emigrante andaluza retornada en el año inmediatamente anterior a la presentación de la solicitud.
- 4.ª Tener la condición de persona apátrida o refugiada reconocida por el Organismo competente de la Administración General del Estado o, en su caso, estar en trámite para el reconocimiento de dicho Estatuto o cualesquiera otro de Protección internacional.
- 5.ª Personas sin hogar.
- 6.ª Personas que en el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud hayan estado tuteladas por la Administración de la Junta de Andalucía.
- 7.ª Otras personas que residan temporalmente en alojamientos alternativos.
- 8.ª Por fuerza mayor, debidamente acreditadas por los servicios sociales comunitarios mediante informe social.

c) (Suprimido).

~~d) La persona solicitante deberá estar inscrita en el Servicio Andaluz de Empleo como demandante de empleo no ocupada. Con carácter excepcional, en los supuestos de personas víctimas de violencia de género o unidades familiares compuestas por una sola persona progenitora con menores de edad a su cargo, se eximirá a la persona solicitante de estar en situación de desempleo; no obstante, deberá estar inscrita en el Servicio Andaluz de Empleo como demandante de empleo.~~

~~Asimismo, las personas que formen parte de la unidad familiar, distintas a la persona solicitante, que sean mayores de 16 años y se encuentren en situación de búsqueda activa de empleo, deberán estar inscritas en el Servicio Andaluz de Empleo como demandantes de empleo. Este requisito no será exigible para aquellos miembros de la unidad familiar que estén cursando una formación reglada, sean personas cuidadoras de personas dependientes perceptoras de la prestación para cuidados en el entorno familiar, prevista en el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia, perciban una pensión por invalidez absoluta, pensión de jubilación, sean personas trabajadoras sujetas al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos o Régimen Especial de Trabajadores Agrarios por cuenta propia, así como en aquellas circunstancias personales o sociales acreditadas mediante informe social de los servicios sociales comunitarios que determine la imposibilidad temporal o permanente de la inscripción en el Servicio Andaluz de Empleo.~~

En el caso de disponer de ingresos de trabajo, no disfrutar de una reducción de jornada laboral o situación análoga, salvo cuando dicha circunstancia no sea

voluntaria y así se acredite o cuando sea considerada necesaria previo informe de los servicios sociales comunitarios.

e) Disponer la unidad familiar de unos recursos mensuales inferiores a la cuantía que les correspondiera de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, calculada conforme establece el artículo 11, a cuyos efectos se tomará como referencia el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) vigente en la fecha de presentación de la solicitud.

f) No disponer cualquier persona miembro de la unidad familiar, o como sumatorio del conjunto de personas que conforman la unidad familiar de dinero efectivo, o bajo cualquier título, valor, derecho de crédito o depósito bancario de un importe superior a 10 veces el IPREM.

g) Que haya transcurrido el plazo establecido en los supuestos de extinción del derecho.

h) Suscribir la persona solicitante de la unidad familiar, y en su caso las personas mayores de 16 años integrantes de la unidad familiar, el Compromiso de participación y cumplimiento del Plan de inclusión sociolaboral incluido en la solicitud. Podrá no incluirse la suscripción de alguna o algunas personas mayores de 16 años integrantes de la unidad familiar en el mismo, debiendo estar debidamente acreditada la causa mediante informe social de los servicios sociales comunitarios.

i) La persona solicitante deberá estar dada de alta en el censo de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, de acuerdo con la normativa tributaria estatal.

2. Los requisitos que se recogen en el presente artículo deberán cumplirse en el momento de presentación de la solicitud, durante todo el procedimiento de tramitación y mantenerse mientras se esté percibiendo la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, ~~a excepción del requisito previsto en el apartado 1.d que solo será exigible en el momento de presentar la solicitud.~~

~~3. Asimismo, será exigible la inscripción como demandante de empleo de las personas titulares y beneficiarias mayores de 16 años integrantes de la unidad familiar, en el momento de solicitar la ampliación regulada en el artículo 16 del presente Decreto-ley."~~

Por otro lado, no se considera necesario modificar el apartado f) referido al patrimonio existente en la unidad familiar, que no puede superar 10 veces el IPREM, debido a que es un requisito necesario, que aparece contemplado de forma similar en las normativas autonómicas consultadas. Solo ha sido causa de un 1,29% de denegaciones de solicitudes según el "Dossier sobre la aplicación del Decreto-ley 3/2017" (CIPSC, 2019), lo cual no parece indicar que sea una gran barrera de entrada para la RMISA. Las dificultades manifestadas por algunas Jefaturas de Servicios de las Delegaciones Territoriales acerca de este requisito se refieren, en particular, en las dificultades de acreditación del mismo, no a la pertinencia del requisito en sí mismo. En este sentido, la acreditación del patrimonio de la unidad familiar podría simplificarse y

agilizarse mediante dos vías: permitiendo una declaración responsable de las personas solicitantes y mejorando la interoperabilidad con las bases de datos de la Agencia Tributaria.

Cambiando de cuestión, dentro de este apartado, referido a las modificaciones de los requisitos de acceso a la RMISA se debe hacer mención también a tres cuestiones anejas:

- 1) Las características de las personas titulares y beneficiarias (artículo 3).
- 2) Los supuestos de urgencia y emergencia social (artículos 4.5, 4.6 y 42).
- 3) La definición de unidad familiar (artículo 4.7)

Estas cuestiones, si bien no son estrictamente requisitos, sí que establecen vías o barreras para acceder a la prestación y, por tanto, deben ser analizadas en este apartado.

1) **LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS PERSONAS TITULARES Y BENEFICIARIAS** (Artículo 3).

En cuanto a la cuestión de las características de las **personas titulares y beneficiarias**, el artículo 3 establece con carácter general una edad de las personas titulares de la RMISA de entre 25 y 64 años, con las suficientes excepciones para permitir la protección de colectivos más vulnerables.

Reproducimos a continuación, para facilitar la comprensión de este apartado, el artículo 3:

Artículo 3. Personas titulares y beneficiarias.

1. De acuerdo con el artículo 6 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, tendrán derecho a la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, las unidades familiares cuyas personas miembros tengan vecindad administrativa en Andalucía, se encuentren en situación de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo, y cumplan los requisitos establecidos en el artículo 7 del presente Decreto-ley, así como aquellas que, aun no cumpliendo alguno de los requisitos, se encuentren en situación de urgencia o emergencia social.

2. Podrán ser personas titulares de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía las personas solicitantes y perceptoras con vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Andalucía y que forman parte de una unidad familiar pluripersonal o bien constituya por sí misma una unidad familiar unipersonal.

a) Las personas titulares de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía deberán tener una edad comprendida entre 25 y 64 años, ambos inclusive.

b) Podrán ser personas titulares de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía las que tengan una edad comprendida entre 18 y 24 años, ambos inclusive, siempre que se den alguna de las circunstancias siguientes:

1.º Tener menores o personas con discapacidad a cargo, incluyendo situaciones de tutela o acogimiento familiar.

2.º Ser huérfano o huérfana de ambos progenitores.

3.º Haber sido víctima de violencia de género acreditada.

4.º Haber estado al menos en el año anterior al de cumplimiento de la mayoría de edad bajo la tutela de un sistema de protección de menores.

5.º Tener un grado de discapacidad igual o superior al 33%.

6.º Constituir una unidad familiar pluripersonal sin menores a cargo. En este supuesto la persona solicitante deberá haber vivido de forma independiente durante al menos los dos años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud en un domicilio distinto al de sus progenitores y justificar documentalmente que ha sido independiente.

7.º Encontrarse en una de las situaciones establecidas como urgencia o emergencia social previstas en los apartados 5 y 6 del artículo 4 del presente Decreto-ley.

c) Podrán ser personas titulares de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía las que tengan 16 o 17 años, se encuentren emancipadas, y se dé alguna de las circunstancias siguientes:

1.º Tener menores o personas con discapacidad a cargo.

2.º Haber sido víctima de violencia de género acreditada.

3.º Encontrarse en una de las situaciones establecidas como urgencia o emergencia social previstas en los apartados 5 y 6 del artículo 4 del presente Decreto-ley.

d) Para mayor protección de los derechos de la infancia, igualmente podrán ser personas titulares de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía las personas de 65 o más años que acrediten debidamente tener a su cargo personas menores de edad y no exista otra persona integrante de la unidad familiar que reúna los requisitos para ser solicitante.

3. No podrán ser personas titulares de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía las que residan en establecimientos colectivos del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía donde tengan cubiertas las necesidades de subsistencia, así como en centros penitenciarios, salvo que se acredite mediante el informe social, que la concesión de la prestación favorece su incorporación a la vida independiente o que para acceder a la reunificación familiar o al régimen abierto es preceptiva la condición de ser beneficiaria de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía. Como excepción, podrán conformar unidades familiares las víctimas de violencia de género y las personas usuarias de centros residenciales de apoyo, o alojamientos alternativos, destinados a las personas sin hogar o carentes de domicilio con carácter temporal, así como personas jóvenes extuteladas por la Administración de la Junta de Andalucía que residan temporalmente en viviendas o centros de transición.

4. A los efectos de lo establecido por el presente Decreto-ley, se entenderá por persona beneficiaria de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía las personas titulares de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía y las personas que integren la unidad familiar.

Del análisis de normativa comparada y de los resultados del Panel de personas expertas, se extrae la idea de que este sistema de acceso está funcionando con bastante eficacia y que no es necesaria su modificación. La normativa andaluza es bastante garantista y, si bien la edad básica para percibir la RMISA se sitúa entre los 25 y 64 años, se han previsto excepciones para que determinados colectivos vulnerables queden protegidos pese a encontrarse fuera de ese arco de edad. La acreditación de estas circunstancias no es excesivamente compleja, ni ha sido considerada un problema por las personas encargadas de la gestión.

Para la mejora de la cobertura de la RMISA, se considera necesario aumentar el número de colectivos especialmente vulnerables, añadiendo dentro del arco de edad de 18 a 24 años a las personas sin hogar y personas refugiadas o apátridas. Estos colectivos están en evidente situación de extrema necesidad y vulnerabilidad, y deberían ser atendidas desde el momento en que acceden a la mayoría de edad, para lo cual deberían incluirse dentro de los casos susceptibles de acceder a la RMISA por el procedimiento de urgencia, regulado en el artículo 4.5, cuya modificación se recomienda más adelante. Esta modificación les haría susceptibles de acceder a la RMISA también a partir de los 18 años, en virtud de la previsión contenida en el artículo 3.2.b) apartado 7º.

En aras de proteger a otros colectivos especialmente vulnerables, como las personas que hayan estado en el año anterior al de cumplimiento de la mayoría de edad bajo la tutela de un sistema de protección de personas menores, las personas sin hogar o las personas reclusas, se deben mejorar los mecanismos de coordinación entre los distintos recursos del Sistema Público de Servicios Sociales. La norma actualmente vigente protege a dichos colectivos, pero su implementación real se hace aún más difícil que en el resto de casos. Por ello, no es necesario una modificación normativa en este sentido sino una mayor eficacia y coordinación entre los recursos sociales existentes.

Con respecto a las personas mayores de 65 años cuyas pensiones fueran inferiores a la cuantía que podría corresponderles de RMISA, podrían estudiarse distintos mecanismos de complementación de pensiones. Una posible vía sería el establecimiento de deducciones fiscales para aquellas personas pensionistas cuya renta disponible no alcanzara la establecida en la RMISA, tal y como sucede en el País Vasco y Navarra. Estas deducciones podrían establecerse en el Decreto-ley que regula la RMISA o en otro instrumento normativo.



Se hace constar aquí el sistema establecido en la Disposición adicional primera de la Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada de Navarra:

“Compatibilidad con otras rentas y pensiones no contributivas de jubilación.

1. Las prestaciones establecidas en esta ley foral serán compatibles con la percepción de cualquier otra, de conformidad con la normativa en que se regule.

2. En el caso de que la persona solicitante de Renta Garantizada sea perceptora de una pensión no contributiva de jubilación y reúna los requisitos establecidos en el artículo 5, en lugar de percibir la mencionada Renta Garantizada tendrá derecho a la deducción fiscal regulada en el artículo 68 bis del texto refundido de la Ley Foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por Decreto Foral Legislativo 4/2008, de 2 de junio.

El derecho a la deducción podrá ejercitarse cuando no exista en la unidad familiar del pensionista otro miembro que pueda acceder a la renta garantizada por el procedimiento ordinario”.

Esta podría ser una posible vía para garantizar un tratamiento equitativo de las personas mayores de 65 años.

Otro posible mecanismo de complemento de pensiones sería establecer una ayuda específica complementaria a las mismas, cuya cuantía fuera igual a la de la RMISA. Por último, también podría modificarse la edad máxima de acceso a la RMISA para permitir, con carácter general, que las personas mayores de 65 pudieran ser personas receptoras. Dada la diversidad de opciones disponibles, no se realiza aquí una propuesta concreta, sino que se deja la cuestión abierta a la reflexión y debate.

2) LOS SUPUESTOS DE URGENCIA Y EMERGENCIA SOCIAL (Artículos 4.5, 4.6 y 42).

Con respecto a las situaciones de **urgencia y emergencia social**, contenidas en el artículo 4, apartados 5 y 6, y en los artículos 42 y siguientes, se considera que es importante detenerse en esta cuestión.

Las actuales dificultades al respecto, manifestadas por el personal a cargo de la tramitación de la RMISA se deben al actual estado de sobrecarga que tiene el procedimiento ordinario de tramitación. En el momento en que se resuelvan los atrasos existentes en la tramitación ordinaria, la tramitación por urgencia y emergencia recuperará su carácter extraordinario y no provocará las frustraciones actuales. Se considera que es bastante probable, aunque no se pueda afirmar con rotundidad empírica, que se esté dando una sobre-utilización del procedimiento de urgencia/emergencia ante los enormes retrasos existentes en la tramitación ordinaria.

Esta sobre-utilización parte, no solo de ese estado de retrasos, sino también de una mala concepción filosófica sobre las situaciones de urgencia y emergencia y sobre el papel de la RMISA para su superación. Como se ha indicado en la propuesta de reforma del artículo 1.3 expuesta con anterioridad:

“3. La aplicación de este Decreto-ley se interpretará conforme a lo establecido en la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, entendiendo que la Renta Mínima de Inserción Social se debe coordinar con el resto de prestaciones, recursos y servicios del Sistema Público de Servicios Sociales para garantizar el derecho de todas las personas en Andalucía a la protección y la promoción social.”

Si se lee este Decreto-ley 3/2017 en coordinación con la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales, se verá que la concepción sobre las situaciones de urgencia y emergencia debe ser más compleja. Así, el artículo 35 de la Ley de Servicios Sociales dice lo siguiente:

“Artículo 35. Atención a las urgencias y emergencias sociales.

- 1. Se considerará urgencia social a aquella situación excepcional o extraordinaria y puntual que requiera de una actuación inmediata, sin la cual podría producirse un grave deterioro o agravamiento del estado de vulnerabilidad y de desprotección en una persona o, en su caso, una unidad de convivencia.*
- 2. Se considera situación de emergencia social la necesidad constatada, por los servicios sociales comunitarios u otras instancias de las Administraciones Públicas competentes, de atención inmediata a personas o grupos de personas por situaciones de crisis social, catástrofes, accidentes, etc.*
- 3. La atención de las urgencias y emergencias sociales deberá estar protocolizada en los dos niveles de atención, comunitario y especializado, para asegurar una respuesta rápida y eficaz.*
- 4. Toda intervención de urgencia o emergencia social deberá:*
 - a) Dar cobertura de las necesidades básicas con carácter temporal, salvaguardando a la persona de los daños o riesgos a los que estuviera expuesta.*
 - b) Determinar la persona profesional de referencia responsable de atender el caso una vez cubierta la situación de urgencia o emergencia social.*
 - c) Generar la documentación necesaria para evaluar la actuación y para transmitir la información necesaria para dar seguimiento a la atención del caso desde los servicios sociales comunitarios.”*

Según este artículo, hay dos notas que caracterizan a las situaciones de urgencia: han de ser extraordinarias y puntuales. Por su parte, las situaciones de emergencia se califican como de “crisis social, catástrofes, accidentes”. No parece muy claro por qué la Ley se empeñó en distinguir entre emergencia y

urgencia cuando después les da un tratamiento indiferenciado y las define de manera parecida, en definitiva, se tratan de situaciones no habituales, que se salen de la cotidianidad y que son puntuales, esto es, son aisladas y concretas, no se producen de forma continuada. Ante una situación así, la Ley marca lo que se debe hacer:

- a) Dar cobertura de las necesidades básicas
- b) Determinar la persona profesional de referencia
- c) Generar documentación para dar seguimiento al caso desde los servicios sociales comunitarios

Posteriormente, además, el artículo 42.2. d) de la Ley de Servicios Sociales establece como prestación garantizada “*La atención inmediata en situaciones de urgencia y emergencia social*”.

Por tanto, parece claro que la RMISA no debe ser la herramienta utilizada para atender las situaciones de urgencia o emergencia social, sino que solo será la herramienta adecuada cuando, además de la situación puntual de urgencia o emergencia, se requiera trabajar de forma personalizada con la unidad familiar durante un periodo mínimo de un año. Por todo ello, parece adecuado modificar el artículo 42 en el siguiente sentido:

“Artículo 42. Carácter prioritario.

Las situaciones de urgencia o emergencia social, según se establece en los apartados 5 y 6 del artículo 4, una vez atendidas según lo dispuesto en el artículo 42.2.d) de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales en Andalucía, se tramitarán con carácter prioritario a las demás solicitudes, cuando se mantenga una situación excepcional que haga necesaria una intervención continuada”.

Es decir, se trata de mantener la coherencia interna del Sistema Público de Servicios Sociales y utilizar cada prestación para la finalidad para la que fue diseñada. La prestación del artículo 42.2.d) de la Ley de Servicios Sociales es la prestación indicada para las situaciones de urgencia y emergencia social y, así ha sido reconocida y desarrollada por el Proyecto de Decreto por el que se aprobará el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía. Si una vez aplicada esa prestación, persiste la situación de urgencia o emergencia, y se prevé la necesidad de una intervención continuada como es la que ofrece la RMISA, entonces se procederá a tramitar ésta por el procedimiento prioritario.

Por último, es necesario aclarar que no podrá presentarse una solicitud de ampliación de la RMISA (artículo 16.2) por el procedimiento prioritario de urgencia y emergencia ya que, como ha quedado explicado, las urgencias y emergencias se caracterizan por ser puntuales, es decir, no continuadas.

Racionalizar el uso del procedimiento prioritario de urgencia o emergencia.

Por otra parte, han sido detectadas muchas dificultades en la acreditación de la condición de urgencia y emergencia, en concreto en ciertas circunstancias, como la padecer enfermedad grave, sufrir un accidente grave o ser víctima de violencia de género. Dichas dificultades han sido producidas por la interpretación, excesivamente restringida, que ha exigido la Instrucción de 10 de octubre de 2018 de la Secretaría de Servicios Sociales, sobre la aplicación del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía. Se entrará en detalle en las cuestiones que suscitan mayor dificultad.

Por un lado, los apartados 2.4 y 2.5 de la citada Instrucción indican que el informe médico que se ha de adjuntar para acreditar la existencia de urgencia o emergencia por enfermedad o accidente ha de indicar de forma expresa el calificativo de “grave” y la “imposibilidad de que tiene la persona para el desarrollo de la vida cotidiana”. Esta exigencia es muy difícil de cumplir por el personal sanitario, el cual no tiene por qué usar la terminología que indica la Instrucción.

Se entiende que son los servicios sociales comunitarios, a través de un Informe Social, los que deben hacer una propuesta de existencia de situación de urgencia o emergencia. Para hacer este Informe Social, los servicios sociales comunitarios han de utilizar todos los elementos a su alcance (documentales, testimoniales, etc.) y relacionarlos de forma causal con *“el grave deterioro o agravamiento del estado de vulnerabilidad y de desprotección en una persona o, en su caso, una unidad de convivencia”* que es lo que exige la Ley de Servicios Sociales en su artículo 35. Ciertamente, los y las profesionales de los servicios sociales no son expertos/as en cuestiones sanitarias, ni deben serlo, pero sí deben ser expertos/as en dilucidar la existencia de situaciones de emergencia o urgencia social. Una vez realizada esa propuesta de forma fundamentada, las Delegaciones Territoriales, como órganos competentes para la resolución del procedimiento, son las que deben aprobar, denegar o exigir mayor información para decidir sobre la propuesta.

Respecto a la condición de víctima de violencia de género, parece que aquí la confusión viene dada por el hecho de que se está considerando, como regla general, que esta condición ya es suficiente para la tramitación por el procedimiento de urgencia, lo cual no es así según una lectura detenida del Decreto-ley

3/2017, de 19 de diciembre. Este Decreto-ley establece determinadas excepciones para ayudar a que las víctimas de violencia de género accedan de forma favorable a la prestación, a través del procedimiento ordinario. Por otro lado, cuando a su condición de víctimas de violencia de género se añade que dicha situación *“requiera de una actuación inmediata, sin la cual podría producirse un grave deterioro o agravamiento del estado de vulnerabilidad y de desprotección en una persona o, en su caso, una unidad familiar”* (artículo 4.5 del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, y 35 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre), es cuando será oportuna la tramitación por el procedimiento de urgencia. Es decir, en el caso de víctimas de violencia de género, cuando dicha condición no requiera una actuación inmediata deberán tramitarse sus solicitudes por el procedimiento ordinario. Esto no debe suponer, de ningún modo, que pueda producirse una desprotección de las mujeres víctimas de violencia de género. El Decreto-ley 3/2017, en coordinación con la Ley 7/2018, de 30 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género garantizan en todo caso una atención exhaustiva y completa para todas las víctimas de violencia de género, por lo que el procedimiento de urgencia deberá seguir usándose cuando sea el cauce más adecuado para asegurar su total protección.

En todo caso, estas dificultades en la acreditación de ciertas condiciones, como la de enfermedad grave o víctima de violencia de género, podrán ser resueltas vía Instrucción o mediante una modificación normativa, que aclare que no siempre que se den alguna de las circunstancias establecidas en el artículo 4, apartado 5, se deberá entender *per se* que existe una situación de urgencia social. La aplicación del procedimiento prioritario de urgencia deberá hacerse cuando concurra lo dispuesto en el artículo 42 de este Decreto-ley, tal y como ha sido modificado con anterioridad y serán los servicios sociales comunitarios los responsables de acreditar o no dichas situaciones de urgencia.

Finalmente, como se ha adelantado anteriormente al hacer referencia a los colectivos más vulnerables, se considera necesario ampliar aquellos susceptibles de tramitación por el procedimiento de urgencia. Para ello se propone la siguiente reforma del **artículo 4 apartado 5**:

Artículo 4. Definiciones

“A efectos del presente Decreto-ley se entenderá por:

[...]

5. Urgencia social. En el marco del artículo 35 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, se considerará urgencia social aquella situación excepcional o extraordinaria y puntual que requiera de una actuación inmediata, sin la cual podría producirse un grave deterioro o agravamiento del estado de vulnerabilidad y de desprotección en una persona o, en su caso, una unidad familiar, identificando a efectos de este Decreto-ley como tales:

- a) *Ser víctima de violencia de género.*
- b) *Ser víctima de explotación sexual o laboral en redes de trata de seres humanos.*
- c) **Ser persona sin hogar**, encontrarse en proceso de desahucio de la vivienda habitual o situación en la que se haya producido una ejecución hipotecaria o lanzamiento por impago de renta o de hipoteca de la vivienda habitual u otras circunstancias excepcionales y extraordinarias que provoquen la pérdida de la vivienda habitual.
- d) *Padecer de enfermedad grave algún miembro de la unidad familiar que impida el desarrollo de la vida cotidiana y la inserción laboral.*
- e) **Ser persona apátrida, refugiada o con solicitud de asilo en trámite, así como tener autorizada su estancia por razones humanitarias.**
- f) *Cualquier otra situación que se establezca reglamentariamente.”*

Se añade en la letra c) la condición de ser persona sin hogar. Este apartado considera en situación de urgencia a las personas que van a perder su vivienda por desahucio o procedimiento similar por lo que, con más razón, debería proteger a aquellas personas que carecen de facto de cualquier tipo de solución habitacional.

Finalmente, la letra e) introduce una solución para aquellas personas apátridas, refugiadas, asiladas o residentes por cuestiones humanitarias que se encuentren empadronadas en Andalucía, pues son un colectivo de evidente vulnerabilidad y en situación de urgencia manifiesta.

Introducir la condición de ser persona apátrida, refugiada o en proceso de asilo y sin hogar como situación considerada de urgencia social.

