

El desencuentro entre las rentas mínimas de las comunidades autónomas y el ingreso mínimo vital: decreciente protección y regulación confusa

Pepa Burriel Rodríguez-Diosdado

*Profesora titular acreditada de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universitat de Barcelona (España)*

pepaburriel@ub.edu | <https://orcid.org/0000-0002-5426-3493>

Extracto

La entrada en escena de la prestación estatal del ingreso mínimo vital (IMV) a través del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, suponía la aparición de una prestación estatal para cubrir no solamente el riesgo de pobreza y exclusión social, sino otros riesgos nuevos asociados a la precariedad laboral o al llamado «desempleo tecnológico», según su propia exposición de motivos. Asimismo, la finalidad era dotar de cierta heterogeneidad a la protección de estos riesgos que se llevaba a cabo, al menos, a través de las rentas mínimas de las comunidades autónomas. Pero el IMV ha actuado como un tsunami en la protección dispensada en estas, al no tener en cuenta las diversidades normativas existentes, y ha provocado modificaciones que conllevan una reducción del ámbito de protección y gasto social, tan necesario si se atiende a las cifras de pobreza y exclusión social de nuestro país. El análisis que se realizará abarcará algunos de los aspectos más significativos de las prestaciones autonómicas versus la prestación estatal, poniendo el acento en las problemáticas más acusadas, tanto pasadas como presentes, y en un olvido clásico en esta materia, esto es, la obligatoriedad del cumplimiento de la Carta Social Europea.

Palabras clave: ingreso mínimo vital; rentas mínimas de las comunidades autónomas; complementariedad; Carta Social Europea; pobreza; beneficio temporal; políticas activas de empleo.

Recibido: 22-11-2021 / Aceptado: 29-11-2021 / Revisado: 26-01-2022

Cómo citar: Burriel Rodríguez-Diosdado, P. (2022). El desencuentro entre las rentas mínimas de las comunidades autónomas y el ingreso mínimo vital: decreciente protección y regulación confusa. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 468, 47-95.



The mismatch between the minimum income of the autonomous communities and the minimum vital income: decreasing protection and confusing regulation

Pepa Burriel Rodríguez-Diosdado

Abstract

The entry into the scene of the minimum vital income (IMV) through Royal Decree-Law 20/2020, of May 29, meant the appearance of a state social benefit to cover the risk of poverty and social exclusion; but, it is also aimed at covering other new risks related to job insecurity or the so-called "technological unemployment", as indicated by statement of the motives of the law. Also, the purpose of the rule was to provide a certain heterogeneity to the protection of these risks that was carried out, at least, through the minimum income of the autonomous communities. But the IMV has acted like a tsunami in the protection provided in these, by not taking into account the existing regulatory diversities; the IMV has caused modifications in the autonomic regulations that entail a reduction in the sphere of protection and social spending, when they are necessary due to the figures of poverty and social exclusion in our country. The analysis of this text will cover some of the most significant aspects of the autonomous benefits versus the state benefit, emphasizing the most pronounced problems, both past and present, and in a classic forgetfulness in this matter, that is, the obligatory nature of the compliance with the European Social Charter.

Keywords: minimum vital income; minimum income of the autonomous communities; false complementarity; European Social Charter; poverty; temporary benefit; active employment policies.

Citation: Burriel Rodríguez-Diosdado, P. (2022). The mismatch between the minimum income of the autonomous communities and the minimum vital income: decreasing protection and confusing regulation. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 468, 47-95.

Sumario

1. Planteamiento
2. Características de las rentas mínimas de las CC. AA.: entre la falsa complementariedad y la real subsidiariedad
 - 2.1. Prestación aragonesa complementaria del ingreso mínimo vital
 - 2.2. La renta mínima de inserción social de Andalucía
 - 2.3. Salario básico social de Asturias
 - 2.4. Prestación canaria de inserción
 - 2.5. La renta social básica de Cantabria
 - 2.6. Renta garantizada de la ciudadanía de Cataluña
 - 2.7. Renta mínima de inserción de la Comunidad de Madrid
 - 2.8. Renta de inclusión social de Galicia
 - 2.9. Renta extremeña garantizada
 - 2.10. Renta garantizada de la ciudadanía de Castilla y León
 - 2.11. El ingreso mínimo de solidaridad de Castilla-La Mancha
 - 2.12. Renta valenciana de inclusión
 - 2.13. Renta de la ciudadanía de La Rioja
 - 2.14. Renta social garantizada de las Illes Balears
 - 2.15. Renta básica de inserción de Murcia
 - 2.16. Renta garantizada navarra
 - 2.17. Renta de garantía de ingresos del País Vasco
3. Requisitos de acceso al IMV y a las rentas mínimas: la residencia y la edad
 - 3.1. Empadronamiento y residencia, ¿legal?
 - 3.2. Edad mínima y edad máxima
4. ¿Establecen las rentas mínimas de las CC. AA. la compatibilidad de su percepción con ingresos del trabajo e incentivos para la incorporación laboral?
 - 4.1. Rentas que condicionan su percepción a la búsqueda de empleo
 - 4.2. Rentas mínimas no condicionadas a la «activación» para el empleo
5. La duración de las rentas mínimas de las CC. AA.
 - 5.1. Rentas ¿indefinidas?
 - 5.2. Rentas con duración determinada

Referencias bibliográficas

1. Planteamiento

El ingreso mínimo vital (IMV) se enmarca en el ámbito protector de la Seguridad Social (art. 42.1 c) RDleg. 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social –LGSS–), mientras que las rentas mínimas lo hacen en el ámbito de las comunidades autónomas (CC. AA.), con base en la competencia otorgada por la Constitución española (CE) sobre asistencia social (art. 148.1.20.^a CE), algo en lo que insisten todas ellas en las exposiciones de motivos de las normas que lo regulan.

Los objetivos del IMV pretenden cubrir lo que denominamos «multirriesgo», al abarcar no solo la inclusión (laboral, social, educativa, etc.) y evitar la «trampa de la pobreza», sino también la protección frente a los «nuevos retos» de nuestras sociedades o la creación de una prestación que cubra el riesgo de la pobreza y de exclusión social, inexistente hasta el momento en nuestro país. Por su parte, las diferentes normas de las rentas mínimas de las CC. AA., desde las más recientes hasta las más antiguas, parten de la necesidad de actuar sobre la pobreza, la exclusión social e, incluso, en algunos casos, la precariedad laboral generada por las crisis precedentes.

Pero existen convergencias entre las rentas mínimas de las CC. AA. y el IMV dado el carácter subsidiario de todas ellas, donde la cuestión competencial está muy presente. El apartado 13 de la disposición transitoria primera del derogado Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo –cuya redacción se mantiene en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, de regulación de la prestación–, establecía que el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) podía, hasta el 31 de diciembre de 2020, reconocer la prestación del IMV a aquellas personas que fueran beneficiarias de algunas de las prestaciones o rentas mínimas de las CC. AA. Y, en este sentido, la primera polémica vino de la mano del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña¹, admitido a trámite el 23 de abril de 2021 y resuelto, sin pena ni gloria, a través de la Sentencia del Tribunal Constitucional 158/2021, de 16 de septiembre, de la que se recomienda encarecidamente la lectura de su voto particular. La segunda polémica destacable en este aspecto es la provocada en el País Vasco y el Gobierno a propósito del acuerdo o «encomienda de gestión» del IMV hasta que se produjera la asunción por el primero de las funciones y servicios

¹ El recurso fue interpuesto por una cuestión competencial, fundamentalmente, contra los artículos 17.1, 22.1 y 2, 24.1, 25.1 y 2, 26.1 y 2; disposiciones adicionales primera y cuarta; disposición transitoria primera.1, 5, 8, 9 y 10; y la disposición final novena del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.

del IMV en los territorios forales, sustituyendo la competencia del INSS, en los términos de la norma –actualmente, disp. adic. quinta Ley 19/2021–; la controversia está generando reuniones a finales de enero de 2022 entre ambos Gobiernos debido a los términos del traspaso, dado que el Gobierno de País Vasco entiende que la norma habla de una cesión sin limitación temporal en la gestión y, sin embargo, el Gobierno español ha planteado una cesión temporal de 10 años, renovables. De los términos legales no se deduce ninguna temporalidad –habiendo provocado también el recelo de las demás CC. AA., por lo que se considera que, donde la ley no restringe, el/la intérprete no debe hacerlo–.

