

EL "IM" DE LA LEY DE INGRESO MÍNIMO DE INSERCIÓN

Vigente ya la Ley 2/1990, de Ingreso Mínimo de Inserción, una vez aprobada el 3 de Mayo por el Parlamento Vasco, he querido hacer un repaso de la misma, fundamentalmente de la regulación del Ingreso Mínimo.

El tema de la inserción será estudiado una vez aparezca el Reglamento a la Ley, en el que se deberá regular más ampliamente su aplicación, solamente trazada en el texto legal.

Una vez analizada la ley, he considerado de interés compartir este análisis con los lectores de **Zerbitzuan**, sobre todo por si alguno no ha tenido acceso, todavía, al BOPV y le sirve para conocer esta, a mi entender, importante Ley sobre Protección Social.

Para ello, he creído lo más conveniente, primero, trasladar e ir comentando la Exposición de Motivos de la Ley 2/90 y, a continuación, comentar, a través de alguno de sus artículos, las características más importantes de la regulación del ingreso mínimo.

De esta forma, se exponen, primero, los motivos que han dado origen a la norma, la finalidad perseguida con ella y su fundamentación jurídica, y, después, los aspectos más interesantes y generales que nos ayuden a conocer su regulación básica.

En este sentido, la Exposición comienza a plantear la situación y las posibles fórmulas de solución, adoptando *una concreta para el momento presente*.

"Los problemas de marginación y pobreza —se dice— presentan hoy perfiles diferentes a los que tradicionalmente les han caracterizado, por lo que exigen un replanteamiento de su definición así como la adopción de los programas necesarios para su solución, haciéndose necesaria la estructuración de una estrategia común de todas las instituciones en la lucha contra las desigualdades sociales.

Es preciso resaltar que el fenómeno de la pobreza sólo podrá tener solución a través de un conjunto de medidas sectoriales, que abarquen los diferentes ámbitos de la vida social y que actúen, fundamentalmente, como *instrumentos de prevención* de dichas situaciones.

En este sentido, el crecimiento económico, la lucha contra el desempleo, la potenciación de la formación profesional y ocupacional, el incremento de viviendas sociales o la mejora de las cuantías de las pensiones, son elementos claves para lograr el objetivo final de la erradicación de la pobreza.

Sin embargo, en el proceso de consolidación de dichas políticas sectoriales, y para su plena efectividad, es necesario reducir las situaciones de desigualdad de los grupos de población menos protegidos o favorecidos, propiciando su participación en la vida ciudadana, mediante políticas de asistencia social que *potencien y coordinen los esfuerzos* realizados por las diferentes instituciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi hasta el momento presente".

Como se ve, se considera a este ingreso mínimo garantizado no como un fin en

sí mismo, sino como un medio y mientras ese otro tipo de políticas no den los resultados que se pretenden.

"El logro de una calidad de vida para los habitantes de la Comunidad Autónoma viene condicionado por la adopción, por parte de sus instituciones, de una postura activa utilizando racionalmente los recursos económicos existentes, a fin de integrar a dichos grupos en la vida social, económica y cultural de nuestra Comunidad".

Se cita, a continuación, como antecedente a seguir, la Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de Septiembre de 1988, en la que se instaba a los poderes públicos a la instauración de una renta mínima garantizada para favorecer la inserción de los ciudadanos más pobres en la sociedad.

Se ha citado uno, pero se podrían tener en cuenta otros antecedentes tales como: el "Proyecto de Código para la Armonización de las Legislaciones Nacionales Europeas de Seguridad Social" (Código de Lovaina): el "Informe adoptado por el Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas", el 15 de mayo de 1989, sobre la pobreza, y que se convirtió en Dictamen aprobado por unanimidad en la Sesión Plenaria del CES, del 12 de julio: "La Carta Europea de Derechos Sociales Fundamentales", Diciembre de 1989, y el documento "La Seguridad Social en la perspectiva del año 2000" de la Organización Internacional de Trabajo (OIT).

Documentos todos ellos que propugnan la instauración de una renta mínima para todo ciudadano carente de recursos y, la mayoría de ellos, que los citados ingresos mínimos vayan unidos a procesos de inserción o reinserción social.

Volviendo a la Exposición de Motivos, ésta continúa en los términos siguientes:

"En Euskadi la puesta en marcha durante el ejercicio 89 del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza, incluido en el programa de Euskadi en la Europa del 93, supone el principal exponente de que entre todos avanzamos hacia los objetivos propuestos, buscando la integración y cohesión social.

Sin embargo, la experiencia acumulada en relación con una de las medidas más innovadoras del citado plan, cual fue el ingreso mínimo familiar, hace necesaria, manteniendo la filosofía que la inspira, modi-

ficar su configuración, atendiendo fundamentalmente a la naturaleza de la prestación que la presente ley establece en nuestra Comunidad Autónoma, y que constituye la consolidación de un importante derecho social.

Es por esto, por lo que el ingreso mínimo de inserción, que crea esta ley, nace de una concepción claramente avanzada, basada en el respeto a las personas y en la creencia de que la marginación no responde a razones intrínsecas, sino a factores externos que les imposibilitan salir de la situación en que se encuentran si los ciudadanos más favorecidos no ejercitan la solidaridad social. En definitiva, el Ingreso Mínimo de Inserción, con el apoyo de las medidas sociales existentes, pretende crear las condiciones necesarias, removiendo las causas que dieron lugar a una situación no buscada por los interesados, para que los beneficiarios del mismo puedan salir de ella.

Y todo ello en el convencimiento de que, aportando este mínimo de medios precisos, serán los propios interesados los que lucharán por dejar atrás su situación de pobreza en la medida en que sus capacidades lo permitan y con el apoyo de otras acciones y programas sociales dirigidos a los mismos".

Con respecto a estas otras acciones y programas, no podemos dejar de citar, haciendo un paréntesis, el denominado segundo nivel del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza, a través del cual se conceden las ayudas económicas a situaciones de emergencia social (AES) (Decreto 64/89, de 21 de Marzo). Todos los beneficiarios del Ingreso Mínimo de Inserción tienen la posibilidad de acceder a estas ayudas, destinadas a aquellas personas cuyos recursos resulten insuficientes para hacer frente a gastos específicos de carácter básico, considerándose gastos específicos:

- a) Los gastos necesarios para el disfrute y mantenimiento de la vivienda habitual, así como para su habitabilidad y equipamiento básico.
- b) Los gastos relativos a las necesidades primarias del beneficiario o de los miembros de su unidad familiar.
- c) Gastos de endeudamiento previo originado por alguno de los conceptos de los apartados anteriores.

Retomando el tema del ingreso mínimo de inserción en concreto, y de acuerdo con todo lo anteriormente expresado, éste "no pretende crear una nueva clase pasiva, cronificando su situación, sino posibilitar su plena inserción en la vida social a través de la contraprestación a la que se obliga el beneficiario".

Como se ve, las líneas anteriores plasman la filosofía que impregna la Ley recientemente aprobada por el Parlamento Vasco.

A continuación, la Exposición de Motivos, que seguimos, fundamenta jurídicamente el establecimiento de una medida de este tipo en la Comunidad Autónoma.

Una vez analizados los aspectos sociológicos e incluso filosóficos, la referenciada Exposición de Motivos pasa a plantear los aspectos competenciales y jurídicos sobre el ingreso mínimo de inserción.

Jurídicamente, el establecimiento de esta prestación, y de la forma que se ha realizado, se basa en el artículo 9 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, que, literalmente, dice:

1. "los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos del País Vasco son los establecidos en la Constitución".
2. Los poderes públicos vascos, en el ámbito de su competencia:
 - a) Velarán y garantizarán el adecuado ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos.
 - b) Impulsarán particularmente una política tendente a la mejora de las condiciones de vida y trabajo.
 - c) Adoptarán aquellas medidas que tiendan a fomentar el incremento del empleo y la estabilidad económica.
 - d) Adoptarán medidas dirigidas a procurar las condiciones y a remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean efectivas y reales.
 - e) Facilitarán la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del País Vasco".

La anterior sería la fundamentación directa, que supone a su vez, estar basado en los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y a través de ésta, también, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la cual, en su artículo 25, establece que "toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...".

Para la plasmación y regulación concreta de esos derechos humanos y fundamentales, para un colectivo no protegido o protegido insuficientemente por el entramado de la protección social actual, se crea la prestación, denominada ingreso mínimo de inserción, dirigida a la integración social de aquellas personas que carezcan de los recursos económicos necesarios para atender a las necesidades básicas de la vida.

"La naturaleza jurídica de este ingreso mínimo de inserción se caracteriza por ser una prestación económica de carácter asistencial, subsidiaria y complementaria del resto de prestaciones de protección social, con el fin de constituirse como un paraguas protector, el último del sistema público de protección social, al que accedan únicamente aquellas personas o colectivos que se escapan a través del reticulado de la red de dicho sistema público".

La técnica de protección elegida, ya que como técnica de protección es considerada por el Tribunal Constitucional, ha sido la asistencia social, además de por ser la materia sobre la que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva, porque encaja perfectamente con lo sustantivo de la prestación.

Así es, ya que si extraemos el concepto de asistencia social de la Carta Social Europea, —de la norma Constitucional no se desprende—, debemos entender que aquella supone:

1. Una asistencia adecuada para toda persona que no disponga de recursos suficientes y no esté en condiciones de conseguirlos por su propio esfuerzo o de recibirlos de otras fuentes, especialmente por vía de prestaciones de un régimen de seguridad social.
2. Que las personas que se beneficien de tal asistencia no sufran por ese

motivo disminución alguna en sus derechos políticos y sociales.

3. Que todas las personas puedan obtener por medio de servicios adecuados, públicos o privados el asesoramiento y ayuda personal necesarios para prevenir, eliminar o aliviar su estado de necesidad personal o familiar.

En la misma Carta Social Europea (Turín, 18 de Octubre de 1961) se establece que las Partes Contratantes (Estado español, 5 de junio de 1980) reconocen como objetivo de su política, que habrá de seguirse por todos los medios adecuados, tanto de carácter nacional como internacional, el establecer aquellas condiciones en que pueda hacerse efectivo, entre otros, que toda persona, que carezca de recursos suficientes, tenga derecho a la Asistencia Social y médica.

Asistencia social, por tanto, desvinculada o despojada totalmente de aquellas características que la conceptuaban antes de la Constitución, esto es de su discrecionalidad y de su finalidad, que la asimilaban a la beneficencia.

Asistencia Social, en fin, entendida en la línea de las Sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que, refiriéndose a los ingresos garantizados, dice que su regulación y la prestación económica a que da lugar pertenece simultáneamente a las dos categorías. Seguridad Social y Asistencia Social, decidiéndose, a la vista de cada caso, en cual de ellas se subsume el asunto:

- Es de Asistencia Social cuando se satisface a sujetos excluidos del campo de aplicación de la Seguridad Social, tomando como eje central su situación de necesidad y haciendo abstracción del desarrollo de una previa actividad productiva o de su afiliación o cotización.
- Sin embargo, la misma prestación debe conceptuarse como de Seguridad Social cuando tiende a completar la escasa cuantía de las pensiones pertenecientes a ésta y sus beneficiarios tienen derecho a percibir ese incremento adicional sin tener que demostrar su estado subjetivo de necesidad.

En este sentido la regulación del IMI produce un verdadero derecho, asimilado a

derecho subjetivo perfecto, ya que supone un conjunto de facultades que corresponden al individuo y que éste puede ejercitar para hacer efectivas las potestades jurídicas que la norma legal le reconoce.