3) LA DEFINICIÓN DE UNIDAD FAMILIAR (Artículo 4.7)

En cuanto a lo referido a la definición de la unidad familiar, que viene regulado en el artículo 4.7 de este Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, se considera que solo es necesario su modificación en cuanto al método de acreditación de la custodia de personas menores. Algunas Jefaturas de Servicio han manifestado que una de las barreras de acceso a la RMISA es la referida al convenio regulador de separación, que sirve para acreditar la custodia de las personas menores y la existencia de pensión compensatoria. Esta dificultad, de nuevo, no es debida a la mala concepción filosófica de esa exigencia, ya que es plenamente coherente que las personas que solicitan la RMISA antes hayan solicitado todas las pensiones que pudieran corresponderles y demuestren que ostentan la custodia de las personas menores a su cargo. Las dificultades estriban en los modos de acreditación de dicha circunstancia.

Se propone que, al igual que en Navarra, la simple presentación de la solicitud de Justicia Gratuita o de la demanda judicial, se considere suficiente para acreditar que se está solicitando dicho convenio regulador. Se podría facilitar aún más la acreditación de esta circunstancia haciendo valer una declaración responsable de las personas solicitantes. En todo caso, se trata de una cuestión que podría resolverse mediante Instrucción, adecuándose a diferentes realidades, por lo que la única modificación normativa que se propone es eliminar la exigencia del convenio regulador del **artículo 4, apartado 7** de este Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre.

“Artículo 4. Definiciones

A efectos del presente Decreto-ley se entenderá por:

[...]

7. Unidad familiar. Se entenderá por unidad familiar la constituida por la persona solicitante, en cuyo caso será una unidad familiar unipersonal; y, en su caso, la persona unida a la misma por relación de matrimonio, pareja de hecho debidamente inscrita o relación análoga, acreditada mediante declaración jurada, así como las personas vinculadas a cualquiera de ellas por lazos de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el primer grado, o por adopción, tutela o acogimiento familiar, que convivan en un mismo domicilio. Estas se denominan unidades familiares pluripersonales.

En el supuesto de que la persona solicitante, ~~según convenio regulador~~, ostentara la custodia compartida de menores a cargo, a efectos de considerarse miembros de la unidad familiar, se tendrán en cuenta las personas menores en dicho régimen independientemente del domicilio en el que éstas se encuentren empadronadas, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 11 del presente Decreto-ley y siempre que ostenten vecindad administrativa en Andalucía.

Hay que señalar que la configuración de las unidades familiares es una cuestión muy debatida y en la que no parece haber un consenso claro, según el estudio de normativa autonómica comparada. Todas las Rentas Mínimas analizadas coinciden en que la base de acceso a la prestación es la unidad familiar, entendiéndose que no se trata de una prestación de base individual sino familiar. Sin embargo, la definición de esta unidad familiar es diferente en cada una de las comunidades autónomas. En este contexto, la RMISA andaluza opta por una solución bastante amplia en comparación, al fijar el límite de la unidad familiar en el parentesco por consanguinidad o afinidad de primer grado.

No obstante, es necesario considerar los nuevos perfiles de personas susceptibles de solicitar la RMISA, los cuales no siempre responden al modelo familiar tradicional, sino que forman espacios de convivencia de carácter más abierto y complejo (convivencia por necesidad económica de personas sin lazos familiares, reagrupación por necesidades extraordinarias, como violencia de género, convivencia de personas

extuteladas, mecanismos atípicos de convivencia, como subarriendos, etc.) Es necesario tener en cuenta estas nuevas realidades para establecer un sistema justo y eficaz.

Se considera que, para aumentar la cobertura de la RMISA no sería necesario, por tanto, modificar la definición de unidad familiar contenida en el artículo 4.7, sino que se propone la ampliación del número de unidades familiares que, conviviendo en un mismo domicilio, pueden percibir la RMISA, ampliándolo hasta tres. Además, para atender adecuadamente ciertos casos específicos de especial vulnerabilidad, se propone aumentar hasta cinco el número máximo de unidades familiares que podrán recibir la RMISA en casos de violencia de género, personas usuarias de centros residenciales de apoyo, o alojamientos alternativos, destinados a las personas sin hogar o carentes de domicilio con carácter temporal, así como personas jóvenes extuteladas por la Administración de la Junta de Andalucía que se encuentren en procesos de transición a la vida independiente.

Para ello habría que reformular el artículo 11.8 de esta forma:

“Artículo 11. Cuantía.

[...]

*“8. Como máximo podrán ser beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía regulada en este Decreto-ley **de** tres unidades familiares por unidad de convivencia. **Como excepción, podrán ser beneficiarias hasta cinco unidades familiares por unidad de convivencia cuando se trate de unidades familiares conformadas por víctimas de violencia de género o personas usuarias de centros residenciales de apoyo, o alojamientos alternativos, destinados a las personas sin hogar o carentes de domicilio con carácter temporal, así como personas jóvenes extuteladas por la Administración de la Junta de Andalucía que se encuentren en procesos de transición a la vida independiente.**”*

Permitir, con carácter general, hasta tres unidades familiares beneficiarias de la RMISA en el mismo domicilio y hasta cinco, en casos específicos.

D) CUANTÍA, DURACIÓN Y PRÓRROGA DE LA RENTA.

El aumento de su cuantía es imprescindible para que la RMISA sea eficaz en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Además, si se desea mejorar la protección de la infancia, tendiendo a superar la pobreza infantil, es necesario tomar medidas al respecto en este apartado.

En primer lugar, hay que resaltar que la cuantía básica para una unidad familiar unipersonal es la más baja de las analizadas:

Comunidad Autónoma	Cuantía básica para unidad familiar unipersonal	Indicador de referencia
Andalucía	419,52 €	78% del IPREM.
Castilla y León	430,27€	80% del IPREM.
Aragón	491€	Se establece en los presupuestos.
Cataluña	564,38€	85% del Indicador de Renta de Suficiencia de Cataluña.
Navarra	623,63€	Partiendo de la base de 600 € establecida en la Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada, con sucesivas actualizaciones según el IPC.
País Vasco	667,05 €	Se establece en los presupuestos.

Aunque el Decreto-ley actual hace un esfuerzo en la protección de la infancia, éste no parece suficiente para atajar la pobreza infantil severa. Según *Save the Children* (2009), el umbral de pobreza severa de un hogar andaluz con dos adultos y dos personas menores se sitúa en 801,7 € al mes, mientras que la cantidad máxima que podrían percibir el mismo modelo de unidad familiar según el diseño actual de la RMISA es de 580,87€. Parece imprescindible, por tanto, aumentar la cantidad de recursos disponibles para las familias con personas menores a cargo. Para ello es necesario aumentar la cuantía básica de la RMISA, pero también se debe combinar esta medida con otras soluciones, adoptadas en otras Comunidades Autónomas, que permiten aumentar los recursos disponibles en cada hogar.

Dado que la RMISA se configura como un complemento al resto de ingresos existentes en el hogar, el modo en que se computan estos ingresos es muy importante para determinar los recursos disponibles en el hogar. En base a esto se introduce la figura de los estímulos al empleo, que supone no computar un porcentaje de la masa salarial que se pudiera generar en la unidad familiar. De esta forma, se favorece, además, la activación laboral. Deberían introducirse estímulos al empleo en Andalucía, proponiéndose la misma fórmula progresiva dispuesta en la legislación navarra y vasca. Estos estímulos también suponen una importante simplificación en la gestión, ya que los ingresos laborales de menos de una cantidad por contratos de corta duración no supondrían modificación de la Renta, eliminando muchos trámites administrativos.

Además, se introduce un sistema de deducciones de ingresos para hogares con personas menores a cargo, que también aumentará el total de recursos disponibles en dichas unidades familiares.

Se pasa a mostrar las propuestas de modificación de los **Artículos 11, 13 y 16**:

“Artículo 11. Cuantía.

*1. La Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía consiste en una prestación económica mensual del ~~78%~~ **88%** del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), calculada en doce mensualidades, vigente en la fecha de resolución de la solicitud, incrementada ésta en un ~~40%~~ **20%** del IPREM por cada persona integrante de la unidad familiar distinta de la persona solicitante de la misma, **y en un 30% por cada persona menor de edad**, hasta un máximo equivalente del ~~125%~~ **175%** de dicho IPREM.*

~~2. No obstante, cuando la unidad familiar esté formada por 6 o más personas, de las cuales al menos 3 sean personas menores de edad, al objeto de garantizar la protección social de estas, el límite referido en el apartado 1 podrá alcanzar un máximo del 145% del IPREM.~~

*3. En caso de que la persona solicitante ostente la custodia compartida de menores a cargo solo se incrementará un ~~5%~~ **15%** del IPREM por cada menor que tenga a cargo en dicho régimen hasta el máximo del ~~145%~~ **175%** del IPREM.*

*4. En el supuesto de que la unidad familiar sea monomarental o monoparental con personas menores a cargo, se incrementará en un ~~10%~~ **20%** más del IPREM, una sola vez por unidad familiar, en las siguientes circunstancias:*

- a) Las personas menores a cargo han sido reconocidas en el Registro Civil solo por la persona solicitante, siendo ésta la que los tiene a cargo.*
- b) Las personas menores a cargo han sido reconocidas por dos personas progenitoras pero una de ellas ha fallecido sin derecho a percibir las personas menores la pensión de orfandad.*

5. En el supuesto de que en la unidad familiar haya personas con discapacidad con un grado igual o superior al 33% sin derecho a otro tipo de prestaciones, se incrementará en un ~~40%~~ **20%** más del IPREM una sola vez por unidad familiar.

6.-En el supuesto de concurrir las circunstancias indicadas en el apartado ~~apartados 2 y 3~~ de este artículo en una misma unidad familiar, solo se podrá incrementar una vez el ~~40%~~ **20%** añadido, hasta el máximo del ~~445%~~ **175%**.

7. Los recursos computables de la unidad familiar reducirán la cuantía mensual de la prestación, sin que como consecuencia de ello pueda resultar ésta inferior al 20% del IPREM.

“8. Como máximo podrán ser beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía regulada en este Decreto-ley ~~de~~ **tres** unidades familiares por unidad de convivencia. **Como excepción, podrán ser beneficiarias hasta cinco unidades familiares por unidad de convivencia cuando se trate de unidades familiares conformadas por víctimas de violencia de género o personas usuarias de centros residenciales de apoyo, o alojamientos alternativos, destinados a las personas sin hogar o carentes de domicilio con carácter temporal, así como personas jóvenes extuteladas por la Administración de la Junta de Andalucía que se encuentren en procesos de transición a la vida independiente.**”

Resumiendo lo expuesto, estas modificaciones suponen:

- Un aumento general de un 10% de la cuantía base de la RMISA
- Un incremento por persona adicional de otro 10%, pasando del 10% al 20%,
- En relación a la especial protección de la infancia, se aumenta el porcentaje por menor a cargo hasta un 30%.
- Se eleva hasta un 175% del IPREM la cantidad máxima a percibir por unidad familiar, alcanzando la cifra máxima de 941,22 €. Anteriormente, la cuantía máxima era un 125% del IPREM, llegando al 145% en el caso excepcional de unidades familiares formadas por 6 o más personas, de las cuales al menos 3 sean personas menores de edad (anterior artículo 11.2, ahora eliminado)
- Se elimina el apartado 2 del artículo 11, que permitía un aumento excepcional de la cuantía a percibir en el caso de unidades familiares muy numerosas con personas menores a cargo, ya que la cuantía máxima actual es muy superior a la señalada anteriormente (se pasa de un máximo de 779,87 € a otro de 941,22 €) y se han de tener en cuenta las economías de escala que dichas unidades familiares pueden obtener.

Aumentar la cuantía base y los complementos en un 10%, aumentar los complementos por menor a cargo un 20%, permitiendo que la prestación máxima alcance el 175% del IPREM.

En función de esta reforma, las cuantías a percibir por un hogar con dos personas adultas y dos personas menores variarían de la siguiente manera:

ANTES DE LA REFORMA	DESPUÉS DE LA REFORMA
IPREM 78% + 10% + 10% + 10%	IPREM 88% + 20% + 30% + 30%
580,86 €	903,57 €

Este aumento de ingresos sería el mismo en el caso de un hogar monoparental o monomarental con dos personas menores a cargo. De esta forma, la RMISA estaría contribuyendo de una forma más eficaz a la actual a la reducción de la pobreza infantil severa.

SITUACIÓN	ANTES DE LA REFORMA	DESPUÉS DE LA REFORMA
Hogar monoparental o monomarental con un/a persona menor a cargo	IPREM 78% + 10% + 10%	IPREM 88% + 30% + 20%
	527,08 €	742,22 €
Hogar monoparental o monomarental con dos personas menores a cargo	IPREM 78% + 10% + 10% + 10%	IPREM 88% + 30% + 30% + 20%
	580,86 €	903,57 €

Además, como ya ha quedado señalado anteriormente, se modifica el apartado 8 de este artículo 11 permitiendo que hasta 3 unidades familiares por unidad de convivencia puedan ser beneficiarias de la RMISA (5 en casos excepcionales).

Por otro lado, como ya se ha explicado, el Artículo 13 también debe modificarse para permitir mayores ingresos propios no computables, de forma que aumenten los recursos generales de las familias. Se propone la siguiente reforma:

“Artículo 13. Ingresos computables y no computables.

1. A efectos de lo previsto en el artículo 7.1.e), se consideran recursos computables de la unidad familiar las pensiones, subsidios, depósitos bancarios, rentas e ingresos netos que, en cualquier concepto, perciban, o tengan derecho a percibir, todas las personas integrantes de la misma en el momento de la presentación de la solicitud.

2. Asimismo, tendrán la consideración de recursos computables los bienes muebles e inmuebles que la o las personas integrantes de la unidad familiar tengan en propiedad por cualquier título

A
S
M
R

jurídico. Los ingresos computables por la propiedad de bienes inmuebles distintos a la vivienda habitual se fijarán en función de los siguientes elementos: el 1,1% del valor catastral dividido entre 12 meses si el valor catastral está revisado, y el 2% si el valor catastral no está revisado. Así mismo serán computables los ingresos que perciba cualquier miembro de la unidad familiar en concepto de arrendamiento de inmuebles del que sea titular.

3. Por otra parte, en el caso de personas trabajadoras sujetas al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos o Régimen Especial de Trabajadores Agrarios por cuenta propia, se consideran ingresos de la unidad familiar el pago periódico de las cuotas de cotización mensual a la Seguridad Social, y en su caso, los ingresos netos que en su declaración de la renta presenten.

4. No se consideran recursos computables:

- a) La propiedad o mera posesión de la vivienda habitual.*
- b) La prestación por hija o hijo a cargo contributiva o no contributiva.*
- c) Las pensiones de orfandad.*
- d) La remuneración por acogimiento familiar.*
- e) Las pensiones de alimentos establecidas en sentencia judicial firme o convenio regulador.*
- f) Las prestaciones económicas establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.*
- g) Las becas de ayudas al estudio, a la formación y al transporte.*
- h) Los ingresos procedentes de la asistencia a cursos de formación y de los contratos de formación para jóvenes.*
- i) Las ayudas a jóvenes que provengan del sistema de protección.*
- j) Los bienes inmuebles declarados en ruina.*
- k) Las ayudas públicas para la vivienda habitual.*
- l) Las ayudas económico-familiares y las ayudas de emergencia social gestionadas por los servicios sociales comunitarios.*
- m) Los ingresos económicos obtenidos por rentas del trabajo durante el periodo de suspensión de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía contemplado en la letra a del apartado 2 del artículo 39 del presente Decreto-ley.*
- n) Cualesquiera otras ayudas de carácter finalista.***
- m) Los ingresos laborales determinados por el sistema de estímulos al empleo establecido en el artículo 13 bis de este Decreto-ley.***

5. En el caso de unidades familiares monomarentales o monoparentales, del total de ingresos mensuales computables se deducirá un 10% que pasará a considerarse no computable. Esta deducción será compatible con los estímulos al empleo descritos en el artículo siguiente”.

Se propone añadir la letra n, que sirve como cláusula de cierre ante cualesquiera otros ingresos con finalidades específicas que recibieran las unidades familiares. Esta modificación fue aportada por las personas participantes en el Panel de personas expertas. También se añade una referencia al sistema de estímulos al empleo, que se desarrollará más adelante.

Además, como medida directamente dirigida a atender a las unidades familiares monoparentales o monomarentales, que son las que mayores niveles de pobreza infantil concentran, se propone añadir un sistema de deducciones en el nuevo apartado 5. Este sistema ha sido adaptado de la normativa aragonesa, que introdujo el concepto de deducciones en la reforma acometida en 2009 (Decreto 125/2009, de 7 de julio por el que se modifica parcialmente el Decreto 57/1994, de 23 de marzo, por el que se regula el Ingreso Aragonés de Inserción en desarrollo de la Ley 1/1993, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social). Tal y como fue explicado durante el Panel de personas expertas, ésta fue una medida ideada durante la crisis económica, dado que existían restricciones presupuestarias para mejorar la cobertura de la presentación pero, aun así, se consideraba importante aumentar los recursos de ciertos tipos de hogares más vulnerables. De esta forma, las deducciones propuestas permiten a las unidades familiares monoparentales o monomarentales no computar un 10% de sus ingresos.

De esta forma, el conjunto de medidas dirigidas directamente a atajar la pobreza infantil es:

Aumento del complemento por menor a cargo	De un 10% a un 30%
Aumento del complemento para las unidades familiares monoparentales o monomarentales	De un 10% a un 20%
Introducción de la deducción de ingresos para las unidades familiares monoparentales o monomarentales	De un 10% de todos los ingresos
Introducción de estímulos al empleo	Hasta un 50% de los ingresos laborales

Se pasa a explicar la reforma de los estímulos al empleo, que es una de las más relevantes de las propuestas y que también será desarrollada en el siguiente apartado. Se propone la introducción un nuevo **artículo 13 bis** con el siguiente contenido textual:

“Artículo 13 bis. Estímulos al empleo.

1. Con el fin de reforzar el estímulo al empleo, a efectos de determinar el derecho y la cuantía de Renta Garantizada, quedarán excluidos del cómputo de los recursos disponibles una parte de los rendimientos de las actividades laborales.

2. Una vez determinada la capacidad económica que da derecho a la prestación, se aplicará el estímulo al empleo a todos los ingresos por actividades laborales, sean por trabajo por cuenta ajena o por actividades empresariales y profesionales, de los miembros de la unidad perceptora conforme a una fórmula que se establecerá mediante Orden de la Consejería competente en materia de servicios sociales. En todo caso, no se verán computados los nuevos ingresos obtenidos si el empleo es inferior a 30 días, siempre que la cuantía no supere la de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía que les correspondiera percibir.

3. Sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo 10 de este Decreto-ley, la aplicación de los estímulos al empleo requerirá la comunicación de los ingresos obtenidos cada mes por rentas del trabajo. Los estímulos al empleo se aplicarán en el mes siguiente a aquel en que se hayan producido los ingresos por rentas del trabajo.

4. Los estímulos al empleo se podrán aplicar tantas veces como se produzcan las circunstancias en uno o varios miembros de la unidad familiar, simultáneamente o no.”

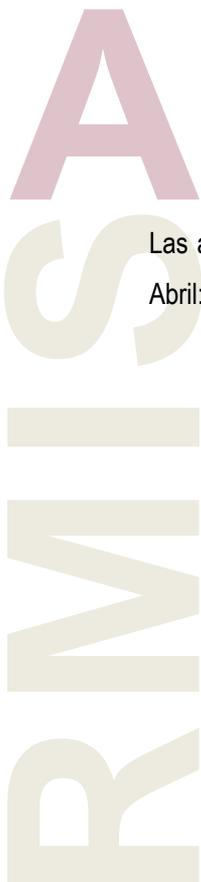
Los estímulos al empleo consisten en que una parte de los ingresos laborales no se consideran recursos computables, aumentando de ese modo la cantidad de recursos disponibles en la unidad familiar y consiguiendo que siempre sea más atractiva la opción de aceptar un empleo en la economía formal. Para el establecimiento de los estímulos se ha adaptado la normativa existente en la Comunidad Foral de Navarra, con la salvedad de que se ha habilitado a la Consejería competente en materia de servicios sociales a dictar una Orden en la que se establezca la fórmula exacta mediante la cual se calculan los estímulos. Se considera que esta fórmula debe imitar la existente en la Comunidad Foral Navarra, que es la siguiente:

$$RG = \left\{ (A \times RG_1) + \left\{ B \times \left[\left(\frac{I}{100} \right) - \frac{1}{2} \times \frac{RG_1}{100} \right] \right\} \right\} - I$$

RG: Renta Garantizada
A: Factor corrector, cuyos valores son
 Para 1 solo miembro: 1,50
 Para 2 miembros: 1,85
 Para 3 miembros: 2,10
 Para 4 miembros: 2,25
 Para 5 miembros: 2,40
 Para 6 y más miembros: 2,50
 RG₁: Renta Garantizada para 1 solo miembro
 I: Ingresos sobrevenidos

Ejemplo de escala de estímulos al empleo; tipo de unidad familiar 1 miembro:
 Cuantía de Renta Garantiza máxima para este tipo de familia: 623,63
 Cuantía de ingresos por empleo exenta: 311,81

Ingresos sobrevenidos	Renta Garantizada	Renta disponible final
0	623,63	623,63
100	623,63	723,63
200	623,63	823,63
300	623,63	923,63
400	544,26	944,26
500	454,26	954,26
600	364,26	964,26
700	274,26	974,26
800	184,26	984,26
900	94,26	994,26
1000	62,36	1.062,36
1100	0,00	1.100,00



Las abreviaturas utilizadas son las siguientes, según el artículo 21 del Decreto Foral 26/2018, de 25 de Abril:

“RG: la Renta Garantizada que corresponde a la unidad perceptora.

A: factor corrector de 0,50 sobre los incrementos señalados en el artículo 7 de la Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por tanto, los valores de A son:

Para 1 solo miembro: 1,50.

Para 2 miembros: 1,85.

Para 3 miembros: 2,10.

Para 4 miembros: 2,25.

Para 5 miembros: 2,40.

Para 6 y más miembros: 2,50.

B: parámetro de progresividad de la exención de valor 10, que podrá ser actualizado anualmente junto con la actualización de las cuantías de RG1.

I: Ingresos por actividad laboral.

RG1: valor de la Renta Garantizada de un solo miembro.”

Incrementar los recursos disponibles en las unidades familiares mediante la introducción de deducciones y estímulos al empleo.

Esta medida descuenta un 50% de la cantidad de la RMISA que le corresponde a una unidad familiar y conforme vayan aumentando los ingresos y dependiendo del número de personas miembro de la unidad, se aplican. Esta fórmula debe ser determinada mediante una Orden emanada de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, que se podrá modificar según la coyuntura económica y/o social que toque abordar. En todo caso, esta fórmula simplifica la gestión al no tener que modificar las nóminas de RMISA por cada contrato laboral obtenido por la persona perceptora, sino solamente cuando se supere el umbral establecido y siempre que se superen los 29 días de empleo.

Para el cálculo de esta fórmula solo es necesario contar con una aplicación informática donde se introduzcan los parámetros matemáticos que reflejan la cantidad final a percibir por la unidad familiar. Se ampliarán las razones que avalan esta decisión en el siguiente apartado.

Finalmente, para acabar esta sección, es necesario referirse a la ampliación o renovación de la RMISA, que aparece regulada en el artículo 16. Habiendo examinado los resultados cuantitativos y cualitativos en los apartados precedentes, resulta procedente proponer la siguiente modificación:

“Artículo 16. Duración de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.”

1. La Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía se devengará a partir del día primero del mes siguiente al de la fecha de entrada de la solicitud en el órgano competente para resolver, y su duración inicial será de 12 meses.
2. Se podrá acordar la ampliación por periodos sucesivos de **12 meses** mientras persistan las circunstancias que la motivaron, y se mantenga la concurrencia de los requisitos y condiciones exigidas para su concesión, según el calendario de aplicación establecido en la disposición transitoria segunda.
3. Para acceder a la ampliación mencionada en el apartado 2, la persona titular de la unidad familiar deberá solicitarlo en el **mes anterior** a la finalización de la percepción de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía. Una vez finalizada la percepción de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, no se podrá solicitar la ampliación de la misma, debiéndose cursar una nueva solicitud.”

Extender la duración de las ampliaciones de 6 a 12 meses iría en consonancia con la necesidad de proponer periodos largos de intervención con las unidades familiares, en los cuales se puedan abordar las causas que provocan la situación de exclusión o ausencia de ingresos. Esto daría mayor estabilidad a las unidades familiares y, además, mejoraría la eficacia de las medidas del Plan de inclusión sociolaboral, permitiendo intervenciones más prolongadas y estratégicas. Además, por otro lado, se facilitaría la gestión de la RMISA, al ampliar el ciclo de trabajo del que disponen los órganos tramitadores. Del mismo modo, establecer que la solicitud de ampliación debe hacerse en el mes anterior a la finalización, iría en la misma línea de agilización administrativa.

E) RELACIÓN CON LOS PROCESOS DE INCLUSIÓN

Ha quedado establecido con anterioridad que este Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, debe entenderse dentro de un marco más amplio establecido por la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales en Andalucía. Esta cuestión es de gran importancia a la hora de establecer la relación de la RMISA con los procesos de inclusión.

En la Ley de Servicios Sociales se establece una filosofía de intervención centrada en la persona, basada en el empoderamiento, el desarrollo positivo y la autonomía. Sin embargo, el Decreto-ley 3/2017 no seguía en todo momento esta filosofía de intervención, sino que se basaba en la concepción de que la inserción laboral tenía que ser la base de la intervención en todo caso. Si bien el acceso al empleo debe ser el eje de la mayoría de los procesos de inclusión, la inscripción como demandante de empleo no puede

establecerse como requisito ineludible para acceder a la RMISA, sino que debe ser una de las posibles medidas establecidas de forma personalizada en el Plan de inclusión sociolaboral.

Según la Ley de Servicios Sociales en Andalucía existe el derecho a la prestación garantizada de la elaboración del Proyecto de Intervención Social (artículo 42.2.b) y, además, a una prestación económica orientada a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social, que deberá incorporar un itinerario a través de un plan de inclusión y/o inserción sociolaboral (artículo 42.2.g), esto es, el derecho a la RMISA. En la Ley de Servicios Sociales, el Proyecto de Intervención Social (artículo 46) se considera el instrumento básico del Modelo de Intervención Social (artículo 45) del Sistema Público de Servicios Sociales, cuyo objetivo es garantizar el derecho de todas las personas en Andalucía a la protección social, la promoción social y la prevención (artículo 24). En el Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, se considera que el Plan de inclusión sociolaboral es el *“conjunto de actuaciones del proyecto de intervención social unidas a acciones concretas de carácter laboral necesarias para la integración social y laboral de las personas titulares y del resto de componentes de la unidad familiar beneficiaria de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía” (artículo 4.2).*

Es decir, el Plan de Inclusión Sociolaboral es una parte diferenciada del Proyecto de Intervención Social y, por tanto, debe compartir los principios generales del Modelo de Intervención Social. Esta Intervención Social debe diseñarse *“desde un enfoque de desarrollo positivo y de efectiva participación de la persona en el proceso de atención” que “tendrá en cuenta el estilo de vida, preferencias y creencias de la persona, y estará orientada a garantizar el empoderamiento de la persona y su máximo nivel de bienestar, calidad de vida y autonomía”* (artículo 45 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales en Andalucía). Según esta lectura, la RMISA y su Plan de inclusión sociolaboral, como parte del Proyecto de Intervención Social, no puede incluir medidas no personalizadas ni adaptadas a las necesidades de la persona. De todo esto se sigue que no es coherente con el espíritu de la Ley de Servicios Sociales que el Plan de inclusión sociolaboral siempre y en todo caso deba exigir la inscripción como demandante de empleo e incluir la participación activa del Servicio Andaluz de Empleo. Es decir, pueden existir personas cuyo Plan de inclusión sociolaboral esté centrado primordialmente en la activación laboral, en cuyo caso deberá contener actuaciones en materia de empleo promovidas por el SAE, y otras personas cuya situación requerirá que el Plan de inclusión sociolaboral no se centre en lo laboral, sino en ciertas actuaciones de carácter social, educativo, sanitario, etc.

Es necesario admitir la existencia de diversos perfiles de personas que necesitan la RMISA, ya que, por un lado, hay personas cuyas dificultades son de naturaleza exclusivamente económica y no precisan, por tanto, de apoyos especializados para la inclusión social, aunque sí de apoyos orientados a mejorar su

situación laboral. Y, por otro lado, hay personas que necesitan una intervención compleja más centrada en los aspectos sociales, y en la que la búsqueda de empleo solo puede ocurrir en ulteriores momentos de intervención. Todo ello sin negar la existencia de perfiles que requieran la elaboración de Planes coordinados entre los servicios sociales y de empleo.

Además, es necesario establecer de forma expresa y destacada tres cuestiones imprescindibles a la hora de abordar los procesos de inclusión:

- Por un lado, la participación de las entidades sociales del Tercer Sector de Acción Social
- Por otro, la integración transversal de la perspectiva de género.
- Y, finalmente, la importancia de la facilidad de comprensión de las actuaciones de la Administración por parte de la ciudadanía.

Dada la importancia de estas tres cuestiones, serán tratadas a continuación de forma específica:

EL PAPEL DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL.

Los procesos de inclusión social y laboral deben contar con la participación del Tercer Sector.

En Andalucía existe una extensa red de entidades sociales que actúa ya en coordinación con los servicios sociales y los servicios de empleo, ofreciendo programas específicos que son claves en el fomento de la cohesión social. Se trata de actuaciones que tienen el objetivo de abarcar necesidades en el ámbito laboral, educativo, de vivienda, sanitario, de adicciones y otros. La gran mayoría de estos programas cuentan con financiación pública y deben ser incluidos de manera especialmente destacada en los Planes de inclusión sociolaboral. La Ley de Servicios Sociales dedica un título específico, el cuarto, a la regulación de la actividad privada en este sector, reconociendo el importante papel que tienen las entidades sociales en la configuración del Sistema Público de Servicios Sociales, y colocándolas como un actor imprescindible en este sistema.

El Tercer Sector de Acción Social se caracteriza por su especial cercanía a las personas, por su elevado conocimiento de sus circunstancias, por su flexibilidad a la hora de implementar actuaciones personalizadas y por su elevada capacidad de trabajo en red.

La exclusión social es una situación de carácter multifactorial, que solo puede ser superada mediante el aumento del capital social, entendido como las redes de relaciones de apoyo mutuo, que re-vinculan a las personas con su entorno, haciéndolas partícipes de sus propios procesos de

incremento de la autonomía. La intervención comunitaria, centrada en el desarrollo positivo de entornos de acompañamiento y apoyo, solo se puede lograr incrementando la intervención de las entidades sociales, con la necesaria coordinación del trabajo desde las instituciones públicas.

Dada la existencia de programas específicos de mejora de la empleabilidad gestionados por las propias entidades del Tercer Sector de Acción Social, los servicios sociales comunitarios podrían contar con estos recursos de forma complementaria a las prestaciones ofertadas por el Servicio Andaluz de Empleo. De esta forma, se verían incrementados los niveles de coordinación entre administraciones y entidades sociales en beneficio de las personas, optimizando estos recursos mayoritariamente financiados por fondos públicos.

Por todo ello, se considera necesario reforzar su participación en los procesos de inclusión social y laboral, haciéndose especial mención a su consideración como actores clave desde el mismo momento del diseño de los Planes y durante todo el ciclo de su desarrollo.

LA INTEGRACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO.

El Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, establece de forma acertada que los Planes de inclusión sociolaboral deberán incluir la perspectiva de género. Sin embargo, esta integración de la perspectiva de género parece algo limitada al referirse, especialmente, a la “*corresponsabilidad en el cuidado del hogar y de las personas dependientes en la unidad familiar*” (artículo 18.2 *in fine*).

La desigualdad de género no es una cuestión limitada al ámbito del hogar, sino que afecta a la empleabilidad, al acceso a la vivienda, a la salud, a la educación, al acceso a la justicia y a todos los espacios sociales. En todas estas esferas la situación de partida de las mujeres es más desventajosa con respecto a la de los hombres y, por tanto, todas las actuaciones del Plan de inclusión deben incorporar, de forma transversal y específica, un abordaje destinado a garantizar el avance hacia la igualdad entre géneros. Se trata de una cuestión básica de respeto a los derechos humanos y que está plenamente en consonancia con los estudios sobre la pobreza y exclusión social, que señalan la especial incidencia de la feminización de la pobreza.

Además, también ha de incluirse una mención expresa a la prevención y el abordaje de la violencia de género. Las mujeres perceptoras de la RMISA que sufran violencia de género deben tener un

Plan integral personal de carácter social que garantice su protección, según viene estipulado en la Ley 7/2018, de 30 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género, por lo que ambos Planes deberán estar coordinados.

Es necesario, por tanto, situar la perspectiva de género como una de las características principales de los Planes de inclusión sociolaboral.

LA ACCESIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN.

Todas las actuaciones de la Administración han de ser comprensibles para la ciudadanía por lo que se deben expresar en formato de Lenguaje Claro. Este formato facilita la participación efectiva de la ciudadanía en sus propios procesos de inclusión y es, por tanto, una obligación democrática que todas las actuaciones de la RMISA, haciendo especial hincapié al Plan de inclusión sociolaboral, se elaboren de manera accesible y de fácil comprensión.

Dado que el artículo 18, apartado d) establece que el Plan de inclusión deberá ser “Participado”, su elaboración en formato de lenguaje claro es imprescindible para evitar formulaciones complejas y cargadas de tecnicismos, que hagan imposible el entendimiento por parte de las personas que forman la unidad familiar.

Como consecuencia de estas consideraciones se propone modificar el artículo 18 en este sentido:

Artículo 18. Características.

1. *El Plan de inclusión sociolaboral deberá ser:*

- a) *Personalizado. La situación por la que atraviesa cada persona y unidad familiar es única, por lo que el Plan deberá adaptarse a las necesidades, circunstancias y contexto de cada unidad familiar, y dentro de esta a las necesidades de los diferentes miembros que participen en el mismo, haciendo especial hincapié en el refuerzo de las potencialidades de la misma y de su entorno.*
- b) *Coherente. El Plan deberá tener en cuenta la coherencia lógica entre las necesidades personales y familiares detectadas, las consecuencias que de ello se derivan, las potencialidades que la unidad familiar cuenta para mejorar su situación, los objetivos a alcanzar, debiendo ser estos concretos, alcanzables, medibles, temporalizados y formulados en lenguaje claro y sencillo, y las actuaciones necesarias para alcanzar dichos objetivos.*

c) *Flexible. El Plan deberá tener la posibilidad de adaptarse a las diferentes circunstancias que vayan sucediendo en la unidad familiar.*

d) *Participado. Es requisito imprescindible para la validez del Plan de inclusión sociolaboral que la persona titular de la unidad familiar o, en su caso, otros miembros de la misma, participen en el diseño, desarrollo y seguimiento del mismo, **por lo que todas las actuaciones deberán expresarse de forma comprensible y recogerse en formato de lenguaje claro.***

e) *Consensuado. El Plan deberá ser consensuado entre la administración y la o las personas beneficiarias.*

f) *Coordinado. El Plan deberá contemplar los mecanismos y cauces de coordinación y colaboración necesarios con los organismos y personas profesionales de los mismos, cuando las actuaciones y medidas que se establezcan impliquen la participación de ámbitos diferentes a los servicios sociales comunitarios, al Servicio Andaluz de Empleo y **a las entidades sociales del Tercer Sector de Acción Social.***

2. *Asimismo, **en todas las intervenciones**, el Plan deberá incorporar la perspectiva de género. El Plan deberá establecer de forma expresa las diferentes actuaciones a desarrollar para lograr avanzar en la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres **en materia social, laboral, educativa, sanitaria, en el acceso a la justicia** y, especialmente, en materia de corresponsabilidad en el cuidado del hogar y de las personas dependientes en la unidad familiar. **Las intervenciones deberán garantizar que se toman las medidas adecuadas para prevenir y, en su caso, abordar adecuadamente la violencia de género, de acuerdo con lo establecido en la Ley 7/2018, de 30 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género.***

En cuanto a la cuestión de la implementación diferenciada de acciones sociales y laborales, es necesario modificar los artículos referidos a los Planes de Inclusión sociolaboral en el siguiente sentido:

“Artículo 17. Plan de inclusión sociolaboral.

1. *El Plan de inclusión sociolaboral se diseñará de forma participada por los servicios sociales comunitarios donde resida la unidad familiar beneficiaria y/o, **en su caso**, el Servicio Andaluz de Empleo, en el plazo de **6 meses** desde la fecha en que se dicte resolución de concesión de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía con la participación de la persona titular y, en su caso, de las beneficiarias.*

2. *Cuando el Plan de Inclusión Sociolaboral se refiera a unidades familiares que, a juicio de los servicios sociales comunitarios, no requieran una intervención específica de carácter social, éste contendrá como principal actuación la activación laboral con el seguimiento de Servicio Andaluz de Empleo, según lo establecido en el artículo 23. En ese caso, los servicios sociales comunitarios no participarán en la elaboración del Plan, teniendo las personas beneficiarias las obligaciones de carácter laboral que establezca el Servicio Andaluz de Empleo. Todo ello sin perjuicio de que las personas beneficiarias puedan acceder de forma independiente a cualquiera de las prestaciones, recursos y servicios del Sistema Público de*

Servicios Sociales para garantizar el derecho de todas las personas en Andalucía a la protección y la promoción social en el marco de su proyecto de Intervención social.

3. Cuando el Plan de Inclusión Sociolaboral se refiera a unidades familiares que, a juicio de los servicios sociales comunitarios, no estén en disposición de recibir una intervención específica de carácter laboral, éste no requerirá la participación del Servicio Andaluz de Empleo, ni incluirá medidas de las establecidas en el artículo 23. Todo ello, sin perjuicio de que, en sus sucesivas revisiones y modificaciones, se considere adecuado incluir medidas de carácter laboral, para lo cual se remitirá el Plan de inclusión sociolaboral al Servicio Andaluz de Empleo, que pasará a ser el organismo responsable del seguimiento del mismo.

4. Cuando el Plan de inclusión sociolaboral se refiera a unidades familiares que estén recibiendo estímulos al empleo, éste será realizado en todo caso por el Servicio Andaluz de Empleo e incluirá la obligación de inscripción como demandante de empleo de la persona o personas que reciben el estímulo, con vistas a lograr una mejora de su situación laboral”.

“Artículo 20. Elaboración y seguimiento.

1. El Plan de inclusión sociolaboral se elaborará por una persona profesional de los servicios sociales comunitarios o la persona responsable de referencia representante técnico/a del Servicio Andaluz de Empleo o por ambos.

2. El desarrollo de las actuaciones y su adecuación a los objetivos a alcanzar se revisarán al menos semestralmente, debiéndose hacer constar por escrito el resultado de dicha revisión en el informe de seguimiento del Plan de inclusión sociolaboral.

3. El seguimiento del Plan de inclusión sociolaboral se llevará a cabo por los servicios sociales comunitarios, por el Servicio Andaluz de Empleo o por ambos.”

“Artículo 21. Finalización.

El Plan de inclusión sociolaboral finalizará por las siguientes causas:

- a) Consecución de los objetivos de inclusión o inserción sociolaboral.*
- b) Incumplimiento por parte de la persona o personas que los suscriben de las actuaciones en él definidas, lo que implicará la pérdida del derecho a la percepción de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.*
- c) Haber concluido el plazo de duración del mismo.*
- d) Acuerdo de las partes intervinientes.*

En todos los casos, los servicios sociales comunitarios y/o el Servicio Andaluz de Empleo deberán comunicar en el plazo de 15 días hábiles, a la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de servicios sociales, a través de medios telemáticos, la finalización de dicho Plan y las causas que la motivaron”.

Con la modificación de estos artículos se hace frente a la realidad de la existencia de perfiles diferenciados de personas que acceden a la RMISA. Como ha quedado fundamentado en el análisis comparado de normativa autonómica, la mayoría de las Comunidades Autónomas advirtieron que, con la llegada de la crisis económica de 2008, aparecía un nuevo perfil de persona solicitante de prestación. Se trataba de personas que no tenían carencias a nivel social estructural, sino que presentaban una carencia temporal de ingresos y una incapacidad de acceder a un empleo de calidad. Es lo que en Castilla y León llamaron la distinción entre exclusión estructural y coyuntural.

El nivel de intervención con cada colectivo debe ser diferente, siempre según el principio de personalización y participación que marca la Ley 9/2016, de Servicios Sociales de Andalucía. Así, quienes solo tengan necesidades de carácter laboral no deben ser objeto de un Plan detallado de carácter social. En todo caso, los servicios sociales comunitarios, como órganos encargados de iniciar todos los procedimientos de RMISA, siempre deberán elaborar el Plan de inclusión sociolaboral que, como ha quedado dicho, forma parte del Proyecto de Intervención Social recogido en su Historia Social Única. Cuando la unidad familiar necesite únicamente intervenciones de carácter laboral, se solicitará al SAE que realice el seguimiento del proceso de inclusión de esa unidad familiar. Al contrario, si las personas de la unidad familiar estuvieran en un momento en el que, dada la gravedad de las carencias sociales detectadas, la intervención social necesaria debiera preceder a cualquier esfuerzo dirigido al ámbito laboral, el Plan será elaborado únicamente por los servicios sociales comunitarios. De esta forma, se distribuirá el trabajo de realización de Planes de inclusión sociolaboral según las necesidades de las personas beneficiarias y se descargará a los órganos administrativos (SAE y servicios sociales comunitarios) de la realización de Planes meramente burocráticos.

Esta filosofía de intervención también requerirá modificar levemente el artículo 4.2, referido a la definición de unidad familiar, y el artículo 9, dando el derecho también a contar con un profesional de referencia en el ámbito del Servicio Andaluz de Empleo:

Artículo 4. Definiciones

*2. Plan de inclusión sociolaboral. Conjunto de actuaciones del proyecto de intervención **de carácter social y/o laboral** ~~unidas a acciones concretas de carácter laboral~~ necesarias para la integración social y laboral de las personas titulares y del resto de componentes de la unidad familiar beneficiaria de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, de conformidad con lo previsto en el artículo 46.4 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre. En su caso, podrán incluirse otras medidas en materia de educación, salud y vivienda. El Plan, como instrumento de apoyo, será elaborado por los servicios sociales comunitarios de forma participada con personal del Servicio Andaluz de Empleo y con el consenso de la o las personas beneficiarias del mismo. En el mismo podrán colaborar otras áreas*

competentes de la administración, entre las que cabe destacar las competentes en materia de salud, educación y vivienda.

“Artículo 9. Derechos de las personas titulares y beneficiarias.

De acuerdo con el artículo 10 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, las personas solicitantes y beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía tendrán los siguientes derechos:

- a) Percibir la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, una vez se haya dictado la correspondiente Resolución de concesión.
- b) Recibir una atención directa, adecuada a sus necesidades, mediante un Plan de inclusión sociolaboral en función de la valoración de su situación.
- c) Tener asignada la persona profesional que procure la coherencia, el carácter integral y la continuidad del proceso de intervención en el ámbito de los servicios sociales comunitarios **y/o del Servicio Andaluz de Empleo.**
- d) Recibir y obtener las prestaciones y servicios de calidad que les sean prescritos por la persona profesional en los términos previstos en este Decreto-ley y en su normativa de desarrollo.
- e) Disponer de información suficiente, veraz y fácilmente comprensible.
- f) Participar en el proceso de toma de decisiones sobre su situación personal y familiar, así como dar o denegar su consentimiento en relación con una determinada intervención.
- g) A que se realice una evaluación o diagnóstico de sus necesidades, a disponer de un Plan de inclusión sociolaboral de forma integrada y coherente con el proyecto de intervención social, y a disponer de dicho Plan por escrito, en un lenguaje claro y comprensible.
- h) A la confidencialidad.”

Todo este bloque de propuestas pretende conseguir mayor personalización en la atención a las personas, potenciando procesos de inclusión sociolaboral auténticamente ajustados a sus necesidades y reduciendo las cargas burocráticas y de gestión.

Diferenciar entre los distintos perfiles que acceden a la RMISA, realizando Planes de inclusión sociolaboral, de carácter prioritariamente laboral, prioritariamente social o mixtos, según sus necesidades.

Por otro lado, este artículo 17 también se reforma en el sentido de aumentar el plazo de realización del Plan de uno a seis meses. Este cambio se propone por dos razones. En primer lugar, una razón filosófica, inspirada en la legislación navarra, que supone dar un periodo de auto-organización a las personas beneficiarias para que orienten su vida hacia la inclusión social según sus necesidades, experiencias y

redes de apoyo propias. Se parte de la idea de que las personas lo primero que necesitan es estabilizar un mínimo nivel de ingresos y que, después, el acompañamiento de los servicios sociales y de empleo se configura como un apoyo, no como un mecanismo de control. Esta concepción de la inclusión social, como proceso centrado en las capacidades de crecimiento de la persona y su entorno, se enmarca dentro del enfoque de desarrollo positivo contenido en la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía (artículo 45) y, además responde a los estudios empíricos que señalan que la reconstrucción autónoma del capital social es imprescindible para la superación de la exclusión (Rubio Guzmán, 2012).

El Modelo básico de intervención, definido en el artículo 45 de la Ley de Servicios Sociales *parte de “la atención integral centrada en la persona o en la unidad de convivencia, desde un enfoque de desarrollo positivo y de efectiva participación de la persona en el proceso de atención”*.

Este artículo señala en su segundo apartado que:

“La intervención se diseñará a partir de una valoración integral de las necesidades, tendrá en cuenta el estilo de vida, preferencias y creencias de la persona, y estará orientada a garantizar el empoderamiento de la persona y su máximo nivel de bienestar, calidad de vida y autonomía.”

Esta concepción de la intervención, que da preponderancia a la autonomía y el empoderamiento de la persona, ha de permitir que, si las personas no lo solicitan antes, el Plan de inclusión sociolaboral comience seis meses después de la concesión de la RMISA. Esto permite que las personas tracen su propio proceso de inclusión, recuperando sus vínculos sociales de manera libre e independiente. En Navarra, el periodo para la realización obligatoria del convenio de inclusión, su equivalente al Plan de inclusión sociolaboral de Andalucía, es de un año, y aquí se propone un periodo de “carencia” de seis meses.

La otra razón para este cambio es descargar de trabajo a los órganos encargados de su realización para que tengan el tiempo suficiente para realizar los Planes oportunos cumpliendo los plazos.

Aumentar el plazo para el diseño de los Planes de inclusión sociolaboral hasta los seis meses

Se ha propuesto introducir un nuevo artículo 17.4 que implique la obligatoriedad de la inscripción como demandante de empleo de las personas que reciben un estímulo al empleo, con vistas a lograr una mejora de su situación laboral, y además se propone la modificación del artículo 23 en este sentido:

“Artículo 23. Medidas para la promoción de la inserción laboral.”

1. Las personas beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía tendrán la consideración de colectivo prioritario para la participación en los planes que en materia de empleo promueva la Administración Autonómica.
2. **Cuando el Plan de Inclusión sociolaboral sea elaborado exclusivamente por el Servicio Andaluz de Empleo, todas las personas integrantes de las unidades familiares beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, deberán ser demandantes de empleo inscritas como desempleadas en el Servicio Andaluz de Empleo, salvo excepciones acreditadas mediante informe del propio Servicio Andaluz de Empleo, y podrán desarrollar con carácter prioritario un itinerario personalizado de inserción. El itinerario será gestionado por el Servicio Andaluz de Empleo a través de la Red de Unidades de Orientación Profesional de Andalucía y consistirá en la realización de una secuencia concatenada de acciones, destinadas a mejorar la empleabilidad de las personas. En el desarrollo del itinerario las personas podrán ser derivadas a programas de **formación para el empleo**, prácticas profesionales, de fomento del empleo, o cualquier otra medida que la Consejería competente en materia de empleo ponga en marcha.**
3. Si alguna de las anteriores medidas implicase la percepción de ingresos, las personas afectadas deberán comunicarlo a la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de servicios sociales, a través de los servicios sociales comunitarios mediante la plataforma habilitada para ello, con independencia del estado de tramitación en que se encuentre el procedimiento y de la coordinación que se establezca entre el Servicio Andaluz de Empleo y la Delegación Territorial mencionada.
4. Las personas beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía tendrán la consideración de colectivo prioritario en el acceso a las acciones de formación profesional para el empleo dirigidas a personas trabajadoras desempleadas.
5. Las personas que estén recibiendo estímulos al empleo deberán estar inscritas como demandantes de empleo y se les ofrecerá un itinerario personalizado de inserción, de los descritos en el apartado 2, destinado a la mejora de su situación laboral.”

En el anterior apartado, se propuso la introducción de un sistema de estímulos al empleo, adaptado de la normativa navarra, como herramienta para aumentar la cuantía final de la que dispondrán las unidades familiares. En esta parte final de este apartado se va a explicar la relación de estos estímulos con los procesos de inclusión social. Según ha analizado la AIREF (2009: 95) “uno de los principales problemas que se le asocian a este tipo de programas son los desincentivos que pueden generar a la incorporación al mercado laboral, especialmente cuando una de las condiciones de elegibilidad es ser desempleado”. De hecho, el diseño de la prestación en el actual Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, impide la compatibilidad con el empleo y desincentiva enormemente la realización de empleos a tiempo parcial, que suelen ser la puerta de entrada al mercado laboral. Frente a esto, el País Vasco y Navarra han introducido el sistema de estímulos al empleo que funciona como una especie de complemento salarial con

progresividad inversa. Según el estudio de De la Rica y Gorjón (2017), que evaluaron el sistema de estímulos vasco, concluye que la Renta Mínima así aplicada no retrasa el ingreso al mercado laboral, sino que incluso lo acelera para el grupo de edad de mayores de 45. Además, este mismo estudio señala que las medidas de formación para el empleo son las más efectivas en la promoción de la inserción laboral. Por ello, también se han añadido explícitamente en la reforma de este artículo 23. Al añadir los estímulos al empleo como componente estructural del sistema se estima que esta propuesta consiga efectivamente “mejorar las posibilidades de inclusión social y laboral de las personas en situación de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo, especialmente de aquellas que tienen menores a su cargo y teniendo en cuenta la diferente situación de los hombres y las mujeres”, tal y como señala el artículo 7 de este Decreto-ley. La situación de los hogares con personas menores a cargo suele estar marcada por baja intensidad en el empleo, por lo que es necesario dotarles de apoyos positivos para ir escalando hasta la obtención de empleos de mayor calidad.

Incorporar la inscripción como demandante de empleo como una de las obligaciones del Plan de Inclusión Sociolaboral.

F) TRAMITACIÓN, GESTIÓN Y CONTROL.

Finalmente, este último paquete de reformas irá destinado a mejorar algunos aspectos claves del procedimiento de tramitación, gestión y control de la RMISA. Ha de advertirse, sin embargo, que las cuestiones de gestión no pueden resolverse solo mediante cambios normativos, sino que deben llevar de la mano importantes esfuerzos de carácter organizativo y presupuestario, como se ha señalado en las Recomendaciones del apartado anterior.

Para empezar, se propone la siguiente modificación del artículo 27:

“Artículo 27. Inicio.

1. El procedimiento se iniciará siempre a instancia de la persona interesada, mediante la presentación de la solicitud dirigida a la persona titular de la Delegación Territorial competente en materia de servicios sociales de la provincia donde reside la persona solicitante, según modelo establecido en el Anexo I, para la concesión de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, que podrá ser presentada en todo momento por cualquier persona que cumpliendo los requisitos establecidos en el presente Decreto-ley, actúe en representación de su unidad familiar.

2. El modelo de solicitud estará a disposición en la sede electrónica de la Administración de la Junta de Andalucía, en los servicios sociales comunitarios, en el portal de internet de la Consejería competente en materia de servicios sociales, así como en sus Delegaciones Territoriales.

3. No se admitirá ninguna nueva solicitud de una misma unidad familiar o persona beneficiaria, mientras otra anterior esté pendiente de resolución.

4. La solicitud acompañada de los documentos preceptivos establecidos en el artículo 28 se presentará *preferentemente* en los servicios sociales comunitarios de la localidad en donde se encuentre empadronada y resida efectivamente la persona solicitante, *sin perjuicio de lo establecido en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.*

~~5. Recibida la solicitud y la documentación pertinente en los servicios sociales comunitarios (ventanilla electrónica, ya no), éstos la remitirán a la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de servicios sociales, órgano encargado de su instrucción y resolución de la solicitud.~~

~~6. En el supuesto de que la solicitud se presente en otras dependencias administrativas distintas de los servicios sociales comunitarios, se remitirá a la Consejería competente en materia de servicios sociales, a su sede electrónica o a su Delegación Territorial. Ésta procederá a continuar la instrucción del procedimiento, sin perjuicio de la comunicación a los servicios sociales comunitarios correspondientes, a través de la plataforma habilitada para ello, de las solicitudes registradas en su ámbito y el estado de tramitación de las mismas.~~

7. Se facilitará **Será obligatoria** la presentación y tramitación telemática de las solicitudes a través del registro electrónico **de la ventanilla electrónica** de la Administración de la Junta de Andalucía.

8. El órgano gestor de la Delegación Territorial, salvo oposición expresa de la persona titular de la unidad familiar u otras personas que componen la unidad familiar, realizará las actuaciones de comprobación que resulten necesarias para ~~verificar la información facilitada por la unidad familiar, incluida la información sobre la declaración de la renta u otra que se pueda recabar de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, o la información sobre la situación de inscripción como demandante de empleo a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto~~ verificar el cumplimiento de los requisitos para el acceso a la prestación. **Para facilitar estas comprobaciones se entenderá que la firma de la solicitud otorgará el consentimiento para realizar las verificaciones oportunas.**

Tal y como ha quedado expuesto en las Recomendaciones anteriores es necesaria esta reorganización competencial que establezca una puerta de entrada única.

Ha quedado explicado anteriormente también que se considera oportuno establecer la obligatoriedad de la presentación telemática para agilizar la recepción de las solicitudes por parte de las Delegaciones Territoriales.

Finalmente, en esta línea de simplificación administrativa también se incluye la modificación referida a que la firma de la solicitud supondrá el consentimiento para la consulta de los datos necesarios para comprobar el cumplimiento de los requisitos. Este cambio estaría amparado por el Reglamento de Protección de Datos (artículo 10.2.a).

Establecimiento de los servicios sociales comunitarios como puerta de entrada única, a través de medios telemáticos y declarando el consentimiento a la verificación de datos mediante la firma de la solicitud.

Además, se propone modificar los siguientes artículos referidos a cuestiones específicas:

“Artículo 36. Extinción.

1. La Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía se extinguirá mediante resolución de la persona titular de la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de servicios sociales en los siguientes supuestos:

- a) Transcurso del plazo para el cual fue concedida.
- b) Fallecimiento de la persona titular, en el caso de unidades familiares unipersonales.
- c) Cambio de alguna de las circunstancias que motivaron su concesión, cuando no procediere su modificación.
- d) Falseamiento en la declaración de ingresos, o cualquier otra actuación fraudulenta para la concesión de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía o el mantenimiento de las acciones.
- e) Traslado de la residencia de la unidad familiar a un municipio no ubicado en Andalucía.
- f) La renuncia expresa de la unidad familiar beneficiaria a través de la persona titular en representación de la misma.
- g) Incumplimiento de algunos de los requisitos u obligaciones establecidos.
- h) Incumplimiento de las actuaciones establecidas en el Plan de inclusión sociolaboral.
- i) No disponer la Delegación Territorial, en la revisión semestral, del Plan de inclusión socio laboral y habiendo transcurrido los 6 meses de suspensión de la resolución.
- j) ~~La no comunicación a la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de servicios sociales, a través de los servicios sociales comunitarios, en el plazo de 15 días hábiles desde el hecho causante, de la modificación de cualquier circunstancia distinta a las declaradas en la solicitud.~~
- k) Cualquier otra que se prevea reglamentariamente.

2. La extinción de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía tendrá efectos desde el primer día del mes siguiente al de la fecha en la que se produjo el motivo de la extinción, sin perjuicio del reintegro de las cantidades indebidas.

3. Al inicio del procedimiento de extinción del derecho a percibir la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía se podrá acordar como medida cautelar la suspensión de su pago hasta el momento de dictar la resolución definitiva.

4. La extinción de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía derivada de los motivos indicados en este artículo en los apartados 1.d), 1.g) y 1.h) supondrá que para solicitar nuevamente la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía debe de haber transcurrido al menos **12 meses** desde la resolución de extinción, salvo en situaciones de urgencia o emergencia social debidamente acreditadas, sin perjuicio de lo previsto en la disposición transitoria segunda.”

Mediante la reforma del artículo 36.1.j) se adapta la norma a las recomendaciones del servicio jurídico de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, que ha estimado que solo cuando el cambio de circunstancias no comunicadas diera lugar a una no existencia de derecho a RMISA, será cuando se extinguirá la misma.

Mediante la reforma del apartado 4, se aumenta la gravosidad de los incumplimientos de los requisitos y obligaciones impuestos. Se estima que la RMISA es una prestación garantizada, que se otorga a las personas que cumplen una serie de condiciones y obligaciones. En aras del bien común, las personas que no hagan uso responsable de esta prestación, incumpliendo las obligaciones a las que se comprometieron, deben llevar aparejado un periodo de un año de suspensión hasta poder volver a solicitarla. En la normativa autonómica analizada se han visto aplicados los mismos principios: garantismo pero con un control estricto.

Clarificación de las causas y consecuencias derivadas de la extinción.

Por otra parte, se propone la modificación del artículo 40, para establecer que las deudas declaradas por el cobro de cantidades percibidas no generarán intereses de demora hasta que no finalice el periodo de pago voluntario establecido. Además, debería estudiarse cómo podría eliminarse o matizarse esta obligación cuando la percepción de la cantidad indebida se deba a una falta atribuible a la Administración. Con esta reforma del artículo 40 se realiza un pequeño avance en ese sentido para no perjudicar a las familias y aminorar las consecuencias de un pago indebido.

“Artículo 40. Reintegro de prestaciones indebidamente percibidas.

*Cuando mediante resolución se determine la extinción o la modificación de la cuantía de la prestación como consecuencia de un cambio en las circunstancias que determinaron su cálculo y el importe restante a percibir sea inferior al importe indebidamente percibido, la persona solicitante, y solidariamente cualquier otra persona integrante de la unidad familiar, vendrá obligada a reintegrar las cantidades indebidamente percibidas, mediante el procedimiento establecido en el Decreto 40/2017, de 7 de marzo, por el que se regula la organización y el funcionamiento de la Tesorería General de la Junta de Andalucía y la gestión recaudatoria. **En ese caso, las cantidades percibidas no generarán intereses de demora hasta que no finalice el periodo de pago voluntario establecido.**”*

Flexibilizar el pago de intereses en caso de prestaciones indebidamente percibidas.

Finalmente, como ya se señaló anteriormente, también se propone la racionalización del procedimiento de urgencia mediante esta modificación del artículo 42, recordando, en todo caso, la no procedencia de solicitar ampliaciones por procedimiento prioritario:

“Artículo 42. Carácter prioritario.

Las situaciones de urgencia o emergencia social, según se establece en los apartados 5 y 6 del artículo 4, una vez atendidas según lo dispuesto en el artículo 42.2.d) de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales en Andalucía, se tramitarán con carácter prioritario a las demás solicitudes, cuando se mantenga una situación excepcional que haga necesaria una intervención continuada”.

Para concluir, se entiende que este Decreto-ley para la mejora de la accesibilidad y cobertura de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, deberá incluir una **Disposición Transitoria** de este cariz:

Disposición Transitoria.

“Serán de aplicación inmediata a los expedientes en curso las modificaciones contenidas en este Decreto-ley en todo en lo que beneficien a las unidades familiares solicitantes.”

Esta disposición será clave en la resolución de los expedientes atrasados ya que permitirá que se apliquen los requisitos simplificados y los procesos de agilización administrativa aquí descritos.

Se habrá de incluir, finalmente, una **Disposición adicional** que garantice la evaluación del impacto de esta prestación y otra para la adecuación de los recursos materiales a las necesidades de gestión existentes.

Este conjunto de Propuestas de cambio normativo, unidas a las Recomendaciones anteriormente expuestas, deben entenderse como un conjunto coherente de actuaciones destinadas a mejorar las carencias que la RMISA presenta. Estas carencias han quedado mostradas a lo largo del Informe y las Recomendaciones y Propuestas de cambio normativo se han fundamentado en el análisis cuantitativo, cualitativo y de derecho comparado realizado. Por todo ello, se trata de un conjunto de medidas con base empírica y que son fruto de un conocimiento extenso y profundo sobre la situación. No obstante, no deben entenderse como un elemento cerrado y concluido, sino que deben someterse a discusión y debate con el resto de actores sociales vinculados a la mejora de las condiciones de vida de las personas andaluzas.

En todo caso, el aumento de los recursos humanos en los servicios sociales comunitarios y en las Delegaciones Territoriales debe considerarse una necesidad urgente, que debe acometerse sin mayor dilación, pues un gran número de personas se están viendo privadas de su derecho a la prestación garantizada de la Renta de Inserción Social en Andalucía.

PROPUESTAS DE CAMBIO NORMATIVO

ARTÍCULO ACTUAL

Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.

1. El presente Decreto-ley tiene por objeto regular la prestación económica orientada a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social, denominada Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, que deberá incorporar un itinerario a través de un Plan de inclusión sociolaboral, en los términos establecidos en los artículos 42.1 y 42.2.g) de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía.

2. Este Decreto-ley será de aplicación a las personas solicitantes y beneficiarias de las medidas establecidas en el mismo y a las Administraciones Públicas en el ámbito local, provincial y autonómico de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

MODIFICACIÓN PROPUESTA

Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.

1. El presente Decreto-ley tiene por objeto regular la prestación económica orientada a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social, denominada Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, que deberá incorporar un itinerario a través de un Plan de inclusión sociolaboral, en los términos establecidos en los artículos 42.1 y 42.2.g) de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía.

2. Este Decreto-ley será de aplicación a las personas solicitantes y beneficiarias de las medidas establecidas en el mismo y a las Administraciones Públicas en el ámbito local, provincial y autonómico de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

3. La aplicación de este Decreto-ley se interpretará conforme a lo establecido en la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, entendiéndose que la Renta Mínima de Inserción Social se debe coordinar con el resto de prestaciones, recursos y servicios del Sistema Público de Servicios Sociales para garantizar el derecho de todas las personas en Andalucía a la protección y la promoción social.

	<p>4. Este Decreto-ley, aplicado en coordinación con la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, se rige por el principio de doble derecho, en virtud del cual se reconoce a las personas tanto el derecho a acceder a medios económicos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas de la vida como el derecho a disfrutar de apoyos personalizados orientados a la inclusión social y laboral.</p>
<p>Artículo 2. Objetivo de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.</p> <p>La Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía tendrá como objetivo garantizar la atención a las situaciones de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo de las personas y promover su inclusión e integración social y laboral.</p>	<p>Artículo 2. Objetivo de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.</p> <p>La Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía tendrá como objetivo garantizar la atención a las situaciones de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo de las personas, proporcionándoles los medios económicos básicos para su subsistencia, mediante el Plan de inclusión sociolaboral y promover su inclusión e integración social y laboral, en coordinación el resto de prestaciones, recursos y servicios del Sistema Público de Servicios Sociales.</p>
<p>Artículo 4. Definiciones.</p> <p>A efectos del presente Decreto-ley se entenderá por:</p>	<p>Artículo 4. Definiciones.</p> <p>A efectos del presente Decreto-ley se entenderá por:</p>

1. Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía. La prestación económica garantizada del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía orientada a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social. La Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, una vez tramitada y resuelta en sentido favorable, tendrá como efecto el acceso a un Plan de inclusión sociolaboral vinculado a dicha prestación económica, y al que previamente la o las personas miembros de la unidad familiar se hayan comprometido a participar y cumplir, conforme a lo establecido en el artículo 42.2.g) de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre.

2. Plan de inclusión sociolaboral. Conjunto de actuaciones del proyecto de intervención social unidas a acciones concretas de carácter laboral necesarias para la integración social y laboral de las personas titulares y del resto de componentes de la unidad familiar beneficiaria de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, de conformidad con lo previsto en el artículo 46.4 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre. En su caso, podrán incluirse otras medidas en materia de educación, salud y vivienda. El Plan, como instrumento de apoyo, será elaborado por los servicios sociales comunitarios de forma participada con personal del Servicio Andaluz de Empleo y con el consenso de la o las personas beneficiarias del mismo. En el mismo podrán colaborar otras áreas competentes de la administración, entre las que cabe destacar las competentes en materia de salud, educación y vivienda.

3. Situación de exclusión social o riesgo de estarlo. Se entenderá que una unidad familiar se encuentra en situación de exclusión social o riesgo de estarlo en el ámbito de este Decreto-ley, cuando a la insuficiencia de

1. Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía. La prestación económica garantizada del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía orientada a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social. La Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, una vez tramitada y resuelta en sentido favorable, tendrá como efecto el acceso a un Plan de inclusión sociolaboral vinculado a dicha prestación económica, y al que previamente la o las personas miembros de la unidad familiar se hayan comprometido a participar y cumplir, conforme a lo establecido en el artículo 42.2.g) de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre.

2. *Plan de inclusión sociolaboral. Conjunto de actuaciones del proyecto de intervención **de carácter social y/o laboral** unidas a acciones concretas de ~~carácter laboral~~ necesarias para la integración social y laboral de las personas titulares y del resto de componentes de la unidad familiar beneficiaria de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, de conformidad con lo previsto en el artículo 46.4 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre. En su caso, podrán incluirse otras medidas en materia de educación, salud y vivienda. El Plan, como instrumento de apoyo, será elaborado por los servicios sociales comunitarios de forma participada con personal del Servicio Andaluz de Empleo y con el consenso de la o las personas beneficiarias del mismo. En el mismo podrán colaborar otras áreas competentes de la administración, entre las que cabe destacar las competentes en materia de salud, educación y vivienda.*

3. Situación de exclusión social o riesgo de estarlo. Se entenderá que una unidad familiar se encuentra en situación de exclusión social o riesgo de estarlo en el ámbito de este Decreto-ley, cuando a la insuficiencia de rentas

rentas se añadan, mediante procesos acumulativos, otras dificultades de índole personal, de la convivencia o del entorno que impidan superar la situación de manera autónoma, aun cuando estuviera garantizada la cobertura de las necesidades básicas de subsistencia de la persona o de la unidad familiar.

Estas situaciones y riesgos requerirán combinar el apoyo económico de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía con servicios de acompañamiento profesional, dirigidos al empoderamiento y a la adquisición de autonomía suficiente como para lograr una integración en términos de participación y de pleno ejercicio de derechos y de obligaciones sociales.

4. Situación de pobreza. Se entenderá que una unidad familiar se encuentra en una situación pobreza cuando por motivos, principalmente económicos, no tiene cubiertas las necesidades básicas de alimentación, salud, educación, agua, vestido, vivienda y energía.

5. Urgencia social. En el marco del artículo 35 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, se considerará urgencia social aquella situación excepcional o extraordinaria y puntual que requiera de una actuación inmediata, sin la cual podría producirse un grave deterioro o agravamiento del estado de vulnerabilidad y de desprotección en una persona o, en su caso, una unidad familiar, identificando a efectos de este Decreto-ley como tales:

- a) Ser víctima de violencia de género.
- b) Ser víctima de explotación sexual o laboral en redes de trata de seres humanos.

se añadan, mediante procesos acumulativos, otras dificultades de índole personal, de la convivencia o del entorno que impidan superar la situación de manera autónoma, aun cuando estuviera garantizada la cobertura de las necesidades básicas de subsistencia de la persona o de la unidad familiar.

Estas situaciones y riesgos requerirán combinar el apoyo económico de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía con servicios de acompañamiento profesional, dirigidos al empoderamiento y a la adquisición de autonomía suficiente como para lograr una integración en términos de participación y de pleno ejercicio de derechos y de obligaciones sociales.

4. Situación de pobreza. Se entenderá que una unidad familiar se encuentra en una situación pobreza cuando por motivos, principalmente económicos, no tiene cubiertas las necesidades básicas de alimentación, salud, educación, agua, vestido, vivienda y energía.

5. Urgencia social. En el marco del artículo 35 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, se considerará urgencia social aquella situación excepcional o extraordinaria y puntual que requiera de una actuación inmediata, sin la cual podría producirse un grave deterioro o agravamiento del estado de vulnerabilidad y de desprotección en una persona o, en su caso, una unidad familiar, identificando a efectos de este Decreto-ley como tales:

- a) *Ser víctima de violencia de género.*
- b) *Ser víctima de explotación sexual o laboral en redes de trata de seres humanos.*

c) Encontrarse en proceso de desahucio de la vivienda habitual o situación en la que se haya producido una ejecución hipotecaria o lanzamiento por impago de renta o de hipoteca de la vivienda habitual u otras circunstancias excepcionales y extraordinarias que provoquen la pérdida de la vivienda habitual.

d) Padecer de enfermedad grave algún miembro de la unidad familiar que impida el desarrollo de la vida cotidiana y la inserción laboral.

e) Cualquier otra situación que se establezca reglamentariamente.

6. Emergencia social. En el marco del artículo 35 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, se considerará emergencia social la necesidad constatada, por los servicios sociales comunitarios u otras instancias de las Administraciones Públicas competentes, de atención inmediata a personas, o grupos de personas por situaciones de crisis social, catástrofes, accidentes, u otras circunstancias similares, identificando a efectos de este Decreto-ley como tales:

a) La pérdida de la vivienda habitual por incendio, derrumbe u otra catástrofe similar que obligue al desalojo de la misma a la unidad familiar.

b) Sufrir un accidente grave alguna de la o las personas miembros de la unidad familiar que impida el desarrollo de la vida cotidiana y la inserción laboral.

c) Cualquier otra situación que se establezca reglamentariamente.

7. Unidad familiar. Se entenderá por unidad familiar la constituida por la persona solicitante, en cuyo caso será una unidad familiar unipersonal; y, en su caso, la persona unida a la misma por relación de matrimonio, pareja de hecho debidamente inscrita o relación análoga, acreditada mediante declaración jurada, así como las personas vinculadas a

c) **Ser persona sin hogar**, encontrarse en proceso de desahucio de la vivienda habitual o situación en la que se haya producido una ejecución hipotecaria o lanzamiento por impago de renta o de hipoteca de la vivienda habitual u otras circunstancias excepcionales y extraordinarias que provoquen la pérdida de la vivienda habitual.

d) Padecer de enfermedad grave algún miembro de la unidad familiar que impida el desarrollo de la vida cotidiana y la inserción laboral.

e) Ser persona apátrida, refugiada o con solicitud de asilo en trámite, así como tener autorizada su estancia por razones humanitarias.

f) Cualquier otra situación que se establezca reglamentariamente

6. Emergencia social. En el marco del artículo 35 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, se considerará emergencia social la necesidad constatada, por los servicios sociales comunitarios u otras instancias de las Administraciones Públicas competentes, de atención inmediata a personas, o grupos de personas por situaciones de crisis social, catástrofes, accidentes, u otras circunstancias similares, identificando a efectos de este Decreto-ley como tales:

a) La pérdida de la vivienda habitual por incendio, derrumbe u otra catástrofe similar que obligue al desalojo de la misma a la unidad familiar.

b) Sufrir un accidente grave alguna de la o las personas miembros de la unidad familiar que impida el desarrollo de la vida cotidiana y la inserción laboral.

c) Cualquier otra situación que se establezca reglamentariamente.

7. Unidad familiar. Se entenderá por unidad familiar la constituida por la persona solicitante, en cuyo caso será una unidad familiar unipersonal; y,

A

C

E

M

D

cualquiera de ellas por lazos de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el primer grado, o por adopción, tutela o acogimiento familiar, que convivan en un mismo domicilio. Estas se denominan unidades familiares pluripersonales.

En el supuesto de que la persona solicitante, según convenio regulador, ostentara la custodia compartida de menores a cargo, a efectos de considerarse miembros de la unidad familiar, se tendrán en cuenta las personas menores en dicho régimen independientemente del domicilio en el que éstas se encuentren empadronadas, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 11 del presente Decreto-ley y siempre que ostenten vecindad administrativa en Andalucía.

8. Unidad de convivencia. Se entenderá por unidad de convivencia cuando dos o más unidades familiares convivan en el mismo domicilio.

En ningún caso, una persona beneficiaria de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía podrá formar parte de más de una unidad familiar de forma simultánea, excepto en el caso de las personas menores en régimen de custodia compartida.

Artículo 6. Finalidad.

en su caso, la persona unida a la misma por relación de matrimonio, pareja de hecho debidamente inscrita o relación análoga, acreditada mediante declaración jurada, así como las personas vinculadas a cualquiera de ellas por lazos de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el primer grado, o por adopción, tutela o acogimiento familiar, que convivan en un mismo domicilio. Estas se denominan unidades familiares pluripersonales.

En el supuesto de que la persona solicitante, ~~según convenio regulador~~, ostentara la custodia compartida de menores a cargo, a efectos de considerarse miembros de la unidad familiar, se tendrán en cuenta las personas menores en dicho régimen independientemente del domicilio en el que éstas se encuentren empadronadas, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 11 del presente Decreto-ley y siempre que ostenten vecindad administrativa en Andalucía.

8. Unidad de convivencia. Se entenderá por unidad de convivencia cuando dos o más unidades familiares convivan en el mismo domicilio.

En ningún caso, una persona beneficiaria de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía podrá formar parte de más de una unidad familiar de forma simultánea, excepto en el caso de las personas menores en régimen de custodia compartida.

Artículo 6. Finalidad.

Los fines de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía son los siguientes:

- a) Reducir la tasa de pobreza y de exclusión social en Andalucía, especialmente la pobreza infantil.
- b) Mejorar las posibilidades de inclusión social y laboral de las personas en situación de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo, especialmente de aquellas que tienen menores a su cargo y teniendo en cuenta la diferente situación de los hombres y las mujeres.
- c) Aumentar el grado de autonomía personal y familiar y atender la satisfacción de las necesidades básicas para una vida digna de la unidad familiar.

Artículo 7. Requisitos.

1. Podrán solicitar la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía las unidades familiares, conforme lo establecido en el artículo 3, que cumplan los siguientes requisitos:

Los fines de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía son los siguientes:

- a) Reducir la tasa de pobreza y de exclusión social en Andalucía, especialmente la pobreza infantil.
- b) Mejorar las posibilidades de inclusión social y laboral de las personas en situación de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo, especialmente de aquellas que tienen menores a su cargo y teniendo en cuenta la diferente situación de los hombres y las mujeres.
- c) Aumentar el grado de autonomía personal y familiar y atender la satisfacción de las necesidades básicas para una vida digna de la unidad familiar.

Para alcanzar estos fines, la Renta Mínima de Inserción Social se implementará de forma coordinada con el resto de prestaciones, recursos y servicios del Sistema Público de Servicios Sociales en aras de garantizar el derecho de todas las personas en Andalucía a la protección y la promoción social.

Artículo 7. Requisitos.

1. Podrán solicitar la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía las unidades familiares, conforme lo establecido en el artículo 3, que cumplan los siguientes requisitos:

a) Ostentar la o las personas integrantes de la unidad familiar vecindad administrativa en Andalucía.

b) Estar la o las personas integrantes de la unidad familiar empadronadas, de forma estable, como residentes en un mismo domicilio, ubicado en un municipio de Andalucía, al menos con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud, salvo en los casos de fallecimiento, matrimonio, pareja de hecho debidamente inscrita, nacimiento de hija o hijo, tutela, acogimiento familiar o adopción y ruptura familiar suficientemente acreditada. No obstante, se permitirá la interrupción temporal de la residencia continuada, cuando razones laborales o de salud de todas o algunas de las personas integrantes de la unidad familiar, debidamente acreditadas, hubiesen exigido desplazamientos temporales por periodos no superiores a seis meses fuera de la localidad dentro del período referido, siempre que conste el empadronamiento de todas ellas en Andalucía al menos un año antes de la fecha de presentación de solicitud.

No obstante lo establecido en el párrafo anterior, podrán ser solicitantes y beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, sin la exigencia del periodo de un año de empadronamiento de forma estable previo a la fecha de presentación de la solicitud, las personas empadronadas en Andalucía que junto con el resto de requisitos establecidos, acrediten cualquiera de las siguientes circunstancias:

1.ª Ser víctima de violencia de género, debidamente acreditada, en el momento de la solicitud.

~~a) Ostentar la o las personas integrantes de la unidad familiar vecindad administrativa en Andalucía.~~

b) Estar la o las personas integrantes de la unidad familiar empadronadas y tener residencia efectiva en un municipio de Andalucía, al menos con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud, salvo en los casos de fallecimiento, matrimonio, pareja de hecho debidamente inscrita, nacimiento de hija o hijo, tutela, acogimiento familiar o adopción y ruptura familiar suficientemente acreditada. No obstante, se permitirá la interrupción temporal de la residencia continuada, cuando razones laborales o de salud de todas o algunas de las personas integrantes de la unidad familiar, debidamente acreditadas, hubiesen exigido desplazamientos temporales por periodos no superiores a seis meses fuera de la localidad dentro del período referido, siempre que conste el empadronamiento de todas ellas en Andalucía al menos un año antes de la fecha de presentación de solicitud.

No obstante lo establecido en el párrafo anterior, podrán ser solicitantes y beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, sin la exigencia del periodo de un año de empadronamiento previo a la fecha de presentación de la solicitud, las personas empadronadas en Andalucía que junto con el resto de requisitos establecidos, acrediten cualquiera de las siguientes circunstancias:

1.ª Ser víctima de violencia de género, debidamente acreditada, en el momento de la solicitud.

2.^a Ser víctima de trata de personas con fines de explotación sexual o laboral, debidamente acreditada, en el momento de la solicitud.

3.^a Tener la condición de persona emigrante andaluza retornada en el año inmediatamente anterior a la presentación de la solicitud.

4.^a Tener la condición de persona apátrida o refugiada reconocida por el Organismo competente de la Administración General del Estado o, en su caso, estar en trámite para el reconocimiento de dicho Estatuto o cualesquiera otro de Protección internacional.

5.^a Personas sin hogar.

6.^a Personas que en el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud hayan estado tuteladas por la Administración de la Junta de Andalucía.

7.^a Otras personas que residan temporalmente en alojamientos alternativos.

8.^a Por fuerza mayor, debidamente acreditadas por los servicios sociales comunitarios mediante informe social.

c) **(Suprimido).**

d) La persona solicitante deberá estar inscrita en el Servicio Andaluz de Empleo como demandante de empleo no ocupada. Con carácter excepcional, en los supuestos de personas víctimas de violencia de género o unidades familiares compuestas por una sola persona progenitora con menores de edad a su cargo, se eximirá a la persona

2.^a *Ser víctima de trata de personas con fines de explotación sexual o laboral, debidamente acreditada, en el momento de la solicitud.*

3.^a *Tener la condición de persona emigrante andaluza retornada en el año inmediatamente anterior a la presentación de la solicitud.*

4.^a *Tener la condición de persona apátrida o refugiada reconocida por el Organismo competente de la Administración General del Estado o, en su caso, estar en trámite para el reconocimiento de dicho Estatuto o cualesquiera otro de Protección internacional.*

5.^a *Personas sin hogar.*

6.^a *Personas que en el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud hayan estado tuteladas por la Administración de la Junta de Andalucía.*

7.^a *Otras personas que residan temporalmente en alojamientos alternativos.*

8.^a *Por fuerza mayor, debidamente acreditadas por los servicios sociales comunitarios mediante informe social.*

c) *(Suprimido).*

~~d) La persona solicitante deberá estar inscrita en el Servicio Andaluz de Empleo como demandante de empleo no ocupada. Con carácter excepcional, en los supuestos de personas víctimas de violencia de género o unidades familiares compuestas por una sola persona progenitora con menores de edad a su cargo, se eximirá a la persona solicitante de estar~~

solicitante de estar en situación de desempleo; no obstante, deberá estar inscrita en el Servicio Andaluz de Empleo como demandante de empleo.

Asimismo, las personas que formen parte de la unidad familiar, distintas a la persona solicitante, que sean mayores de 16 años y se encuentren en situación de búsqueda activa de empleo, deberán estar inscritas en el Servicio Andaluz de Empleo como demandantes de empleo. Este requisito no será exigible para aquellos miembros de la unidad familiar que estén cursando una formación reglada, sean personas cuidadoras de personas dependientes perceptoras de la prestación para cuidados en el entorno familiar, prevista en el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia, perciban una pensión por invalidez absoluta, pensión de jubilación, sean personas trabajadoras sujetas al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos o Régimen Especial de Trabajadores Agrarios por cuenta propia, así como en aquellas circunstancias personales o sociales acreditadas mediante informe social de los servicios sociales comunitarios que determine la imposibilidad temporal o permanente de la inscripción en el Servicio Andaluz de Empleo.

e) Disponer la unidad familiar de unos recursos mensuales inferiores a la cuantía que les correspondiera de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, calculada conforme establece el artículo 11, a cuyos efectos se tomará como referencia el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) vigente en la fecha de presentación de la solicitud.

f) No disponer cualquier persona miembro de la unidad familiar, o como sumatorio del conjunto de personas que conforman la unidad familiar de

en situación de desempleo; no obstante, deberá estar inscrita en el Servicio Andaluz de Empleo como demandante de empleo.

Asimismo, las personas que formen parte de la unidad familiar, distintas a la persona solicitante, que sean mayores de 16 años y se encuentren en situación de búsqueda activa de empleo, deberán estar inscritas en el Servicio Andaluz de Empleo como demandantes de empleo. Este requisito no será exigible para aquellos miembros de la unidad familiar que estén cursando una formación reglada, sean personas cuidadoras de personas dependientes perceptoras de la prestación para cuidados en el entorno familiar, prevista en el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia, perciban una pensión por invalidez absoluta, pensión de jubilación, sean personas trabajadoras sujetas al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos o Régimen Especial de Trabajadores Agrarios por cuenta propia, así como en aquellas circunstancias personales o sociales acreditadas mediante informe social de los servicios sociales comunitarios que determine la imposibilidad temporal o permanente de la inscripción en el Servicio Andaluz de Empleo.

En el caso de disponer de ingresos de trabajo, no disfrutar de una reducción de jornada laboral o situación análoga, salvo cuando dicha circunstancia no sea voluntaria y así se acredite o cuando sea considerada necesaria previo informe de los servicios sociales comunitarios.

e) Disponer la unidad familiar de unos recursos mensuales inferiores a la cuantía que les correspondiera de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, calculada conforme establece el artículo 11, a cuyos efectos se

dinero efectivo, o bajo cualquier título, valor, derecho de crédito o depósito bancario de un importe superior a 10 veces el IPREM.

g) Que haya transcurrido el plazo establecido en los supuestos de extinción del derecho.

h) Suscribir la persona solicitante de la unidad familiar, y en su caso las personas mayores de 16 años integrantes de la unidad familiar, el Compromiso de participación y cumplimiento del Plan de inclusión sociolaboral incluido en la solicitud. Podrá no incluirse la suscripción de alguna o algunas personas mayores de 16 años integrantes de la unidad familiar en el mismo, debiendo estar debidamente acreditada la causa mediante informe social de los servicios sociales comunitarios.

i) La persona solicitante deberá estar dada de alta en el censo de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, de acuerdo con la normativa tributaria estatal.

2. Los requisitos que se recogen en el presente artículo deberán cumplirse en el momento de presentación de la solicitud, durante todo el procedimiento de tramitación y mantenerse mientras se esté percibiendo la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, a excepción del requisito previsto en el apartado 1.d que solo será exigible en el momento de presentar la solicitud.

3. Asimismo, será exigible la inscripción como demandante de empleo de las personas titulares y beneficiarias mayores de 16 años integrantes de la unidad familiar, en el momento de solicitar la ampliación regulada en el artículo 16 del presente Decreto-ley.

tomará como referencia el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) vigente en la fecha de presentación de la solicitud.

f) No disponer cualquier persona miembro de la unidad familiar, o como sumatorio del conjunto de personas que conforman la unidad familiar de dinero efectivo, o bajo cualquier título, valor, derecho de crédito o depósito bancario de un importe superior a 10 veces el IPREM.

g) Que haya transcurrido el plazo establecido en los supuestos de extinción del derecho.

h) Suscribir la persona solicitante de la unidad familiar, y en su caso las personas mayores de 16 años integrantes de la unidad familiar, el Compromiso de participación y cumplimiento del Plan de inclusión sociolaboral incluido en la solicitud. Podrá no incluirse la suscripción de alguna o algunas personas mayores de 16 años integrantes de la unidad familiar en el mismo, debiendo estar debidamente acreditada la causa mediante informe social de los servicios sociales comunitarios.

i) La persona solicitante deberá estar dada de alta en el censo de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, de acuerdo con la normativa tributaria estatal.

2. Los requisitos que se recogen en el presente artículo deberán cumplirse en el momento de presentación de la solicitud, durante todo el procedimiento de tramitación y mantenerse mientras se esté percibiendo la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, ~~a excepción del requisito previsto en el apartado 1.d que solo será exigible en el momento de presentar la solicitud.~~

~~3. Asimismo, será exigible la inscripción como demandante de empleo de las personas titulares y beneficiarias mayores de 16 años integrantes de la unidad familiar, en el momento de solicitar la ampliación regulada en el artículo 16 del presente Decreto-ley."~~

Artículo 9. Derechos de las personas titulares y beneficiarias.

De acuerdo con el artículo 10 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, las personas solicitantes y beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía tendrán los siguientes derechos:

- a) Percibir la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, una vez se haya dictado la correspondiente Resolución de concesión.
- b) Recibir una atención directa, adecuada a sus necesidades, mediante un Plan de inclusión sociolaboral en función de la valoración de su situación.
- c) Tener asignada la persona profesional que procure la coherencia, el carácter integral y la continuidad del proceso de intervención en el ámbito de los servicios sociales comunitarios.
- d) Recibir y obtener las prestaciones y servicios de calidad que les sean prescritos por la persona profesional en los términos previstos en este Decreto-ley y en su normativa de desarrollo.

Artículo 9. Derechos de las personas titulares y beneficiarias.

De acuerdo con el artículo 10 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, las personas solicitantes y beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía tendrán los siguientes derechos:

- a) Percibir la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, una vez se haya dictado la correspondiente Resolución de concesión.
- b) Recibir una atención directa, adecuada a sus necesidades, mediante un Plan de inclusión sociolaboral en función de la valoración de su situación.
- c) Tener asignada la persona profesional que procure la coherencia, el carácter integral y la continuidad del proceso de intervención en el ámbito de los servicios sociales comunitarios **y el Servicio Andaluz de Empleo.**
- d) Recibir y obtener las prestaciones y servicios de calidad que les sean prescritos por la persona profesional en los términos previstos en este Decreto-ley y en su normativa de desarrollo.
- e) Disponer de información suficiente, veraz y fácilmente comprensible.

e) Disponer de información suficiente, veraz y fácilmente comprensible.

f) Participar en el proceso de toma de decisiones sobre su situación personal y familiar, así como dar o denegar su consentimiento en relación con una determinada intervención.

g) A que se realice una evaluación o diagnóstico de sus necesidades, a disponer de un Plan de inclusión sociolaboral de forma integrada y coherente con el proyecto de intervención social, y a disponer de dicho Plan por escrito, en un lenguaje claro y comprensible.

h) A la confidencialidad.

f) *Participar en el proceso de toma de decisiones sobre su situación personal y familiar, así como dar o denegar su consentimiento en relación con una determinada intervención.*

g) *A que se realice una evaluación o diagnóstico de sus necesidades, a disponer de un Plan de inclusión sociolaboral de forma integrada y coherente con el proyecto de intervención social, y a disponer de dicho Plan por escrito, en un lenguaje claro y comprensible.*

h) *A la confidencialidad.*

Artículo 11. Cuantía.

1. La Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía consiste en una prestación económica mensual del 78% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), calculada en doce mensualidades, vigente en la fecha de resolución de la solicitud, incrementada ésta en un 10% del IPREM por cada persona integrante de la unidad familiar distinta de la persona solicitante de la misma, hasta un máximo equivalente del 125% de dicho IPREM.

2. No obstante, cuando la unidad familiar esté formada por 6 o más personas, de las cuales al menos 3 sean personas menores de edad, al objeto de garantizar la protección social de estas, el límite referido en el apartado 1 podrá alcanzar un máximo del 145% del IPREM.

Artículo 11. Cuantía.

1. *La Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía consiste en una prestación económica mensual del **88%** del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), calculada en doce mensualidades, vigente en la fecha de resolución de la solicitud, incrementada ésta en un **20%** del IPREM por cada persona integrante de la unidad familiar distinta de la persona solicitante de la misma, **y en un 30% por cada persona menor de edad** hasta un máximo equivalente del **175%** de dicho IPREM.*

2. ~~No obstante, cuando la unidad familiar esté formada por 6 o más personas, de las cuales al menos 3 sean personas menores de edad, al objeto de garantizar la protección social de estas, el límite referido en el apartado 1 podrá alcanzar un máximo del 145% del IPREM.~~

3. En caso de que la persona solicitante ostente la custodia compartida de menores a cargo solo se incrementará un 5% del IPREM por cada menor que tenga a cargo en dicho régimen hasta el máximo del 145% del IPREM.

4. En el supuesto de que la unidad familiar sea monomarental o monoparental con personas menores a cargo, se incrementará en un 10% más del IPREM, una sola vez por unidad familiar, en las siguientes circunstancias:

a) Las personas menores a cargo han sido reconocidas en el Registro Civil solo por la persona solicitante, siendo ésta la que los tiene a cargo.

b) Las personas menores a cargo han sido reconocidas por dos personas progenitoras pero una de ellas ha fallecido sin derecho a percibir las personas menores la pensión de orfandad.

5. En el supuesto de que en la unidad familiar haya personas con discapacidad con un grado igual o superior al 33% sin derecho a otro tipo de prestaciones, se incrementará en un 10% más del IPREM una sola vez por unidad familiar.

6. En el supuesto de concurrir las circunstancias indicadas en los apartados 4 y 5 de este artículo en una misma unidad familiar, solo se podrá incrementar una vez el 10% añadido, hasta el máximo del 145%.

7. Los recursos computables de la unidad familiar reducirán la cuantía mensual de la prestación, sin que como consecuencia de ello pueda resultar ésta inferior al 20% del IPREM.

3. En caso de que la persona solicitante ostente la custodia compartida de menores a cargo solo se incrementará un **15%** del IPREM por cada menor que tenga a cargo en dicho régimen hasta el máximo del **175%** del IPREM.

4. En el supuesto de que la unidad familiar sea monomarental o monoparental con personas menores a cargo, se incrementará en un **20%** más del IPREM, una sola vez por unidad familiar, en las siguientes circunstancias:

a) Las personas menores a cargo han sido reconocidas en el Registro Civil solo por la persona solicitante, siendo ésta la que los tiene a cargo.

b) Las personas menores a cargo han sido reconocidas por dos personas progenitoras pero una de ellas ha fallecido sin derecho a percibir las personas menores la pensión de orfandad.

5. En el supuesto de que en la unidad familiar haya personas con discapacidad con un grado igual o superior al 33% sin derecho a otro tipo de prestaciones, se incrementará en un **20%** más del IPREM una sola vez por unidad familiar.

6. En el supuesto de concurrir las circunstancias indicadas en **el apartado los apartados 2 y 3** de este artículo en una misma unidad familiar, solo se podrá incrementar una vez el **20%** añadido, hasta el máximo del **175%**.

7. Los recursos computables de la unidad familiar reducirán la cuantía mensual de la prestación, sin que como consecuencia de ello pueda resultar ésta inferior al 20% del IPREM.

8. Como máximo podrán ser beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía regulada en este Decreto-ley ~~dos~~ **tres** unidades

8. Como máximo podrán ser beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía regulada en este Decreto-ley dos unidades familiares por unidad de convivencia.

*familiares por unidad de convivencia. **Como excepción, podrán ser beneficiarias hasta cinco unidades familiares por unidad de convivencia cuando se trate de unidades familiares conformadas por víctimas de violencia de género o personas usuarias de centros residenciales de apoyo, o alojamientos alternativos, destinados a las personas sin hogar o carentes de domicilio con carácter temporal, así como personas jóvenes extuteladas por la Administración de la Junta de Andalucía que se encuentren en procesos de transición a la vida independiente.***

Artículo 13. Ingresos computables y no computables.

1. A efectos de lo previsto en el artículo 7.1.e), se consideran recursos computables de la unidad familiar las pensiones, subsidios, depósitos bancarios, rentas e ingresos netos que, en cualquier concepto, perciban, o tengan derecho a percibir, todas las personas integrantes de la misma en el momento de la presentación de la solicitud.

2. Asimismo, tendrán la consideración de recursos computables los bienes muebles e inmuebles que la o las personas integrantes de la unidad familiar tengan en propiedad por cualquier título jurídico. Los ingresos computables por la propiedad de bienes inmuebles distintos a la vivienda habitual se fijarán en función de los siguientes elementos: el 1,1% del valor catastral dividido entre 12 meses si el valor catastral está

Artículo 13. Ingresos computables y no computables.

1. A efectos de lo previsto en el artículo 7.1.e), se consideran recursos computables de la unidad familiar las pensiones, subsidios, depósitos bancarios, rentas e ingresos netos que, en cualquier concepto, perciban, o tengan derecho a percibir, todas las personas integrantes de la misma en el momento de la presentación de la solicitud.

2. Asimismo, tendrán la consideración de recursos computables los bienes muebles e inmuebles que la o las personas integrantes de la unidad familiar tengan en propiedad por cualquier título jurídico. Los ingresos computables por la propiedad de bienes inmuebles distintos a la vivienda habitual se fijarán en función de los siguientes elementos: el 1,1% del valor catastral dividido entre 12 meses si el valor catastral está revisado, y el 2% si el valor

revisado, y el 2% si el valor catastral no está revisado. Así mismo serán computables los ingresos que perciba cualquier miembro de la unidad familiar en concepto de arrendamiento de inmuebles del que sea titular.

3. Por otra parte, en el caso de personas trabajadoras sujetas al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos o Régimen Especial de Trabajadores Agrarios por cuenta propia, se consideran ingresos de la unidad familiar el pago periódico de las cuotas de cotización mensual a la Seguridad Social, y en su caso, los ingresos netos que en su declaración de la renta presenten.

4. No se consideran recursos computables:

- a) La propiedad o mera posesión de la vivienda habitual.
- b) La prestación por hija o hijo a cargo contributiva o no contributiva.
- c) Las pensiones de orfandad.
- d) La remuneración por acogimiento familiar.
- e) Las pensiones de alimentos establecidas en sentencia *judicial* firme o convenio regulador.
- f) Las prestaciones económicas establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.
- g) Las becas de ayudas al estudio, a la formación y al transporte.
- h) Los ingresos procedentes de la asistencia a cursos de formación y de los contratos de formación para jóvenes.

catastral no está revisado. Así mismo serán computables los ingresos que perciba cualquier miembro de la unidad familiar en concepto de arrendamiento de inmuebles del que sea titular.

3. Por otra parte, en el caso de personas trabajadoras sujetas al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos o Régimen Especial de Trabajadores Agrarios por cuenta propia, se consideran ingresos de la unidad familiar el pago periódico de las cuotas de cotización mensual a la Seguridad Social, y en su caso, los ingresos netos que en su declaración de la renta presenten.

4. No se consideran recursos computables:

- a) La propiedad o mera posesión de la vivienda habitual.*
- b) La prestación por hija o hijo a cargo contributiva o no contributiva.*
- c) Las pensiones de orfandad.*
- d) La remuneración por acogimiento familiar.*
- e) Las pensiones de alimentos establecidas en sentencia judicial firme o convenio regulador.*
- f) Las prestaciones económicas establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.*
- g) Las becas de ayudas al estudio, a la formación y al transporte.*
- h) Los ingresos procedentes de la asistencia a cursos de formación y de los contratos de formación para jóvenes.*

- i) Las ayudas a jóvenes que provengan del sistema de protección.
- j) Los bienes inmuebles declarados en ruina.
- k) Las ayudas públicas para la vivienda habitual.
- l) Las ayudas económico-familiares y las ayudas de emergencia social gestionadas por los servicios sociales comunitarios.
- m) Los ingresos económicos obtenidos por rentas del trabajo durante el periodo de suspensión de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía contemplado en la letra a del apartado 2 del artículo 39 del presente Decreto-ley.

- i) Las ayudas a jóvenes que provengan del sistema de protección.*
- j) Los bienes inmuebles declarados en ruina.*
- k) Las ayudas públicas para la vivienda habitual.*
- l) Las ayudas económico-familiares y las ayudas de emergencia social gestionadas por los servicios sociales comunitarios.*
- m) Los ingresos económicos obtenidos por rentas del trabajo durante el periodo de suspensión de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía contemplado en la letra a del apartado 2 del artículo 39 del presente Decreto-ley.*

n) Cualesquiera otras ayudas de carácter finalista

m) Los ingresos laborales determinados por el sistema de estímulos al empleo establecido en el artículo 13 bis de este Decreto-ley.

4. En el caso de unidades familiares monomarentales o monoparentales, del total de ingresos mensuales computables se deducirá un 10% que pasará a considerarse no computable. Esta deducción será compatible con los estímulos al empleo descritos en el artículo siguiente.

Artículo 13 bis. Estímulos al empleo.

1. Con el fin de reforzar el estímulo al empleo, a efectos de determinar el derecho y la cuantía de Renta Garantizada, quedarán excluidos del cómputo de los recursos disponibles una parte de los rendimientos de las actividades laborales.

2. Una vez determinada la capacidad económica que da derecho a la prestación, se aplicará el estímulo al empleo a todos los ingresos por actividades laborales, sean por trabajo por cuenta ajena o por actividades empresariales y profesionales, de los miembros de la unidad perceptora conforme a una fórmula que se establecerá mediante Orden de la Consejería competente en materia de servicios sociales. En todo caso, no se verán computados los nuevos ingresos obtenidos si el empleo es inferior a 30 días, siempre que la cuantía no supere la de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía que les correspondiera percibir.

3. Sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo 10 de este Decreto-ley, la aplicación de los estímulos al empleo requerirá la comunicación de los ingresos obtenidos cada mes por rentas del trabajo. Los estímulos al empleo se aplicarán en el mes siguiente a aquel en que se hayan producido los ingresos por rentas del trabajo.

	<p>4. Los estímulos al empleo se podrán aplicar tantas veces como se produzcan las circunstancias en uno o varios miembros de la unidad familiar, simultáneamente o no.</p>
<p>Artículo 16. Duración de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.</p> <p>1. La Renta Mínima de Inserción Social en <i>Andalucía</i> se devengará a partir del día primero del mes siguiente al de la fecha de entrada de la solicitud en el órgano competente para resolver, y su duración inicial será de 12 meses.</p> <p>2. Se podrá acordar la ampliación por periodos sucesivos de 6 meses mientras persistan las circunstancias que la motivaron, y se mantenga la concurrencia de los requisitos y condiciones exigidas para su concesión, según el calendario de aplicación establecido en la disposición transitoria segunda.</p> <p>3. Para acceder a la ampliación mencionada en el apartado 2, la persona titular de la unidad familiar deberá solicitarlo como máximo en los tres meses anteriores a la finalización de la percepción de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía. Una vez finalizada la percepción de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, no se podrá solicitar la ampliación de la misma, debiéndose cursar una nueva solicitud.</p>	<p>Artículo 16. Duración de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.</p> <p>1. La Renta Mínima de Inserción Social en <i>Andalucía</i> se devengará a partir del día primero del mes siguiente al de la fecha de entrada de la solicitud en el órgano competente para resolver, y su duración inicial será de 12 meses.</p> <p>2. Se podrá acordar la ampliación por periodos sucesivos de 12 meses mientras persistan las circunstancias que la motivaron, y se mantenga la concurrencia de los requisitos y condiciones exigidas para su concesión, según el calendario de aplicación establecido en la disposición transitoria segunda.</p> <p>3. Para acceder a la ampliación mencionada en el apartado 2, la persona titular de la unidad familiar deberá solicitarlo en el mes anterior a la finalización de la percepción de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía. Una vez finalizada la percepción de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, no se podrá solicitar la ampliación de la misma, debiéndose cursar una nueva solicitud.</p>

Artículo 17. Plan de inclusión sociolaboral.

El Plan de inclusión sociolaboral se diseñará de forma participada por los servicios sociales comunitarios donde resida la unidad familiar beneficiaria y el Servicio Andaluz de Empleo, en el plazo de un mes desde la fecha en que se dicte resolución de concesión de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía con la participación de la persona titular y, en su caso, de las beneficiarias.

Artículo 17. Plan de inclusión sociolaboral.

1. El Plan de inclusión sociolaboral se diseñará de forma participada por los servicios sociales comunitarios donde resida la unidad familiar beneficiaria y/o, **en su caso**, el Servicio Andaluz de Empleo, en el plazo de **6 meses** desde la fecha en que se dicte resolución de concesión de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía con la participación de la persona titular y, en su caso, de las beneficiarias.

2. Cuando el Plan de Inclusión Sociolaboral se refiera a unidades familiares que, a juicio de los servicios sociales comunitarios, no requieran una intervención específica de carácter social, éste contendrá como principal actuación la activación laboral con el seguimiento de Servicio Andaluz de Empleo, según lo establecido en el artículo 23. En ese caso, los servicios sociales comunitarios no participarán en la elaboración del Plan, teniendo las personas beneficiarias las obligaciones de carácter laboral que establezca el Servicio Andaluz de Empleo. Todo ello sin perjuicio de que las personas beneficiarias puedan acceder de forma independiente a cualquiera de las prestaciones, recursos y servicios del Sistema Público de Servicios Sociales para garantizar el derecho de todas las personas en Andalucía a la protección y la promoción social.

3. Cuando el Plan de Inclusión Sociolaboral se refiera a unidades familiares que, a juicio de los servicios sociales comunitarios, no

	<p><i>estén en disposición de recibir una intervención específica de carácter laboral, éste no requerirá la participación del Servicio Andaluz de Empleo, ni incluirá medidas de las establecidas en el artículo 23. Todo ello, sin perjuicio de que, en sus sucesivas revisiones y modificaciones, se considere adecuado incluir medidas de carácter laboral, para lo cual se remitirá el Plan de inclusión sociolaboral al Servicio Andaluz de Empleo, que pasará a ser el organismo responsable del seguimiento del mismo.</i></p> <p><i>4. Cuando el Plan de inclusión sociolaboral se refiera a unidades familiares que esté recibiendo estímulos al empleo, éste será realizado en todo caso por el Servicio Andaluz de Empleo e incluirá la obligación de inscripción como demandante de empleo de la persona o personas que reciben el estímulo, con vistas a lograr una mejora de su situación laboral.</i></p>
<p>Artículo 18. Características.</p> <p>1. El Plan de inclusión sociolaboral deberá ser:</p> <p>a) Personalizado. La situación por la que atraviesa cada persona y unidad familiar es única, por lo que el Plan deberá adaptarse a las necesidades, circunstancias y contexto de cada unidad familiar, y dentro de esta a las necesidades de los diferentes miembros que participen en el mismo,</p>	<p>Artículo 18. Características.</p> <p><i>1. El Plan de inclusión sociolaboral deberá ser:</i></p> <p><i>a) Personalizado. La situación por la que atraviesa cada persona y unidad familiar es única, por lo que el Plan deberá adaptarse a las necesidades, circunstancias y contexto de cada unidad familiar, y dentro de esta a las necesidades de los diferentes miembros que participen en el mismo,</i></p>

haciendo especial hincapié en el refuerzo de las potencialidades de la misma y de su entorno.

b) Coherente. El Plan deberá tener en cuenta la coherencia lógica entre las necesidades personales y familiares detectadas, las consecuencias que de ello se derivan, las potencialidades que la unidad familiar cuenta para mejorar su situación, los objetivos a alcanzar, debiendo ser estos concretos, alcanzables, medibles, temporalizados y formulados en lenguaje claro y sencillo, y las actuaciones *necesarias* para alcanzar dichos objetivos.

c) Flexible. El Plan deberá tener la posibilidad de adaptarse a las diferentes circunstancias que vayan sucediendo en la unidad familiar.

d) Participado. Es requisito imprescindible para la validez del Plan de inclusión sociolaboral que la persona titular de la unidad familiar o, en su caso, otros miembros de la misma, participen en el diseño, desarrollo y seguimiento del mismo.

e) Consensuado. El Plan deberá ser consensuado entre la administración y la o las personas beneficiarias.

f) Coordinado. El Plan deberá contemplar los mecanismos y cauces de coordinación y colaboración necesarios con los organismos y personas profesionales de los mismos, cuando las actuaciones y medidas que se establezcan impliquen la participación de ámbitos diferentes a los servicios sociales comunitarios y al Servicio Andaluz de Empleo.

2. Asimismo, el Plan deberá incorporar la perspectiva de género. El Plan deberá establecer de forma expresa las diferentes actuaciones a

haciendo especial hincapié en el refuerzo de las potencialidades de la misma y de su entorno.

b) Coherente. El Plan deberá tener en cuenta la coherencia lógica entre las necesidades personales y familiares detectadas, las consecuencias que de ello se derivan, las potencialidades que la unidad familiar cuenta para mejorar su situación, los objetivos a alcanzar, debiendo ser estos concretos, alcanzables, medibles, temporalizados y formulados en lenguaje claro y sencillo, y las actuaciones necesarias para alcanzar dichos objetivos.

c) Flexible. El Plan deberá tener la posibilidad de adaptarse a las diferentes circunstancias que vayan sucediendo en la unidad familiar.

*d) Participado. Es requisito imprescindible para la validez del Plan de inclusión sociolaboral que la persona titular de la unidad familiar o, en su caso, otros miembros de la misma, participen en el diseño, desarrollo y seguimiento del mismo, **por lo que todas las actuaciones deberán expresarse de forma comprensible y recogerse en formato de Lectura Fácil.***

e) Consensuado. El Plan deberá ser consensuado entre la administración y la o las personas beneficiarias.

f) Coordinado. El Plan deberá contemplar los mecanismos y cauces de coordinación y colaboración necesarios con los organismos y personas profesionales de los mismos, cuando las actuaciones y medidas que se establezcan impliquen la participación de ámbitos diferentes a los servicios

desarrollar para lograr avanzar en la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres, especialmente en materia de corresponsabilidad en el cuidado del hogar y de las personas dependientes en la unidad familiar.

sociales comunitarios, al Servicio Andaluz de Empleo **y a las entidades sociales del Tercer Sector.**

2. Asimismo, **en todas las intervenciones**, el Plan deberá incorporar la perspectiva de género. El Plan deberá establecer de forma expresa las diferentes actuaciones a desarrollar para lograr avanzar en la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres **en materia social, laboral, educativa, sanitaria, en el acceso a la justicia** y, especialmente, en materia de corresponsabilidad en el cuidado del hogar y de las personas dependientes en la unidad familiar. **Las intervenciones deberán garantizar que se toman las medidas adecuadas para prevenir y, en su caso, abordar adecuadamente la violencia de género, de acuerdo con lo establecido en la Ley 7/2018, de 30 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género.**

Artículo 20. Elaboración y seguimiento.

1. El Plan de inclusión sociolaboral se elaborará por una persona profesional de los servicios sociales comunitarios y la persona responsable de referencia representante del Servicio Andaluz de Empleo.

2. El desarrollo de las actuaciones y su adecuación a los objetivos a alcanzar se revisarán al menos semestralmente, debiéndose hacer

Artículo 20. Elaboración y seguimiento.

1. El Plan de inclusión sociolaboral se elaborará por una persona profesional de los servicios sociales comunitarios **o** la persona responsable de referencia representante del Servicio Andaluz de Empleo **o por ambos.**

2. El desarrollo de las actuaciones y su adecuación a los objetivos a alcanzar se revisarán al menos semestralmente, debiéndose hacer constar

<p>constar por escrito el resultado de dicha revisión en el informe de seguimiento del Plan de inclusión sociolaboral.</p> <p>3. El seguimiento del Plan de inclusión sociolaboral se llevará a cabo por los servicios sociales comunitarios y por el Servicio Andaluz de Empleo.</p>	<p><i>por escrito el resultado de dicha revisión en el informe de seguimiento del Plan de inclusión sociolaboral.</i></p> <p><i>3. El seguimiento del Plan de inclusión sociolaboral se llevará a cabo por los servicios sociales comunitarios o por el Servicio Andaluz de Empleo o por ambos.”</i></p>
<p>Artículo 21. Finalización.</p> <p>El Plan de inclusión sociolaboral finalizará por las siguientes causas:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Consecución de los objetivos de inclusión o inserción sociolaboral. b) Incumplimiento por parte de la persona o personas que los suscriben de las actuaciones en él definidas, lo que implicará la pérdida del derecho a la percepción de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía. c) Haber concluido el plazo de duración del mismo. d) Acuerdo de las partes intervinientes. <p>En todos los casos, los servicios sociales comunitarios deberán comunicar en el plazo de 15 días hábiles, a la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de servicios sociales, a través de medios telemáticos, la finalización de dicho Plan y las causas que la motivaron.</p>	<p>Artículo 21. Finalización.</p> <p><i>El Plan de inclusión sociolaboral finalizará por las siguientes causas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>a) Consecución de los objetivos de inclusión o inserción sociolaboral.</i> <i>b) Incumplimiento por parte de la persona o personas que los suscriben de las actuaciones en él definidas, lo que implicará la pérdida del derecho a la percepción de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.</i> <i>c) Haber concluido el plazo de duración del mismo.</i> <i>d) Acuerdo de las partes intervinientes.</i> <p><i>En todos los casos, los servicios sociales comunitarios o el Servicio Andaluz de Empleo deberán comunicar en el plazo de 15 días hábiles, a la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de servicios sociales, a través de medios telemáticos, la finalización de dicho Plan y las causas que la motivaron”.</i></p>

Artículo 23. Medidas para la promoción de la inserción laboral.

1. Las personas beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía tendrán la consideración de colectivo prioritario para la participación en los planes que en materia de empleo promueva la Administración Autonómica.

2. Todas las personas integrantes de las unidades familiares beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, siempre que sean demandantes de empleo inscritas como desempleadas en el Servicio Andaluz de Empleo, podrán desarrollar con carácter prioritario un itinerario personalizado de inserción. El itinerario será gestionado por el Servicio Andaluz de Empleo a través de la Red de Unidades de Orientación Profesional de Andalucía y consistirá en la realización de una secuencia concatenada de acciones, destinadas a mejorar la empleabilidad de las personas. En el desarrollo del itinerario las personas podrán ser derivadas a programas de prácticas profesionales, de fomento del empleo, o cualquier otra medida que la Consejería competente en materia de empleo ponga en marcha.

3. Si alguna de las anteriores medidas implicase la percepción de ingresos, las personas afectadas deberán comunicarlo a la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de servicios sociales, a través de los servicios sociales comunitarios mediante la plataforma habilitada para ello, con independencia del estado de tramitación en que

Artículo 23. Medidas para la promoción de la inserción laboral.

1. Las personas beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía tendrán la consideración de colectivo prioritario para la participación en los planes que en materia de empleo promueva la Administración Autonómica.

2. **Cuando el Plan de Inclusión sociolaboral sea elaborado exclusivamente por el Servicio Andaluz de Empleo**, todas las personas integrantes de las unidades familiares beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, **deberán ser** demandantes de empleo inscritas como desempleadas en el Servicio Andaluz de Empleo, **salvo excepciones acreditadas mediante informe del propio Servicio Andaluz de Empleo**, y podrán desarrollar con carácter prioritario un itinerario personalizado de inserción. El itinerario será gestionado por el Servicio Andaluz de Empleo a través de la Red de Unidades de Orientación Profesional de Andalucía y consistirá en la realización de una secuencia concatenada de acciones, destinadas a mejorar la empleabilidad de las personas. En el desarrollo del itinerario las personas podrán ser derivadas a programas de **formación para el empleo**, prácticas profesionales, de fomento del empleo, o cualquier otra medida que la Consejería competente en materia de empleo ponga en marcha.

3. Si alguna de las anteriores medidas implicase la percepción de ingresos, las personas afectadas deberán comunicarlo a la Delegación Territorial de

<p>se encuentre el procedimiento y de la coordinación que se establezca entre el Servicio Andaluz de Empleo y la Delegación Territorial mencionada.</p> <p>4. Las personas beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía tendrán la consideración de colectivo prioritario en el acceso a las acciones de formación profesional para el empleo dirigidas a personas trabajadoras desempleadas.</p>	<p><i>la Consejería competente en materia de servicios sociales, a través de los servicios sociales comunitarios mediante la plataforma habilitada para ello, con independencia del estado de tramitación en que se encuentre el procedimiento y de la coordinación que se establezca entre el Servicio Andaluz de Empleo y la Delegación Territorial mencionada.</i></p> <p><i>4. Las personas beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía tendrán la consideración de colectivo prioritario en el acceso a las acciones de formación profesional para el empleo dirigidas a personas trabajadoras desempleadas.</i></p> <p>5. Las personas que estén recibiendo estímulos al empleo deberán estar inscritas como demandantes de empleo y se les ofrecerá un itinerario personalizado de inserción, de los descritos en el apartado 2, destinado a la mejora de su situación laboral.”</p>
<p>Artículo 27. Inicio.</p> <p>1. El procedimiento se iniciará siempre a instancia de la persona interesada, mediante la presentación de la solicitud dirigida a la persona titular de la Delegación Territorial competente en materia de servicios sociales de la provincia donde resida la persona solicitante, según modelo establecido en el Anexo I, para la concesión de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, que podrá ser presentada en todo momento por cualquier persona que cumpliendo los requisitos</p>	<p>Artículo 27. Inicio.</p> <p><i>1. El procedimiento se iniciará siempre a instancia de la persona interesada, mediante la presentación de la solicitud dirigida a la persona titular de la Delegación Territorial competente en materia de servicios sociales de la provincia donde resida la persona solicitante, según modelo establecido en el Anexo I, para la concesión de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, que podrá ser presentada en todo momento por cualquier persona que cumpliendo los requisitos establecidos en el presente Decreto-ley, actúe en representación de su unidad familiar.</i></p>

establecidos en el presente Decreto-ley, actúe en representación de su unidad familiar.

2. El modelo de solicitud estará a disposición en la sede electrónica de la Administración de la Junta de Andalucía, en los servicios sociales comunitarios, en el portal de internet de la Consejería competente en materia de servicios sociales, así como en sus Delegaciones Territoriales.

3. No se admitirá ninguna nueva solicitud de una misma unidad familiar o persona beneficiaria, mientras otra anterior esté pendiente de resolución.

4. La solicitud acompañada de los documentos preceptivos establecidos en el artículo 28 se presentará preferentemente en los servicios sociales comunitarios de la localidad en donde se encuentre empadronada y resida efectivamente la persona solicitante, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

5. Recibida la solicitud y la documentación pertinente en los servicios sociales comunitarios, éstos la remitirán a la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de servicios sociales, órgano encargado de su instrucción y resolución de la solicitud.

6. En el supuesto de que la solicitud se presente en otras dependencias administrativas distintas de los servicios sociales comunitarios, se remitirá a la Consejería competente en materia de servicios sociales, a su sede electrónica o a su Delegación Territorial. Ésta procederá a continuar la instrucción del procedimiento, sin perjuicio de la comunicación a los servicios sociales comunitarios correspondientes, a través de la

2. El modelo de solicitud estará a disposición en la sede electrónica de la Administración de la Junta de Andalucía, en los servicios sociales comunitarios, en el portal de internet de la Consejería competente en materia de servicios sociales, así como en sus Delegaciones Territoriales.

3. No se admitirá ninguna nueva solicitud de una misma unidad familiar o persona beneficiaria, mientras otra anterior esté pendiente de resolución.

4. La solicitud acompañada de los documentos preceptivos establecidos en el artículo 28 se presentará ~~preferentemente~~ en los servicios sociales comunitarios de la localidad en donde se encuentre empadronada y resida efectivamente la persona solicitante, ~~sin perjuicio de lo establecido en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.~~

~~5. Recibida la solicitud y la documentación pertinente en los servicios sociales comunitarios (ventanilla electrónica, ya no), éstos la remitirán a la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de servicios sociales, órgano encargado de su instrucción y resolución de la solicitud.~~

~~6. En el supuesto de que la solicitud se presente en otras dependencias administrativas distintas de los servicios sociales comunitarios, se remitirá a la Consejería competente en materia de servicios sociales, a su sede electrónica o a su Delegación Territorial. Ésta procederá a continuar la instrucción del procedimiento, sin perjuicio de la comunicación a los servicios sociales comunitarios correspondientes, a través de la plataforma habilitada para ello, de las solicitudes registradas en su ámbito y el estado de tramitación de las mismas.~~

plataforma habilitada para ello, de las solicitudes registradas en su ámbito y el estado de tramitación de las mismas.

7. Se facilitará la presentación y tramitación telemática de las solicitudes a través del registro electrónico de la Administración de la Junta de Andalucía.

8. El órgano gestor de la Delegación Territorial, salvo oposición expresa de la persona titular de la unidad familiar u otras personas que componen la unidad familiar, realizará las actuaciones de comprobación que resulten necesarias para verificar la información facilitada por la unidad familiar, incluida la información sobre la declaración de la renta u otra que se pueda recabar de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, o la información sobre la situación de inscripción como demandante de empleo a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto.

~~7. Se facilitará~~ **Será obligatoria** la presentación y tramitación telemática de las solicitudes a través ~~del registro electrónico~~ **de la ventanilla electrónica** de la Administración de la Junta de Andalucía.

~~8. El órgano gestor de la Delegación Territorial, salvo oposición expresa de la persona titular de la unidad familiar u otras personas que componen la unidad familiar, realizará las actuaciones de comprobación que resulten necesarias para verificar la información facilitada por la unidad familiar, incluida la información sobre la declaración de la renta u otra que se pueda recabar de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, o la información sobre la situación de inscripción como demandante de empleo a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto~~ **Para facilitar estas comprobaciones se entenderá que la firma de la solicitud otorgará el consentimiento para realizar las verificaciones oportunas.**”

Artículo 36. Extinción.

1. La Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía se extinguirá mediante resolución de la persona titular de la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de servicios sociales en los siguientes supuestos:

a) Transcurso del plazo para el cual fue concedida.

Artículo 36. Extinción.

1. La Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía se extinguirá mediante resolución de la persona titular de la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de servicios sociales en los siguientes supuestos:

a) Transcurso del plazo para el cual fue concedida.

A

CS

M

D

b) Fallecimiento de la persona titular, en el caso de unidades familiares unipersonales.

c) Cambio de alguna de las circunstancias que motivaron su concesión, cuando no procediere su modificación.

d) Falseamiento en la declaración de ingresos, o cualquier otra actuación fraudulenta para la concesión de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía o el mantenimiento de las acciones.

e) Traslado de la residencia de la unidad familiar a un municipio no ubicado en Andalucía.

f) La renuncia expresa de la unidad familiar beneficiaria a través de la persona titular en representación de la misma.

g) Incumplimiento de algunos de los requisitos u obligaciones establecidos.

h) Incumplimiento de las actuaciones establecidas en el Plan de inclusión sociolaboral.

i) No disponer la Delegación Territorial, en la revisión semestral, del Plan de inclusión socio laboral y habiendo transcurrido los 6 meses de suspensión de la resolución.

j) La no comunicación a la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de servicios sociales, a través de los servicios sociales comunitarios, en el plazo de 15 días hábiles desde el hecho causante, de la modificación de cualquier circunstancia distinta a las declaradas en la solicitud.

b) Fallecimiento de la persona titular, en el caso de unidades familiares unipersonales.

c) Cambio de alguna de las circunstancias que motivaron su concesión, cuando no procediere su modificación.

d) Falseamiento en la declaración de ingresos, o cualquier otra actuación fraudulenta para la concesión de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía o el mantenimiento de las acciones.

e) Traslado de la residencia de la unidad familiar a un municipio no ubicado en Andalucía.

f) La renuncia expresa de la unidad familiar beneficiaria a través de la persona titular en representación de la misma.

g) Incumplimiento de algunos de los requisitos u obligaciones establecidos.

h) Incumplimiento de las actuaciones establecidas en el Plan de inclusión sociolaboral.

i) No disponer la Delegación Territorial, en la revisión semestral, del Plan de inclusión socio laboral y habiendo transcurrido los 6 meses de suspensión de la resolución.

~~*j) La no comunicación a la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de servicios sociales, a través de los servicios sociales comunitarios, en el plazo de 15 días hábiles desde el hecho causante, de la modificación de cualquier circunstancia distinta a las declaradas en la solicitud.*~~

k) Cualquier otra que se prevea reglamentariamente.

<p>k) Cualquier otra que se prevea reglamentariamente.</p> <p>2. La extinción de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía tendrá efectos desde el primer día del mes siguiente al de la fecha en la que se produjo el motivo de la extinción, sin perjuicio del reintegro de las cantidades indebidamente percibidas.</p> <p>3. Al inicio del procedimiento de extinción del derecho a percibir la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía se podrá acordar como medida cautelar la suspensión de su pago hasta el momento de dictar la resolución definitiva.</p> <p>4. La extinción de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía derivada de los motivos indicados en este artículo en los apartados 1.d) y 1.h) supondrá que para solicitar nuevamente la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía debe de haber transcurrido al menos 6 meses desde la resolución de extinción, salvo en situaciones de urgencia o emergencia social debidamente acreditadas, sin perjuicio de lo previsto en la disposición transitoria segunda.</p>	<p>2. La extinción de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía tendrá efectos desde el primer día del mes siguiente al de la fecha en la que se produjo el motivo de la extinción, sin perjuicio del reintegro de las cantidades indebidamente percibidas.</p> <p>3. Al inicio del procedimiento de extinción del derecho a percibir la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía se podrá acordar como medida cautelar la suspensión de su pago hasta el momento de dictar la resolución definitiva.</p> <p>4. La extinción de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía derivada de los motivos indicados en este artículo en los apartados 1.d), 1.g) y 1.h) supondrá que para solicitar nuevamente la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía debe de haber transcurrido al menos 12 meses desde la resolución de extinción, salvo en situaciones de urgencia o emergencia social debidamente acreditadas, sin perjuicio de lo previsto en la disposición transitoria segunda.”</p>
<p>Artículo 40. Reintegro de prestaciones indebidamente percibidas.</p> <p>Cuando mediante resolución se determine la extinción o la modificación de la cuantía de la prestación como consecuencia de un cambio en las circunstancias que determinaron su cálculo y el importe restante a percibir sea inferior al importe indebidamente percibido, la persona solicitante, y solidariamente cualquier otra persona integrante de la unidad familiar, vendrá obligada a reintegrar las cantidades indebidamente percibidas,</p>	<p>Artículo 40. Reintegro de prestaciones indebidamente percibidas.</p> <p>Cuando mediante resolución se determine la extinción o la modificación de la cuantía de la prestación como consecuencia de un cambio en las circunstancias que determinaron su cálculo y el importe restante a percibir sea inferior al importe indebidamente percibido, la persona solicitante, y solidariamente cualquier otra persona integrante de la unidad familiar, vendrá obligada a reintegrar las cantidades indebidamente percibidas,</p>

<p>mediante el procedimiento establecido en el Decreto 40/2017, de 7 de marzo, por el que se regula la organización y el funcionamiento de la Tesorería General de la Junta de Andalucía y la gestión recaudatoria.</p>	<p>mediante el procedimiento establecido en el Decreto 40/2017, de 7 de marzo, por el que se regula la organización y el funcionamiento de la Tesorería General de la Junta de Andalucía y la gestión recaudatoria. En ese caso, las cantidades percibidas no generarán intereses de demora hasta que hasta que no finalice el periodo de pago voluntario establecido.”</p>
<p>Artículo 42. Carácter prioritario.</p> <p>Las situaciones de urgencia o emergencia social, según se establece en los apartados 5 y 6 del artículo 4, se tramitarán con carácter prioritario a las demás solicitudes.</p>	<p>Artículo 42. Carácter prioritario.</p> <p>Las situaciones de urgencia o emergencia social, según se establece en los apartados 5 y 6 del artículo 4, una vez atendidas según lo dispuesto en el artículo 42.2.d) de la Ley 9/2016, de Servicios Sociales en Andalucía, se tramitarán con carácter prioritario a las demás solicitudes, cuando se mantenga una situación excepcional que haga necesaria una intervención continuada”.</p>

RMISA

9

BIBLIOGRAFÍA

RMISA

9. BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

- AIReF. (2019). *Los programas de rentas mínimas en España*. Madrid: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.
- Alonso, E. (2006). Centralidad del trabajo y cohesión social ¿una relación necesaria? *Gaceta sindical: reflexión y debate* nº 7, 101-126.
- Alonso, L. E. (2004). La sociedad del trabajo: debates actuales. Materiales inestables para lanzar la discusión. *REIS* 107/04, 21-48.
- Alonso, L. E. (2007). *La crisis de la ciudadanía laboral*. Barcelona: Anthropos.
- Alvira, F. (1983). Perspectiva cualitativa-perspectiva cuantitativa en la metodología sociológica. *REIS*, (22), 53-75.
- Angermuller J. (2014): Diskurs, en Diskurs Netz (ed.): Wörterbuch der interdisziplinären Diskursforschung , Berlín, Suhrkamp, pp. 75-78. En *Análisis Sociológico del discurso. Enfoques, métodos y procedimientos* PUV Universitat de Valencia.
- Antón, A. (2008). La crisis de la ciudadanía social y laboral. *Arxius de Ciències Socials*, nº 18.
- Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales (2019). *Situación y evolución de las Rentas Mínimas de Inserción en España y en cada una de las Comunidades Autónomas*.
- Ayala Cañón, L., Arranz, J. M., García Serrano, C., & Martínez Virto, L. (2016). *El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma*. Comisión Europea.
- Cabrero, R. (2009). *Valoración de los programas de rentas mínimas en España*. Comisión Europea.
- CES. (2017). *Políticas Públicas para combatir la pobreza en España*. Madrid: Consejo Económico y Social (CES).
- CIPS (2019). *Dossier sobre la aplicación del Decreto-ley 3/2017*. Andalucía.
- Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación (2019). *Dossier sobre la aplicación del Decreto ley 3/2017, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción social en Andalucía*.
- Cortés Rodríguez, M. Á. (2009). La crisis de la ciudadanía social y el Estado del bienestar. *Factotum*, 23-33.
- Criado, E. M. (1998). Los decires y los haceres [Metodología sociológica, Técnicas de investigación, Discurso, Sociedad y lenguaje]. *Papers: revista de sociología*, (56), 57-71.
- D'ancona, C., & Ángeles, M. (1999). *Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid: Síntesis.

A

De la Rica y Gorjón (2017). *Assesing the impact of a Minimum Income Scheme in the Basque Country*. Alemania: Institute of Labor Economics.

S

Dezin, N. k. (1975): *The research act*. Chicago, Aldine. En D'ancona, C., & Ángeles, M.(1999). *Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid: Síntesis.

I

Estepa Maestre, F. (2017). *Las Rentas Mínimas de Inserción. Una aproximación sociológica al "Programa de Solidaridad de los andaluces" en la provincia de Cádiz*. Cádiz: Universidad de Cádiz.

M

Estepa Maestre, F., & Roca Martínez, B. (2018). *La Renta Mínima de Inserción en Andalucía. Alcance y limitaciones*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.

E

Feinstein, O. (2007). Evaluación pragmática de políticas públicas. *ICE, Revista de Economía*, (836).

B

Fernández, J. M. F. (2000). La construcción social de la pobreza en la sociología de Simmel. *Cuadernos de trabajo social*, (13), 15.

FOESSA (2019). *VIII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en Andalucía en 2019*. Madrid: Fundación FOESSA.

García Luque, O., Faura Martínez, Ú., & Lafuente Lechuga, Ú. (2016). Objetivo Europa 2020. La reducción de la pobreza y la exclusión social en España. *Papers*, 503-536.

Gutiérrez Brito, J. (2008) "Dinámica del grupo de discusión" *CIS, Cuadernos metodológicos* Nº 41, Madrid.

Guzmán Rubio, E. (2019). *La incidencia del capital social en las dinámicas de exclusión/inclusión: la visión de los profesionales del trabajo social*. Huelva: Universidad de Huelva.

Herzog, B. Y Ruíz, J (2019) "Análisis Sociológico del discurso". *Enfoques, métodos y procedimientos*. PUV Universitat de Valencia.

Jick, T. D. (1979) "Mixing qualitative and quantitative methods: triangulation in action" *Administrative Science Quartely*, (24), pp 602-661. En D'ancona, C., & Ángeles, M. (1999). *Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social*. Síntesis.

Junta de Andalucía. (2002). *Programa de Solidaridad. Memoria 2000-2001*. Sevilla: Consejería de Asuntos Sociales.

Junta de Andalucía. (2017). *Memoria del Programa de Solidaridad (IMS)*. Sevilla: Consejería de Igualdad y Políticas Sociales.

Laparra, M. (2019) "Renta Garantizada Navarra". Presentación realizada el 7/6/2019 en las Jornadas *Rentas Mínimas Adecuadas y Accesibles para Familias Vulnerables, organizadas en Sevilla por EAPN-Andalucía*.

Malgesini Rey, G. (2014). *Informe sobre los sistemas de renta mínima en España. Análisis y Mapa de Ruta para un Sistema de Rentas Mínimas adecuadas y accesibles en los Estados Miembros de la UE*. EMIN: European Minimum Income Network, Comisión Europea.

Marbán Gallego, V., & Rodríguez Cabrero, G. (2011). *Estudio comparado sobre Estrategias de inclusión activa en los países de la Unión Europea*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

Mayumi, B. y Gómez Restrepo, C. (2005) "Metodología de Investigación y lectura crítica de estudios" (118-124).

Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. (2017). *Informe de Rentas Mínimas de inserción*. Madrid: Secretaria de Estado de Servicios Sociales. Dirección General de Servicios para las familias y la infancia.

ODPA. (1997). *Informe Anual al Parlamento de Andalucía*. Sevilla: Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz.

Patton, M.Q. (1990) *Qualitative Evaluation and Research Methods*, London: Sage. En Valles MS.(1997) *Técnicas cualitativas de Investigación Social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.

Rosas, R. E. (2000). Redes sociales y pobreza: mitos y realidades. *Revista de estudios de género. La Ventana*, (11), 36-72.

Ruiz de Olabuénaga, J I. (2012) (5ª edición), *Metodología de la investigación cualitativa, Capítulo 5. La entrevista*. Bilbao: Universidad de Deusto.

Ruiz, J. R. (2012). El grupo triangular: reflexiones metodológicas en torno a dos experiencias de investigación. *EMPIRIA. Revista de Metodología de las Ciencias sociales*, (24), 141-162.

Taylor, S. J., & Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación* (Vol. 1). Barcelona: Paidós.

UE. (2000). *Carta de Derechos Fundamentales*. Diario Oficial De las Comunidades Europeas C/364.

Valdueva, M. D. (2019). La garantía de ingresos mínimos de las comunidades autónomas: prestación económica e inserción sociolaboral. *Panorama Social nº 29*, 51-69.

Valles MS. (1997) *Técnicas cualitativas de Investigación Social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.

Verd, J M. (2019) Análisis Reticular del discurso. En *Análisis Sociológico del discurso. Enfoques, métodos y procedimientos*. PUV Universitat de Valencia. 173-198.

WEBGRAFÍA

Arriba, A. (2011). Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas: una visión conjunta de su evaluación y alcance. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (2). Recuperado de <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i2.422>

Ávila-Toscano, J. (2009). Redes sociales, generación de apoyo social ante la pobreza y calidad de vida. *Revista Iberoamericana De Psicología*, 2(2), 65-74.

Recuperado de <https://reviberopsicologia.iberu.edu.co/article/view/186>

Banco de España (2019). *Boletín Económico*.

Recuperado el 07/10/2019 de: <https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/>

Cantor, G. (2002). *La triangulación metodológica en ciencias sociales. Reflexiones a partir de un trabajo de investigación empírica*. Universidad de Chile.

Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/101/10101305.pdf>

Carballo, R. F. (2001). *La entrevista en la investigación cualitativa. Pensamiento actual*.

Recuperado de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/pensamiento-actual/article/view/8017/11775>

Comisión Europea. (2014). *Balance de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*.

Recuperado de: <https://papers.uab.cat/article/view/v101-n4-garcia-faura-lafuente/2259-pdf-es>.

Comisión Europea (2017). *Better regulation guidelines*. Bruselas: Comisión Europea.

<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>

Guzmán, J. Huenchuan, S. & Montes de Oca, V. (2003). Redes de apoyo social de las personas mayores: marco conceptual. Ponencia presentada en el Simposio Viejos y Viejas. Participación, Ciudadanía e Inclusión Social 51 Congreso Internacional de Americanistas Santiago de Chile, 14 al 18 de julio de 2003. En Ávila-Toscano, J. (2009). Redes sociales, generación de apoyo social ante la pobreza y calidad de vida. *Revista Iberoamericana De Psicología*, 2(2), 65-74.

Recuperado de: <https://reviberopsicologia.iberu.edu.co/article/view/186>

López-Roldán, P.; Fachelli, S. (2015). Presentación. En P. López-Roldán y S. Fachelli, *Metodología de la Investigación Social Cuantitativa*. Bellaterra (Cerdanyola del Vallès): Dipòsit Digital de Documents, Universitat Autònoma de Barcelona. 1a edición. Recuperado de: <http://ddd.uab.cat/record/129382>

Navarro Ardoy, L., Pasadas del Amo, S., & Ruíz, Ruíz, J. (2004). *La triangulación metodológica en el ámbito de la investigación social: dos ejemplos de uso*. Instituto de Estudios sociales de Andalucía (IESA/CSIC).

Recuperado:

<https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjqs8uBquXIAhUIUhoKHxzIAwcQFjAAegQIARAC&url=https%3A%2F%2Fdigital.csic.es%2Fbitstream%2F10261%2F82068%2F1%2F409413.pdf&usq=AOvVaw32zjsFY9bht7Xnw37wMPP1>

Observatorio Económico de Andalucía (2019). *Economía Andaluza segundo trimestre de 2019*.

Recuperado el 07/10/2019 de: <https://www.oandalucia.com/wp-content/uploads/Informe-iiq-2019.pdf>

Pardo, L. (2011). Aplicación de las nuevas tecnologías en la administración pública. *Revista de Contabilidad y Dirección*, 13, 105-126.

Recuperado de: https://accid.org/wp-content/uploads/2018/10/Aplicacion_de_las_nuevas_tecnologias_en_la_Administracion_Publica.pdf

Parlamento Europeo. (2019). *La Lucha contra la Pobreza, la Exclusión Social y la Discriminación*. http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_2.3.9.pdf

Ruíz de Olabuénaga, J. I. (2012) (3ª edición), *Metodología de la investigación cualitativa*, (15). Bilbao: Universidad de Deusto.

Recuperado de:

http://www.webquestcreator2.com/majwq/public/files/files_user/41661/05.%20Metodolog%C3%ADa%20de%20la%20Investigaci%C3%B3n%20Cualitativa.pdf

Save the Children (2019). *Renta Mínima de Inserción y pobreza infantil en Andalucía*.

Recuperado el 7/10/2019 de: <https://www.savethechildren.es/rentaminimaandalucia>

Zalakain, J. (11 de Febrero de 2018). De la inclusión activa a la activación inclusiva. *El País*.

Recuperado de: <http://agendapublica.elpais.com/la-inclusion-activa-la-activacion-inclusiva/>

Zalakain, J. (2014). Pistas para la reforma del sistema de garantía de ingresos en España. *El diario.es*.

Recuperado de: https://www.eldiario.es/agendapublica/impacto_social/Pistas-sistema-garantia-ingresos-Espana_0_327567539.html.

NORMATIVA

Corrección de errores de la Orden de 21 de septiembre de 2018, por la que modifica el modelo de solicitud y los Anexos II, III, IV y VI dispuestos en el Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, que regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía. Andalucía.

Criterios de procedimiento del Director General de Servicios Sociales de fecha 18/7/19. Andalucía.

Decreto 117/1997, de 8 de julio, por el que se regula la Comisión de reclamaciones del Ingreso Aragonés de Inserción. Aragón.

Decreto 125/2009, de 7 de julio por el que se modifica parcialmente el Decreto 57/1994, de 23 de marzo, por el que se regula el Ingreso Aragonés de Inserción en desarrollo de la Ley 1/1993, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social. Aragón.

Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos. País Vasco.

Decreto 179/1994, de 8 de agosto, de la Diputación General de Aragón, por el que se modifican determinados artículos del Decreto 57/1994, de 23 de marzo. Aragón.

Decreto 400/1990, de 27 de septiembre, por el que se crea el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía 1990/99*, 8968-8972.

Decreto 57/1994, de 23 de marzo, por el que se regula el Ingreso Aragonés de Inserción en desarrollo de la Ley 1/1993. Aragón.

Decreto 61/2010, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y aplicación de la Ley 7/2010, de 30 de agosto, por la que se regula la renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León. Castilla y León.

Decreto 78/2019, de 2 de abril, de creación y regulación de la Comisión de Gobierno de la Renta Garantizada de Ciudadanía. Cataluña.

A

Decreto Foral 26/2018, de 25 de abril, de desarrollo de los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada. Navarra.

S

Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León. Castilla y León.

I

M

Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, modificado por la Ley 7/2018, de 30 de julio. Andalucía.

Instrucción de 10 de octubre de 2018 de la Secretaría General de Servicios Sociales, sobre la aplicación del Decreto-Ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía. Andalucía.

L

Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social. Aragón.

B

Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico. Cataluña.

Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía. Cataluña.

Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, modificada por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. País Vasco.

Ley 3/2018, de 23 de octubre, de modificación de la Ley 14/2017, de la renta garantizada de ciudadanía. Cataluña.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Ley 7/2018, de 30 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género. Andalucía.

Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía. Andalucía.

Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre de 2016, por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada El Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos. Navarra.

Orden de 14 de febrero de 2001, del Consejero de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, por la que se establecen los estímulos al empleo de los titulares de la Renta Básica y de las personas beneficiarias de las ayudas de Emergencia Social. País Vasco.

Orden de 21 de septiembre de 2018, por la que se modifica el modelo de solicitud y los Anexos II, III, IV y VI dispuestos en el Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, que regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía. Andalucía.

Orden Foral 10/2019, de 16 de enero, por la que se actualiza la cuantía de Renta Garantizada para 2019. Navarra.

Resolución de 1 de abril de 2019, del Director General de Servicios Sociales, por la que se dejan sin efecto determinados contenidos de la Instrucción de 10 de octubre de 2018. Andalucía.

Sentencia del Tribunal Constitucional 23/1993, de 21 de enero. (BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1993).

RMISA

Anexo I

CONCLUSIONES DEL PANEL DE PERSONAS EXPERTAS

RMISA

ANEXO I: CONCLUSIONES DEL PANEL DE PERSONAS EXPERTAS CELEBRADO EN SEVILLA

La inauguración corrió a cargo de la Consejera de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía, **Rocío Ruiz Domínguez**, en cuya intervención destacó las siguientes cuestiones:

- La Consejería se encuentra preocupada por mejorar esta prestación imprescindible para reducir la pobreza.
- En el Decreto 3/2017, de 19 de diciembre, se estableció un sistema excesivamente complejo sin dotarlo de los medios materiales y humanos para hacerlo efectivo.
- Es necesario modificar la normativa para mejorar la accesibilidad, la cobertura y la agilidad administrativa.
- Uno de los objetivos principales es combatir la pobreza infantil, que afecta especialmente a las familias monomarentales.
- Hay que desburocratizar y no exigir tantos requisitos de acceso, especialmente para hogares en situación de precariedad laboral.

La primera intervención fue la de **Ángel Parreño**, Director General de Familias e Infancia del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. Las notas principales de su intervención fueron:

- No hay que confundir pobreza con exclusión social. La pobreza es una cuestión fundamentalmente de insuficiencia de ingresos, lo cual se soluciona con políticas y prestaciones económicas. La exclusión social, por su parte, es una situación de carácter multifactorial que requiere de una intervención compleja por parte de los servicios sociales.
- Hay que coordinar las políticas contra la pobreza y políticas contra la exclusión, pero siempre sabiendo que son realidades diferentes.
- Partiendo del informe de la AIREF, la propuesta de Ingreso Mínimo Vital del actual Gobierno en funciones, se basa en:
 - o Tiene como objetivo la eliminación de la pobreza infantil, mejorando la prestación por hijo a cargo, desde los 291€ actuales hasta 588 € en casos de pobreza severa.
 - o En una segunda fase se establecería una prestación no contributiva, que serviría como suelo de ingresos (Ingreso Mínimo Vital) de 580 €.
 - o Serían prestaciones compatibles con otros programas de las CC AA.

A S I M R

- Hay que aunar políticas de servicios sociales que serían complementadas por políticas activas de empleo.
- El requisito básico debe ser la renta del hogar, con independencia de la situación laboral.
- La prestación debe ser compatible con el empleo.

Posteriormente, **Álvaro Ugarte**, responsable del Servicio de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda del Gobierno Vasco, realizó su ponencia sobre los aspectos técnicos de la RGI vasca. Destacamos los siguientes aspectos:

- Se trata de la única comunidad autónoma que gestiona esta prestación desde el servicio público de empleo, Lanbide.
- Su legislación reconoce dos derechos diferenciados: a la inclusión social, y a las prestaciones económicas necesarias para tener ingresos suficientes.
- Se trata de una prestación complementaria sobre cualquier ingreso que tenga la unidad de convivencia, por lo que es compatible con el empleo.
- Hizo un repaso por los requisitos principales que son:
 - o Constituir una unidad de convivencia, para lo cual se pide el empadronamiento y residencia efectiva de todas las personas que conviven en el domicilio.
 - o No disponer de recursos suficientes, midiéndose los ingresos mensuales y el patrimonio.
 - o Edad superior a 23 años como regla general. La pueden percibir pensionistas mayores de 65 años.
- Se diferencia claramente entre requisitos (de entrada) y obligaciones (para mantenerse recibiendo la prestación).
- Si se tienen carencias sociales se hace una derivación a los servicios sociales, si no, se gestiona todo el acompañamiento desde el servicio de empleo.
- La obligación principal es mantenerse activo para el empleo.
- Los requisitos se exigen a la persona titular, mientras que las obligaciones se piden a toda la unidad de convivencia.
- En cuanto a la tramitación, destacan las siguientes notas:
 - o Se ha invertido mucho en sistemas informáticos interoperables, que realizan comprobaciones automáticas por las noches.
 - o Se establecen sistemas de agilización administrativa en beneficio de la persona solicitante.

- Especialmente interesante es el modelo de Reconocimiento en mesa (se reconoce el derecho mediante una declaración jurada de que se cumplen los requisitos, posteriormente sujeta a control).
- La idea es ser garantista y facilitador con las personas solicitantes, pero establecer controles fuertes y ser duros en caso de fraude.

Luis Sanzo, responsable del área estadística del Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, realizó una exposición más centrada en aspectos teóricos e históricos:

- Se debe establecer una cuantía suficiente para personas solas y complementarla por cada persona adicional de la unidad de convivencia.
- Debe haber prestaciones complementarias como la de vivienda.
- Debe darse un impulso al empleo de forma que, en cualquier circunstancia, sea más preferible aceptar un empleo.
- Por ello, debe establecerse un sistema estructural de estímulos al empleo.
- Se deben medir los ingresos mensuales, no los de hace 6 meses.
- Se deben garantizar políticas complementarias de inclusión, bajo el modelo de doble derecho: a la renta garantizada y a la inclusión a través de un convenio personalizado de apoyo.
- Se debe penalizar la no aceptación de empleos adecuados estableciendo una suspensión del derecho por 1 año en caso de no aceptar un empleo adecuado.
- A la hora de gestionar, se debe tener en cuenta que existen tres lógicas diferentes:
 - Prestación económica
 - Prestación de servicio para la inserción social
 - Prestación de servicio para la inserción laboral.
- Las unidades administrativas o las personas profesionales que gestionen estas distintas prestaciones deben ser diferentes o, al menos, ser conscientes de la diferente lógica que opera en cada caso.

La siguiente ponencia estuvo a cargo de **Elena García Aldea**, Subdirectora de prestaciones económica e inclusión social del Gobierno de Aragón:

- Se trata de un sistema de ingresos mínimos establecido por una ley de 1993, modificada en 2009. En 2015 se estuvo preparando una modificación más completa que finalmente no se llevó a cabo.
- El sistema aragonés establece el derecho a la prestación económica, por un lado, y el derecho a la inclusión en otra ley, creando *de facto* un sistema de doble derecho.

- Para los perceptores no es obligatorio suscribir un Plan de Inclusión, a no ser que sean hogares con personas menores a cargo.
- Se trata de una prestación económica, de base económica, si se cumplen los requisitos se tiene derecho a la prestación.
- Se exige un año de empadronamiento a la persona solicitante, no a toda la unidad familiar.
- La edad es de 18 a 65 años, permitiéndose también a menores emancipadas con hijos/as a cargo.
- Los servicios sociales comunitarios pueden eximir de ciertos requisitos motivadamente.
- Hay unas obligaciones comunes que se exigen siempre, sin que sea necesario suscribir un Plan individualizado. Estas obligaciones son:
 - o No rechazar ofertas de empleo.
 - o Comunicar variaciones en las circunstancias de la unidad familiar.
 - o Escolarizar a aquellas personas en edad obligatoria.
- En cuanto a la cuantía, consideraron que no tenían capacidad presupuestaria suficiente para aumentar la cuantía, por lo que establecieron sistemas de deducciones para situaciones de especial necesidad (ingresos que no se computan en determinados casos).
- Se establece un sistema de estímulos al empleo durante 3 o 6 meses.
- Se establece un complemento por gastos de alojamiento.

Por su parte, **Inés Jiménez Muro**, Directora del Servicio de Garantía de Ingresos y Cooperación al Desarrollo de Navarra, argumentó lo siguiente:

- En Navarra se establece explícitamente el modelo de doble derecho: a la inclusión social, por un lado, y a la renta, por otro.
- Como nota característica de su modelo destaca la no obligatoriedad de realizar un plan de inclusión durante el primer año. El plan se le hace a quien lo solicite, pero solo es obligatorio para aquellas personas que lleven 1 año recibiendo la prestación sin haber mejorado su situación.
- Pasados 2 años de recibir la prestación, la Administración tiene la obligación de ofrecer recursos laborales o prelaborales a las personas perceptoras.
- En situaciones de exclusión social grave, avalada por los servicios sociales mediante una herramienta de diagnóstico, se puede acceder a la prestación sin cumplir estrictamente los requisitos y se realizará un acompañamiento social.
- La obligación básica es estar disponible para el empleo que se le ofrezca.
- Los servicios sociales también pueden determinar que la persona no está disponible para el empleo, eximiéndole de dicha obligación.

- 
- En cuanto a la tramitación, se aceptan declaraciones responsables, por ejemplo, respecto al requisito de haber solicitado todas las prestaciones previas.
 - Existe un sistema de estímulos al empleo, de forma que los primeros 311€ de ingresos laborales no se computan, estableciéndose luego un cómputo progresivo.

La siguiente ponencia corrió a cargo de **Marta López de la Cuesta**, Directora técnica de familia de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León. De su intervención destacamos:

- También cuentan con dos servicios que gestionan dos derechos diferenciados: a la renta y a la inclusión.
- Las reformas normativas se han hecho en el marco de pactos del diálogo social.
- Estadísticamente conocen que un 11% de personas perceptoras son coyunturales, es decir, no tienen características de exclusión estructural. Son personas con insuficiencia de ingresos pero no están excluidas.
- Para las situaciones de exclusión coyuntural, que son aquellas en las que los destinatarios se encuentran en una situación de carencia o insuficiencia temporal de recursos económicos para cubrir sus necesidades básicas de subsistencia, el proyecto individualizado establecerá una serie de actividades orientadas a superar la situación temporal de necesidad, así como el compromiso genérico vinculado a la formación y a la búsqueda activa de empleo que sirva para alcanzar la inserción. Si se mantienen las circunstancias, al año se les hace un Plan de Inserción Social más completo con una intervención multifactorial.
- El requisito de empadronamiento con un año de antelación se le exige solo a la persona titular, al resto de la unidad familiar se le exige empadronamiento en el momento de la solicitud.
- Es una prestación compatible con el empleo, pero no hay estímulos al empleo, simplemente se resta la cantidad ingresada por actividades laborales.
- Las obligaciones se establecen para la persona titular y las beneficiarias, siendo la principal obligación la de estar disponible para el empleo.
- El 50 % de las personas perceptoras encuentran empleo ya que se consideran colectivo prioritario de las acciones de inserción laboral.

Finalmente, la última exposición fue la de **Amparo González Ferrer**, Subdirectora de la Oficina del Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil, que señaló que:

- Eliminar la pobreza infantil es una inversión de futuro.

A S I

- El 40% de los hogares pobres tienen hijos o hijas a cargo.
- El Ingreso Mínimo Vital orientado a la eliminación de la pobreza infantil tendrá un gran impacto en la redistribución de rentas, corrigiendo el sesgo fiscal existente en nuestro país a favor de los hogares más acomodados.

M B

En el turno de preguntas, **Rosa Berges**, de CCOO, declaró que no se encuentran totalmente en contra de la compatibilidad entre renta y empleo pero que esto debe ser una medida temporal, no estructural, y debe asegurarse que no haya fraudes.

Al respecto, Luis Sanzo respondió que los bajos salarios y el empleo a jornada parcial es algo estructural que no va a ser eliminado a corto plazo por lo que la compatibilidad entre renta y empleo debe ser permanente. Debe haber un derecho a la protección social independientemente de cuál sea el origen de las rentas, de hecho, si hay participación laboral debe haber más renta disponible, de ahí la lógica del sistema de estímulos al empleo.

Inés Jiménez añadió que existe un seguimiento muy fuerte para que no haya fraude en el sistema de estímulos al empleo, haciéndose un control informático mensual de las altas laborales en la seguridad social.

Marta López reiteró que no existen casos de fraude, sino que este sistema aumenta las posibilidades de que las personas abandonen el sistema de renta por haber mejorado su empleo, al existir líneas de inserción laboral específicas para personas perceptoras de renta.

En otra intervención, **Javier Cabrera**, de *Save the Children*, aseveró que la renta mínima debe llegar a una cuantía suficiente para sacar de la pobreza a hogares con personas menores a cargo y que en Andalucía se está lejos de dicha cifra.

Anexo II

GUIONES DE LOS GRUPOS DE DISCUSIÓN Y ENTREVISTAS

RMISA

ANEXO II: GUION GRUPOS DE DISCUSIÓN Y ENTREVISTAS

GUION GRUPOS DE DISCUSIÓN

TRABAJADORES/AS SOCIALES COMUNITARIOS

Presentación:

⊗ Atendiendo a indicadores de gestión

- ¿Qué tareas realiza un/una trabajador/a social respecto a la solicitud de RMISA?
- ¿Cuánto tiempo dedican de su jornada laboral a resolver o gestionar la RMISA?
- Esto tendría que ver con los medios humanos con los que cuentan en sus centros de trabajo ¿Cuántas personas están implicadas en la tramitación de RMISA en la actualidad?
- Respecto a los medios materiales ¿son suficientes para dar cumplimiento efectivo a la demanda de RMISA?
- Aproximadamente, ¿cuántas visitas recibe del o la solicitante hasta finalizar la solicitud de una RMISA? * (pregunta filtro)
- Querríamos conocer sus opiniones sobre la plataforma de solicitud de RMISA
- ¿Cuáles son las mayores dificultades que se encuentran al gestionar un expediente?
- Desde que la persona solicitante presenta la solicitud, ¿cuál es el tiempo medio de espera hasta que concluye el expediente de forma positiva?
- ¿Podrían darnos su opinión sobre el funcionamiento de la coordinación entre las distintas instancias de la administración dedicadas a la gestión de la RMISA?
- Asimismo, ¿nos podrían dar su opinión sobre las solicitudes presentadas por el trámite de Urgencia/Emergencia?
- A este respecto, ¿cuál es el tiempo medio de tramitación de estas solicitudes?
- ¿Considera excesivo el tiempo en la tramitación?
- ¿Qué modificaría?

⊗ Atendiendo a indicadores de procesos

- ¿Ha recibido formación sobre la aplicación de RMISA?
- ¿Cómo definiría la información disponible para los/as Trabajadores/as Sociales sobre la RMISA?

- ¿Cómo definiría la información disponible de RMISA, para la sociedad, perceptores/as de RMISA?
- Aproximadamente, ¿cuánto tiempo se tarda en tramitar una RMISA?
- ¿Cuáles suelen ser los fallos más comunes en el proceso de tramitación de solicitudes?
- ¿Qué requisitos suprimirían de la actual normativa reguladora, para facilitar el acceso de las personas demandantes?
- Si Ud. tramitó el Salario Social (Programa de Solidaridad), ¿qué ventajas e inconvenientes encuentra en el actual programa con respecto al anterior?

⊗ **Atendiendo a indicadores de cumplimiento**

- ¿Cuáles consideran que son las causas por las que se generan bolsas de solicitudes pendientes de trámite?
- Desde los Servicios Sociales Comunitarios ¿se está haciendo seguimiento de los planes de inclusión social?
- ¿Y para los planes de Inclusión laboral?
- Con respecto a la inclusión socio-laboral ¿cómo definirían la coordinación con el SAE?
- ¿Considera que la RMISA está cumpliendo el objetivo de disminuir la pobreza y la exclusión social?

⊗ **Para terminar, nos gustaría que nos dijese:**

- ¿Qué cuestiones abordarían, de forma urgente, para el buen funcionamiento de la RMISA?

DESPEDIDA Y AGRADECIMIENTOS

GUIÓN GRUPO FOCAL DAFO/CAME

TRABAJADORES/AS SOCIALES COMUNITARIOS

Presentación:

La realización de los grupos de discusión tiene como objetivo el análisis interno y externo de la renta mínima de inserción social.

El objetivo de este trabajo es la obtención de un informe mediante la herramienta DAFO en el que a través de un análisis interno podamos observar y ordenar las fortalezas y las debilidades y a través de un análisis externo observar, de forma ordenada, las oportunidades y las amenazas encontradas en la aplicación del Decreto. Así mismo, llevaremos a cabo en este sentido, un análisis mediante herramienta CAME (Corregir, Afrontar, Mantener y Explotar) con el fin de definir y orientar las conclusiones obtenidas en el informe resultado del DAFO.

⊗ Análisis interno

Fortalezas (DAFO): entendidas como aquellas cuestiones en las que se observa un buen funcionamiento de los procedimientos, así como un alto grado de expectativas cumplidas:

- ¿Qué aspectos positivos destacarían de la labor de los Servicios Sociales Comunitarios?
- ¿Qué recursos nos están facilitando nuestra labor de implementación de la RMISA?
- ¿Qué parte del procedimiento burocrático consideramos no debería modificarse?
- ¿Qué es lo que más valoran las personas perceptoras de RMISA de los/las trabajadores/as sociales?
- ¿Cuáles son nuestros puntos fuertes?

⊗ Mantener Fortalezas (CAME):

- ¿Qué acciones se deben realizar para seguir manteniendo los puntos fuertes?

Debilidades (DAFO): se refiere a todas aquellas cuestiones que se considera deberían mejorar para llegar a cumplir los objetivos, marcados en origen, en el Decreto-Ley 3/2017, para la regulación de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía:

- ¿Qué aspectos se podrían mejorar con respecto al procedimiento?
- ¿Qué aspectos se deberían eliminar?

A S M I S A

- ¿Qué factores hacen que se ralenticen las concesiones de RMISA?
- ¿Qué recursos (tecnológicos, humanos...) se necesitan para conseguir agilizar los procesos de gestión?
- ¿Qué tipo de formación sería necesaria?
- ¿Qué diferencias consideramos tenemos respecto a otras CCAA?
- ¿Qué otras debilidades se deberían reconocer?

⊗ Corregir Debilidades (CAME)

- ¿Qué acciones habría que emprender para que desapareciesen las debilidades observadas?
- ¿Cómo podemos disminuir el efecto de estas debilidades?

⊗ Análisis externo

Oportunidades (DAFO): entendidas como fórmulas que se han utilizado en otras Comunidades Autónomas y que podríamos implementar en Andalucía para mejorar la aplicación de la Renta Mínima o fórmulas de mejora que, fruto de nuestra experiencia, puedan ser aplicables a la normativa.

- ¿Qué oportunidades consideran que se tendrían ajustándose a los nuevos cambios?
- ¿En qué se traducirían esos cambios?

⊗ Explotar las Oportunidades (CAME).

- ¿Qué hacer para convertir las oportunidades en fortalezas?
- ¿Cómo aprovechar las oportunidades?

Amenazas (DAFO): todas aquellas barreras u obstáculos que se consideran que están impidiendo cumplir de forma óptima con los objetivos marcados en la aplicación de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.

- ¿Consideran que existe falta de información sobre RMISA?
- ¿Cómo influye la demora en la solución de las solicitudes?
- ¿Cómo creen que puede afectar el hecho de que las personas solicitantes de RMISA estén faltas de información?
- ¿Cómo creen que afecta una doble vía de acceso a la solicitud de RMISA?

A S I S M I S R

• Afrontar Amenazas (CAME).

- ¿Cómo evitar que una amenaza se convierta en una debilidad?
- ¿Qué fórmula emplear para minimizar el impacto de una amenaza?

DESPEDIDA Y AGRADECIMIENTOS

GUION ENTREVISTAS EN PRODUNDIDAD PERCEPTORES/AS, SOLICITANTES DE RMISA

Fecha de realización de la entrevista / . / .

Lugar de realización de la entrevista.....

Perfil de la persona entrevistada.....

Sexo.....

Criterio por el que se le reconoce como persona perceptora de RMISA

Presentación:

- ¿Es usted el titular de la renta o algún otro miembro de la unidad familiar?
- ¿Desde cuándo está recibiendo la Renta Mínima?
- Si ya no la recibe, ¿ha vuelto usted a solicitarla?
- ¿Le han pagado la renta por mensualidades o toda junta?
- (En caso de que la persona entrevistada nos diga que la percibió toda junta, preguntar): ¿le parece mejor o peor esta opción?
- ¿En algún momento le han paralizado la ayuda?
- (En caso de que la persona entrevistada nos diga que le paralizaron la ayuda, preguntar): ¿cuánto han tardado en reactivársela y volverle a pagar?
- ¿Podría hablarnos sobre los motivos que le llevó a solicitar la Renta?
- ¿Considera que su situación familiar ha cambiado desde que percibe la Renta Mínima?
- ¿Qué dificultades se ha encontrado hasta conseguir la Renta?
- Si encontró dificultades preguntar: ¿Ha realizado alguna queja o reclamación al respecto?
- ¿Considera Usted, que ha sido bien informada por parte de los/as Técnicos/as de los Servicios Sociales Comunitarios?
- ¿Está Usted o algún miembro de su unidad familiar realizando el Plan de Inclusión Socio-laboral?
- ¿Está Usted trabajando en este momento?
- Cuando usted cobraba la RMISA ¿tenía algún otro ingreso?
- ¿Tiene algún otro ingreso, aparte de la Renta Mínima? (Personas que en su día han percibido la RMISA)
- ¿Qué tipo de ingreso?
- Cuando se le termine la Renta ¿Considera que volverán a concedérsela o considera que su situación ha cambiado/mejorado y ya no se la concederán?

- ¿Ha recibido ayuda u orientación por parte de alguien que ya haya pasado por el proceso de solicitud de la Renta Mínima?
- Durante el proceso de trámite, ¿siempre fue atendido/a por el mismo Trabajador/a social o le atendieron varios/as?
- De ser así, ¿considera que su relación, con ese/a Trabajador/a Social, hace que comprenda mejor su situación y le ayude con más facilidad agilizar el trámite de solicitud de la Renta Mínima?
- ¿Ha tenido dificultades con el trámite por la situación social en la que se encuentra su familia?, nos referimos a conseguir documentos específicos de cada miembro de la unidad familiar...etc.
- ¿Qué documentos o pasos requeridos para la solicitud le han sido más difíciles de conseguir o realizar? Preguntar por cómo ha hecho el cómputo de sus ingresos y bienes, el alta laboral o el alta en la agencia tributaria, empadronamiento, etc.)
- ¿Qué pensaba que cambiaría de su situación al recibir la Renta Mínima?
- ¿Considera que vale la pena la complicación y las dificultades del trámite de la Renta Mínima una vez conseguida la misma?
- ¿Qué otros beneficios, además de los económicos, ha percibido con la RMISA?
- ¿Considera que es suficiente, la cuantía que recibe para mejorar su situación?
- En caso de que nos diga que no es suficiente: ¿Qué cuantía sería necesaria para mejorar su situación?

DESPEDIDA Y AGRADECIMIENTOS

A

GUIÓN ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD

AGENTES CLAVE

Fecha de realización de la entrevista / . / .

Lugar de realización de la entrevista.....

Perfil de la persona entrevistada.....

Sexo.....

Cargo.....

Presentación:

⊗ Atendiendo a cuestiones generales sobre Rentas Mínimas

- En general, ¿podría decirnos su opinión sobre la Renta Mínima?
- ¿Considera que toda persona, por el hecho de serlo, ha de tener una renta?
- Atendiendo a la responsabilidad de su cargo, ¿qué grado de implicación tiene, respecto a la gestión de la RMISA?
- ¿Conoce otros programas de Renta mínima?
- En caso de conocer otros programas, preguntar: ¿Que ventaja encuentra en ellos?
- Atendiendo a la Renta Mínima, ¿qué considera que nos diferencia de otras Comunidades Autónomas?

⊗ Vamos a centrarnos en la RMISA, concretamente en su implantación y funcionamiento:

- Desde la implantación de la RMISA en Andalucía, ¿considera que se han cubierto las expectativas?
- A su juicio, ¿considera que está funcionando correctamente la Renta Mínima en Andalucía?
- ¿Considera que los resultados de la RMISA son semejantes en todo el territorio andaluz?
- (En caso de que se consideren diferencias) ¿Cómo considera que podríamos salvar esas diferencias?
- ¿Considera que ha existido cierta precipitación en su puesta en marcha?
- ¿Considera que la sociedad está informada sobre la Renta mínima y su objeto?
- ¿Considera que por falta de información puede haberse tomado, en algunos casos, como Renta Básica Universal?
- ¿Considera que hay suficientes medios materiales y humanos para llevar a cabo de forma efectiva la gestión de la RMISA?

RMISA

- En este sentido, sobre medios materiales y humanos ¿Cómo se podría mejorar para obtener unos mejores resultados?
- En algunos casos se han observado periodos de espera elevados, desde que se acude a los SSSSCC y la resolución del expediente ¿a qué cree que se debe esto? ¿Cómo se podría dar solución a esta demora?
- **Atendiendo al Decreto-Ley 3/2017 que regula la RMISA**
 - El artículo 1 del Decreto-Ley 3/2017, que regula la RMISA, dice que, tiene por objeto regular la prestación económica orientada a la erradicación de la marginación y la desigualdad y la lucha contra la exclusión social ¿considera que el Decreto-ley está cumpliendo con el objeto para el que fue redactado?
 - ¿Considera que los criterios planteados se ajustan a las necesidades de aplicación en el territorio andaluz?
 - El objetivo de la RMISA era promover la inclusión e integración social-laboral en Andalucía, ¿Cree que se está cumpliendo este objetivo?
 - ¿Considera necesaria una modificación?
 - (En caso de considerarla): ¿en qué medida?
 - ¿Qué tipo de difusión considera necesaria para que la información, con respecto a la RMISA, llegue a la población/posibles perceptores/as?

DESPEDIDA Y AGRADECIMIENTOS

GUIÓN ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD

TRABAJADORES/AS DE LOS SERVICIOS SOCIALES COMUNITARIOS

Fecha de realización de la entrevista / . / .

Lugar de realización de la entrevista.....

Perfil de la persona entrevistada.....

Sexo.....

Criterio por el que se le reconoce como perceptora de RMISA

Presentación:

⊗ Atendiendo a Indicadores de gestión

- ¿Desde cuándo presta servicio como trabajador/a social tramitando RMISA?
- ¿Qué tareas realiza respecto a la solicitud de RMISA?
- Aproximadamente, ¿cuánto tiempo se tarda en tramitar una RMISA?
- ¿Es usted la única persona implicada en la tramitación de RMISA en su centro de trabajo?
- ¿Considera que son suficientes los medios materiales y humanos con los que cuenta para dar cumplimiento a la demanda de RMISA?
- ¿Aproximadamente, cuántas visitas recibe de la persona solicitante hasta finalizar la solicitud de una RMISA?
- ¿Podría darnos su opinión sobre la plataforma de solicitud de RMISA?
- ¿Cuáles son las mayores dificultades que se encuentra al gestionar un expediente?
- ¿Cómo considera funciona la coordinación entre las distintas instancias de la Administración dedicadas a la gestión de la RMISA?

⊗ Atendiendo a Indicadores de procesos

- ¿Ha recibido formación sobre la aplicación de RMISA?
- ¿Cómo definiría la información disponible para los/las Trabajadores/as Sociales sobre la RMISA?
- ¿Cómo definiría la información disponible de RMISA para la sociedad (como posibles perceptores de RMISA)?
- Aproximadamente ¿cuánto tiempo se tarda en tramitar una RMISA?
- ¿Recibe/tramita muchas quejas de las personas elevadas a la oficina del Defensor del Pueblo?

A S I M I S

- ¿Cuáles suelen ser los fallos más comunes en el proceso de tramitación de solicitudes?

⊗ Atendiendo a Indicadores de cumplimiento

- Aproximadamente, desde que se comienza el trámite de una RMISA hasta que se resuelve ¿cuál es el tiempo de mora?
- Desde los servicios sociales comunitarios ¿se está haciendo seguimiento de los Planes de Inclusión Sociolaboral?
- Con respecto a la inclusión sociolaboral ¿cómo definiría la coordinación con el SAE?
- ¿Considera que la RMISA está cumpliendo los propósitos para los que fue ideada?

DESPEDIDA Y AGRADECIMIENTOS

OTROS GUIONES ADAPTADOS A LAS NECESIDADES DE COMPLETAR INFORMACIÓN DURANTE EL PROCESO DE TRABAJO DE CAMPO

REALIZADO A CARGOS DE RESPONSABILIDAD

Presentación:

Durante todo el mes de julio, se ha estado entrevistando y recogiendo discursos de personas que, de un modo u otro trabajan, perciben o informan sobre la RMISA. Llegados a este momento en el que el trabajo de campo está a punto de finalizar, surgen dudas que pueden obtener respuesta en esta entrevista.

⊗ **Respecto al funcionamiento administrativo**

Respecto al recién estrenado simulador de renta mínima

- ¿Cuál es su opinión?
- ¿Considera que la aplicación de la RMISA está funcionando mediante el sistema ensayo/error?

Nos informan de que se va a aumentar la plantilla de trabajadores/as de los servicios sociales comunitarios.

- ¿Considera que es una medida que reducirá el tapón formado por los expedientes que se encuentran en las distintas oficinas de las Delegaciones Territoriales?

Trabajadores/as eventuales que hay que formar y que cuando están formados terminan su contrato. Esta es la realidad que nos hemos encontrado:

- ¿Cómo se puede dar solución a esta cuestión?

⊗ **Con respecto al funcionamiento administrativo**

Cuando no se obtiene respuesta a una duda sobre un caso concreto en un expediente. El/la trabajador /a social observa, e incluso afirma que acude a la lógica o al sentido común

- ¿Considera que este proceder puede verse reflejado en las revisiones y en su caso devoluciones de RMISA?
- ¿Qué espera que ocurra cuando se revisen los expedientes?

La acumulación de expedientes es cada vez mayor, las solicitudes se tienen que renovar en expedientes que aún no han sido resueltos

A

- ¿Cómo se puede afrontar esto?
- ¿Consideraría necesario un refuerzo o apoyo en materia jurídica o económica para resolver cuestiones planteadas por los servicios sociales comunitarios, atendiendo a las distintas casuísticas que no se observan claramente representadas o definidas en el Decreto-ley?

S

⊗ Plan socio laboral

Los planes de inserción socio laboral se están llevando a cabo de forma tímida en el menor de los casos e insistente en la mayoría de los casos. Uno de los motivos argumentados es el pago único de la RMISA

- ¿Cómo se puede justificar esto?
- ¿Cómo se podría solucionar esta situación?

M

Con respecto al Plan sociolaboral, según los discursos, la comunicación con el SAE es inexistente. ¿Está de acuerdo con esta afirmación?

R

El problema de la demora en la resolución de los expedientes ha dado lugar, en algunos casos, a que la cuantía concedida a una unidad familiar se realice en un pago único. Esta situación perjudica la labor de los/las trabajadores/as sociales de los servicios sociales comunitarios que observan cómo las familias pierden interés por realizar el Plan de inclusión sociolaboral, una vez percibida la renta. ¿Qué solución se podría dar a esta cuestión?, ¿cómo se podría rebajar el tiempo de demora?

⊗ Requisitos

Si una persona perceptora trabaja un día en todo el mes por un salario de 50€, se le resta de la renta al mes siguiente. Si una persona perceptora cobra 400€ se le paraliza la nómina y se le vuelve a reactivar cuando deje de trabajar. Esto provoca:

- 1) Incremento de burocratización
 - 2) Favorece la economía sumergida
- ¿Cómo se podría solucionar esta situación?

Otra de las cuestiones que recurrentemente han salido en el trabajo de campo está relacionada con el problema de los reintegros como resultado de errores en la tramitación de los expedientes de las personas

a las que se les ha concedido la ayuda, pero que en una revisión posterior resulta no cumplir con los requisitos.

El pago de reintegros además va asociado al cobro de intereses. Esto genera una enorme preocupación en los trabajadores sociales comunitarios, especialmente cuando son conscientes de que el error en los expedientes deriva o bien de errores administrativos o de las propias circunstancias cambiantes en las que viven las personas usuarias durante el largo plazo de espera en la tramitación de sus expedientes

- ¿Qué solución podría tener este problema?

Los consentimientos. Parece ser que muchos expedientes estuvieron de inicio mal cumplimentados a la hora de rellenar la casilla de consentimientos que permiten a las administraciones consultar datos privados de las personas usuarias. Además, no todas las instancias administrativas tienen permiso para acceder a ellos, hecho que dificulta la tramitación de expedientes.

- ¿Cuál considera usted que sería la posible solución a este problema?

“Frustración”, otra de las expresiones utilizadas para explicar el sentir de las personas encargadas de RMISA, generada por la impotencia que sienten por no poder resolver en plazo

- Como gestora de RMISA, ¿tiene usted este sentimiento?

Son numerosas las opiniones recogidas acerca de la inflexibilidad de los requisitos. En torno a esto nos ha llamado la atención:

- En los casos en los que se exigen papeles de divorcio se dan circunstancias problemáticas para las personas víctimas de trata de blancas. La documentación necesaria puede no existir, estar en países de difícil acceso, idiomas diferentes (lo que implica un gasto por parte de la persona usuaria en su traducción etc.)

- ¿Qué solución se le podría dar a esta cuestión?

⊗ **Para finalizar:**

- ¿Cómo ve el futuro a corto, medio y largo plazo de la RMISA

DESPEDIDA Y AGRADECIMIENTOS

NUESTRAS ENTIDADES MIEMBRO

55 entidades de ámbito local, provincial y autonómico:

Adac – Asociación Alef Sevilla – Asociación Aliento – Asociación Almería Acoge – Fundación Solidaridad Amaranta – Federación Andalucía Acoge – Asociación Arca Empleo – Accem – Arrabal AID – Asociación Marroquí para la Integración de inmigrantes – Fundación Atenea – Asociación Ayudemos a un niño – A.E.S Candelaria – Cáritas Regional de Andalucía – Cear (Comisión Española de Ayuda al Refugiado) – Fundación Cepaim – Voluntariado Claver – Codenaf – Colegio Profesional de Trabajo Social de Málaga – Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y AA.SS. de Sevilla – Fundación Cruz Blanca – Cuarto Sector – Fundación Proyecto Don Bosco – Proyecto Dos Orillas – Federación Andaluza de Centros Juveniles "El Patio" – Federación Andaluza Enlace – Fams Cocemfe – Feansal – Plena Inclusión – Fundación Secretariado Gitano – Fundación Balía – Médicos del Mundo – Fundación Mornese – Mpdl Almería – Inpavi – Asociación Avance – Once – Asociación Andaluza Proyecto Hombre – Proyecto Hombre Sevilla – Rais Fundación – Asociación de Mujeres Santiago El Mayor – Fundación Sevilla Acoge – Solidarios para el Desarrollo – Crecer con Futuro – Acción contra el hambre – Acpp – Asociación Alternativa Abierta – Asociación Provivienda – Asociación Montaña y Desarrollo, Serranía de Ronda/Coceder – Fundación Prolibertas (Promoción, Liberación y Desarrollo) – Asociación por la Formación Profesional, Integral y Social de la persona – Asociación Progreso y Diversidad – Centro de Iniciativas para la Cooperación Batá – Humanos con recursos -
Iniciativa Educativa



EAPN ANDALUCÍA

Red Andaluza de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social

Avda. de Hytasa Nº 38, 2º Oficina 8
Sevilla 41006
Telf. 854 708 245
secretaria@eapn-andalucia.org
www.eapn-andalucia.org