La percepción del IMV no está condicionada a la solicitud previa de las rentas autonómicas y no las tiene en cuenta, normativamente, a la hora de establecer los requisitos de las personas solicitantes (art. 20 Ley 19/2021). A su vez, ha desaparecido de la regulación actual la exigencia, como requisito de acceso, de haber solicitado las pensiones y prestaciones públicas a las que las personas solicitantes pudieran tener derecho –donde no se incluían ya en la redacción originaria las rentas mínimas–.

Es por ello por lo que la interacción con las rentas autonómicas, todas como última red de protección social, con identidad subjetiva, funcional y teleológica, ha provocado algunas modificaciones en las CC. AA., que tienden hacia un IMV sustitutivo de la renta mínima si esta no se ha solicitado o a la complementariedad del IMV sobre la renta autonómica, generando algunas problemáticas que serán destacadas, como los requisitos de edad y de residencia, o la duración de las prestaciones. Es cierto que existen otras divergencias entre rentas autonómicas e IMV que no serán abordadas en este estudio, como son las diferentes consideraciones y terminologías de unidad familiar, unidad de convivencia o, entre otras, unidad de percepción, donde en algunos casos nos encontramos con la inclusión hasta un cuarto grado de consanguinidad y en otros solo hasta el segundo grado. Tampoco ha pasado desapercibida la determinación de la situación de vulnerabilidad y las rentas o ingresos computables, o, incluso, las cuantías y los parámetros para establecerlas, donde en algunos casos la referencia es el indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM) o el salario mínimo interprofesional (SMI), y en otros una cuantía determinada.

Por último, es curioso que, salvo error u omisión por nuestra parte, en ninguna de las exposiciones de motivos de las prestaciones autonómicas y estatal se enuncie que la lucha contra la pobreza y la mejora de los sistemas de protección social se encuentran dentro de las obligaciones adquiridas por España a través de la firma de la Carta Social Europea (CSE) y de la vinculación a las decisiones e informes del Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS)². Sí se detienen algunas normas en nuestra propia CE, en la Unión Europea y en el Pilar europeo de derechos sociales, pero no en los artículos 12 –derecho a la

² España ratificó la CSE de 1961 a través del instrumento de ratificación de 29 de abril de 1980. Y la CSE revisada de 1996 a través del instrumento de 11 de junio de 2021 y con entrada en vigor el 1 de julio de 2021.

seguridad social–, 13 –derecho a la asistencia social y médica–, 14 –derecho a los beneficios de los servicios sociales–, que estaban vigentes y eran aplicados en nuestro país; y, más recientemente, las últimas normas y modificaciones podrían haber tenido en cuenta el artículo 30 de la CSE revisada, en vigor desde el 1 de julio de 2021, que, reconociendo el derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social, es el instrumento idóneo para la lucha contra la misma y, fundamentalmente, para su exigibilidad jurídica (Jimena Quesada, 2020, p. 363).

2. Características de las rentas mínimas de las CC. AA.: entre la falsa complementariedad y la real subsidiariedad

A continuación, se examinan las características de todas las rentas mínimas autonómicas, para comprobar cuál es la interacción real con la prestación estatal.

2.1. Prestación aragonesa complementaria del ingreso mínimo vital

En el ámbito de las rentas mínimas de las CC. AA., la norma más reciente es la del Gobierno de Aragón (Ley 3/2021, de 20 de mayo, y Decreto 161/2021, de 13 de octubre), denominada «prestación aragonesa complementaria del ingreso mínimo vital» –ya anuncia el carácter de esta prestación–, que viene a sustituir al ingreso aragonés de inserción, como garantía de renta básica, que venía funcionando con la Ley 5/2009, de 30 de junio, de servicios sociales de Aragón. Derecho subjetivo, con carácter personal e intransferible para las personas que carezcan de ingresos suficientes para afrontar sus necesidades básicas y cumplan los requisitos establecidos en la norma.

Las características de la prestación tienen en cuenta directamente la influencia del IMV, de tal manera que se configura un derecho subjetivo a una prestación periódica económica y social, de carácter subsidiario y, en su caso, complementario de cualquier otro ingreso, prestación o recurso. Hasta el punto de que el artículo 2.2 del Decreto 161/2021 enuncia que este ingreso «queda condicionado a la solicitud del IMV o de cualquier otra prestación o pensión a las que tenga derecho la unidad de convivencia con carácter previo».

A pesar de lo indicado, en materia de personas beneficiarias de la prestación aragonesa complementaria, el artículo 3.1 del Decreto 161/2021 establece una distinción entre aquellas que no cumplan los requisitos para ser titulares del IMV y las que sí lo sean o lo puedan ser, que recibirán del Gobierno de Aragón un complemento a aquella prestación, hasta la cuantía que resulte en función de la situación de vulnerabilidad económica (art. 2.3 Decreto 161/2021).

2.2. La renta mínima de inserción social de Andalucía

El Decreto-Ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la renta mínima de inserción social en Andalucía, viene a sustituir el denominado «ingreso mínimo de solidaridad», mejorando algunas de las cuestiones establecidas en este y reduciendo la dispersión de las ayudas existentes.

Su artículo 5 la define como una prestación garantizada bajo el cumplimiento de requisitos, de carácter personal (o grupal) e intransferible, complementaria con cualquier otro recurso de la unidad familiar, incluyendo prestaciones a las que tengan derecho, de carácter subsidiario con respecto a cualquier prestación contributiva, no contributiva y cualquier régimen de protección social que se conceda a la persona titular.

Entre las mejoras que se incluyen, la exposición de motivos de la norma destaca la característica principal de esta nueva renta mínima como es que sea una prestación garantizada, con todo lo que jurídicamente implica. Pero, además, se amplía la cobertura en varios sentidos; entre ellos, por una parte, se rebajan los requisitos de acceso para situaciones de urgencia o emergencia social³; por otra, se establece como requisito la vecindad administrativa y se hace especial hincapié en la protección de la pobreza femenina, atendiendo a las cifras, incorporando la perspectiva de género en todo el proceso desde la solicitud hasta la concesión y el seguimiento posterior, sin dejar de lado la atención a las familias con hijos e hijas, en especial a las monomarentales y monoparentales⁴.

³ El concepto de situación de urgencia social del artículo 4.5 del decreto de la prestación andaluza ha sido modificado recientemente para incluir las situaciones derivadas de violencia de género y de explotación sexual o laboral. Se entiende que la situación de urgencia es excepcional, extraordinaria y puntual, pero exige una actuación inmediata para evitar consecuencias mayores de deterioro, agravamiento y desprotección. En el mismo orden de cosas, la emergencia social, según el artículo 35 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, se contempla como aquella necesidad constatada de atención inmediata a personas o grupos de personas por situaciones de crisis social, catástrofes, accidentes u otras circunstancias similares. Circunstancias que deben ser constatadas por los servicios sociales comunitarios o instancias de las Administraciones públicas competentes. Este decreto identifica una lista breve, que consideramos ejemplificativa, y que puede ampliarse igualmente por medio de la vía reglamentaria, a saber: pérdida de vivienda habitual por incendio, derrumbe u otra catástrofe que obligue al desalojo de esta por la unidad familiar; accidente grave de alguna de las personas miembros de la unidad laboral que impida el desarrollo de la vida cotidiana y la inserción laboral; en el mismo sentido que en el caso anterior de urgencia social se incluía la enfermedad. Lo que no se entiende es por qué la enfermedad y el accidente, si son igual de limitativos, se engloban en conceptos diferentes, de emergencia o urgencia.

⁴ El punto de partida de esta prestación es contribuir, de manera multidimensional, al reparto equitativo de la riqueza para favorecer la igualdad de oportunidades, la cohesión social, y corregir el fuerte impacto económico y social de la crisis generada en el 2008 que ha traído consigo una mayor precariedad laboral y un empobrecimiento de la clase trabajadora y de las personas más vulnerables. Afirman que se evidenció la necesidad de establecer un sistema de garantía de rentas para permitir el desarrollo de una vida digna de las capas de población más afectadas, pues la exclusión social conlleva la incapacidad de

2.3. Salario básico social de Asturias

Hasta el 12 de julio de 2022 estará vigente el salario social básico de Asturias, cuyo concepto recogido en el artículo 3.2 de la Ley 4/2005, de 28 de octubre, expresa que se trata de una prestación económica diferencial⁵, complementaria y subsidiaria no solo de cualquier otra pensión o prestación social, sino de cualquier recurso, derecho o rendimiento de bienes a los que pudiera tener derecho cualquier persona integrante de la unidad económica de convivencia independiente. Recogiéndose, además, la obligación de reclamar lo que corresponda en este sentido, con carácter previo, y, por tanto, condicionando la prestación del salario social básico a ello. Salvo error u omisión por nuestra parte, no ha habido modificación que contemple la existencia del IMV.

Pero es interesante cómo el artículo 9.1 d) de la Ley 4/2005 establece que, de manera previa, no solo hay que solicitar las pensiones y prestaciones vigentes que pudieran corresponder, sino también accionar o llevar a cabo las acciones legales derivadas del impago de derecho de alimentos.

2.4. Prestación canaria de inserción

Por su parte, la prestación canaria de inserción, en el artículo 6 de la Ley 1/2007, de 17 de enero (modificado por el art. Único.1 DL 16/2020, de 24 de septiembre, y, por tanto, teniendo en cuenta la aparición en escena del IMV), establece, en primer lugar, que estamos ante una prestación de carácter subsidiario frente a cualquier otra pensión, condicionando su concesión a la acreditación por parte de la persona titular de haber solicitado el IMV u otra prestación, y haberlas obtenido si fuese el caso.

Si se tratara del IMV (art. 6.4), bastará con acreditar tanto en la solicitud como en las posibles renovaciones de la prestación canaria que se ha solicitado aquel; eso sí, la persona titular adquiere la obligación de aportar la resolución de concesión o denegación cuando le sea notificada. Además, el artículo 6.5 establece que el hecho de no obtener la concesión en plazo del IMV no será obstáculo para la petición de la prestación de inserción autonómica, pero, eso sí, una vez obtenida la resolución, se debe aportar para que se proceda a realizar la revisión, modificación, deducción o reintegro económico. Esta situación otorga

ejercer derechos sociales. Tampoco deja de lado la revolución tecnológica y sus efectos estructurales en la tecnificación del sector productivo, que conlleva desajustes entre la oferta y la demanda, por la falta de perfiles profesionales que se ajusten, y produce excedentes de mano de obra. Asimismo, se destaca que se trata de una norma del diálogo social en el marco de Andalucía.

⁵ Es interesante cómo el artículo 3.3 de la Ley 4/2005 establece como un aspecto efectivamente diferencial del salario social básico asturiano que va dirigido a «fines alimenticios» de conformidad con el artículo 142 del Código Civil y otros preceptos concordantes.

cierta seguridad jurídica, dada la demora en las respuestas a las solicitudes del IMV, pues no obtener respuesta en plazo no puede ser óbice para dejar en una situación todavía más vulnerable a las personas que solicitan la prestación autonómica.

La prestación canaria de inserción también se define como complementaria, tanto con otras prestaciones como con los recursos de las personas integrantes de la unidad de convivencia (art. 6.3), de tal manera que se tendrá derecho, al menos, en una parte proporcional a la cuantía que corresponda una vez realizadas las deducciones correspondientes.

En cuanto a la determinación de los recursos de la unidad familiar, el artículo 8 f) de la Ley 1/2007 prevé algo interesante: no se computarán las pensiones derivadas del pago de alimentos reconocidas por sentencia judicial, hasta el límite de la cuantía mensual de la ayuda económica básica que le correspondiera por unidad de convivencia. Asimismo, el artículo 8 g) prevé que tampoco se tendrán en cuenta las pensiones compensatorias reconocidas por sentencia judicial y que se abonen de forma efectiva hasta el límite de la cuantía mensual de la ayuda económica básica que le correspondiera por unidad de convivencia⁶. Y, en relación también con el IMV, el artículo 8 k) indica que no se computarán el resto de las pensiones del sistema de la Seguridad Social o de cualquier otro régimen de protección social, hasta el límite de la cuantía de ayuda económica básica que correspondería a la unidad de convivencia, exceptuando las cuantías derivadas del IMV que se computarán en su totalidad.

2.5. La renta social básica de Cantabria

La renta social básica de Cantabria, intransferible, también se define con carácter subsidiario y complementario tanto de la acción protectora de la Seguridad Social, contributiva o no contributiva, como de cualquier otro régimen público de protección social. El carácter de subsidiariedad implica la obligación por parte de las personas solicitantes de la renta social básica de aportar la resolución denegatoria de la concesión de otras prestaciones (art. 28.2 Ley 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales). Por su parte, la complementariedad implica que se tendrán en cuenta todos los ingresos económicos que pudieran corresponder a las personas miembros de la unidad de convivencia a efectos del cálculo de la cuantía de la renta social básica que corresponda⁷.

Al no haberse introducido ninguna modificación tras la publicación y regulación del IMV no se especifica qué sucederá en caso de demora en la resolución denegatoria de este.

⁶ Este inciso ha sido introducido con posterioridad a la entrada en vigor del IMV por el Decreto-Ley 16/2020, de 24 de septiembre.

⁷ Con respecto a la cuantía, el artículo 32 de la Ley 2/2007 simplemente establece que la renta social básica será la necesaria para garantizar unos ingresos del 80 % del IPREM y se incrementará en un 25 % en caso de que la unidad convivencial la integre una sola persona y un 10 % sobre la cantidad resultante en el tramo inmediatamente anterior por cada persona a partir de la tercera.

Tampoco se especifica si para solicitar la renta social básica cántabra es necesario esperar a la resolución denegatoria de cualquier otra prestación como el IMV o será suficiente con la presentación de la solicitud de todas aquellas pensiones o recursos económicos que pudieran corresponder a la unidad de convivencia.

2.6. Renta garantizada de la ciudadanía de Cataluña

La renta garantizada de la ciudadanía en Cataluña también surge con carácter subsidiario con respecto a cualquier tipo de ingresos, ayudas, subsidios, prestaciones o pensiones de cualquier Administración pública, incidiendo la norma en que esta constituye la «última red de protección social» (art. 6 Decreto 55/2020, de 28 de abril, por el cual se aprueba el Reglamento de la Ley 14/2017, de 20 de julio). Atendiendo al régimen establecido en el artículo 7, vemos que el IMV no entraría dentro de las excepciones de rentas que no se computarían a efectos de comprobación del derecho a la renta garantizada y al cómputo de esta.

De conformidad con el artículo 5 del Decreto 55/2020, la renta garantizada de la ciudadanía es compatible, pero también complementaria, con las rentas de trabajo que se deriven de contratos a tiempo parcial. Se establecen, asimismo, dos obligaciones directamente relacionadas en el artículo 16.2 b) y c) del Decreto 55/2020, esto es: primero, solicitar cualquier otra prestación económica, contributiva o no contributiva, a la que tenga derecho cualquiera de las personas beneficiarias de la renta catalana durante la percepción de esta; y, segundo, se impide –jurídicamente, se entiende– a las personas beneficiarias renunciar con carácter voluntario a otra prestación o ayuda que estuvieran percibiendo en el momento de solicitar el derecho a la renta garantizada.

La entrada en vigor del IMV supone la imposibilidad de que las personas beneficiarias, en caso de cumplir los requisitos de ambas prestaciones, optaran entre una u otra, una vez concedida «la otra». Se garantiza así la complementariedad de la cuantía más elevada correspondiente a la renta garantizada de Cataluña.

2.7. Renta mínima de inserción de la Comunidad de Madrid

Las características básicas que se enuncian en el artículo 4 de la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, son el carácter subsidiario y complementario de la prestación.

Subsidiaria con respecto a cualquier otra pensión del sistema de Seguridad Social u otro régimen público⁸. Hasta el punto de la obligatoriedad de solicitar con carácter previo a la renta

⁸ El artículo 4 del Decreto 126/2014 contiene una relación íntegra de las prestaciones con respecto a las que la renta mínima de la Comunidad de Madrid posee carácter subsidiario; no se incluye el IMV, pero se deduce de las genéricas fórmulas incluidas.

mínima de inserción de la Comunidad de Madrid aquellas otras prestaciones a las que se pueda tener derecho (art. 6.1 e) Decreto 126/2014, de 20 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la renta mínima de inserción en la Comunidad de Madrid) y solo en caso de denegación se podrá conceder la prestación de la renta mínima de inserción de la Comunidad de Madrid (art. 4.2 Ley 15/2001). Pese a que la redacción de la norma no había tenido en cuenta el IMV, es perfectamente adaptable al momento de la aparición y condiciona el otorgamiento de la renta mínima madrileña a la denegación, expresa o no, del IMV, lo que, como veremos a continuación, genera graves problemas en la práctica.

La renta mínima de inserción tendrá carácter complementario, hasta el importe que corresponda percibir a la persona beneficiaria de la renta mínima, respecto de los recursos de que disponga y de las prestaciones económicas a las que pudiera tener derecho (art. 4.3 Ley 15/2001). En este caso, en el reglamento de desarrollo, ya se especifica que los rendimientos procedentes de pensiones y prestaciones de la Seguridad Social o cualquier otro régimen público se tendrán en cuenta íntegramente prorrateados en su caso a 12 mensualidades (art. 21 Decreto 126/2014).

Además, el artículo 14 del Decreto 126/2014 establece el reconocimiento excepcional de la prestación de la renta mínima de inserción de la Comunidad de Madrid con respecto a situaciones como ser víctima de violencia familiar y violencia de género, o situaciones graves de exclusión y dificultades. Hubiera sido preferible que se incluyeran con carácter general y no como situaciones excepcionales que pueden generar discrecionalidad en su concesión.

2.8. Renta de inclusión social de Galicia

Esta se define como un derecho subjetivo, una prestación económica de carácter alimenticio personal y no transmisible. E, igualmente, como subsidiaria e incompatible con las prestaciones no contributivas o con cualquier otra pensión de cuantía igual o superior a la de dichas pensiones no contributivas (art. 6 Ley 10/2013, de 27 de noviembre). Esta subsidiariedad implica, también, una complementariedad de la renta de inclusión social gallega según el propio artículo 6.4, al establecer que cualquier ingreso, independientemente de si procede de prestaciones o no que se reciban (tanto por parte de la persona solicitante como de otras personas que integren la unidad de convivencia), no supondrá la imposibilidad de acceder a la prestación gallega; se procederá, si son inferiores al importe de la prestación gallega, a descontar del importe de la renta que se garantiza con la prestación autonómica⁹. No ha habido modificaciones recientes desde la aparición del IMV, pero, tal

⁹ Dentro de la renta de inclusión social de Galicia existen diferentes tramos, el que nos interesa, regulado en el artículo 21, es el tramo personal y familiar, que será equivalente en su cuantía al 75 % del IPREM. Existirá la posibilidad de complementarlo en función de las diferentes circunstancias a través de un complemento familiar –art. 21.2– por convivientes adicionales.

y como está definido, el encaje de esta prestación estatal es claro; la objeción viene de la mano de la práctica, es decir, legalmente no se condiciona el acceso a la prestación gallega a la solicitud del IMV, pero tampoco se solicita la denegación de esta última. En definitiva, problemas de inseguridad jurídica y de libre albedrío de la práctica.

2.9. Renta extremeña garantizada

El artículo 3, segundo párrafo, de la Ley 5/2019, de 20 de febrero, de renta extremeña garantizada, insiste, igualmente, en el carácter complementario y subsidiario de esta renta, con respecto a cualquiera de los ingresos o prestaciones de las personas solicitantes que deberán constar íntegramente en la solicitud. Y debemos destacar el apartado e) del artículo 51 en el que se establece como un requisito básico haber solicitado previamente, a cualquier Administración pública que fuera competente, todas aquellas pensiones o subsidios que pudieran corresponder, incluyendo realizar las acciones legales para el establecimiento y el pago de pensiones por alimentos y pensiones compensatorias.

Y, pese al carácter de renta intransferible, se exceptúa en el artículo 4, incidiéndose en que sí podrá ser objeto de cesión, embargo o retención en caso de deudas derivadas de pensiones alimenticias reconocidas judicialmente y en el caso de indemnizaciones a favor de mujeres víctimas de violencia de género. Algo que nos parece novedoso con respecto al resto de rentas mínimas.

2.10. Renta garantizada de la ciudadanía de Castilla y León

Por su parte, la renta garantizada de la ciudadanía de Castilla y León también goza de ese carácter subsidiario con respecto a cualquier prestación o sistema de protección social (art. 4.2 Dleg. 1/2019, de 10 de enero), utilizando también la expresión de «última red de protección». Se contempla, no obstante, como excepción según indica la propia norma, como complementaria (art. 4.3) con respecto a los ingresos y prestaciones económicas a las que tuvieran derecho las personas integrantes de la unidad familiar o de convivencia; y se exceptúan, considerándose incompatibles con esta renta garantizada, las prestaciones a las que pudiera tener derecho la persona titular (solicitante) de la renta mínima, provengan de la acción protectora de la Seguridad Social, contributiva o no, o de cualquier otro régimen o sistema público. Y de esta misma declaración-excepción se exceptúan, a su vez, una serie de prestaciones que permitirán compatibilizar la renta garantizada, destacando esa característica de complementariedad anunciada. La norma se refiere a las siguientes (art. 4.4 y 4.5):

Primero, prestaciones derivadas de la suspensión de contrato de trabajo por maternidad o paternidad –hoy en día, diríamos, por cuidado del menor–; riesgo durante el embarazo; prestaciones de incapacidad temporal (IT) durante el desarrollo

de la actividad laboral –¿se referirá a incurrir en IT mientras se está trabajando o a IT profesional?–; prestaciones por hijo/a a cargo, en los que el sujeto causante sea el hijo.

Segundo, con el límite del 80 % del IPREM, será compatible, también, con la percepción de las siguientes prestaciones: desempleo¹⁰, subsidio de desempleo, programa de renta activa de inserción (RAI), programa de activación para el empleo (PAE), programa personal de integración y empleo (PIE) o programa de recualificación profesional (PREPARA). Se deja abierta la posibilidad a incluir cualquier otra, siempre con el límite del 80 % del IPREM, y siempre que se cumplan el resto de los requisitos, por lo que, aparentemente, es compatible con la percepción del IMV.

Tampoco podrá la renta garantizada de la ciudadanía de Castilla y León ser objeto de cesión, embargo o retención (art. 4.6).

2.11. El ingreso mínimo de solidaridad de Castilla-La Mancha

La Ley 5/1995, de 23 de marzo, de solidaridad en Castilla-La Mancha, y la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de servicios sociales de Castilla-La Mancha, dieron lugar al ingreso mínimo de solidaridad, como una prestación económica periódica y temporal. El objeto de esta era la inserción social de aquellas personas y unidades familiares que, por carecer de recursos económicos suficientes, no pueden atender sus necesidades básicas, pero, en un sentido más amplio, promover la igualdad de oportunidades de ciudadanas y ciudadanos en desventaja social (art. 51 Ley 5/1995). A través de la Resolución de 30 de diciembre de 2020 se han convocado las últimas ayudas, para el año 2021, del ingreso mínimo de solidaridad.

Se define en el artículo 52 de la Ley 5/1995 como prestación personal, intransferible, complementaria y subsidiaria de cualquier otro tipo de prestación, siendo obligatorio que se soliciten con carácter previo para el acceso a esta prestación. El propio artículo 52 de la Ley 5/1995 indica que no podrá recaer en una misma persona la titularidad del ingreso mínimo de solidaridad y las prestaciones o pensiones contributivas no contributivas y asistenciales, por invalidez o jubilación del sistema público de pensiones (art. 52.3). Por su parte, la regulación del Decreto 179/2002, de 17 de diciembre, de desarrollo del ingreso mínimo de solidaridad, ayudas de emergencia social y prestaciones económicas en favor de colectivos desfavorecidos y de la colaboración y cooperación en materia de servicios sociales, establece en el artículo 3 que se computarán todas aquellas rentas personales o patrimoniales,

¹⁰ En este caso se llega a indicar que incluso para la persona beneficiaria titular será posible complementar la renta garantizada hasta el 80 % del IPREM con la prestación o subsidio de desempleo generado tras la finalización de una actividad laboral, aunque tenga un importe igual a la cuantía básica de la renta garantizada de la ciudadanía.

pensiones o ingresos que procedan de cualquier título que perciba la persona o personas de la unidad familiar. Las excepciones contempladas en el artículo 35 indican que quedarán exentas del cómputo de rentas, entre otras cuantías, los ingresos procedentes de ayudas no periódicas para situaciones de necesidad de finalidad específica, por lo que el IMV no entraría dentro de las mismas.

La Resolución del 30 de diciembre de 2020 establecía en su artículo primero que podrían concurrir a esta convocatoria las personas físicas que tuvieran reconocida la ayuda de ingreso mínimo de solidaridad con anterioridad y que cumplieran los requisitos para la renovación o renovación excepcional con base en lo establecido reglamentariamente. Lo que implica que no hay nuevas solicitudes de personas beneficiarias y que estas están siendo absorbidas por el IMV, por el momento.

2.12. Renta valenciana de inclusión

La renta valenciana de inclusión, aprobada por la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, ha sufrido modificaciones con posterioridad a la entrada en vigor del IMV¹¹. Se considera un derecho subjetivo que se materializa a través de una prestación económica y profesional (art. 6), enfocada a garantizar las necesidades básicas de las personas, en atención a evitar la exclusión y la vulnerabilidad social. Tal y como recoge ahora la Ley 19/2017, tras la modificación operada tras el IMV, no solo va dirigida a una garantía de ingresos mínimos, sino que la inclusión puede necesitar otras actuaciones para evitar la exclusión social, como son la educación, el empleo, la vivienda, la promoción de la salud y de la autonomía personal o el uso de otras herramientas para la autodeterminación de la cultura, el acceso y formación en nuevas tecnologías, por ejemplo.

En concreto, si nos referimos a las características de la renta valenciana de inclusión (art. 7), se considera complementaria hasta el importe que se trata de garantizar, tanto con respecto a los recursos económicos de que se disponga en la unidad familiar, como al propio IMV o cualquier otra renta o garantía de ingresos mínimos estatal que se apruebe. El artículo 16.2 de la Ley 19/2017 establece que para determinar la cuantía garantizada no se tendrá en cuenta la prestación del IMV o cualquier otra de ingresos mínimos de carácter estatal que pueda sustituirla. Complementariedad que se reafirma al insistir en que esta prestación económica es incompatible tanto con la renuncia como con la falta de solicitud de otras prestaciones económicas a las que se tenga derecho; se condiciona, por tanto, su concesión, lo que manifiesta también su carácter subsidiario con respecto a cualquier otro ingreso o pensión.

¹¹ Modificaciones de las características que vienen de la mano del artículo 8 del Decreto-Ley 7/2020, de 26 de junio.

Tal y como se configuran otras rentas mínimas de CC. AA., la renta valenciana de inclusión es intransferible, sin que parezca que quepan excepciones contempladas en la norma (art. 7 c) Ley 19/2017).

2.13. Renta de la ciudadanía de La Rioja

Por su parte, el artículo 3 de la Ley 4/2017, de 28 de abril, reconoce la renta de la ciudadanía riojana como un derecho subjetivo, pero, también, como una renta subsidiaria respecto a cualquier prestación o régimen público de protección. Establece, asimismo, en el apartado cuarto, como situación excepcional la complementariedad con respecto a los ingresos y prestaciones económicas a los que pudiera tener derecho cualquiera de las personas miembros de la unidad familiar o de convivencia, exceptuando los ingresos que pueda percibir la persona titular de la acción protectora de la Seguridad Social, tanto contributiva como no contributiva; esto, a su vez, contempla una serie de excepciones que se encuentran en el artículo 9.1 a) y que incluyen: la pensión de orfandad; la pensión en favor de familiares; una prestación o subsidio por desempleo inferior a la cuantía básica de la renta de la ciudadanía; la pensión de viudedad en favor de menores de 65 años también inferior; la pensión de incapacidad permanente en cualquiera de sus grados, contributiva o no contributiva, también inferior; la renta activa de inserción percibida por mujeres víctimas de violencia de género; y cualquier otra prestación de naturaleza asistencial de importe inferior.

El apartado b) de este artículo 9.1 establece aquellas prestaciones de la Seguridad Social o de cualquier otro sistema público de protección con las que la renta a la ciudadanía será incompatible: jubilación contributiva o no contributiva; incapacidad permanente superior a la cuantía básica de la renta de la ciudadanía; viudedad en favor de mayores de 65 años; renta activa de inserción, salvo para mujeres víctimas de violencia de género; prestaciones del sistema de empleo con importe igual o superior a la cuantía básica de la renta a la ciudadanía; y prestación o subsidio por desempleo de importe igual o superior a la cuantía básica de la renta de la ciudadanía. Aunque este artículo no se haya modificado desde la entrada en vigor del IMV, queda claro por la descripción y régimen del artículo 9 que ambas prestaciones serían compatibles hasta el límite máximo de la renta de la ciudadanía que pretende garantizarse.

2.14. Renta social garantizada de las Illes Balears

De conformidad con el Decreto-Ley 10/2020, de 12 de junio, de prestaciones sociales de carácter económico de las Illes Balears, son tres tipos de prestaciones las que se otorgan con diferentes características (art. 5): primero, como derecho subjetivo cuando se reúnan los requisitos; segundo, como derecho de concurrencia cuando la concesión de la prestación esté sujeta a limitaciones presupuestarias y, por tanto, se priorice en favor de la mayor necesidad; y, tercero, como derecho de urgencia social, para atender a situaciones puntuales, urgentes y básicas de subsistencia.

La primera de ellas sería nuestra renta mínima, la renta social garantizada entendida como una prestación periódica, intransferible, enfocada en evitar las situaciones de vulnerabilidad social provocadas por la carencia de recursos (art. 15 DL 10/2020)¹², de carácter finalista, entendida como un derecho subjetivo y subsidiaria del IMV y de cualquier otra prestación cuya financiación provenga de la Administración General del Estado (art. 16 DL 10/2020). Esta subsidiariedad se enuncia también en términos de complementariedad por cuanto existe un nivel mínimo de renta que pretende garantizarse y, en caso de existencia de rentas o recursos, la renta social balear que se otorgue será la diferencia entre los recursos económicos de la unidad y la cuantía de la renta social garantizada.

Para dar lugar al derecho a la renta social garantizada balear se establecen una serie de requisitos y, entre ellos, nos parece significativo el relativo a haber solicitado el IMV y tener una resolución desestimatoria por motivos de ingresos durante el ejercicio anterior (art. 20.1 a).

2.15. Renta básica de inserción de Murcia

Aprobada por la Ley 3/2007, de 16 de marzo, que en su artículo 3 ya la define como intransferible y en el artículo 4 nos indica que la renta básica de inserción murciana se otorgará cuando no existan otras prestaciones del sistema de Seguridad Social o cualquier otro régimen público que le correspondan tanto a la persona titular como a los miembros de la unidad de convivencia. Hasta tal punto se prevé la subsidiariedad que el apartado 2 del artículo 4 establece la condición con carácter obligatorio de solicitar ante el organismo correspondiente y con carácter previo a la renta básica de inserción el resto de prestaciones a las que se pudiera tener derecho. Esto incluye, por tanto, la obligatoriedad de pedir el IMV antes de la renta básica de inserción de Murcia. Y como viene sucediendo en las rentas anteriores, también, que se pruebe la complementariedad hasta el importe que se corresponda con la renta máxima que se pretende garantizar a través de esta prestación.

El artículo 10 de la Ley 3/2007 establece que la renta básica de inserción murciana estará formada por una prestación mensual básica y un complemento mensual variable en función de las personas que integren la unidad de convivencia. Se medirá con base en el IPREM. Pero destacamos el artículo 10.6, porque incorpora que las personas titulares de la renta básica de inserción de Murcia que tengan menores a su cargo en edad escolar percibirán al inicio de cada curso una ayuda económica para material escolar, y también aquellas personas

¹² En este sentido es interesante cómo el artículo 12 del Decreto-Ley 10/2020 determina que, según esta norma, las necesidades básicas de una persona o de una unidad de convivencia van referidas a las propias de mantenimiento, vestimenta y aquellas derivadas del uso del hogar, así como las relacionadas con el apoyo para la integración escolar, laboral y en la comunidad.

beneficiarias mayores de edad que asistan a cursos de formación podrán recibir un complemento de asistencia en concepto de transporte tal y como se determina reglamentariamente.

2.16. Renta garantizada navarra

El artículo 1.3 de la Ley foral 15/2016, de 11 de noviembre, la define como una renta intransferible, prestación básica económica y periódica con carácter complementario y de naturaleza subsidiaria de cualquier otro tipo de recursos y prestaciones económicas que estén previstos en la legislación vigente. Hasta el punto de que se obliga a solicitar todas estas prestaciones o pensiones de manera previa a la renta garantizada navarra; por lo que, aunque no ha sufrido modificación alguna con la aprobación y entrada en funcionamiento del IMV, es claro que también será necesario solicitar esta prestación. Incluso, el artículo 5 establece, como uno de los requisitos para poder solicitar esta renta básica, haber solicitado y haber ejercido todas aquellas acciones legales para el establecimiento y el pago de pensiones por alimentos o pensiones compensatorias.

2.17. Renta de garantía de ingresos del País Vasco

Dentro del sistema vasco de garantía de ingresos e inclusión social nos encontramos, con base en el artículo 6 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, con diferentes tipos de prestaciones económicas.

Las prestaciones económicas de derecho integradas en este sistema son las que nos interesan: una renta de garantía de ingresos que incluirá una renta básica para la inclusión y la protección social y una renta complementaria de ingresos de trabajo (art. 14), y también se incluye una prestación complementaria de vivienda (art. 6.2).

Al igual que sucede con otras rentas, la renta de garantía de ingresos del País Vasco se configura como un derecho subjetivo para las personas que cumplan los requisitos específicos (art. 12), como una renta intransferible, de carácter subsidiario y complementario¹³ con todo tipo de recursos y prestaciones previstos para cualquiera de las personas miembros de la unidad de convivencia incluyendo la persona titular (art. 13)¹⁴.

¹³ En este sentido cabe tener en cuenta que el artículo 21.2 también considera que, dado el carácter subsidiario y complementario de la prestación, las cuantías no pueden ser complementadas con otras ayudas o prestaciones del mismo tipo, porque, si así fuera, tendrían que considerarse como ingresos a efectos del cómputo de la cuantía de la prestación.

¹⁴ Aunque no es objeto de este trabajo, se ha de tener en cuenta que también se contemplan en el artículo 6.3 ayudas económicas de emergencia social.

En el momento en que el IMV estaba encima de la mesa y cuando conocíamos algunos de los posibles detalles de la prestación estatal, a golpe de tuit algunos autores se manifestaban sobre la relación que debería existir con las rentas mínimas de las CC. AA. En este sentido, Laparra Navarro (2020) afirmaba que «los ingresos de los hogares por una renta mínima de las comunidades autónomas no deberían nunca ser computados a la hora de establecer la cuantía del ingreso mínimo vital para cada familia», en el bien entendido que no tiene sentido que una prestación estatal de la Seguridad Social sea subsidiaria de una autonómica de asistencia social.

Y, efectivamente, la regulación del IMV a efectos de considerar la existencia o no de la vulnerabilidad económica no tiene en cuenta los salarios sociales, rentas de inserción o ayudas análogas de asistencia social de las CC. AA. (arts. 11, 20 y 21 RDL 20/2020). Pero, al parecer, solo sobre el papel, porque en la práctica algunas de las reclamaciones que han llegado al Defensor del Pueblo son precisamente haber tenido en cuenta en el cómputo del patrimonio de las unidades las rentas mínimas de las CC. AA. Es por ello por lo que, como hemos podido comprobar, algunas normas de las CC. AA. han sufrido modificaciones dirigidas a la reducción del gasto social en prestaciones al considerar que con su renta mínima solo debían completar lo percibido en su caso a través del IMV; y solo en aquellos casos en los que la renta garantizada de cada comunidad autónoma es superior a la cuantía del IMV, lo que, desde nuestro punto de vista, es una falsa complementariedad o complementariedad «a la baja».

Los informes más recientes –25 de enero de 2022– publicados al respecto hablan del «desmantelamiento» de las rentas mínimas autonómicas, basándose en la reducción del número de personas beneficiarias y el presupuesto autonómico. Algunas CC. AA. –Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia, Illes Balears, La Rioja y Madrid– no han empleado el recorte en prestaciones que ha supuesto la irrupción del IMV en otros gastos sociales absolutamente necesarios, teniendo en cuenta los niveles de pobreza, desigualdad y vulnerabilidad de una gran parte de la población¹⁵.

Además, como también se ha puesto de manifiesto en múltiples ámbitos, la inadmisión a trámite del IMV (art. 25.1 RDL 20/2020) y el tiempo de espera en las respuestas a la solicitud de la prestación a 6 meses (art. 25.3 RDL 20/2020) han dejado en el limbo a muchas personas; si la renta mínima de la comunidad autónoma exige la denegación del IMV y la petición de cualquier prestación pública a la que se pudiera tener derecho, ¿cuáles son las opciones si no hay respuesta en ese plazo o la respuesta es la «inadmisión a trámite» sin motivación? La respuesta es descorazonadora, es la debilitación todavía mayor de una parte de nuestra sociedad que más necesita una respuesta inmediata.

¹⁵ En este sentido se expresa el análisis estadístico comparativo realizado por la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales de España. <https://directoressociales.com/solo-el-9-de-la-poblacion795-861-personas-que-vive-bajo-el-umbral-de-la-pobreza-en-espana-se-beneficia-de-las-rentas-minimas-de-insercion/>.

La coexistencia del IMV y la renta mínima de cada comunidad autónoma debería haber sido enfocada hacia el reforzamiento de la lucha contra la pobreza, que no ha sido eficiente en nuestro país en las últimas décadas. En este sentido, la importancia de las rentas mínimas ha sido manifiesta, al tratar de cubrir la insuficiencia del sistema de protección social central, de tal manera que el informe de la Fundación FOESSA (Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada) en el 2019 ya explicitaba que, en este contexto de insuficiencia de las prestaciones generales de la Seguridad Social, el desarrollo de los sistemas de rentas mínimas autonómicas era imprescindible para tener una estrategia efectiva de prevención y superación de la pobreza (Sanzo González, 2019, p. 24). Es una lástima que la tendencia no haya sido la de elevar las cuantías sumando rentas mínimas e IMV, para ser realmente un instrumento de garantía contra la pobreza y la exclusión en todos los ámbitos.

3. Requisitos de acceso al IMV y a las rentas mínimas: la residencia y la edad

3.1. Empadronamiento y residencia, ¿legal?

Por lo que se refiere al IMV, para el acceso a la prestación se exige la residencia legal y efectiva de forma continuada durante 1 año inmediatamente anterior a la solicitud. Este requisito se entiende tanto para la persona solicitante individual¹⁶ como para todos los miembros de la unidad familiar en caso de solicitud colectiva.

Sin embargo, desde el punto de vista de la que suscribe estas líneas, una vez concedida la prestación, para su mantenimiento se exige la residencia habitual¹⁷, algo que, como veremos, no aparece claramente identificado en las rentas mínimas de las CC. AA., aunque lo podamos inferir de las revisiones para la actualización o renovación de algunas de las prestaciones.

Las excepciones reseñables¹⁸ al requisito general de 1 año de residencia legal y efectiva (art. 10.1 a) Ley 19/2021) se refieren a las siguientes personas: a) víctimas de trata de seres

¹⁶ En este sentido, alguna autora como Sánchez-Rodas Navarro (2020, p. 11) manifiesta que puede suponer un deterioro de las prestaciones no contributivas del sistema de Seguridad Social.

¹⁷ En este sentido, para la determinación de la residencia habitual se utiliza el criterio de estancias de las pensiones no contributivas (art. 271.1 f) LGSS); es decir, no se tendrán en cuenta las estancias en el extranjero no superiores a 90 días –lo que tiene su reflejo en el sistema de obligaciones y sanciones contempladas en la norma–, o cuando la ausencia –aunque pueda tener una duración mayor de 90 días– esté motivada por causas de enfermedad justificadas.

¹⁸ Decimos reseñables porque se recoge otra excepción que realmente no es constitutiva, porque estas personas no formaban parte de la unidad de convivencia con carácter previo, a saber: no se exigirá el

humanos y de explotación sexual, cuyas situaciones deberán ser acreditadas por informe de los servicios públicos o sociales que se hayan encargado de su atención; b) mujeres víctimas de violencia de género.

Junto con lo indicado, el artículo 10.2 de la Ley 19/2021 introduce exigencias temporales de residencia más duras para las personas menores de 30 años que soliciten como personas beneficiarias individuales la prestación del IMV (art. 4.1 b) Ley 19/2021), salvo que se trate de víctimas de violencia de género que hayan abandonado su domicilio habitual y las personas que se encuentren en trámites para la separación o divorcio, las personas entre 18 y 22 años provenientes de centros residenciales de protección de menores, las personas sin hogar y las que dejen de vivir con sus progenitores/as, tutores/as o acogedores/as por el fallecimiento de estos, pudiendo incorporarse más colectivos por la vía reglamentaria, cuando la haya (art. 10.2, párrs. 1 y 4, Ley 19/2021).

El requisito extra exigido para las personas menores de 30 años implica haber vivido, de manera previa a la solicitud, 2 años de manera independiente¹⁹ y en alta en cualquier régimen del sistema de Seguridad Social²⁰ durante, al menos, 12 meses, continuados o no; esto implica que a las personas menores de 30 años que soliciten de manera individual el IMV se les exige, en definitiva, haber residido de manera previa, legal y efectiva, en el territorio español durante 2 años.

Esta exigencia no responde a ninguna razón objetiva y limita –todavía más– el acceso a una prestación concedida para la erradicación de la pobreza y la lucha contra la vulnerabilidad, pese a las mejoras introducidas en la ley con respecto al real decreto-ley²¹.

En cuanto a las rentas mínimas de las CC. AA., nos encontramos con diferentes formulaciones que procedemos a analizar.

Comenzando con el salario social básico de Asturias, se exige el empadronamiento en el Principado de Asturias y una residencia efectiva ininterrumpida en el tiempo no inferior a 2 años, inmediatamente anteriores a la formulación de la solicitud de la renta mínima

año de residencia cuando se trate de menores incorporados/as a la unidad de convivencia por nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento permanente.

¹⁹ El Real Decreto-Ley 20/2020 establecía con mayor dureza 3 años de vida independiente. De conformidad con el propio artículo 10.2, párrafo segundo, de la Ley 19/2021: «[...] se entenderá que una persona ha vivido de forma independiente siempre que acredite que su domicilio ha sido distinto al de sus progenitores, tutores o acogedores».

²⁰ Se consideran incluidos el régimen de clases pasivas del Estado o una mutualidad de previsión social alternativa al régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos.

²¹ Una crítica más extensa en este sentido puede leerse en Burriel Rodríguez-Diosdado (2021a, pp. 164-165).

(art. 9 Ley 4/2005). Pero no se especifica que esa residencia deba ser legal, por lo que, en una amplia interpretación, podríamos entender que las personas que se encuentren en situación administrativa irregular, residiendo, pero no «legalmente», podrían acceder, bajo el cumplimiento del resto de requisitos, a la prestación asturiana.

El artículo 4 del Decreto-Ley 10/2020 de las Illes Balears, al definir a las personas beneficiarias en su apartado 2, establece que se requerirá la residencia en las Islas Baleares durante los últimos 12 meses antes de la solicitud de la ayuda, al igual que el IMV, salvo que se trate de prestaciones económicas de urgencia social. Pero, de nuevo, solo hace mención de la residencia y no de que esta deba ser «legal» en los términos de la normativa de extranjería.

El mismo sentido se desprende de la prestación aragonesa, en los artículos 4 e) y f) y 5.2 c) del Decreto 161/2021, al manifestar la necesidad de residencia efectiva y de empadronamiento tanto en el momento de la solicitud como con 1 año de antelación a esta.

Y más flexible parece también la renta extremeña garantizada, siendo, en este caso, interesante cómo el artículo 5 de la Ley 5/2019, al definir los requisitos de las personas titulares del derecho, establece el empadronamiento y la residencia efectiva durante una suma mínima de solo 6 meses de manera continuada; requisito, también, exceptuado en caso de circunstancias excepcionales como el supuesto de personas refugiadas, solicitantes de asilo, víctimas de violencia de género o explotación sexual y de trata.

También en esta línea situamos la renta valenciana, al determinar, en el artículo 13.1 de la Ley 19/2017, como requisito de acceso el empadronamiento o residencia efectiva los 12 meses anteriores a la solicitud de la renta; pero, en caso de imposibilidad de cumplimiento, se entenderá satisfecho cuando se haya residido 5 años continuados en los últimos 10 años, anteriores a la presentación de la solicitud. Se incorporarán, asimismo, facilidades de empadronamiento de las personas sin hogar y no se exigirá un tiempo mínimo de residencia para las personas asiladas, solicitantes de asilo, refugiadas, extranjeras exiliadas o apátridas, así como las personas prostituidas, víctimas de explotación sexual o trata y las víctimas de violencia de género o intrafamiliar.

Muy similar la renta mínima del País Vasco al contemplar en el artículo 16 de la Ley 18/2008 el empadronamiento y la residencia efectiva de, al menos, 1 año con carácter previo a la solicitud; pero estableciendo como excepción la demostración de residencia durante 5 años continuados en los últimos 10, en cualquier municipio del territorio español.

Pareciera que el ámbito subjetivo más amplio en este caso fuera el de la renta garantizada navarra, por cuanto el artículo 2 de la Ley foral 15/2016, cuando se refiere a quienes son titulares del derecho, incluye a todas las personas que residan en Navarra y que se

encuentren en situación de exclusión social²²; sin embargo, se exigen 2 años con carácter general de residencia en la comunidad foral o 1 año en el caso de una unidad familiar en la que haya menores o personas dependientes o con discapacidad igual o superior al 65 %. Pero, de nuevo, no se hace referencia a la residencia legal.

También 2 años en el ingreso de solidaridad de Castilla-La Mancha de residencia efectiva y continuada –nada dice de que sea legal– y empadronamiento (art. 53 a) Ley 5/1995), salvo que se trate de emigrantes retornados.

Por su parte, el artículo 7.1 del Decreto-Ley 3/2017, de la renta mínima de inserción social de Andalucía, exige la vecindad administrativa y el empadronamiento, de forma estable de la unidad familiar, con 1 año de antelación. Estos requisitos deberán mantenerse durante toda la percepción de la renta, pero nótese que, en ningún momento, se exige la residencia legal. Sin embargo, a partir de esta norma general, se generan las siguientes excepciones, ampliamente descritas, en las que no se exigirán estos requisitos a la unidad, a saber:

- En los casos de fallecimiento, matrimonio, pareja de hecho debidamente inscrita, nacimiento de hija o hijo, tutela, acogimiento familiar o adopción y ruptura familiar suficientemente acreditada. Como vemos, un *totum revolutum* de supuestos, algunos constitutivos y otros no, como en el caso del nacimiento o la tutela.
- En los casos de víctimas de violencia de género, de trata de personas con fines de explotación sexual o laboral, acreditable en el momento de la solicitud.
- En caso de ostentar la condición de persona emigrante andaluza retornada en el año inmediatamente anterior a la presentación de la solicitud.
- En el caso de tener la condición de persona apátrida o refugiada, o, en su caso, estar en trámite para su reconocimiento.
- En caso de personas sin hogar.
- En caso de personas que en el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud hayan estado tuteladas por la Administración de la Junta de Andalucía.
- Otras personas que residan temporalmente en alojamientos alternativos.
- Por fuerza mayor, debidamente acreditada por los servicios sociales comunitarios mediante informe social.

²² El artículo 2.2 de la Ley 15/2016 define exclusión social como aquella situación consecuencia de un proceso dinámico de acumulación o combinación de diversos déficits o carencias personales, relacionales, laborales o socioambientales que persisten en el tiempo y que impiden o limitan el ejercicio y disfrute efectivo de los derechos de las personas.

Por su parte, la Ley 4/2017 de La Rioja determina claramente el ámbito subjetivo de aplicación de su renta de la ciudadanía estableciendo, como requisitos iniciales, que podrán ser beneficiarias tanto las personas que ostenten la condición de ciudadanas de La Rioja como aquellas personas extranjeras con vecindad administrativa en su territorio (art. 2). Podría parecer una amplia formulación que permitiría el acceso a la renta mínima tanto a las personas en situación administrativa regular como a las que no, puesto que la vecindad administrativa, determinada por el régimen local, se otorga por encontrarse empadronadas en el municipio en el que se resida habitualmente, sin que eso implique ninguna otra situación administrativa. Sin embargo, el artículo 7 de la Ley 4/2017 impone una residencia de forma ininterrumpida de 1 año como mínimo, previa a la solicitud, incluso sumando periodos de residencia en diferentes municipios de la comunidad, y a las personas solicitantes extranjeras, expresamente la residencia legal de 1 año con antelación a la solicitud²³. Las excepciones contempladas a la residencia mínima de las personas de la unidad incluyen los siguientes supuestos:

- Personas emigrantes riojanas retornadas de otros países.
- Personas refugiadas o beneficiarias de protección internacional.
- Mujeres víctimas de violencia de género.
- Personas que hayan sido objeto de tutela o guarda por parte del Gobierno de La Rioja hasta su mayoría de edad.
- Personas que, por resolución administrativa o judicial, hayan permanecido durante su minoría de edad bajo la guarda de quienes no fueran titulares de su patria potestad, con medidas de protección de apoyo a la guarda por parte del Gobierno de La Rioja, siempre que no hayan transcurrido 5 años desde el cese o extinción de las medidas de protección.

Entre los requisitos para la renta de inserción canaria que se exigen en el artículo 7 de la Ley 1/2007, nos referimos al empadronamiento y a la residencia legal con una antelación mínima de 1 año con carácter general, que se encuentra exceptuado en algunos casos como ser una persona emigrante canaria retornada, una persona sin hogar o, entre otros, una víctima de violencia de género. Pero la excepción es de tiempo, no de la «legalidad» que se exige a la residencia.

Tanto el empadronamiento como la residencia legal, con al menos 1 año de antelación, se exigen también en el artículo 10 de la renta garantizada de la ciudadanía en Castilla y León (art. 10 Dleg. 1/2019); y se exceptúan, por ejemplo, en el caso de las personas emigrantes

²³ Se establece que la residencia de 1 año no se pierde por haber permanecido fuera de La Rioja periodos inferiores a 30 días por motivos laborales o de enfermedad de la persona solicitante o de cualquiera de las personas integrantes de la unidad.

castellano-leonesas que han retornado de otros países o las mujeres víctimas de violencia de género que hayan tenido que cambiar de residencia desde otra comunidad autónoma o, por ejemplo, el de aquellas personas en situación de extrema necesidad sobrevenida o extranjeras refugiadas o con solicitud de asilo en trámite.

El artículo 29.1 b) de la Ley 2/2007 establece que para la renta social básica de Cantabria será necesario tener la residencia legal en España, el empadronamiento y la residencia efectiva en la comunidad durante los 12 meses ininterrumpidos inmediatamente anteriores a la fecha de su solicitud. La ausencia del territorio de la comunidad autónoma de Cantabria por tiempo superior a 90 días implica la pérdida de la residencia efectiva. Sin embargo, se considera que no se pierde esa residencia ininterrumpida en los siguientes casos: el tiempo de residencia en otra comunidad autónoma, cuando se trate de personas que vinieran percibiendo una prestación de similar naturaleza en aquella; el tiempo transcurrido en España en establecimientos o centros de régimen cerrado, ya sean penitenciarios o de tratamiento terapéutico o rehabilitador, y las personas emigrantes cántabras.

La renta mínima de la Comunidad de Madrid ya anuncia como potenciales personas beneficiarias de esta a aquellas personas que acrediten tener la residencia legal en el territorio (art. 2 Ley 15/2001) y en los requisitos de acceso (contemplados en el art. 6 de la misma norma) se vuelve a dejar claro que se exige la residencia permanente y el empadronamiento que no podrá ser inferior al año. ¿Realmente la norma está exigiendo una residencia de larga duración? El artículo 7 del Decreto 126/2014 parece volver sobre esa misma idea de residencia permanente en el territorio español y empadronamiento en la comunidad durante un mínimo de 1 año²⁴.

Y, en esta misma línea, los requisitos de las personas titulares que se encuentran comprendidos en el artículo 7 de la Ley 3/2007 para la renta básica de inserción murciana, donde se pide residir legalmente en territorio español y haberlo hecho en un tiempo que no será inferior a 5 años.

Por el momento, las rentas mínimas de Madrid y Murcia se alzan como las que restringen más el ámbito subjetivo en una prestación económica de último recurso. Pero, además, curiosamente el artículo 2 de la Ley 3/2007 de la renta básica de inserción en Murcia

²⁴ El artículo 7.3 del Decreto 126/2014 contempla circunstancias excepcionales para la consideración de lo que denomina «residencia efectiva», teniendo en cuenta: el tiempo transcurrido en España en establecimientos penitenciarios o en centros de tratamiento terapéutico o rehabilitador, y cuando la persona solicitante o, en su caso, las personas familiares a su cargo hayan tenido que trasladar su residencia a territorio de la Comunidad de Madrid por ser alguna de ellas víctima de violencia en el ámbito familiar o de violencia de género. Pero, en ningún caso, exceptúa la residencia que denomina permanente, que sería la residencia de larga duración regulada en el artículo 32 de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

establece una distinción entre las ayudas que se otorgan en la ley: primero, si se trata de la prestación económica, esta va dirigida a todas las personas que residan legalmente en la comunidad; y, segundo, cuando se trata de apoyos y acciones personalizadas, se exige no solo la residencia legal, sino también la habitual en la comunidad. Pero ¿diferencia ambas en algún sitio? No.

Más flexible parece la Ley 10/2013 de Galicia, pues, con respecto a los requisitos generales de acceso, su artículo 12 incide en el hecho de la residencia efectiva y constatada por lo menos durante 6 meses anteriores a la presentación de la solicitud y, asimismo, se trata de una residencia legal; el artículo 13 de esa misma Ley 10/2013 exime tanto de la residencia como del empadronamiento algunas circunstancias que se consideran de excepcional vulnerabilidad, en el mismo sentido que otras rentas mínimas y sin mayores novedades.

Como se ha podido comprobar, algunas CC. AA. no exigen en ningún momento que la residencia sea legal, como son Andalucía, Aragón, Asturias, Extremadura, Illes Balears, Navarra, País Vasco o Valencia, pese a que algunas de las normativas de regulación de sus rentas mínimas son menos recientes al IMV. