

# LA INCLUSIÓN SOCIAL MEDIANTE LOS PROGRAMAS AUTONÓMICOS DE RENTAS MÍNIMAS GARANTIZADAS

**Ana Rosa Argüelles Blanco**

*Profesora titular, acreditada a catedrática, de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad de Oviedo*

---

## EXTRACTO

La aplicación de las primeras normas autonómicas sobre rentas mínimas puso de manifiesto la necesidad de contemplar nuevas situaciones y fenómenos, puesto que el riesgo de exclusión social ya no afecta solo a las personas tradicionalmente consideradas más vulnerables, sino que se ha generalizado de forma preocupante, especialmente por la degradación de las condiciones de trabajo que ha provocado el contexto de crisis económica y de empleo. El objeto de este estudio es determinar cuál es la situación actual de las rentas mínimas en nuestro país, realizando un análisis crítico de la enorme diversidad de contenidos que recogen las disposiciones actualmente vigentes al regular los requisitos de los destinatarios de esas rentas, las diferentes líneas de actuación y su duración, así como la propia cuantía de las prestaciones económicas. En él se presta una atención especial a la exclusión como potenciales beneficiarios de los extranjeros en situación de irregularidad administrativa, examinándola desde la perspectiva de las normas españolas sobre extranjería. Ante esa diversidad, se plantea la necesidad de que se configure un sistema integrado que aborde el fenómeno de la pobreza y el riesgo de exclusión social de forma global, articulando las regulaciones y actuaciones de los distintos poderes públicos.

**Palabras clave:** renta mínima; inclusión social; protección social.

---

*Fecha de entrada: 16-10-2017 / Fecha de aceptación: 24-10-2017*

## SOCIAL INCLUSION THROUGH MINIMUM GUARANTEED INCOME IN SELF-GOVERNING COMMUNITIES

Ana Rosa Argüelles Blanco

---

### ABSTRACT

The application of the first regional rules on minimum incomes showed the need to contemplate new situations and phenomena, since the risk of social exclusion no longer affects only those people traditionally considered more vulnerable, but has become worryingly common, specially because of the deterioration of working conditions caused by the economic and employment crisis. The objective of this study is to determine the current situation of the minimum incomes in our country, carrying out a critical analysis of the enormous diversity of contents that the current dispositions include when regulating the requirements of the recipients of those incomes, the different courses of action and their duration, and the different amounts of the economic benefits. Paying special attention to the exclusion as potential beneficiaries of the foreigners in irregular administrative situation. Considering this diversity, the article propose to set up an integrated system that addresses the phenomenon of poverty and the risk of social exclusion at national level, articulating the regulations and actions of the different public powers.

**Keywords:** minimum income; social inclusion; social protection.

---

---

## Sumario

1. Fundamento social y jurídico
2. Requisitos de los titulares y beneficiarios
  - 2.1. Carencia o insuficiencia de recursos económicos
  - 2.2. Residencia y empadronamiento
  - 2.3. Edad
  - 2.4. Obligaciones adicionales: el compromiso con el plan individual de re/inserción
3. La diferente consideración de los extranjeros
4. Características de las rentas mínimas y medidas complementarias
  - 4.1. Tipología de prestaciones
  - 4.2. Duración
  - 4.3. En particular, sobre las prestaciones económicas

**NOTA:** Este estudio es resultado del proyecto de investigación del Plan Nacional de I+D+I «Inclusión activa y empleo de los grupos vulnerables» (DER2013-47917-C2-2-R), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, enmarcándose a su vez en el proyecto del *Seventh Framework Programme* «All Rights Reserved? Barriers towards European Citizenship» (bEUCitizen, Grant Agreement n.º 320294, SSH.2012-1-1).

## 1. FUNDAMENTO SOCIAL Y JURÍDICO

En una sociedad desarrollada ninguna persona debiera carecer de los medios materiales y los servicios apropiados para que su existencia transcurra en unas condiciones dignas. Cuando circunstancias de diferente naturaleza le impidan acceder a los recursos económicos con los que conseguirlo, aquella sociedad debiera procurárselos, contribuyendo, además, en la medida de lo posible, a remover los obstáculos personales, sociales, formativos o laborales que la condujeron a esa situación. Conseguirlo requiere el esfuerzo solidario de múltiples Administraciones públicas y agentes, tanto públicos como privados.

Esta convicción se apoya en el artículo 25.1 de la [Declaración Universal de Derechos Humanos](#), que consagra el derecho de toda persona «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». La [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#), por su parte, con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, reconoce y respeta el derecho a una ayuda social para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes (art. 34). Conviene recordar también que recientemente la [Recomendación \(UE\) 2017/761 de la Comisión, de 26 de abril de 2017](#), sobre el pilar europeo de derechos sociales, que «expresa los principios y derechos esenciales para el buen y justo funcionamiento de los mercados laborales y de los sistemas de bienestar de la Europa del siglo XXI» (considerando 14), señala que «toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación», advirtiendo que «para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral» (art. 14)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En consonancia, en la [Resolución de 19 de enero de 2017, sobre un pilar europeo de derechos sociales \[2016/2095\(INI\)\]](#) el Parlamento Europeo: «15. Destaca la importancia que revisten unos regímenes adecuados de renta mínima para la preservación de la dignidad humana y para combatir la pobreza y la exclusión social, así como su papel de modalidad de inversión social, que permiten a las personas participar en la sociedad y seguir una formación y/o buscar trabajo; pide a la Comisión y a los Estados miembros que analicen los regímenes de renta mínima en la Unión Europea, en particular si estos regímenes permiten a los hogares satisfacer sus necesidades; pide a la Comisión y a los Estados miembros que evalúen sobre esta base el modo y los medios de establecer una renta mínima adecuada en todos los Estados miembros y que examinen otras posibles medidas en apoyo de la convergencia social en la Unión teniendo en cuenta las circunstancias económicas y sociales de los distintos Estados miembros, así como las prácticas y las tradiciones nacionales».

Aunque en la teoría los procesos económicos y sociales propios de nuestro modelo de sociedad generarían un elevado nivel de vida y de bienestar, en la práctica continúan existiendo grandes desigualdades entre quienes residen en nuestro país, acrecentadas por fenómenos como la crisis económica, la globalización y la deslocalización de empresas, la robotización de muchas tareas en sustitución de la mano de obra humana, así como el auge de los trabajos precarios. Tomando como referencia el indicador AROPE, desde el comienzo del periodo de crisis se produjo un crecimiento constante de la población que sufre pobreza o exclusión social, pasando desde el 24,7% en el año 2009, hasta el 27,3% en el año 2013. Ciertamente, los datos han mejorado, puesto que la tasa de riesgo de pobreza nacional se ha situado en el 22,3% según los datos de 2016, con diferencias apreciables entre ciudades y comunidades autónomas, pues sube al 36% en Ceuta, 35% en Canarias, 35,4% en Andalucía, 31,7% en Castilla-La Mancha y 30,4% en Extremadura<sup>2</sup>. Pero el hecho es que una cifra muy preocupante de ciudadanas y ciudadanos son incapaces de ejercer los derechos sociales, señaladamente el derecho al trabajo, y tienen por ello grandes dificultades para el acceso a la educación, la formación, la cultura y la vivienda. La pobreza crece incluso entre quienes tienen un empleo y esos «trabajadores pobres» han sufrido una degradación tal en sus condiciones de trabajo que tampoco cuentan con ingresos suficientes para cubrir las necesidades básicas propias y de sus familias, con el consiguiente riesgo de exclusión social<sup>3</sup>.

Por ello, no es solo que continúen siendo necesarias políticas de cohesión social que eviten la marginación y favorezcan la igualdad de oportunidades, sino que ha aumentado su importancia y solo ellas pueden asegurar que no resurja una nueva «cuestión social», con los riesgos de todo orden que para el conjunto de la población ello supondría. Porque las rentas de inserción tienen como finalidad garantizar a quienes están en una situación de extrema pobreza, que los mantendría al margen de la vida en sociedad y, prácticamente, del estatus de ciudadano, el disfrute de los derechos básicos de toda persona de los que sin ellas estaría privado, como son la salud, la educación, la cultura, el trabajo y, en definitiva, llevar una vida digna. Esas prestaciones, a fin de cuentas, contribuyen a que quien está en situación económica de precariedad pueda superarla y eludir el riesgo de exclusión social<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Los datos sobre las tasas de riesgo de pobreza proceden de la Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística, 2016 (según renta del año anterior a la entrevista), y están disponibles en <<http://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=9963&L=0>> (consultada el 15 de octubre de 2017).

<sup>3</sup> Realidad la de esta creciente categoría social que ya hace años pusieron de manifiesto RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M.: «Trabajadores pobres y Derecho del trabajo», *Relaciones Laborales*, núm. 2, 2009, págs. 27 y ss. Un buen examen de los factores normativos y laborales que han podido contribuir a la depauperación de los trabajadores asalariados es el recientemente realizado por MARTÍNEZ MORENO, C.: «El riesgo de exclusión social de los trabajadores pobres: análisis de las reglas jurídicas conectadas con este nuevo fenómeno», en Moreno Gené y Fernández Villazón (dirs.), *Crisis de empleo, integración y vulnerabilidad social*, Navarra: Aranzadi, 2017, págs. 186-203.

<sup>4</sup> Aluden a estos fines ROMERO BURILLO, A. M.<sup>a</sup> y MORENO GENÉ, J.: «El nuevo régimen jurídico de la Renta Activa de Inserción (A propósito del Real Decreto 1369/2006, de 14 de noviembre)», *Cuadernos de Aranzadi Social*, Navarra: Thomson-Aranzadi, 2007, pág. 21.

En cuanto a los parámetros constitucionales que enmarcan la actuación en materia de rentas mínimas en nuestro Estado, es obligado recordar que el legislador constituyente impuso a los poderes públicos el deber de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (art. 9.2 [Constitución Española](#) –CE–). Si bien el sistema de Seguridad Social debe garantizar «la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad» (art. 41), únicamente se han considerado específicamente desde esa perspectiva asistencial la atención a la familia (art. 39), la salud (art. 43), la minusvalía (art. 49) y la vejez (art. 50). Por lo cual, en tanto el catálogo de prestaciones del sistema de Seguridad Social no contemple una renta mínima garantizada frente a las situaciones de necesidad económica, la atención a quienes se encuentren en ese estado tendrá lugar por la vía de la asistencia social. Como bien se ha expresado, esta completa el ámbito subjetivo de la Seguridad Social mediante la dispensación de beneficios a quienes carecen de recursos y no cumplen los requisitos para causar una prestación de Seguridad Social, de forma que ambos sistemas –Seguridad Social y asistencia social– se relacionan habitualmente sobre la base de la complementariedad y no de la suplementariedad<sup>5</sup>.

Por otra parte, es sabido que, de acuerdo con el artículo 148.1.20.<sup>a</sup> de la [CE](#), las comunidades autónomas pueden asumir competencias en materia de asistencia social. Y que todas ellas han hecho uso de esa posibilidad, atribuyéndoselas efectivamente desde la primigenia redacción de sus estatutos de autonomía. Entre ellos, se considera que el [Estatuto de Cataluña](#) y el de [Andalucía](#) son los que contienen una regulación más exhaustiva en la materia<sup>6</sup>. Efectivamente, el primero reconoce que «las personas o las familias que se encuentran en situación de pobreza tienen derecho a acceder a una renta garantizada de ciudadanía que les asegure los mínimos de una vida digna, de acuerdo con las condiciones que legalmente se establecen» (art. 24.3). Y el segundo que «todos tienen derecho a una renta básica que garantice unas condiciones de vida digna y a recibirla, en caso de necesidad, de los poderes públicos con arreglo a lo dispuesto en la ley» (art. 23.2). También el [Estatuto de la Comunidad Valenciana](#) ha recogido el compromiso de garantizar el derecho de los ciudadanos en estado de necesidad a la solidaridad y a una renta de ciudadanía, con el fin de combatir la pobreza y facilitar la inserción social (art. 15), expresándose en términos similares el de [Castilla y León](#) (art. 13.9).

<sup>5</sup> Como destaca RODRIGUEZ CARDO, I. A.: «El concepto de asistencia social: un foco de permanente tensión entre el Estado y las comunidades autónomas», en VV. AA. (AEDTSS, coord.), *Los nuevos marcos de relaciones laborales en el renovado Estado de las Autonomías*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2011, pág. 813.

<sup>6</sup> Sobre las referencias de los diferentes estatutos de autonomía a la asistencia social y servicios sociales, *vid.* LÓPEZ CUMBRE, L.: «Protección social y comunidades autónomas», en VV. AA. (AEDTSS, coord.), *Los nuevos marcos de relaciones laborales en el renovado Estado de las Autonomías*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2011, *loc. cit.*, págs. 660-663.

Aunque el presente análisis se centrará en las vigentes normas autonómicas, es oportuno recordar que no existe una exclusión de la competencia del Estado sobre esta cuestión<sup>7</sup>. De hecho, mantiene una actividad normativa y de gestión desde los órganos de la Administración central que atiende a muy variadas situaciones: entre otras, pensiones y ayudas asistenciales a favor de españoles en el exterior, ayudas sociales para víctimas de violencia de género o del terrorismo, para afectados por el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) o participación en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. La norma más destacable en cuanto a la materia objeto de este estudio ha sido el [Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre](#), con cuya aprobación apareció la renta activa de inserción social como programa estable –sin perjuicio de alguno temporal previo, de duración anual<sup>8</sup>–, cuya finalidad estriba en fomentar la inserción social de los desempleados. De ahí que se haya hablado de la introducción de un tercer nivel en la protección por desempleo, complementario del no contributivo<sup>9</sup>.

La renta activa de inserción se concibe en la norma estatal, pues, como una prestación de carácter asistencial y subsidiario, que viene dado por el requisito de la ausencia de otras rentas del beneficiario. Dicho de otro modo: la falta de rentas derivadas del trabajo no supone automáticamente la prueba de la situación carencial del solicitante en tanto que puede disponer de otro tipo de ingresos con los que atender sus necesidades<sup>10</sup>. Los requisitos se matizan, empero, para favorecer el acceso a la prestación a personas con discapacidad, emigrantes retornados o perso-

<sup>7</sup> El Tribunal Constitucional ha entendido que podría asumir la acción asistencial cuando persiga fines o intereses comunes, pudiendo canalizarse directamente o mediante la concesión de ayudas a entidades dedicadas a labores de asistencia social. Expone los principales contenidos de la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto, a partir de los artículos 139.1 y 149.1.1 de la [Constitución](#), LÓPEZ CUMBRE, L.: «Protección social y comunidades autónomas», *loc. cit.*, págs. 707-709. *Vid.* también, sobre el particular, GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.<sup>a</sup> A.: «Pensiones de Seguridad Social y comunidades autónomas: datos para un estudio», *Parlamento y Constitución*, núm. 4, 2000, págs. 66 y 67, a propósito de la [STC 146/1986](#).