La conceptualización de derecho subjetivo perfecto que, en tiempos pasados, se atribuía solamente a la Seguridad Social frente a la Asistencia Social, ha quedado desvirtuada desde que hay prestaciones de asistencia social reguladas legalmente y sin posibilidad de discrecionalidades, y desde que existe Seguridad Social no contributiva y que tiene en cuenta los recursos de la unidad convivencial y el estado necesidad.

En tercer lugar y volviendo al esquema de la Exposición de Motivos, analizamos, someramente, el contenido material de la Ley transcribiéndose las justificaciones que la citada Exposición aporta sobre las limitaciones que se han establecido.

En este sentido, una vez regulado el objeto de la ley y la naturaleza de la prestación, en la línea que anteriormente se ha comentado, se establecen los requisitos exigidos para ser beneficiario del ingreso mínimo de inserción:

- a) Constituir un hogar independiente, como mínimo con un año de antelación a la solicitud, exceptuándose de este plazo a quienes tuviesen a su cargo menores y/o minusválidos.

Tiene la consideración de hogar independiente el marco físico de residencia permanente de una sola persona o, en su caso, de dos o más, unidas por matrimonio u otra forma de relación permanente análoga a la conyugal, por adopción, consanguinidad y afinidad, hasta 4.º y 2º grado respectivamente. Queda excluida la convivencia por razones de amistad o conveniencia.

"El requisito de la antelación de un año, referido a la constitución del hogar, trata de evitar, de un lado, la atracción hacia el mismo de nuevos miembros, con posibilidades de subsistencia a través de recursos propios, encaminada a alcanzar un incremento en la cuantía del ingreso mínimo de inserción, y de otro, evitar la disgregación de dichas unidades convivenciales con el fin de acceder individualmente al ingreso".

- b) Estar empadronado como residente, al menos con tres años de antelación a la fecha de la presentación de la solicitud, en cualquiera de los municipios del País Vasco.

"Dado que esta ley está basada en estudios preliminares sobre la población estable que en estos momentos reside en la Comunidad Autónoma, y a fin de eliminar posibles migraciones de ciudadanos de otros territorios alentados por falsas expectativas de acceso al ingreso mínimo de inserción, se ha condicionado la obtención del mismo a un período mínimo de empadronamiento como residente, fijado en tres años, establecido en consideración a que ésta es la fecha tanto de realización de los estudios que se han aludido, como la inmediatamente anterior al conocimiento público de la futura implantación de este ingreso.

- c) Disponer de unos recursos inferiores a la cuantía del ingreso mínimo de inserción, computándose el conjunto de los que perciban la persona o personas que constituyan el hogar, en concepto de rentas, retribuciones, pensiones o por cualquier otro título.
- d) Ser mayor de 25 años y menor de 65 (años), o menores de esa edad que tengan a su cargo menores o minusválidos.

"La edad mínima se fija en 25 años, atendiendo a que ésta pueda ser considerada como la edad media de formación de un hogar independiente, e igualmente dicha edad es la que se entiende como de finalización del período formativo y la consiguiente necesidad de acceso al mundo laboral, criterio que sostienen las actuales políticas de empleo de la Comunidad Económica Europea y que es consecuente con la finalidad de inserción social del ingreso.

Sin embargo, para paliar situaciones en que existan menores o minusválidos a cargo del posible beneficiario, se prevé el acceso a esta prestación sin necesidad de cubrir el requisito de la edad mínima.

La edad máxima, a su vez, se fija atendiendo al acceso de las perso-

nas que la alcanzasen a otros regímenes de prestaciones públicas de carácter económico por ancianidad".

Con respecto a la cuantía del ingreso mínimo de inserción, la Ley establece, para el año 1990, las siguientes cantidades:

- 30.000 pesetas para una persona.
- 9.000 pesetas para el primer miembro que conviva con el beneficiario.
- 6.000 pesetas por el segundo, tercero y cuarto miembro que conviva con los anteriores.
- 3.000 pesetas para los restantes.

"Dada que es una prestación complementaria de los recursos de que disponga el beneficiario, encaminada a garantizarle un mínimo de medios de existencia, la ley establece que a lo que concretamente tiene derecho éste es a la diferencia entre esos recursos y la cuantía del IMI, calculado en función del número de miembros del hogar. Para el cómputo de aquellos recursos se ha contemplado la exclusión de los recursos económicos la que se perciban con carácter especializado y finalista como son los destinados a educación, formación, etcétera.

Por otra parte, la voluntad de inserción que preside este ingreso supone que se le imponga el compromiso de realizar las contraprestaciones, no laborales, que en su caso se fijen. Se pretende con ello que la protección no se reduzca a una mera asistencia suplementaria que podría generar nuevas formas de marginación social".

La Organización y coordinación está regulada en el Capítulo III de la Ley, estableciéndose en él un tratamiento cuidadoso de las relaciones interadministrativas, basado en los principios de coparticipación y concertación de las Administraciones Públicas.

Se constituye, a su vez, una Comisión Gestora, con funciones en el ámbito de la coordinación interinstitucional, que formulará orientaciones y propondrá medidas idóneas para el desarrollo y aplicación de la Ley, así como de otros programas encaminados a idénticos objetivos.

En concreto, las funciones, que a cada Administración corresponden, son las siguientes:

1. Al Gobierno Vasco, a través del Departamento de Trabajo y Seguridad Social:

- a) Elaboración de las normas de desarrollo de la Ley.
- b) Control y evaluación general del ingreso mínimo de inserción.
- c) Planificación, coordinación y diseño de las estadísticas, así como la elaboración y mantenimiento de las mismas.
- d) Redacción de los programas a incluir en el anteproyecto de los Presupuestos Generales de la CAPV.
- e) Transferencia a las Diputaciones Forales de las cantidades correspondientes para el pago.

2. A las Diputaciones Forales:

- a) El reconocimiento, denegación y, en su caso, modificación, sus pensión o extinción del IMI y el establecimiento de los compromisos y contraprestaciones a las que se obliga el beneficiario.
- b) Realizar el pago mensual a los beneficiarios.
- c) Efectuar el seguimiento del programa de colaboración con los Ayuntamientos, elevando los resultados al Gobierno Vasco.

A los Ayuntamientos, a través de los Servicios Sociales de base:

- a) Recepción de las solicitudes, tramitación de los expedientes y consiguiente propuesta de resolución a llevar a la Diputación Foral. En el

caso de que la propuesta sea favorable a la concesión, deberá incluir la cuantía a conceder, en periodificación así como las posibles contraprestaciones a las que se obligue el beneficiario.

- b) Seguimiento continuado de los beneficiarios para comprobar si subsisten las condiciones que motivaron su concesión, así como el cumplimiento de las contraprestaciones.

Como otros aspectos importantes, regulados en la Ley, se podrían citar, además del establecimiento de los recursos administrativos y jurisdiccionales procedentes, la confidencialidad de los datos, otros aspectos de procedimiento y de financiación, así como la posibilidad de establecer, reglamentariamente, otras ayudas complementarias destinadas a hogares con ingresos procedentes de sueldos y salarios, esto último con el objeto de motivar el empleo y que la percepción de la prestación prevista no comporte actividades disuasivas frente al mismo.

Para terminar simplemente esperar que, en el contexto del crecimiento económico, estructuralmente desordenado e injusto, generador objetivo de desigualdad e insolidaridad social, el IMI resulte una posibilidad económica y un imperativo redistributivo de mínimos; como una necesidad y un derecho social para aquellos que han sido irreversiblemente desplazados de los circuitos laborales y sociales o para aquellos que no lo tuvieron nunca, o para aquellos que por efecto de lo uno y lo otro "viven" en una especie de Cuarto Mundo inimaginable para muchos de nosotros.

José Antonio Ortiz Oseguera

Técnico de la Dirección de Seguridad Social