<sup>8</sup> Como los contemplados desde 2000 como medidas excepcionales para mayores de 45 años. Sobre la evolución de los programas anuales de carácter estatal, *vid.* MOLINA NAVARRETE, C.: «Las rentas activas de inserción: un viaje inacabado desde la marginalidad a la centralidad del sistema», *Relaciones Laborales*, núm. 4, 2003. También ROMERO BURILLO, A. M.<sup>a</sup> y MORENO GENÉ, J.: «El nuevo régimen jurídico de la Renta Activa de Inserción (A propósito del Real Decreto 1369/2006, de 14 de noviembre)», *loc. cit.*, págs. 21 y ss., concretan las sucesivas normas que los aprobaron y las diversas etapas en la configuración de la renta activa de inserción, que pueden distinguirse: a) una fase experimental, b) una fase de consolidación, c) una fase de expansión y d) una fase de estabilización y perfeccionamiento.

<sup>9</sup> Su incorporación supuso un reforzamiento de la tendencia de la regulación del desempleo avanzada por las reformas de los años ochenta y noventa del pasado siglo, consistente en la contención del gasto mediante el endurecimiento de los requisitos contributivos, pero compensado con una ampliación de las prestaciones de tipo asistencial. *Vid.* esta valoración en LÓPEZ GANDÍA, J.: «Las prestaciones por desempleo y las rentas de inserción», en Cardona Rubert (coord.), *Empleo y exclusión social: rentas mínimas y otros mecanismos de inserción sociolaboral*, Albacete: Editorial Bomarzo, 2008, pág. 232.

<sup>10</sup> Para el cómputo de las rentas que tenga el solicitante se habrán de aplicar las reglas establecidas por el artículo 2.1 del [Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre](#). El derecho está previsto para mayores de 45 años, demandantes de empleo de larga duración (12 o más meses), sin derechos a prestación (Seguridad Social contributiva) o subsidio de desempleo (Seguridad Social no contributiva) y con rentas por debajo del 75% del salario mínimo interprofesional (SMI) vigente.

nas víctimas de violencia de género o doméstica<sup>11</sup>. La consolidación de la renta de inserción con la promulgación de la norma citada mejoró la situación precedente, criticada por la doctrina, en la que no existía un sistema estatal de renta mínima y, por consiguiente, una red de seguridad en el ámbito de todo el territorio español con garantías uniformes que pudieran luego ser completadas o mejoradas a través de la legislación autonómica.

Volviendo al plano autonómico, para paliar las situaciones de necesidad y riesgo de exclusión las comunidades autónomas han recurrido a una categoría relativamente homogénea, la de renta mínima para la inclusión o inserción social. El proceso para regular estas rentas autonómicas, que se inició en el País Vasco con la aprobación del Decreto 39/1989, de 28 de febrero, que reguló la concesión del ingreso mínimo familiar, por el momento se cierra con el [Decreto 41/2017, de 29 de septiembre](#), que desarrolla la [Ley 4/2017, de 28 de abril](#), por la que se regula la Renta de Ciudadanía de La Rioja, precedido en el último año por la promulgación del [Decreto 163/2017, de 31 de mayo](#), que aprueba el nuevo reglamento de la [Ley 3/2007, de 16 de marzo](#), de Renta Básica de Inserción de la Región de Murcia, y la [Ley 14/2017, de 20 de julio](#), de la renta garantizada de ciudadanía de Cataluña. Ocho comunidades autónomas (País Vasco –2010–, Asturias –2011–, Galicia –2013–, Castilla y León, Andalucía, Extremadura, Madrid –2014– y Navarra –2016–), a las que se han sumado las tres antes mencionadas, han aprobado, pues, a lo largo de esta década disposiciones que renuevan el régimen jurídico aplicable a las rentas mínimas en su territorio, lo que pone de manifiesto que es esta una cuestión que merece en las actuales circunstancias sociales una mayor atención o que necesita una revisión a la vista de la evolución experimentada por el contexto socioeconómico.

La experiencia de las Administraciones en la puesta en práctica de las, llamémoslas así, «normas autonómicas sobre rentas mínimas de primera generación» ha revelado tanto la necesidad de contemplar nuevas situaciones (por ejemplo, la posibilidad de coexistencia de varias unidades económicas de convivencia independiente en un mismo domicilio), como la de modificar sus previsiones para procurar al sistema una mayor eficacia. Si la exclusión social y la pobreza se consideraban fenómenos asociados a la vulnerabilidad que afectaba a colectivos concretos y a la ausencia de rentas, en los últimos años la situación se ha generalizado de forma muy preocupante. Se ha demostrado que hay múltiples factores de exclusión social y desestructuración familiar que provocan la necesidad de esta fórmula de asistencia social. Muy expresiva es la exposición de motivos de la [Ley 9/2007, de 12 de marzo](#), de la Comunidad Valenciana, que alude a los cambios estructurales en el mercado de trabajo, al crecimiento de la sociedad de conocimiento y de las tecnologías de la información y comunicación, al aumento de la longevidad e incremento de las ratios de dependencia, a la diversidad étnica, cultural y religiosa por la inmigración e, incluso, a los cambios estructurales de la familia como fenómenos que se han tenido en cuenta para la gestación de la norma. O la [Ley 18/2008, de 23 de diciembre](#), para la Garantía de Ingresos y

<sup>11</sup> Sobre el trato dispensado a estos colectivos, *vid.* el detallado estudio de ROMERO BURILLO, A. M.<sup>a</sup> y MORENO GENÉ, J.: «El nuevo régimen jurídico de la Renta Activa de Inserción (A propósito del Real Decreto 1369/2006)», *loc. cit.*, págs. 81-107.



para la Inclusión Social del País Vasco, que ha apuntado como motivos para revisar los programas de inclusión social la feminización de la pobreza y la monoparentalidad, la concentración territorial de aquella, las dificultades para la emancipación de los jóvenes o los bajos niveles salariales. Hay, en definitiva, un aumento en el número y en la heterogeneidad de las personas que no pueden cubrir sus necesidades básicas y que necesitan acudir a prestaciones y programas de protección social.

Manifiestan algunas disposiciones la necesidad de implantar un modelo que consiga hacer atractiva la incorporación al mercado laboral incluso para acceder a empleos de bajo nivel salarial o a trabajos temporales o inserciones parciales, cumpliendo con ello las directrices derivadas de la Estrategia Europea de Empleo<sup>12</sup>. Habrá también que atender, por otro lado, a personas que, por diversas razones de salud, circunstancias familiares o sociales, no será razonable pensar que tienen una expectativa de incorporación al mercado de trabajo a medio o largo plazo, por lo que el sistema de protección social debe darles una respuesta diferente y adecuada.

En cuanto a la mecánica del sistema, más allá de declarar la evidente necesidad de simplificar la tramitación, agilizar la resolución de los expedientes y conseguir la inmediatez en la percepción de la prestación (expresada, por ejemplo, por la [Ley 9/2014, de 1 de octubre](#), que regula la Renta Básica Extremeña de Inserción), cuestión esta que excede del análisis que nos proponemos realizar aquí, se anuncia la necesidad de que la vinculación entre percepción de la renta mínima y seguimiento de un programa de inclusión personalizado no sea excesivamente rígida, así como que este último no se devalúe y considere exclusivamente un mero trámite de control. También se alude a la necesidad de intensificar la participación activa de los titulares de la renta en los procesos de inserción, reforzando las medidas de inserción laboral. En ello pone el acento, por ejemplo, la exposición de motivos de la [Ley 10/2013, de 27 de noviembre](#), de inclusión social de Galicia, señalando que deben equilibrarse tres aspectos: el acceso a los ingresos mínimos; el derecho a un acompañamiento y apoyo profesional y financiero para adquirir nuevas capacidades y cualificaciones, y el derecho, unido a la responsabilidad individual, de no permanecer en una situación de dependencia crónica de las prestaciones públicas.

En definitiva, determinar cuál es la situación actual de las rentas mínimas en nuestro país obliga a examinar, al menos, el texto de las diecisiete leyes o decretos autonómicos que regulan los principales aspectos de aquellas prestaciones y sus correspondientes reglamentos de desarrollo<sup>13</sup>. En estas normas los programas autonómicos se han designado con denominaciones varia-

<sup>12</sup> Muy expresivas de estas nuevas necesidades y soluciones son la exposición de motivos de la [Ley 18/2008, de 23 de diciembre](#), para la Garantía de Ingresos y la Inclusión Social del País Vasco, y de la [Ley 10/2013, de 27 de noviembre](#), de inclusión social de Galicia. También alude al nuevo perfil de la pobreza y a la necesidad de atender fenómenos de exclusión social coyuntural, como lo es la precariedad en el trabajo, estableciendo un sistema de compatibilidad con el trabajo a tiempo parcial la [Ley 4/2017](#), de Renta de Ciudadanía de La Rioja.

<sup>13</sup> Para este estudio se han analizado las disposiciones siguientes: el [Decreto 2/1999, de 12 de enero](#), que regula el Programa de Solidaridad de los andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía, cuyo

das, que anuncian su diversidad en cuanto a los objetivos, los requisitos de los beneficiarios y el contenido de las prestaciones. Esa diversidad se explica por las diferentes realidades sociales y económicas a las que se aplicará cada concreta norma en el momento de promulgarse, así como a las distintas sensibilidades políticas y disponibilidades presupuestarias. Pero provoca un problema no menor: la situación que a una persona le permitiría acceder a la prestación en un determinado territorio, sin embargo, puede limitar su derecho a la protección social en otro<sup>14</sup>.

La doctrina ha destacado las dificultades que plantea esa heterogeneidad normativa y la descoordinación entre las distintas regulaciones autonómicas. En ese sentido, se ha postulado, por ejemplo, la conveniencia de que las rentas mínimas autonómicas tuvieran un carácter complementario y/o subsidiario del sistema estatal, centrándose en aquellos colectivos con especiales

artículo 6 establece el ingreso mínimo de solidaridad; así como el más reciente **Decreto-Ley 8/2014, de 10 de junio**, sobre medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía; el **Decreto 57/1994, de 23 de marzo**, que regula el Ingreso Aragonés de Inserción, en desarrollo de la **Ley 1/1993, de 19 de febrero**; la **Ley 4/2005, de 28 de octubre**, del Salario Social Básico de Asturias, y el **Decreto 29/2011, de 13 de abril**, que aprueba su Reglamento; el **Decreto 117/2001, de 28 de septiembre**, que regula la Renta Mínima de Inserción para las Illes Balears; la **Ley 1/2007, de 17 de enero**, de Prestación Canaria de Inserción, y el **Decreto 136/2007, de 24 de mayo**, que aprueba su Reglamento; la **Ley 2/2007, de 27 de marzo**, de Derechos y Servicios Sociales de Cantabria, que dedica los artículos 28 y siguientes a la Renta Social Básica; la **Ley 14/2010, de 16 de diciembre**, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, que contempla la renta básica (art. 38), y el aún vigente **Decreto 179/2002, de 17 de diciembre**, que ofrece el desarrollo del Ingreso Mínimo de Solidaridad, ayudas de emergencia social y prestaciones económicas a favor de colectivos desfavorecidos y de la colaboración y cooperación en materia de servicios sociales para Castilla-La Mancha; el **Decreto Legislativo 1/2014, de 27 de febrero**, que aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León; la **Ley 14/2017, de 20 de julio**, de la renta garantizada de ciudadanía de Cataluña; la **Ley 9/2014, de 1 de octubre**, que regula la Renta Básica Extremeña de Inserción, cuyo Reglamento aprobó el **Decreto 142/2013, de 30 de julio**, aún vigente en lo que no se oponga o contradiga a la ley; la **Ley 10/2013, de 27 de noviembre**, de inclusión social de Galicia, que destina su título I al régimen de la renta de Inclusión Social; la **Ley 15/2001, de 27 de diciembre**, de Renta Mínima de Inserción de Madrid, y su Reglamento aprobado por el **Decreto 126/2014, de 20 de noviembre**; la **Ley 3/2007, de 16 de marzo**, de Renta Básica de Inserción de la Región de Murcia, con nuevo reglamento en el **Decreto 163/2017 de 31 de mayo**; la **Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre**, que regula los derechos a la inclusión social y a la renta garantizada en Navarra; la **Ley 18/2008, de 23 de diciembre**, para la Garantía de Ingresos e Inclusión Social del País Vasco, junto con el desarrollo contenido en el **Decreto 147/2010, de 25 de mayo**, sobre la Renta de Garantía de Ingresos; la **Ley 4/2017, de 28 de abril**, y el **Decreto 41/2017, de 29 de septiembre**, que regulan la Renta de Ciudadanía de La Rioja, y, finalmente, la **Ley 9/2007, de 12 de marzo**, de Renta Garantizada de Ciudadanía de la Comunitat Valenciana, desarrollada por el **Decreto 93/2008, de 4 de julio**. Sin olvidar la existencia de las normas propias con que cuentan las dos ciudades autónomas: **Reglamento del Ingreso Mínimo de Inserción Social (IMIS) de la Ciudad Autónoma de Ceuta, de 25 de octubre de 2010** (BOCE de 2 de noviembre de 2010); y **Reglamento regulador de Medidas para la Inclusión Social (BOME de 27 de agosto de 2002) modificado por Decreto de 18 de mayo de 2009 (BOME de 29 de mayo de 2009)**, que establecen el derecho al Ingreso Melillense de Integración Social y su cuantía.

<sup>14</sup> Se refiere a esta realidad, calificando a las rentas mínimas de inserción como un derecho cada vez más restrictivo y desigual, el *Informe 2014. Pobreza y trabajadores pobres en España* de la Fundación 1.º de Mayo, pág. 17, disponible en <<http://www.fsc.ccoo.es/19706da04a0f885689aeb78454aa158f000050.pdf>> (consultada el 11 de octubre de 2017).

dificultades de inserción social de acuerdo con la realidad de cada comunidad autónoma<sup>15</sup>. Pero seguramente lo que se requiere es una intervención de carácter general y mayor calado. La vía podría ser, como también se ha sugerido, la configuración de la renta mínima garantizada como una técnica de ayuda de nuevo tipo dentro del sistema de Seguridad Social y, en definitiva, como un nuevo derecho social de la ciudadanía<sup>16</sup>.

Ciertamente, si continuamos considerando a las prestaciones por rentas mínimas como integradas dentro de la asistencia social «externa» a aquel sistema, nos encontramos con el límite que representa para la actuación estatal la atribución constitucional de competencias a las comunidades autónomas (art. 148.1.20.<sup>a</sup>). Sin perjuicio de que esa atribución de competencias exclusivas no debe confundirse con «competencias excluyentes»<sup>17</sup>. Por lo cual, bien podría el Estado aprobar una ley que, respetando los espacios para la intervención autonómica, configurase un sistema integrado en el que abordase el fenómeno de la pobreza y el riesgo de exclusión social desde una perspectiva global, coordinando las regulaciones y actuaciones de los distintos poderes públicos e, incluso, de los agentes privados implicados. Después de todo, ya existe una experiencia de la que partir, aprovechando sus fortalezas y combatiendo las debilidades que su puesta en práctica ha revelado: la de la [Ley 39/2006, de 14 de diciembre](#), de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Esta norma ha dado el protagonismo en la puesta en práctica del sistema a las comunidades autónomas, pero una vez que la regulación «básica» ha sido asignada al legislador estatal. Como se recordará, el título competencial que invoca la [Ley 39/2006](#), disposición final 8.<sup>a</sup>, para el legislador estatal es el artículo 149.1.1 de la [CE](#); esto es, «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos». Y cierta uniformidad en la regulación de las rentas mínimas sería deseable, al menos en ese nivel, por la especial trascendencia que tienen, como antes se apuntó, para garantizar a una parte de la población el disfrute de los derechos básicos de los que sin ellas estaría privada.

<sup>15</sup> En este sentido, *vid.* ROMERO BURILLO, A. M.<sup>a</sup> y MORENO GENÉ, J.: «El nuevo régimen jurídico de la Renta Activa de Inserción (A propósito del Real Decreto 1369/2006, de 14 de noviembre)», *loc. cit.*, pág. 29.

<sup>16</sup> *Vid.*, en este sentido, MONEREO PÉREZ, J. L. y MOLINA NAVARRETE, C.: *El derecho a la renta de inserción. Estudio de su régimen jurídico*, Granada: Editorial Comares, 1999, págs. 193-203.

<sup>17</sup> Como puso de relieve MONEREO PÉREZ, J. L.: «Competencias autonómicas en asistencia social y servicios sociales», *Temas Laborales*, núm. 100, 2009, págs. 296 y 297, recordando lo apuntado por la [STC 146/1986, de 25 de noviembre](#). En esta sentencia, al resolver un conflicto de competencia en materia de asistencia social promovido por el Gobierno de la comunidad autónoma de Galicia contra el Gobierno de la nación, el Alto Tribunal señaló que «las competencias exclusivas no pueden entenderse en un sentido estricto de exclusión de actuación en el campo de lo social, ni de otros entes públicos –tal como sucede en particular con los entes locales–, ni por parte de entidades privadas (...), ni tampoco por parte del Estado, respecto de aquellos problemas específicos que requieran para su adecuado estudio y tratamiento un ámbito más amplio que el de la comunidad autónoma y que presupongan en su concepción, e incluso en su gestión, un ámbito supracomunitario, que puede corresponder al Estado».

Queda solo por comentar, antes de pasar a examinar con detalle las diferentes disposiciones, que determinadas normas autonómicas, especialmente entre las de «segunda generación», enuncian los principios informadores en que se fundamentan, algunos de los cuales explican las nuevas reglas<sup>18</sup>: los de igualdad y equidad, universalidad, solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, carácter de renta familiar, responsabilidad pública, estabilidad, atención individualizada, participación de los destinatarios y perspectiva de género.

## 2. REQUISITOS DE LOS TITULARES Y BENEFICIARIOS

Son destinatarios de la renta garantizada, con carácter general, tanto el titular como los beneficiarios, esto es, las personas que formen parte de su grupo familiar o de convivencia. Así, se considerará en el expediente tanto a la persona solicitante, si viviera sola, como a quienes habiten con ella en una misma vivienda o alojamiento, ya sea por unión matrimonial o unión de hecho, por parentesco de consanguinidad o afinidad, por tutela o acogimiento familiar<sup>19</sup>. En general, cada unidad familiar solo puede dar derecho a una renta garantizada de ciudadanía, por lo que si hay más de una persona que reúna las condiciones para ser el titular se establece, por ejemplo, que tiene preferencia para el acceso a ella la que no cuente con ningún tipo de ingreso económico, lo tenga más bajo u ostente la potestad parental (art. 5.3 [Ley de Cataluña](#)). Cuando en una unidad de convivencia existan personas que tengan a su cargo hijos menores de edad no emancipados, así como menores en acogimiento familiar o tutela, podrán constituir una unidad de convivencia independiente. Aunque esa coexistencia en un mismo alojamiento podrá reducir proporcionalmente, aunque no existan vínculos de parentesco entre las diferentes unidades, el importe mensual de la prestación que se reconozca a cada una de ellas (por todas, arts. 7.2 y 10.5 [Ley de Madrid](#)).

Se dejan al margen, lógicamente, la simple vecindad compartida (art. 6.1 [Ley de Cataluña](#)) y la convivencia por razones de amistad o conveniencia (art. 5.2 [Ley de La Rioja](#)). También se excluye como unidades de convivencia o miembros de las mismas a quienes residan en centros

<sup>18</sup> *Vid.* esos principios enunciados en el [texto refundido de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León](#) (art. 3). A los que añade la [Ley para la Garantía de Ingresos y la Inclusión Social del País Vasco](#) (art. 3) el de rentabilización del empleo, calidad y optimización de recursos y coordinación. La [Ley de inclusión social de Galicia](#) (art. 5) se refiere también a la integración, coordinación y transversalidad, reequilibrio territorial, diálogo social y diálogo civil, así como a la responsabilidad empresarial como principios generales de aplicación e interpretación que presidirán las actuaciones que se desarrollen desde las Administraciones públicas para la aplicación de las medidas que contempla. Con menor desarrollo, *vid.* también la [Ley de Servicios Sociales de Cantabria](#) (art. 10).

<sup>19</sup> Así, entre otras muchas, en la [Ley de Renta Mínima de Inserción de Madrid](#) (art. 7.1) que contempla el parentesco por consanguinidad y afinidad hasta el cuarto y segundo grado respectivamente. La [Ley de la renta garantizada de Cataluña](#) (art. 6), por su parte, lo extiende en todo caso solo hasta el segundo grado, aunque se admite que el órgano de gestión autorice motivadamente la consideración de personas con un grado de parentesco más alejado. A lazos de parentesco por consanguinidad o adopción hasta el segundo grado alude también el [Decreto que regula el Programa de Solidaridad de los andaluces](#) [art. 3.1 b)].

colectivos de titularidad pública de estancia permanente<sup>20</sup>, con la excepción de las mujeres víctimas de violencia de género<sup>21</sup>. A efectos del reconocimiento de la prestación en algún caso se exige que la unidad de convivencia esté constituida con cierta antelación<sup>22</sup>, requisito que ha experimentado una evolución puesto que ha sido suprimido en otras comunidades autónomas que también lo incluían previamente en sus normas<sup>23</sup>. Por otra parte, se contemplan diversas razones que excusan de acreditar ese tiempo previo: por ejemplo, tener a cargo menores de edad, o que se haya constituido una nueva unidad de convivencia por razones diversas, como la separación, divorcio o nulidad matrimonial o disolución de la unión de hecho o fallecimiento de un miembro de la pareja, entre otras<sup>24</sup>.

En definitiva, hay reglas bien distintas según la normativa autonómica que deba aplicarse, y esa diversidad de trato según comunidades en función del número de miembros y grados de parentesco ha sido señalada como una causa que podría provocar un «turismo» prestacional o bien crear una barrera desigual para unidades verdaderamente necesitadas<sup>25</sup>.

Antes de pasar a examinar los diferentes requisitos, debe advertirse que, como cláusula de cierre, es habitual que se recoja en algunas normas la posibilidad de que excepcionalmente, aun

<sup>20</sup> Así lo expresa la [Ley de Renta Mínima de Inserción de Madrid](#) (art. 7.1). También la [Ley de Servicios Sociales de Cantabria](#) dispone que no podrán ser titulares de la prestación o integrantes de la unidad perceptora las personas usuarias con carácter permanente de un servicio residencial de carácter social o sociosanitario en plaza financiada con fondos públicos o las personas internas en establecimientos penitenciarios (art. 29.4).

<sup>21</sup> Señala la [Ley de la renta garantizada de ciudadanía de Cataluña](#) que las mujeres que tienen legalmente reconocida la condición de víctima de violencia machista en el ámbito del hogar adquieren automáticamente la titularidad de la prestación, siempre que tengan derecho a la misma (art. 5.4).

<sup>22</sup> Establece el artículo 6.1 c) de la [Ley de Renta Mínima de Inserción de Madrid](#) que la unidad familiar deberá haberse constituido al menos seis meses inmediatamente antes de la fecha de presentación de la solicitud.

<sup>23</sup> Se observa esta evolución en Cataluña, donde la nueva [Ley de la renta garantizada de ciudadanía](#) no requiere ningún tiempo previo, en tanto que la precedente Ley de Renta Mínima de Inserción de Cataluña exigía a la unidad que se hubiesen constituido como hogar independiente como mínimo un año antes, aunque eximía de tal requisito a quienes tuviesen menores o personas con discapacidad a su cargo [art. 6.1 c)]. También en Andalucía, pues actualmente el artículo 3 del [Decreto 2/1999](#) no lo incluye, en tanto que la redacción original exigía que la unidad estuviese constituida de forma estable con un año de antelación a la fecha de la presentación de la solicitud, salvo en los casos de matrimonio, nacimiento de hijo o adopción y ruptura familiar suficientemente acreditada.

<sup>24</sup> Son estos los supuestos contemplados por el [Decreto 147/2010](#), que desarrolla la Ley de Garantía de Ingresos en el País Vasco, junto con otros como la constitución de una nueva unidad de convivencia por ingreso definitivo en un servicio residencial de carácter social, sanitario, sociosanitario o penitenciario de los padres, tutores o representantes legales; o por haberse visto obligadas a abandonar el domicilio habitual por maltrato doméstico, o quienes constituyen una nueva unidad de convivencia formada por personas beneficiarias de pensiones contributivas o no contributivas de vejez, invalidez o viudedad, junto con su cónyuge o pareja de hecho y las personas que dependan económicamente de ellas (art. 9.1).

<sup>25</sup> *Id.* ÁLVAREZ CUESTA, H.: «Lagunas y puentes en la protección de las rentas de inserción autonómicas», en VV. AA. (AEDTSS, coord.), *Los nuevos marcos de relaciones laborales en el renovado Estado de las Autonomías*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2011, pág. 849.

no cumpliéndolos, por causas objetivas justificadas en el expediente administrativo sean beneficiarias de la prestación de renta mínima aquellas unidades de convivencia en las que concurran circunstancias que las coloquen en una situación de extrema necesidad, exigiéndose para ello que la resolución de concesión esté suficientemente motivada<sup>26</sup>. No podrá exceptuarse en ningún caso, no obstante, la exigencia de residencia permanente en la comunidad autónoma a la que se solicita el acceso a la renta mínima, ni la mayoría de edad si no existiera emancipación.

Algún estudio ha destacado el perfil dominante de los beneficiarios de estos programas, indicando que se trata en su mayoría de personas entre los 25 y los 45 años, con un nivel educativo muy bajo que generalmente no supera los estudios primarios, y poniendo de manifiesto el cambio que se aprecia en los últimos años, con una tendencia ascendente de mejora del nivel formativo de los solicitantes de las ayudas. Por lo que se refiere a la población emigrante, no se observa una tendencia que favorezca su acceso y participación en los programas, pues en la mayoría de los casos los solicitantes eran personas solas cuya situación de irregularidad les hacía no reunir las condiciones necesarias, aunque esta tendencia se invirtió por los procesos de regularización de la población inmigrante<sup>27</sup>.

También se han intentado sistematizar los tipos de situaciones de exclusión social que tratarían de evitar las prestaciones de renta mínima. Así, se había ofrecido la siguiente clasificación:

- a) Incapacidad de trabajar por no tener reconocido un grado de discapacidad de al menos el 65 %.
- b) Circunstancias no catalogables como discapacidad pero que impiden el acceso al empleo ordinario por acumulación de problemas personales o sociales (marginalidad) o de salud (enfermedades crónicas, drogodependencia, alcoholismo), así como grupos no integrados cuyas condiciones de vida les limitan profundamente para su incorporación al trabajo (chabolismo, familias multiproblemáticas).

<sup>26</sup> Para la concreción de esas circunstancias se remite a su desarrollo reglamentario la [Ley de Renta Mínima de Inserción de Madrid](#) (art. 6.2). Cláusulas con el mismo propósito de exonerar del cumplimiento de uno o varios requisitos por causas debidamente justificadas y motivadas se recogen también, entre otras muchas normas autonómicas, en el [Decreto que regula la Renta Mínima de Inserción en Illes Balears](#) (art. 6), la [Ley de Prestación Canaria de Inserción](#) (art. 7) o en la [Ley de la renta garantizada de ciudadanía de Cataluña](#) (art. 7.3).

<sup>27</sup> En síntesis, ese es el balance que ofrece LALAGUNA HOLZWARH, E.: «Titulares de las rentas mínimas de inserción: perfil de sus beneficiarios y requisitos para su concesión», en VV. AA. (Cardona Rubert, M.ª B., coord.), *Empleo y exclusión social: rentas mínimas y otros mecanismos de inserción sociolaboral*, Albacete: Editorial Bomarzo, 2008, págs. 217 y 218. También destaca que los hogares cuyo cabeza de familia es un hombre han sido más beneficiados por los programas de inserción laboral que los encabezados por una mujer, en gran medida porque la mayoría de los puestos de trabajo adscritos a los programas estaban orientados al sexo masculino. También se aprecian mayores dificultades para seguir en el programa de las mujeres casadas frente a las no casadas, seguramente por el cuidado de menores y ancianos a su cargo, así como por su menor experiencia laboral.

- c) Parados que no acceden a las prestaciones por desempleo por falta de cotización suficiente o que las han agotado ya y que por su baja cualificación, falta de adaptabilidad o inexperiencia, tienen grandes dificultades para el acceso al empleo<sup>28</sup>.

En la actualidad, puede afirmarse que, más allá de los mencionados grupos, la tendencia de las normas autonómicas reformadas ha sido expansiva, contemplando nuevas situaciones. El elenco se amplía considerando, por un lado, la realidad de quienes están en España en situación irregular, pero con residencia efectiva desde hace tiempo; por otro, extendiendo el acceso a las rentas complementarias a esa nueva categoría de «trabajadores pobres», al inicio comentada, con retribuciones insuficientes, por debajo de la cuantía de la renta mínima básica.

## 2.1. CARENCIA O INSUFICIENCIA DE RECURSOS ECONÓMICOS

Obviamente, el principal requisito para acceder a las rentas mínimas garantizadas es la ausencia o insuficiencia de rentas o bienes personales, o de la unidad de convivencia, para hacer frente a las necesidades básicas de la vida. Ello porque no se puedan obtener del trabajo, del desarrollo de una actividad económica, de pensiones y prestaciones de sistemas públicos de protección social o de otras posibles fuentes de ingresos. Todas las disposiciones ponen de manifiesto que aquellas tienen carácter subsidiario respecto a otros sistemas de protección pública. En relación con ello, las normas autonómicas exigen que cualquier miembro de la unidad familiar o de convivencia que pudiera tener derecho a una prestación pública la haya solicitado ante el organismo correspondiente o haya agotado su percepción, sin perjuicio de los supuestos de complementariedad<sup>29</sup>. A lo que varias disposiciones añaden el requisito de ejercer las acciones legales para el establecimiento y pago de pensiones por alimentos y/o compensatorias, u otros créditos<sup>30</sup>; aunque no se denegará la prestación cuando se dé una situación de violencia de género o doméstica, con

<sup>28</sup> A estos grupos se refieren ALONSO SECO, J. M. y GONZALO GONZÁLEZ, B.: *La asistencia social y los servicios sociales en España*, Madrid: Ministerio de la Presidencia-Boletín Oficial del Estado, 2000, pág. 438, apoyándose para establecerlos en la Memoria de 1995 sobre la situación socioeconómica y laboral del Consejo Económico y Social de España. Otra propuesta es la de LALAGUNA HOLZWARTH, E.: «Titulares de las rentas mínimas de inserción: perfil de sus beneficiarios y requisitos para su concesión», *loc. cit.*, pág. 215, en la que se señala que los destinatarios serían principalmente desempleados de larga duración, trabajadores autónomos sin prestación, personas ajenas al mercado laboral por circunstancias personales o familiares y personas con discapacidad que no alcancen en el reconocimiento oficial un grado del 65%; en definitiva, sujetos con edad y capacidad para trabajar situados en el umbral de la pobreza.

<sup>29</sup> Por todas, de nuevo *vid.* el texto refundido de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León [art. 11.1 c)], la Ley que regula la Renta Básica Extremeña de Inserción [art. 8.2 d)] y la Ley de Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid [art. 6.1 e)].

<sup>30</sup> Ambos requisitos se contemplan, entre otras, en la Ley Foral que regula los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada en Navarra [art. 5 d)]. *Vid.* también la Ley de Renta Garantizada de Ciudadanía de la Comunitat Valenciana [art. 14 j)] y la Ley de renta garantizada de ciudadanía de Cataluña [art. 7.2 d)].

riesgo para la integridad física de la persona o personas de la unidad de convivencia, o en caso de relaciones familiares inexistentes derivadas de procesos de exclusión social<sup>31</sup>. Más ampliamente, se establece la obligación de reclamar cualquier derecho y ejercitar las acciones pertinentes para el cobro de aquellos créditos que pudieran corresponderles, y de los que se tenga conocimiento, ya sea en virtud de título legal o convencional<sup>32</sup>.

Con la misma lógica, es frecuente la referencia a que la persona solicitante no debe residir en centros que pertenezcan a instituciones o entidades que por sus normas de organización estén obligadas a prestarle, como miembro o usuario, la asistencia necesaria para atender sus necesidades básicas de subsistencia<sup>33</sup>; admitiéndose algunas excepciones, como los centros de acogida de las víctimas de violencia de género o las viviendas o residencias de apoyo a indomiciliados y transeúntes<sup>34</sup>.

La doctrina ha puesto de manifiesto el carácter selectivo de estas rentas públicas por condicionarse su concesión a la constatación de un nivel de ingresos que demuestre la existencia de una situación de pobreza severa del solicitante<sup>35</sup>, aunque esta afirmación seguramente debe ahora matizarse al haberse extendido los supuestos en que las normas autonómicas han visto la necesidad de regular la figura de la renta complementaria, prevista para aquellos casos en que se puede estar desarrollando una actividad laboral en condiciones en que las retribuciones proporcionan un bajo nivel de ingresos<sup>36</sup>.

Cada comunidad autónoma define el requisito de insuficiencia de recursos económicos recurriendo a diferentes fórmulas. Por ejemplo, por la no obtención en el periodo de los doce meses precedentes a la solicitud del equivalente a la cuantía vigente de la pensión no contributiva de

<sup>31</sup> Vid. el [Reglamento de la Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia](#) (art. 10.2).

<sup>32</sup> Vid. el [Decreto que regula el Ingreso Aragonés de Inserción](#) [art. 4 g)] y, en similares términos, la [Ley de Renta de Ciudadanía de La Rioja](#) [art. 10.1 i)]. También alude, entre otras, a la obligación de hacer valer, durante todo el periodo de duración de la prestación, todo derecho o prestación de contenido económico que le pudiera corresponder a cualquiera de los miembros de la unidad de convivencia la [Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social del País Vasco](#) [art. 19.1 b)].

<sup>33</sup> Por todas, vid. la [Ley que regula la Renta Básica Extremeña de Inserción](#) [art. 10.1 f)] y la [Ley que regula la Prestación Canaria de Inserción](#) (art. 7.1.4.º).

<sup>34</sup> Vid. esta previsión y las excepciones comentadas en el [texto refundido de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León](#) [art. 10 e)].

<sup>35</sup> LALAGUNA HOLZWARH, E.: «Titulares de las rentas mínimas de inserción: perfil de sus beneficiarios y requisitos para su concesión», *loc. cit.*, pág. 208.

<sup>36</sup> El nuevo perfil de la población beneficiaria, consecuencia de la precarización del mercado laboral requiere también una solución específica, como ha manifestado con claridad la exposición de motivos de la [Ley 18/2008, de 23 de diciembre](#), para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social del País Vasco: «que (...) la prestación se conceda, cada vez más, como una ayuda orientada a completar un bajo nivel de ingresos y tenga por destinatarias a personas cuyas dificultades son de naturaleza exclusivamente económica y no precisan, por tanto, de apoyos especializados para la inclusión».



la Seguridad Social en cómputo anual prorrateado a los doce meses<sup>37</sup>, o con relación a la propia cuantía de la Renta Mínima de Inserción que correspondería a cierto periodo<sup>38</sup>. Es habitual que el límite se incremente en un determinado porcentaje de la renta por cada miembro adicional de la unidad de convivencia del solicitante que no sea titular de pensiones públicas<sup>39</sup>.

Las normas determinan mediante extensas, y muchas veces complejas, disposiciones qué recursos de la unidad familiar se computarán a esos efectos, por lo que este análisis no pretende ser exhaustivo en cuanto a las diferentes reglas que en ellas se recogen, sino, simplemente, ofrecer una aproximación a sus rasgos más generales. Acostumbran a considerarse todas las pensiones, subsidios, rentas e ingresos que por cualquier concepto perciban, o tengan derecho a percibir, todos los miembros de la unidad de convivencia<sup>40</sup>. También, tanto los bienes muebles como los inmuebles poseídos por cualquier título jurídico por los miembros de la unidad familiar, cuyas características, valoración, posibilidades de explotación, venta u otras circunstancias análogas indiquen la existencia de medios suficientes superiores al importe de la ayuda económica básica<sup>41</sup>. Una tradicional y generalizada excepción ha sido la propiedad o mera posesión de la vivienda habitual<sup>42</sup>; pero el [texto refundido de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León](#) [art. 12 b)] ha excluido también, razonablemente, otros bienes del cómputo patrimonial, como los muebles o inmuebles que hayan constituido en los años inmediatamente anteriores el medio para desarrollar la actividad laboral del solicitante, los declarados oficialmente en estado de ruina, los terrenos rústicos que no superen cierto valor catastral, los vehículos a motor hasta cierta cantidad (superior en el caso de los adaptados para personas con discapacidad) y los productos financieros de difícil o imposible realización por causas ajenas a sus titulares.

<sup>37</sup> Esta previsión se recoge en la [Ley de Renta Mínima de Inserción de Madrid](#) (art. 8.2). Se matiza luego el requisito incrementando la cuantía en un 25% por la segunda persona que forme parte de la unidad de convivencia y en un 15% por cada miembro adicional.

<sup>38</sup> Los tres meses precedentes en la [Ley de Prestación Canaria de Inserción](#) (art. 7.2.º). Toman como referencia seis meses el [Decreto que regula el Programa de Solidaridad en Andalucía](#) [art. 2 c)] y la [Ley de la renta garantizada de ciudadanía de Cataluña](#) [art. 7.1 d)].

<sup>39</sup> Por ejemplo, la [Ley de Renta Mínima de Inserción de Madrid](#) (art. 8.2) establece un incremento del límite de recursos para acceder a la renta mínima de inserción en un 25% por la segunda persona que forme parte de la unidad de convivencia del solicitante y en un 15% por cada miembro adicional. Cuando alguna de esas personas sea titular de una pensión pública, esta se computará por el 70% de la pensión no contributiva a los efectos de calcular si, aun así, el solicitante tiene derecho a la renta mínima.

<sup>40</sup> Por todas, *vid.* el [Decreto 2/1999](#), que regula el Programa de Solidaridad para la erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía (art. 4.1).

<sup>41</sup> Como establece el artículo 7.2.º b) de la [Ley de Prestación Canaria de Inserción](#). *Vid.* también el [Decreto que regula el Programa en Andalucía](#) (art. 4.3) y la [Ley de Cataluña](#) [art. 7.2 e)].

<sup>42</sup> Excepción que recogen, entre otras, la [Ley de Prestación Canaria de Inserción](#) [art. 7.2.º b)], el [Decreto que regula el Programa de Solidaridad en Andalucía](#) (art. 4.3) y la [Ley de la renta garantizada de la ciudadanía de Cataluña](#) [art. 7.2 e)]. Precisa que también excluye el ajuar de la vivienda habitual, en lo que ambos no alcancen carácter suntuario, el [texto refundido de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León](#) [art. 12 b)].

Por el contrario, no se computarán a los efectos de determinar el cumplimiento del requisito de carencia de recursos económicos, los siguientes: las cantidades recibidas en concepto de ayudas sociales de carácter finalista no periódicas o las concedidas para paliar situaciones de emergencia social; las subvenciones periódicas que se perciban en materia de vivienda, las becas de formación, estudios y similares; algunas prestaciones del sistema de Seguridad Social, como las percibidas por hijo a cargo, las no contributivas por invalidez, el complemento de tercera persona, u otras hasta el límite de la cuantía de ayuda económica básica que correspondería a la unidad de convivencia por la renta mínima autonómica<sup>43</sup>, entre otras<sup>44</sup>.

Volviendo sobre un asunto antes planteado, por la creciente precariedad del mercado de trabajo y el aumento de los puestos de bajo nivel salarial, algunas de las normas examinadas señalan que no se tendrán en cuenta los ingresos procedentes de actividades laborales desarrolladas con carácter temporal cuando las retribuciones totales no superen cierto importe<sup>45</sup>, o cuando procedan de contratos eventuales de muy corta duración<sup>46</sup>. Ello, seguramente, para no desincentivar a los perceptores de la renta mínima a que busquen activamente empleo. En esa línea, alguna norma declara «implantar un modelo que, considerando el empleo como la mejor vía de inclusión, consiga hacer atractiva la incorporación al mercado laboral incluso para acceder a un empleo de bajo nivel salarial, en cumplimiento, por otra parte, de las directrices que en materia de cohesión social y acceso al mercado de trabajo se derivan de la Estrategia Europea de Empleo» (exposición de motivos de la [Ley 18/2008](#), de Garantía de Ingresos e Inclusión Social del País Vasco)<sup>47</sup>.

Una causa por la que alguna norma establece que no se concederá la renta mínima es que el solicitante haya cesado voluntariamente en su actividad laboral<sup>48</sup> o rechazado una oferta de

<sup>43</sup> Excluye todas las mencionadas, entre otras muchas, la [Ley Canaria](#) (art. 8).

<sup>44</sup> Tampoco las prestaciones económicas del sistema de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, los ingresos procedentes de cursos de formación y de los contratos de formación para jóvenes, las prestaciones económicas de pago único por nacimiento o adopción de hijo, la retribución por acogimiento en familia extensa de menores en protección. Ni los importes abonados a otras unidades familiares en concepto de pensiones alimenticias o compensatorias, siempre que dicha cuantía se encuentre debidamente acreditada (art. 12.5 del [Reglamento de Renta Básica de inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia](#)).

<sup>45</sup> Así, el [texto refundido de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León](#) [art. 12 a) 11.º], que excluye del cómputo los ingresos laborales por actividades desarrolladas dentro de un plazo de seis meses y cuyas retribuciones totales sean inferiores a 426 euros. La exclusión se mantendrá durante un periodo máximo de veinticuatro meses, pudiéndose prorrogar mediante informe técnico.

<sup>46</sup> Treinta y un días, en el caso del [Reglamento de la Renta Básica de Inserción de la Región de Murcia](#) (art. 13). El [Reglamento del Salario Social Básico en Asturias](#) (art. 13), por su parte, señala que no se valorarán los rendimientos del trabajo por cuenta ajena cuando procedan de contratos cuya duración sea igual o inferior a treinta días ni los que siendo de duración superior tengan una retribución que no sobrepase la cuantía mensual del Salario Social Básico.

<sup>47</sup> El artículo 20 de esta norma señala que, con el fin de reforzar el estímulo al empleo, quedarán temporalmente excluidos del cómputo de los recursos económicos determinados porcentajes de ingresos procedentes del trabajo por cuenta propia o ajena correspondiente al solicitante o a otros miembros de su unidad de convivencia.

<sup>48</sup> Dentro de los doce meses anteriores a la solicitud, según la [Ley de la renta garantizada de ciudadanía de Cataluña](#) (art. 7.2.º), que elimina la restricción contemplada en la precedente Ley de Renta Mínima de Inserción, que también

empleo adecuada a sus capacidades y habilidades<sup>49</sup>, culpabilizándole con ello, de algún modo, de la situación de penuria económica en que se encuentre. Lo que debiera matizarse, requiriendo una valoración de las causas de aquellas decisiones, por ejemplo, dejando al margen los casos en que el cese voluntario se haya producido por la vía del [artículo 50 del Estatuto de los Trabajadores](#); esto es, en hipótesis de incumplimiento grave y culpable de las obligaciones empresariales, máxime cuando, por ejemplo, aquel incumplimiento suponga una lesión de bienes constitucionales como la salud, la dignidad, etc. Teniendo en cuenta que pudiera ocurrir también que la oferta de empleo, más allá de adaptarse a sus condiciones profesionales, no sea apropiada por el lugar y los términos en que se produce, a las circunstancias personales o responsabilidades familiares que pueda tener el solicitante. En la misma línea, sería preciso dejar un margen para el análisis de las concretas causas concurrentes cuando se recoge como requisito para la concesión de la renta mínima que en el caso de disponer de ingresos derivados del trabajo no se disfrute 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 del servicio social de base referente<sup>50</sup>. Consideramos que este servicio debería tener en cuenta, desde luego, la posible existencia de menores o personas en situación de dependencia que podría explicar aquella reducción.

En relación con lo anterior, hemos apreciado un trato diverso en cuanto a la consideración que merece a las normas autonómicas que la persona solicitante haya sido objeto de un despido. Así, mientras que de unos textos se desprende que se denegará la renta solicitada cuando el afectado por un despido o por otra situación análoga tenga derecho a una indemnización o prestación equivalente [art. 7.2 b) [Ley de Cataluña](#)], otros incluyen entre los recursos no computables las indemnizaciones por despido o cese en la cuantía establecida con carácter obligatorio por el Estatuto de los Trabajadores [art. 19.1 c) [Reglamento de Asturias](#)].

## 2.2. RESIDENCIA Y EMPADRONAMIENTO

El sistema, por lo que hace referencia al elemento subjetivo de las rentas mínimas, ha caminado de forma progresiva hacia la universalización. De hecho, cada vez son más las normas que declaran instaurar un sistema de derechos de ciudadanía fundamentado, entre otros principios, en el de «universalidad»<sup>51</sup>. Este es, no obstante, un objetivo en el que aún habría que pro-

---

consideraba causa para la denegación que el cese voluntario en trabajo hubiera sido decidido por otro miembro de la unidad familiar.

<sup>49</sup> Ya se produzcan esa baja o ese rechazo en los seis meses anteriores a la formulación de la solicitud de la concesión de la renta mínima o durante la tramitación de la misma. Si la baja o rechazo se produjera mientras se percibe la prestación, será motivo para su pérdida. Así lo afirma la [Ley de Renta Mínima de Inserción de Madrid](#) (art. 8.5).

<sup>50</sup> Así resulta de la lectura conjunta de la [Ley para la Garantía de Ingresos e Inclusión Social del País Vasco](#) [art. 16 f)] y el [Decreto que regula la Renta de Garantía de Ingresos](#) (art. 9.7).

<sup>51</sup> Es el caso de la [Ley de los Servicios Sociales de Cantabria](#) (art. 10.1), el [texto refundido de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León](#) (art. 3), la [Ley de la renta garantizada de ciudadanía de Cataluña](#),

fundizar en todos los territorios, pues no se ha conseguido todavía que la protección se dispense a todas las personas que no tienen acceso al sistema contributivo o no contributivo de cobertura de las situaciones de necesidad, aunque ciertamente han avanzado en ese camino las que hemos denominado como «normas de segunda generación sobre rentas garantizadas». En particular, aún quedan fuera de los programas de muchas normas autonómicas –incluidas algunas que enuncian el principio de universalidad– los extranjeros de terceros Estados que, por diversas razones, no cuentan aún con residencia legal en España (*vid. infra* epígrafe 3), por más que, precisamente, su situación es la mayoría de las veces de extrema pobreza.

Se señala, en general, que podrán percibir la renta mínima quienes residan permanentemente en alguno de los municipios de la comunidad autónoma y estén empadronados en él, exigiendo todas las normas un tiempo mínimo previo a la solicitud. Ese tiempo oscila, en la actualidad, entre los seis meses y los dos años<sup>52</sup>. En ocasiones, pudiera sustituirse por una residencia más larga en otro periodo de referencia<sup>53</sup>.

Mientras que algunas comunidades autónomas no parecen admitir excepciones al requisito comentado<sup>54</sup>, la mayoría han considerado que existen causas justificadas por las que carecer de ese tiempo de residencia no debe suponer un obstáculo para la percepción de la renta mínima. Entre

---

la [Ley de Renta Garantizada de Ciudadanía de la Comunitat Valenciana](#) (art. 2) y la [Ley Foral que regula los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada en Navarra](#), que incluso alude a que no se restringe el acceso al derecho a ninguna persona por razón de su situación jurídico-administrativa. Con menor rotundidad, la [Ley para la Garantía de ingresos y para la inclusión Social del País Vasco](#) habla de «facilitar, atendiendo a las disponibilidades, el aumento progresivo de la cobertura (...) en un avance paulatino hacia su mayor universalización» y, en esa línea, la «vocación» de universalidad se proclama luego entre los principios básicos del sistema (art. 3). Principio que también recogen la [Ley de Aragón](#) (art. 2.2) y, aunque no lo enuncian como tal, se acomodan al mismo, las normas aplicables en Asturias e Illes Balears.

<sup>52</sup> Bastan seis meses para el [Decreto de Illes Balears](#) (art. 6). El artículo 6.1 a) de la [Ley de Renta Mínima de Inserción de Madrid](#) establece que ese tiempo no podrá ser inferior al año inmediatamente anterior a la formulación de la solicitud y señalando que reglamentariamente podría incrementarse. Un año exigen también la [Ley](#) y el [Decreto de Aragón](#) (art. 2), el de [Andalucía](#) (art. 2), la [Ley de Extremadura](#) (art. 10.1), la [Ley Canaria](#) (art. 7.1, que lo rebaja al establecer tres años en una redacción anterior), la de [Castilla y León](#) (art. 10) y la de [La Rioja](#) (art. 7), que aluden además a que la residencia sea legal. El periodo exigido se incrementa hasta los dos años en las normas aplicables en [Castilla-La Mancha](#) (art. 8, por remisión al 53 de la Ley 5/1995), Principado de Asturias [art. 9.1 a) de la [Ley](#)], la [Comunitat Valenciana](#) [art. 12.1 b)], [Cataluña](#) (art. 7.1) y [Navarra](#) (art. 5), aunque en el último caso bastará un año cuando en la unidad familiar hubiera menores o personas con discapacidad igual o superior al 65%. En el caso de la [Ley de Renta Básica de la Región de Murcia](#) no basta con los dos años de residencia en esta comunidad, sino que además se exige un mínimo de cinco años de residencia legal en territorio español [art. 7.1 a)].

<sup>53</sup> La [Ley del País Vasco](#) contiene una previsión singular (art. 16) con tres alternativas: tres años de empadronamiento; un año, acreditando al menos cinco de actividad laboral remunerada, exceptuando a los que hubieran recibido una pensión pública, o cinco años continuados dentro de los diez inmediatamente anteriores.

<sup>54</sup> Salvo error en la lectura por nuestra parte, no se recogen excepciones en las normas que regulan el ingreso aragonés de inserción, la [Renta Mínima de Inserción en Illes Balears](#), la [Garantía de Ingresos del País Vasco](#), ni en las más recientes sobre la [Renta Garantizada de Navarra](#) o la [Renta Básica de Inserción de la Región de Murcia](#).

ellas se mencionan las razones de trabajo o análogas, así como la fuerza mayor<sup>55</sup>, la situación de necesidad extrema sobrevenida que, de manera repentina e imprevista, se produzca tras el empadronamiento<sup>56</sup>, o, más ampliamente, la dificultad personal o social determinante de exclusión o riesgo de exclusión que constituya una especial dificultad para su integración en el mercado laboral<sup>57</sup>. Es común excluir esa exigencia para emigrantes retornados<sup>58</sup>, refugiados o personas con solicitud de protección internacional en trámite, o que tengan autorizada su estancia en España por razones humanitarias<sup>59</sup>. También para las víctimas de trata de seres humanos<sup>60</sup>, violencia de género o maltrato doméstico que cambien su domicilio por motivos de seguridad<sup>61</sup>. Igualmente, se ha eximido del requisito a las mujeres que tienen permiso de residencia por reagrupamiento familiar y lo pierden como consecuencia de divorcio o separación<sup>62</sup>. O a quienes procedan de instituciones de protección de menores habiendo sido objeto de tutela o guarda por parte del Gobierno autonómico<sup>63</sup>. Y, finalmente, a personas procedentes de otras comunidades autónomas cuando estén percibiendo efectivamente en ellas una prestación de análoga naturaleza y cambien de residencia efectiva y habitual<sup>64</sup>. Caso singular es el de considerar como residencia efectiva en la comunidad autónoma, a efectos del cumplimiento de este requisito, el tiempo transcurrido en España en establecimientos penitenciarios o en centros de tratamiento terapéutico o rehabilita-

<sup>55</sup> Así, [Decreto de Andalucía](#) [art. 2 b)].

<sup>56</sup> Caso contemplado en la [Ley de Castilla y León](#) (art. 10).

<sup>57</sup> Esta última previsión es propia de la [Ley de Extremadura](#) (art. 10.1). También el [texto refundido de Castilla y León](#) alude a quienes se encuentren en situación de necesidad extrema sobrevenida que, de manera repentina e imprevista, se produzca tras su empadronamiento en un municipio de la comunidad (art. 10).

<sup>58</sup> Así se desprende de la normativa aplicable en Castilla-La Mancha, Galicia, Asturias (que alude a los emigrantes y sus descendientes), [Extremadura](#), Castilla y León, [Cataluña](#) y La Rioja. También en Canarias, aunque ello supeditado a que demuestren la vecindad administrativa en ese territorio durante tres años dentro de los cinco anteriores.

<sup>59</sup> Supuestos que recoge la [Ley de Canarias](#) (art. 7.1). También se refiere a emigrantes retornados, extranjeros refugiados o con solicitud de asilo en trámite o los que tengan autorizada su estancia por razones humanitarias la [Ley de Extremadura](#) (art. 9.1) y, en términos similares, la [Ley de Cantabria](#) (art. 29.2), la [Ley de Galicia](#) (art. 13, que añade a las razones humanitarias las de interés social), la [Ley de Extremadura](#) (art. 10.1), la [Ley de Castilla y León](#) (art. 10), la [Ley de Asturias](#) (art. 7) y la [Ley de La Rioja](#) (art. 7).

<sup>60</sup> Concretamente, se refiere la [Ley de Galicia](#) a las personas víctimas de trata de seres humanos o mujeres extranjeras víctimas de violencia de género que cuenten con autorización de residencia o con un trabajo por circunstancias excepcionales en los términos que establezca la normativa de aplicación en materia de extranjería (art. 13). En esa línea, exime del requisito comentado a las víctimas de violencia de género la recientemente promulgada [Ley de Renta de Ciudadanía de la Rioja](#) (art. 7).

<sup>61</sup> Previsiones recogidas en las normas aplicables en Illes Balears, Canarias, Cantabria, La Rioja, País Vasco, Galicia, Castilla y León, Murcia y Madrid. En el caso de esta última comunidad, el [Decreto 126/2014](#) utiliza la fórmula de considerar para estas víctimas como residencia efectiva en su territorio el tiempo residido en otra comunidad autónoma.

<sup>62</sup> *Vid.* la [Ley de la renta garantizada de ciudadanía de Cataluña](#) [art. 7.1 b)].

<sup>63</sup> *Vid.* la [Ley de Renta de Ciudadanía de La Rioja](#) (art. 7).

<sup>64</sup> Así se recoge en la [Ley de Galicia](#) (art. 13) y en la [Ley de Cantabria](#) [art. 29.2 b)], refiriéndose ambas a la necesaria reciprocidad o convenio específico al respecto para el caso de las personas que procedan de otra comunidad autónoma.

dor<sup>65</sup>. O el de establecer causas justificadas por las que se admiten tiempos de ausencia durante un periodo máximo dentro del exigido como residencia efectiva y continuada<sup>66</sup>.

Alguna autora había puesto de relieve acertadamente la dificultad que encierra, en último término, cumplir el requisito del empadronamiento para quienes carezcan de vivienda alguna, transeúntes o habitantes de infraviviendas, que quedarían, de esta forma, fuera de esta última red social de protección<sup>67</sup>. Por eso debe aplaudirse que la revisión de alguna norma autonómica haya atemperado ya el rigor de esa exigencia, declarando que no lo necesitan las personas sin hogar, siempre que pueda ser acreditada su permanencia en el municipio bajo informe social de los servicios del ayuntamiento, así como informe policial<sup>68</sup>. Causas menos habituales, pero que también han incluido alguna disposición al elenco de motivos justificados para la exención del requisito del empadronamiento y residencia legal previa, son sufrir violencia intragénero o haber tenido la residencia fuera de la comunidad autónoma por motivos formativos o laborales<sup>69</sup>.

### 2.3. EDAD

Otro requisito para la concesión de la renta mínima es la edad del solicitante, aunque se aprecia una evolución hacia una mayor flexibilidad en su exigencia. Existen notables diferencias entre unas normas autonómicas más restrictivas y otras que consideran ya muy variadas razones por las que aquella deja de ser un impedimento, cumplidos los demás requisitos. Lo más frecuente ha sido establecer que el perceptor deberá ser mayor de 25 años y menor de 65 en la fecha de formu-

<sup>65</sup> Recogido en el artículo 7.3 del [Decreto 126/2014, de 20 de noviembre](#), de la Renta Mínima de Inserción de Madrid.

<sup>66</sup> Así, en el [Decreto 163/2017, de 31 de mayo](#), sobre la Renta Básica de Inserción en la Región de Murcia, que considera tales causas las de actividad laboral o ingreso hospitalario (art. 7.2).

<sup>67</sup> Puso de manifiesto esa preocupación ÁLVAREZ CUESTA, H.: «Lagunas y puentes en la protección de las rentas de inserción autonómicas», *loc. cit.*, pág. 846.

<sup>68</sup> Previsión que recoge la [Ley de Prestación Canaria de Inserción](#) (art. 8.1). El [Reglamento de la Prestación Canaria de Inserción](#), por su parte, precisa que exime del cumplimiento de este y otros requisitos a las personas sin hogar, entendiéndose como tales las que estén en situación de exclusión social o riesgo de estarlo, que carezcan de alojamiento estable, adecuado, habitable y adaptado, así como de redes de apoyo personal o familiar [art. 3.3 a)]. También alude a que el Salario Social Básico podrá ser solicitado por los transeúntes en caso de emergencia social, en la [Ley de Asturias](#) (art. 7), situación que se da cuando no dispongan de alojamiento y carezcan de recursos económicos y de medios para obtenerlos. En este caso debe existir, según dispone el reglamento de desarrollo ([Decreto 29/2011](#)), la posibilidad de efectuar el seguimiento de la situación a través de los servicios sociales municipales o de entidades colaboradoras cuya actividad se centre en este colectivo.

<sup>69</sup> Ambos supuestos se encuentran en la [Ley de Prestación Canaria de Inserción](#) (art. 8.1), que define la violencia intragénero con amplitud, como aquella que se da en parejas o exparejas del mismo sexo, casadas o no, con o sin convivencia, pudiendo ser violencia física, psicológica, sexual o económica. En cuanto al segundo supuesto, los motivos formativos o laborales deberán ser acreditados por informe del trabajador social y la residencia fuera de la comunidad autónoma deberá ser por un plazo inferior a tres años.

lación de la solicitud<sup>70</sup>. Ciertamente que en algunas comunidades el límite mínimo se ha reducido a los 24<sup>71</sup>, 23<sup>72</sup> o a los 18<sup>73</sup> y el máximo a los 64<sup>74</sup>. Hay que destacar que la [Ley de Extremadura](#) (art. 9.1) tiene en cuenta las recientes reformas relacionadas con la exigencia gradual de una mayor edad para acceder a la pensión de jubilación, evitando mencionar una concreta y aludiendo al cumplimiento de la que sea la legal. También, que la reciente [Ley de la renta garantizada de ciudadanía de Cataluña](#) ha optado por no establecer una edad máxima (art. 7). En definitiva, las medidas van dirigidas a personas que tienen capacidad para trabajar o recibir una pensión pero que, por diferentes circunstancias, no tienen recursos suficientes para salir del umbral de la pobreza.

Los límites fijados para la edad tienen excepciones cuando concurren en las personas solicitantes ciertas circunstancias. La más tradicional para ambos ha sido tener a cargo menores o personas con discapacidad o bien personas en situación de dependencia<sup>75</sup>; a la que se han sumado en muchas de las «normas de segunda generación» la condición de orfandad absoluta, de víctima de violencia de género o, más ampliamente, de violencia doméstica o machista en el ámbito del hogar<sup>76</sup>, sumándose incluso el caso de haber sufrido violencia intragénero<sup>77</sup>. Como instrumentos

<sup>70</sup> Entre otras, *vid.* la [Ley de Renta Mínima de Inserción de Madrid](#) [art. 6.1 d)], [Decreto que regula el Programa de Solidaridad en Andalucía](#) (art. 3.2), [Ley de inclusión social de Galicia](#), que ha eliminado la referencia de su precedente a la edad máxima (art. 12), [Ley de Renta Básica de Inserción de la Región de Murcia](#) (art. 7.1) o [Ley de Renta Garantizada de Ciudadanía de la Comunitat de Valencia](#) (art. 12).

<sup>71</sup> Es la edad que aparece como requisito más general, aunque con alguna excepción, en la [Ley Foral que regula la Renta Garantizada en Navarra](#) (art. 5).

<sup>72</sup> [Ley de Cantabria](#) (art. 29.1) y [Ley del País Vasco](#) [arts. 16 d) y 9.4 Reglamento]. La nueva [Ley de la renta garantizada de ciudadanía de Cataluña](#) también opta por los 23 [art. 7.1 a)], frente a los 25 que establecía la norma precedente.

<sup>73</sup> Es la edad de referencia, en todo caso, para el [Decreto de Aragón](#) (art. 2).

<sup>74</sup> Caso de la [Ley de Castilla y León](#) (art. 10) y del [Decreto de Castilla-La Mancha](#) (art. 8) por remisión a la actualmente derogada Ley 5/1995.

<sup>75</sup> Disposiciones más restrictivas al contemplar esas situaciones resultan, quizá sin pretenderlo, del [texto refundido de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León](#) [art. 10 b)] y de la [Ley que regula la Renta Básica Extremeña de Inserción](#) (art. 10.1) al aludir a «familiares» a cargo.

<sup>76</sup> Han recogido todas esas causas, con pequeños matices diferenciales, la [Ley del Salario Social Básico de Asturias](#) (art. 7.2), la [Ley de Prestación Canaria de Inserción](#) [apdos. g), h), i) del art. 7.2], la [Ley de inclusión social de Galicia](#) (art. 15), la [Ley para la Garantía de Ingresos del País Vasco](#) (art. 16) y el texto del [Reglamento de la Renta Mínima de Inserción de Madrid](#) (art. 8.1), exigiendo ambas en cuanto al más tradicional de los supuestos arriba indicados que el grado de discapacidad reconocido sea igual o superior al 45%; las mencionadas causas de excepción también se incorporan en la [Ley de la renta garantizada de ciudadanía de Cataluña](#) [art. 7.1 a)], en el [Decreto que regula la Renta Mínima de Inserción en Illes Balears](#) (art. 6.D). Hemos visto recogido solo el relativo al de la orfandad absoluta en la [Ley de Servicios Sociales de Cantabria](#), [Ley de Renta Básica de Inserción de la Región de Murcia](#) (art. 7.1), la [Ley de Renta de Ciudadanía de La Rioja](#) (art. 7) y la [Ley que regula la Renta Básica Extremeña de Inserción](#) (art. 10.1), bastando en esta última que solo uno de los progenitores hubiera fallecido. Por su parte, la [Ley Foral que regula la renta garantizada en Navarra](#) (art. 5) solo reduce la edad mínima a los dieciocho años, o a la condición de menor emancipado, cuando se tenga a cargo menores, sin referirse al supuesto de mayores con discapacidad.

<sup>77</sup> Así lo precisa el [Reglamento de la Prestación Canaria de Inserción](#) [art. 3.3 c)].

para acreditar esas situaciones se mencionan la resolución judicial, orden de protección dictada por el juez o informe del equipo especializado de atención a la mujer víctima de violencia de género y/o conflicto familiar.

También permite reducir la edad de la persona solicitante que haya concluido la estancia en una institución tutelar de la comunidad autónoma<sup>78</sup>, en instituciones de reforma de menores o en instituciones penitenciarias<sup>79</sup>. Son igualmente excepciones al requisito de la edad mínima otras que antes se mencionaron respecto al de la residencia previa, tales como ser víctima de trata de seres humanos<sup>80</sup>, emigrante retornado, refugiado o solicitante de asilo<sup>81</sup>. Justificaría la reducción de la edad, igualmente, haberse emancipado y que los miembros de la familia de origen ingresasen en un centro penitenciario o cualquier otro que cubra sus necesidades de subsistencia<sup>82</sup>. Incluso, bastaría con acreditar que se ha vivido de forma independiente durante algunos años antes de la solicitud de la ayuda, con alta y cotización a la Seguridad Social<sup>83</sup>, o una relación matrimonial o afectiva análoga y permanente, según establece la normativa que regula el Salario Social Básico de Asturias [art. 7.2 [Ley](#) y 6 d) [Reglamento](#)]<sup>84</sup>. El requisito de la edad podrá exceptuarse, además, cuando el joven se encuentre en grave situación de exclusión social<sup>85</sup> o concurren varios factores para la misma (art. 15 [Ley de inclusión social de Galicia](#)). En general, se establece

<sup>78</sup> Ambos supuestos se encuentran en la [Ley del Salario Social Básico de Asturias](#) (art. 7.2), en el [Reglamento de Renta Mínima de Inserción de Madrid](#) (art. 8.2), en el [texto refundido de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León](#) [art. 10 b)] y en la [Ley de Renta Garantizada de Ciudadanía de la Comunitat de Valencia](#) (arts. 12 y 13). En otras normas no parece dispensarse ese trato a las víctimas de violencia, sino tan solo a los casos de tutela previa por parte de la Administración autonómica. En este segundo bloque se encuentran los textos de la [Ley de Prestación Canaria de Inserción](#) [art. 7.2 b)], la [Ley que regula la Renta Básica Extremeña de Inserción](#) (art. 10.1) y la [Ley de Renta Básica de Inserción de la Región de Murcia](#) (art. 7.1). *Vid.* también, en línea con estas últimas disposiciones, lo dispuesto por la [Ley de Renta de Ciudadanía de La Rioja](#) (art. 6). Por su parte, la [Ley Foral que regula la Renta Garantizada en Navarra](#) (art. 5) no aplica lo dispuesto sobre la edad mínima para la solicitud cuando ambos progenitores de la persona solicitante hubieran fallecido o esta procediese de instituciones de protección social.

<sup>79</sup> De nuevo, ambas son causas que recogen la [Ley del Salario Social Básico de Asturias](#) (art. 7.2) y la [Ley de inclusión social de Galicia](#) (art. 15). También alude a las personas en proceso de desinstitucionalización el [Decreto que regula la Renta Mínima de Inserción en Illes Balears](#) (art. 6) y a las que hayan estado sujetas al sistema judicial de reforma en los dos años anteriores a la mayoría de edad, la [Ley de Renta Garantizada de Ciudadanía de la Comunitat de Valencia](#) (art. 12), acreditándose mediante resolución judicial con medida de medio abierto o de internamiento.

<sup>80</sup> Así, en la [Ley de inclusión social de Galicia](#) (art. 15).

<sup>81</sup> *Vid.* la [Ley de Prestación Canaria de Inserción](#) [art. 7.2 e) y f)].

<sup>82</sup> *Vid.* el [texto refundido de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León](#) [art. 10 b)].

<sup>83</sup> Así lo admiten la [Ley que regula la Renta Básica Extremeña de Inserción](#) (art. 10.1) y la [Ley de inclusión social de Galicia](#) (art. 15). Ambas exigen dos años de cotización, pero la segunda requiere uno más de vida en un domicilio independiente. Le basta un año de cotización pero acreditando dos de vida independiente en domicilio distinto al de los progenitores a la [Ley Foral que regula la Renta Garantizada en Navarra](#) (art. 5).

<sup>84</sup> Seis meses de antelación es lo exigido a esa unión en la [Ley para la Garantía de Ingresos y la Inclusión Social del País Vasco](#) (art. 16).

<sup>85</sup> Esta excepción se recoge en la [Ley de Renta Básica de Inserción de la Región de Murcia](#) (art. 7.1).



que los menores de edad en ningún caso podrán ser titulares salvo que se encuentren emancipados o dispongan del beneficio de mayor edad, conforme a la normativa civil aplicable<sup>86</sup>. Aunque alguna norma tampoco requiere la mayoría de edad si se acredita tener a cargo menores o incapacitados<sup>87</sup>, o para el caso de las mujeres embarazadas de edad inferior a 25 años, incluidas las menores, que no vivan en el seno de otra unidad familiar y residan en un hogar independiente<sup>88</sup>.

En cuanto a la edad máxima se admite una superior cuando se haya denegado la pensión de jubilación en su modalidad contributiva<sup>89</sup>, o se carezca de pensión o prestación análoga de ingresos mínimos<sup>90</sup>, o, en general, si los ingresos son inferiores al importe de prestación mensual básica de Renta Mínima de Inserción si además se dieran determinadas circunstancias<sup>91</sup>.

## 2.4. OBLIGACIONES ADICIONALES: EL COMPROMISO CON EL PLAN INDIVIDUAL DE RE/INSERCIÓN

Además de los requisitos hasta ahora analizados, normalmente se exigen para acceder a la Renta Mínima de Inserción otros adicionales, como el de tener escolarizados a los menores que formen parte de la unidad de convivencia en edad de escolarización obligatoria<sup>92</sup>. Previsión singular es la de que se hubiera satisfecho la responsabilidad civil declarada en sentencia, en caso de haber sido condenado por delitos contra la vida o contra la libertad sexual<sup>93</sup>.

<sup>86</sup> Por todas, *vid.* la [Ley de Renta Mínima de Inserción de Madrid](#) [art. 6.1 b) *in fine*]. En algún caso se toma en consideración para el mayor de dieciséis emancipado que tenga una discapacidad igual o superior al 33% y no tenga derecho a pensión pública o ayuda asimilada [*vid.* la [Ley de Prestación Canaria de Inserción](#), art. 7.2 d)].

<sup>87</sup> Es el caso del [Decreto que regula el Ingreso Aragonés de Inserción](#) [art. 2 d)] y el ya mencionado de la [Ley Foral que regula la Renta Garantizada en Navarra](#) (art. 5).

<sup>88</sup> Esta previsión se contempla en la [Ley de Renta Garantizada de Ciudadanía de la Comunitat de Valencia](#) (art. 12).

<sup>89</sup> *Vid.* el [Reglamento de la Renta Mínima de Inserción de Madrid](#) (art. 8.3) y la [Ley de Prestación Canaria de Inserción](#) [art. 7.2 b)]. El texto refundido de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León [art. 10 b)] alude para este supuesto al caso de los castellanos y leoneses que ostenten la condición de emigrante retornado.

<sup>90</sup> *Vid.* la [Ley de Renta Básica de Inserción de la Región de Murcia](#) (art. 7.1), cuyo [Reglamento](#) menciona el caso singular del emigrante retornado sin aquel derecho.

<sup>91</sup> Como que la persona viva sola o que ningún miembro de su unidad de convivencia pueda ostentar la titularidad de la Renta Mínima de Inserción ([Reglamento de la Renta Mínima de Inserción de Madrid](#), art. 8).

<sup>92</sup> Este requisito se encuentra, entre otras muchas, en las siguientes: [Decreto que regula el Ingreso Aragonés de Inserción](#) [art. 4 f)], [Ley del Salario Social Básico de Asturias](#) [art. 11 e)], [Ley de Servicios Sociales de Cantabria](#) [art. 30 f)], [Ley de Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid](#) [art. 6.1 f)] o la [Ley para la Garantía de Ingresos e Inclusión Social del País Vasco](#) [art. 19.1 d)]. La [Ley de inclusión social de Galicia](#) [art. 42.5 a)] exige, por añadidura, que se garantice la asistencia al centro de enseñanza.

<sup>93</sup> *Vid.* el [texto refundido de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León](#) [art. 10 h)].

Finalmente, en las normas examinadas se establece que para tener derecho a las prestaciones los solicitantes deben comprometerse a participar en las actividades que formarán parte de su plan individual de inserción o reinserción social y laboral, cuyo contenido se comentará en otro epígrafe. Unas veces aparece como requisito previo suscribir con la solicitud el compromiso de acordar el programa personalizado de incorporación social<sup>94</sup>; otras, se pide al ya titular del ingreso o renta autonómicos que firme un acuerdo de inserción y participe en las actividades que se determinen con carácter personal y le propongan los servicios sociales de base, servicios sociales especializados o servicios de empleo<sup>95</sup>. Manifiesta con claridad el carácter sinalagmático de las obligaciones contraídas por la entidad pagadora y el titular de la renta de ciudadanía la [Ley de la Rioja](#), al establecer la obligación de «realizar las contraprestaciones incluidas en el proyecto individualizado de inserción» [art. 10.1 b)]. Ese acuerdo de inclusión social o laboral debe determinarse para cada persona atendiendo a sus características, necesidades y posibilidades específicas, evitando incluir en el mismo actuaciones o medidas innecesarias a fin de fomentar la autonomía de los beneficiarios<sup>96</sup>. Se excluye de esta obligación a los casos en que las causas de exclusión sean de naturaleza estrictamente económica y cuando la incorporación social se estime inviable por los servicios sociales<sup>97</sup>. Alguna disposición precisa que la participación en la ejecución de las medidas que se diseñen en el programa personalizado debe ser activa y que se desarrollará en el centro municipal de servicios sociales correspondiente<sup>98</sup>.

Igualmente, se insiste en el compromiso de contribuir a la propia inclusión activa cuando la norma incorpora entre los requisitos de la solicitud que la persona solicitante y quienes formen parte de su unidad de convivencia estén inscritos como demandantes de empleo, salvo aquellos que se encuentren imposibilitados según la normativa vigente, como es el caso de quienes perciban una pensión pública por invalidez incompatible con el empleo o escolarizados en estudios reglados<sup>99</sup>. Como obligación adicional a mantener esa inscripción se establece la de no rechazar ofertas de trabajo<sup>100</sup>. La [Ley para la Garantía de Ingresos e Inclusión Social](#)

<sup>94</sup> Tal requisito se establece en la [Ley de Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid](#) [art. 6.1 g)], [Ley de Renta Básica de Inserción de la Región de Murcia](#) [art. 7.1 g)] y [Ley de Renta Garantizada de Ciudadanía de la Comunitat Valenciana](#) [art. 12.1 f)]. El compromiso contraído debe formalizarse dentro del plazo de un mes según el artículo 9.1 f) de la [Ley que regula el Salario Social Básico de Asturias](#).

<sup>95</sup> Entre otras muchas normas autonómicas, *vid.* el [Decreto por el que se regula el Ingreso Aragonés de Inserción](#) [art.4 d)], la [Ley de Canarias](#) (art. 25.1), la [Ley que regula la Renta Básica Extremeña de Inserción](#) (art. 14), la [Ley Foral que regula los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada en Navarra](#) [art. 18 d)] o la [Ley para la Garantía de Ingresos e Inclusión Social del País Vasco](#) [art. 19.2 a)].

<sup>96</sup> Así lo regula el [texto refundido de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León](#) (art. 20).

<sup>97</sup> Como prevé, entre otras, la [Ley de Servicios Sociales de Cantabria](#) [art. 30 b)].

<sup>98</sup> Es el caso del artículo 11 d) de la [Ley que regula el Salario Social Básico de Asturias](#).

<sup>99</sup> *Vid.* este tipo de previsión, por ejemplo, en el artículo 7.1.3.º de la [Ley de Prestación Canaria de Inserción](#), en la [Ley de Servicios Sociales de Cantabria](#) [art. 30 l)] y la [Ley para la Garantía de Ingresos e Inclusión Social del País Vasco](#) [art. 19.1 e)].

<sup>100</sup> Como aclaran el [texto refundido de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León](#) (art. 13.2), la [Ley que regula la Renta Básica Extremeña de Inserción](#) [art. 8.2 b)] y la [Ley de Renta Garantizada](#)

del País Vasco ha regulado la obligación de mantenerse, tanto la persona titular como las que integran la unidad de convivencia, disponibles para la realización de trabajos en beneficio de la comunidad [art. 19.1 i bis)], lo que correctamente articulado supone un acierto, pues pueden de esa forma satisfacerse conjuntamente varios intereses sociales y generales, con uso más que eficiente de los recursos públicos dispuestos para este tipo de rentas.

Puesto que se trata de exigir la corresponsabilidad en la inclusión social de la persona titular del programa, es natural que alguna norma exprese que no tendrán derecho a la renta garantizada de ciudadanía las personas que hayan cesado voluntariamente en su actividad laboral<sup>101</sup>. Por más que, seguramente, convendría que esta causa para la no concesión de la ayuda se dejara abierta a una valoración, ya que con más frecuencia de la deseada en un determinado contexto podría haber recibido una propuesta de autoempleo de su antigua entidad empleadora (pasar de trabajador asalariado a franquiciado de una empresa, por ejemplo) que no hubiera respondido a las expectativas sobre ella generadas.

### 3. LA DIFERENTE CONSIDERACIÓN DE LOS EXTRANJEROS

La renta mínima para un número creciente de normas autonómicas se concibe como una acción de solidaridad de carácter universal hacia los ciudadanos y ciudadanas que sufren graves dificultades económicas y sociales (*vid. supra* 2.2). Un requisito habitual de acceso a la prestación económica es, eso sí, la residencia legal en territorio español o, más precisamente, en la comunidad autónoma a la que se solicita<sup>102</sup>, exigiéndose a veces un periodo previo en esta situación

---

de Ciudadanía de la Comunitat Valenciana [art. 14 c)]. También la [Ley de Renta de Ciudadanía de La Rioja](#) incluye la obligación de no rechazar una oferta de empleo adecuado, considerando tal aquel que pueda ser desarrollado sin grave perjuicio para la situación personal o sociofamiliar, de forma tal que su aceptación no implique la desatención de algún miembro de la unidad familiar o de convivencia que precise cuidados especiales y continuos [art. 10.1 g) y 10.2].

<sup>101</sup> En este sentido, *vid.* el [texto refundido de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León](#) [art. 7.2 a)], que niega el derecho a quienes hayan cesado voluntariamente dentro de los doce meses anteriores a la solicitud. A nuestro juicio, convendría, por lo arriba expuesto, que se dejase la puerta abierta de forma expresa a una valoración de las circunstancias concurrentes en el curso del expediente administrativo. Similar previsión encontramos, entre otras, en la [Ley que regula la Renta Básica Extremeña de Inserción](#) [art. 8.2 a)] y en la [Ley de Renta Garantizada de Ciudadanía de la Comunitat Valenciana](#) [art. 12.1 f)], la única que extiende el efecto a la baja voluntaria no justificada en el trabajo por cuenta propia, ya no solo por cuenta ajena, como en las anteriormente mencionadas.

<sup>102</sup> Es el caso de la [Ley de Madrid](#) (art. 2), [Ley de Galicia](#) (art. 12), [Ley de Castilla y León](#) (art. 10), [Ley de la Comunidad Valenciana](#) [art. 12.1 a)] y [Ley de Cataluña](#) [art. 7.1 b)], junto a las que se mencionarán en la siguiente nota. Si bien es verdad que la [Ley catalana](#) contiene una cláusula de cierre que permite reconocer excepcionalmente el derecho a la renta, aun sin cumplir los requisitos que regula, a aquellas personas que se encuentran en una situación de especial necesidad, con el informe técnico preceptivo y favorable de los servicios sociales públicos y el órgano técnico de gestión de la renta garantizada de ciudadanía.

regular<sup>103</sup>. Así pues, en la inmensa mayoría de los territorios, el derecho a la Renta Mínima de Inserción se reconoce también, cumplidos los demás requisitos y dicha residencia legal, a las personas extranjeras que la soliciten<sup>104</sup>. Sin embargo, no es este el caso del [Decreto 2/1999, de 12 de enero](#), que regula el Programa de Solidaridad de los andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad, pues continúa declarando, sin que las modificaciones efectuadas sobre él hayan afectado a este punto, que, sin perjuicio de su consideración como miembros de sus respectivas unidades familiares, no podrán conformar unidades unipersonales, ni ser destinatarios de las acciones previstas en el programa las personas que no sean ciudadanos de la Unión Europea [art. 3.3 b)]. Previsión esta que parece incompatible con lo dispuesto por la [Ley Orgánica de Extranjería](#), pero que se ha explicado por la dimensión del fenómeno migratorio en esa concreta comunidad<sup>105</sup>.

Interesa al presente estudio detenerse sobre esta exclusión y examinarla desde el conocimiento de las normas españolas sobre extranjería. El precepto aplicable a los servicios sociales y prestaciones asistenciales que, como las aquí analizadas, son externas al sistema de Seguridad Social es el apartado 2 del artículo 14 de la [Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero](#), que regula los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Esa disposición establece que «los extranjeros residentes tienen derecho a los servicios y a las prestaciones sociales, tanto a las generales y básicas como a las específicas, en las mismas condiciones que los españoles». Puede afirmarse, por tanto, que la mayoría de disposiciones autonómicas están de acuerdo con lo establecido por la ley estatal, no así la norma de Andalucía.

¿Qué hay de quienes no tengan residencia regularizada? Sobre el particular, el apartado 3 del artículo 14 señala que «los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas». Así pues, la [Ley de Extranjería](#) fragmenta el campo de protección en atención a la situación jurídico-administrativa en la que se en-

<sup>103</sup> Ocurre así en el caso de la [Ley de Murcia](#) (art. 7.1), que precisa que es necesario haber residido legalmente en territorio español un tiempo no inferior a cinco años. Exige la concurrencia del requisito en los doce meses inmediatamente anteriores a la solicitud la [Ley de Cantabria](#) (art. 29.1). Un año de residencia legal se exige también a los extranjeros por parte de la [Ley de Extremadura](#) [art. 10.1 a)], la [Ley de Canarias](#) (art. 7.1.1.º) y la [Ley de La Rioja](#) [art. 7 a)].

<sup>104</sup> La [Ley de Valencia](#) declara que los nacionales de otros países tendrán derecho a la renta garantizada en igualdad de condiciones que los españoles y los nacionales de cualquier país de la Unión Europea, siempre que todos los miembros que den derecho a los beneficios regulados por ella acrediten su residencia legal en la Comunitat Valenciana en los términos establecidos en la [Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero](#).

<sup>105</sup> Como destaca FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A.: «Andalucía», en VV. AA. (Monereo Pérez, dir.), *El derecho de las migraciones en España. Estudio por comunidades autónomas*, Granada: Editorial Comares, 2013, págs. 405 y 406. Estas desigualdades originan diferencias de gran calado en el modo de diseñar la política de inmigración. La realidad migratoria en la sociedad española no presenta el mismo grado de extensión y presencia en el territorio de todas las comunidades autónomas, sino que algunas destacan sobre el resto por la intensidad del fenómeno, siendo Andalucía una de ellas. Esta comunidad a partir de los noventa del pasado siglo se convierte en destino de numerosas personas extranjeras inmigrantes por las oportunidades que ofrece su mercado de trabajo en relación, principalmente, con la agricultura (Huelva y Almería) o servicios (Sevilla, Málaga y Granada).

cuentra el extranjero. Los extranjeros que se encuentren en España en cualquiera de las formas de residencia legal tendrán acceso al conjunto de prestaciones asistenciales y servicios sociales externos al sistema de Seguridad Social en las mismas condiciones que un ciudadano de nacionalidad española. De hecho, como garantía adicional se establece expresamente que la sanción de expulsión no podrá ser impuesta a los que «sean beneficiarios de una prestación económica asistencial de carácter público destinada a lograr su inserción o reinserción social o laboral» (art. 57.5 [LO 4/2000](#)), con las salvedades de que fueran reincidentes en la comisión de la infracción a la que correspondiera aquel tipo de sanción, hubieran participado en actividades contrarias a la seguridad nacional, o que puedan perjudicar las relaciones de España con otros países, o estuviesen implicados en actividades contrarias al orden público previstas como muy graves. Por otra parte, también se dispone que la autorización conjunta de residencia y trabajo se renovará cuando expire, siempre y cuando esa persona extranjera se esté beneficiando de una prestación de aquella naturaleza [art. 38.6 c) [LO 4/2000](#)].

Por el contrario, para los extranjeros en situación de irregularidad administrativa se produce una exclusión matizada o, vista en positivo, una equiparación limitada que plantea el problema de determinar qué se entiende por «servicios y prestaciones básicas», cuestión esta que no resuelve la normativa de extranjería, con la consiguiente inseguridad jurídica, y si entre ellas se incluyen las rentas de inserción o rentas mínimas reconocidas por las comunidades autónomas. No existe aún un consenso sobre este particular, llegando un sector doctrinal a afirmar que ello no se podrá determinar *a priori*, sino que habrá que estar a cada supuesto concreto y situación específica. En general, se trataría de prestaciones diseñadas para satisfacer situaciones de necesidad apremiante<sup>106</sup>.

Parece sensato defender, apoyándose en una interpretación teleológica de aquella previsión, que si la [Ley de Extranjería](#) se fija entre sus objetivos la integración social de los extranjeros, como pone de manifiesto su propia denominación, no puede dejarse a la discrecionalidad de cada comunidad autónoma determinar qué derechos son básicos y cuáles no, porque ello generaría claras situaciones de desigualdad<sup>107</sup>. Lo cierto es que la mayoría –aunque no la totalidad– de las normas autonómicas sobre rentas mínimas, según se ha comentado con anterioridad, requiere la residencia legal, además del empadronamiento en uno de los municipios que forman parte del territorio autonómico. Pero es preciso preguntarse, como muy acertadamente han puesto de mani-

<sup>106</sup> Así, CEINOS SUÁREZ, A.: *El trabajo de los extranjeros en España*, Wolters Kluwer, 2006, pág. 465.

<sup>107</sup> Como pone acertadamente de manifiesto GRANADOS ROMERA, M.ª I.: «Trabajadores extranjeros, servicios y asistencias sociales ¿Un *minimum* protector?», en MONEREO PÉREZ, J. L. (dir.), *Protección jurídico-social de los trabajadores extranjeros*, Granada: Editorial Comares, 2010, págs. 314 y 315. Esta autora alude a la creación de subcomisiones, en el seno de las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas previstas por la disposición adicional 2.ª de la [Ley Orgánica 4/2000](#), que analizarían cuestiones sobre trabajo y residencia de los extranjeros en relación, precisamente, con las competencias en materia de asistencia social. Sin embargo, en la mayoría de comunidades aún no habrían sido creadas.

fiesto algunos autores, lo siguiente: «¿En una sociedad civilizada y económicamente desarrollada hay alguna prestación de servicio público más básica que una renta mínima de subsistencia?»<sup>108</sup>.

La respuesta y solución más satisfactoria, a nuestro juicio, a esa pregunta, la ofrecen aquellas normas autonómicas que configuran con la máxima amplitud la titularidad del derecho, con independencia de la nacionalidad y situación administrativa de la persona que solicita la renta. Es el caso destacable de la [Ley del Salario Social Básico de Asturias](#) (art. 7.1), que lo reconoce tanto a nacionales de algún Estado miembro de la Unión Europea, empadronados o transeúntes, atendiendo siempre a las situaciones de emergencia social, como a quienes no siendo nacionales de algún Estado miembro de la Unión Europea se encuentren en el Principado de Asturias, así como a los refugiados y apátridas, de acuerdo con lo que se disponga al respecto en los tratados internacionales y en la legislación sobre derechos y deberes de los extranjeros, atendiendo en su defecto al principio de reciprocidad. Y también de la [Ley Foral de Navarra](#), cuya exposición de motivos expresa que es de carácter universal «en el sentido de que no se restringe el acceso a este derecho a ninguna persona por razón de su situación jurídico-administrativa». En ese grupo de normas también consideramos incluidas las que no califican como «legal» la residencia exigida, sino que reconocen la prestación a cualquier persona que acredite el empadronamiento y residencia efectiva durante un mínimo de tiempo en su territorio, como la [Ley que regula el Ingreso Aragonés de Inserción](#) (art. 4), el [Decreto de Illes Balears](#) (art. 6) y la [Ley del País Vasco](#) (art. 6). La [Ley de Canarias](#), por su parte, aunque menciona entre los requisitos el de residencia legal, lo cierto es que excluye luego de su cumplimiento a quienes tengan reconocida la condición de refugiado, o aquellas personas cuya solicitud de protección internacional se hubiese admitido a trámite o tengan autorizada su estancia en España por razones humanitarias; y, en general, a las personas sin hogar, acreditada la permanencia en el municipio por los servicios sociales [letras b) y d) del art. 7.1].

## 4. CARACTERÍSTICAS DE LAS RENTAS MÍNIMAS Y MEDIDAS COMPLEMENTARIAS

### 4.1. TIPOLOGÍA DE PRESTACIONES

En la protección de las rentas mínimas en España se han distinguido tres modelos: en el primero, los programas de rentas mínimas de inserción se concebirían como un derecho subjetivo, comprendiendo una ayuda económica y acciones de apoyo y acompañamiento social para la inserción (País Vasco, Cataluña y Madrid); el segundo estaría basado en programas de empleo social que proporcionan un empleo de utilidad social con los derechos derivados de una rela-

<sup>108</sup> MONEREO PÉREZ, J. L. y MOLINA NAVARRETE, C.: «Artículo 14», en VV. AA. (Monereo y Molina, dir.), *Comentario a la Ley y al Reglamento de Extranjería e Integración Social*, Granada: Editorial Comares, 2001, pág. 264.

ción laboral por cuenta ajena (Asturias y Andalucía), y, por último, formarían parte del tercero aquellos programas fundados en prestaciones económicas de los servicios sociales que incluyen acciones simbólicas de inserción (Aragón y Murcia)<sup>109</sup>. Sin perjuicio de la evolución experimentada en sus contenidos, cambiantes en función tanto del contexto socioeconómico como de las políticas públicas que cada equipo de Gobierno quiera desarrollar, en todos ellos es común que se recojan diferentes tipos de prestaciones y actuaciones de diversa naturaleza. En las diferentes normas merecen especial atención, desde luego, las económicas, impregnadas de su finalidad alimenticia –esto es, destinadas a proporcionar el «sustento, habitación, vestido y asistencia médica» (art. 142 [Código Civil](#))–, que las convierten en el obligado punto de partida para evitar la exclusión social, regulándose entre ellas no solo las rentas mínimas o garantizadas en sentido propio sino también algunas ayudas de urgencia; pero también, en mayor o menor medida, se regulan acciones para procurar la inclusión activa del titular de aquellas rentas a través de los servicios sociales, la educación, la información y orientación, la formación de adultos, así como acciones de apoyo para la re/inserción laboral.

Así, en general, los programas de rentas mínimas se conciben como herramientas de inclusión de los que derivan dos tipos de derechos: a una prestación económica, con la finalidad de proporcionar unos ingresos básicos, y a apoyos técnicos personalizados para la inserción laboral y social. Llevados a la práctica sin desvirtuar su esencia, la renta mínima no sería meramente una prestación pasiva, sino que requeriría la participación activa de su titular. Aunque las nuevas normas –por ejemplo, la [Ley Foral 15/2016, de Navarra](#)– ya ponen de manifiesto que las personas que acceden a uno u otro tipo de apoyo público no serán siempre las mismas, pues ni todas las personas con ingresos insuficientes precisarán procesos personalizados de inclusión ni estos serán necesarios solo para perceptores de la renta mínima garantizada. El derecho se reconoce cuando se reúnan determinadas características y requisitos, quedando supeditada su materialización y el alcance de la prestación a las diferentes normas presupuestarias.

En definitiva, es preciso diferenciar, pero a la vez coordinar, los dos componentes de las actuaciones reguladas por los programas públicos examinados: la garantía de rentas y la prestación de servicios de acompañamiento social y de empleo. Lo primero porque son acciones que responden a lógicas diferentes, pues no siempre serán las mismas personas las que necesitan acceder a uno y otro tipo de apoyo público; pero ello sin obviar que en muchos casos sí es posible y necesario favorecer la inclusión laboral de la persona perceptora de la renta mínima, por lo que deben articularse de forma eficaz. Esas actividades de inserción son, en definitiva, de carácter transversal, por lo que requieren la coordinación y colaboración de distintas administraciones y agentes, tanto públicos como privados. Por ello, la mayoría de las normas examinadas hacen referencia al seguimiento del plan de inserción por parte tanto de la comunidad autónoma como de las corporaciones locales, mencionando en algunos casos solo a los servicios sociales, en tanto que en otros se destaca el papel que desarrollará también el servicio público de empleo (Castilla

<sup>109</sup> Esta es la tipología descrita por LÓPEZ CUMBRE, L.: «Protección social y comunidades autónomas», *loc. cit.*, págs. 717 y 718.

y León, Galicia, País Vasco y La Rioja) o, incluso, se contienen compromisos de promover las empresas de inserción (Castilla-La Mancha) o se regulan subvenciones a entidades sin ánimo de lucro del tercer sector para la promoción de actividades de servicios sociales o de mejora de la empleabilidad (Galicia, Murcia y Navarra) o ayudas a la contratación por parte de las empresas de perceptores de la renta mínima (Castilla y León, Cataluña y Navarra).

Las características de los distintos convenios de inserción o inclusión social son tan variadas que no cabe aquí detallar las distintas acciones que unos y otros comprenden. Baste indicar que entre las líneas de actuación están las relacionadas con la mejora de la convivencia y las relaciones con el entorno, las que pretenden potenciar la educación y formación y, en menor medida, las que disponen mecanismos para facilitar la incorporación al mercado de trabajo. Si en la mayoría son destinatarios todos los miembros de la unidad de convivencia, en algunas normas se menciona solo al titular como beneficiario de las acciones (Asturias, Cataluña y La Rioja).

## 4.2. DURACIÓN

Las primeras normas autonómicas sobre rentas o ingresos mínimos de inserción acostumbraban a establecer límites temporales para el disfrute de las prestaciones, condicionándolas a las disponibilidades presupuestarias anuales y fijando una breve duración inicial, aunque estableciendo la posibilidad de renovación o prórroga. En la actualidad, todavía alguna disposición permanece en esa línea, fijando una duración limitada, de seis meses (art. 6.3 [Decreto 2/1999](#) de Andalucía) o doce (art. 17.2 [Ley 9/2014](#) de Extremadura), transcurridos los cuales podría cursarse una nueva solicitud o prorrogarse cuando concurren algunas causas limitadas como limitaciones funcionales o afectación negativa al proyecto individual de inserción (art. 11.2 [Ley de Murcia](#)). Y aún quedan restos normativos de lo que fue un aspecto criticado y, por ello, suprimido en otras normas: la necesidad de que transcurra un tiempo de espera desde la fecha de extinción de la renta básica hasta que una nueva concesión sea posible (seis meses según el art. 11.3 [Ley de Murcia](#)). En alguna comunidad autónoma se ha decidido incluir un prolongado periodo desde el agotamiento de la prestación anterior, aunque con la excepción de los supuestos especiales que se consideran de difícil reinserción<sup>110</sup>.

Pese a lo indicado, en las nuevas normas se ha hecho más frecuente el reconocimiento de las prestaciones por tiempo indefinido, señalando con mayor claridad que se prolongarán mientras la unidad económica de convivencia independiente reúna los necesarios requisitos ([Ley 4/2017](#)

<sup>110</sup> Dispone la [Ley de Renta Garantizada de Ciudadanía de la Comunitat Valenciana](#) que la prestación se concederá por periodos de uno a doce meses, pudiéndose renovar por periodos sucesivos hasta un máximo de treinta y seis. Y que una vez agotado podrá obtenerse de nuevo la prestación siempre que transcurran, al menos, 24 meses desde el agotamiento de la previa (art. 15.5). Sin perjuicio de que podrá ampliarse sin necesidad de esa espera cuando se prevea que no será posible la reinserción social o laboral por drogodependencia o discapacidad con un grado superior al 50% e inferior al 65%, debidamente acreditadas (art. 19).



de La Rioja), cuyo cumplimiento se verificará con una periodicidad anual ([Ley 4/2005](#) de Asturias; [Ley 2/2007](#) de Cantabria) o cuando sean requeridos para ello por la Administración que la ha concedido ([Ley 15/2001](#) de Madrid). Algunas declaran como principio informador el de estabilidad, con mantenimiento de la percepción siempre que persista la situación de exclusión social (art. 3 [Decreto Legislativo 1/2014](#), de Castilla y León). Con los mismos efectos en la práctica, las hay que disponen que el derecho de percepción será anual y prorrogable si subsisten las circunstancias que justificaron su concesión (art. 22.1 [Ley 10/2013](#) de Galicia) o bienal renovable con el mismo carácter (art. 23.1 [Ley del País Vasco](#)), aunque con diferencias sobre la mayor o menor complejidad que vayan a tener los trámites a los que tenga que enfrentarse el titular para continuar en su disfrute<sup>111</sup>.

La concesión se reconoce solo provisionalmente en determinados supuestos. Es el caso de las personas afectadas por un despido o por otra situación análoga cuando tengan derecho a una indemnización o prestación equivalente. Una vez percibida, deberán devolver las prestaciones de la renta garantizada de ciudadanía como máximo hasta el importe de esa indemnización o prestación, sin perjuicio de actualizar la solicitud de acceso si se cumplen los requisitos<sup>112</sup>.

#### 4.3. EN PARTICULAR, SOBRE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS

La mayoría de las disposiciones que han regulado y regulan la Renta Mínima de Inserción han puesto de manifiesto su carácter subsidiario y complementario respecto a otros sistemas de protección pública o a otros ingresos y rentas que pudiera tener el solicitante y su unidad de convivencia. Ello se ha analizado con anterioridad al comentar los requisitos de los titulares y beneficiarios para el ejercicio del derecho, en particular el de carencia o insuficiencia de recursos económicos (*vid. supra* 2.4). Esa renta puede tener como destinatarios, en suma, unidades de convivencia que carecen absolutamente de todo tipo de ingresos; pero también se contempla en estas normas su insuficiencia, determinándose entonces la prestación económica que se abonará por la diferencia entre los ingresos mínimos que la comunidad autónoma quiere garantizar a las unidades de convivencia de las características de aquella a la que pertenezca la persona solicitante y los recursos de los que efectivamente dispone. Seguramente cabe destacar que las modificaciones normativas o las leyes promulgadas más recientemente parecen prestar una mayor atención a la

<sup>111</sup> En términos similares, se establece que el ingreso aragonés de inserción se concederá por periodo de un año, aunque luego se señala que podrá ser renovado con el mismo límite, atendiendo a la evaluación de los resultados alcanzados y al mantenimiento de las causas y condiciones que motivaron la concesión (apdos. 1 y 2 del art. 9 [Decreto 57/1994](#)). Doce mensualidades renovables es también la duración en la [Ley Canaria](#) (art. 16) y la [Ley Foral de Navarra](#) (art. 16). Prevé una revisión semestral el [Decreto que regula la Renta Mínima de Inserción en Illes Balears](#) (art. 10). También se señala que se reconoce el derecho todo el tiempo en el que se acredite la situación de necesidad, pero refiriéndose a una resolución de prórroga cada dos años (art. 10.2 [Ley de Cataluña](#)).

<sup>112</sup> Esta previsión se encuentra en el artículo 7.2 b) de la [Ley de renta garantizada de ciudadanía de Cataluña](#).

existencia de rendimientos de trabajo, considerando, como ya se comentó, a la nueva categoría social de los llamados «trabajadores pobres».

Con la prestación económica se trata de atender las condiciones peculiares de cada núcleo familiar o de convivencia, distintas, entre otros factores, por el número de personas que lo componen. Por ello, como la renta garantizada es una única por cada unidad de convivencia, al módulo básico fijado para las unidades unipersonales se le podrán sumar complementos variables de carácter finalista, en atención a las cargas familiares que pueda tener el titular. Es regla común, pues, la de establecer módulos complementarios por cada persona adicional, cuya cuantía se determinará a través de los presupuestos autonómicos o como un porcentaje del módulo básico<sup>113</sup>. En ocasiones, se considerarán otras situaciones, como la dependencia o la discapacidad<sup>114</sup>, o incluso gastos de alojamiento, como los alquileres, excepción hecha de los ya financiados por otros programas sociales, y los ocasionados por enfermedad grave y crónica o de larga duración<sup>115</sup>. Alguna norma establece un subsidio complementario destinado a las unidades de convivencia monoparentales<sup>116</sup>.

Una vez calculada la renta garantizada, tras la consideración de las circunstancias indicadas, tendrá en todo caso una cuantía máxima que no se podrá superar una vez sumados los diferentes complementos. Ese límite puede estar referido a un determinado porcentaje del módulo básico (por ejemplo, el 175 % en Asturias), al SMI vigente (100 % del SMI en Aragón y Madrid, 125 % en Illes Balears) o al IPREM (125 % del IPREM en Cantabria y La Rioja, 130 % en Castilla y León, 135 % en Extremadura y 150 % en Murcia).

En cuanto a la cuantía de la renta mínima o básica de carácter periódico, hay una gran diversidad según las disposiciones que resulten aplicables por razón del territorio de residencia y está condicionada, por lo antedicho, por los miembros y cargas que tenga la unidad familiar o de convivencia. Esa cantidad se revisa periódicamente en función del incremento que experimente el indicador sobre el que se calcule, pues se establece como un porcentaje –diferente, según comunidades– ya sea del SMI vigente o, más recientemente, del IPREM. Para ilustrar esas notables

<sup>113</sup> Como ejemplo puede citarse el artículo 9 del [Decreto que regula la Renta Mínima de Inserción en Illes Balears](#), que, tras establecer 293,83 euros como importe de la prestación básica, señala que se tendrá derecho a percibir una cantidad mensual adicional que será del 30 % de la cantidad básica por el primer miembro adicional, del 20 % por el segundo y del 10 % por cada uno de los restantes. O el artículo 16 del [texto refundido de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León](#), que comienza fijando como cuantía básica el 80 % del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) vigente, al que se añadiría el 25 % de la cuantía básica resultando por el primer miembro adicional de la unidad familiar o de convivencia, el 15 % por el segundo y el 10 % por el tercero y siguientes. La [Ley de inclusión social de Galicia](#), con una regulación más compleja, dedica los artículos 19 a 23 a regular los requisitos, composición, contenido económico, duración y acción positiva de género del tramo personal y familiar.

<sup>114</sup> Así, [Ley del Salario Social Básico de Asturias](#) (art. 4).

<sup>115</sup> Tiene en cuenta dichas circunstancias el [Decreto que regula el Ingreso Aragonés de Inserción](#) (art. 6).

<sup>116</sup> Este tipo de previsión se encuentra en la [Ley para la Garantía de Ingresos y la Inclusión Social del País Vasco](#) (art. 20.1), concretando el [Reglamento](#) de desarrollo que será equivalente a un 6,4 % del SMI anual [13.1 c)].

diferencias entre el nivel de garantía de recursos por comunidades autónomas (que confirman la oportunidad de que se proporcione una regulación estatal básica que garantice la igualdad de todos los españoles, como se propuso *supra* 1), basta atender a los datos globales publicados por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad en el [Informe de rentas mínimas de inserción del año 2015](#)<sup>117</sup>. En ese año, en tanto que la cuantía mínima –considerada solo la persona solicitante– en algunas comunidades estaba por debajo de los 400 euros (Ceuta y Murcia con 300; Castilla-La Mancha con 372,76; Madrid con 375,55; Comunidad Valenciana con 385,18; Galicia y La Rioja con 399,38), en otras superó los 500 (Aragón con 573,30) o, incluso, los 600 (País Vasco con 619,29; Navarra con 648,60). En cuanto a la máxima, se ven también apreciables diferencias en función de la consideración que merecen los complementos que pudieran derivarse de las características de la unidad de convivencia. Así, partiendo de los extremos vistos para la básica, mientras que para la Ciudad Autónoma de Ceuta se situó en solo 420 euros, para Murcia podía llegar a 682, en tanto que en Madrid solo subiría hasta 532,51; y en cuanto a las más generosas, País Vasco llegó a reconocer 950,04 euros y Navarra 972,90. Con ello se pone de manifiesto, de forma muy clara, que las personas se enfrentan al riesgo de exclusión social de forma más o menos alarmante según territorios, por más que también debe tenerse en cuenta para ponderar sus efectos el distinto coste de la vida en unos y otros.

Por último, dado el fundamento y objetivo que tienen las rentas mínimas, es lógico que, como ocurre con el SMI en la normativa estatal, los legisladores autonómicos también hayan previsto garantías para su efectiva percepción. Así, se dispone que la prestación económica será intransmisible, sin que pueda ser embargada, retenida, ni dada en garantía de obligación alguna<sup>118</sup>.

<sup>117</sup> Vid. <<https://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/docs/InformeRMI2015.pdf>> [consultada el 14 de octubre de 2017].

<sup>118</sup> Baste mencionar como ejemplo de esta previsión la [Ley de Renta Mínima de Inserción de Madrid](#), que declara que se otorgará a su titular con carácter alimenticio, en beneficio de todos los miembros de la unidad de convivencia, por lo que es intransferible, y no podrá ofrecerse en garantía de obligaciones, ni ser objeto de cesión, retención o embargo, salvo en los supuestos y con los límites establecidos en la legislación civil aplicable al respecto (art. 5).



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons BY-NC-ND 4.0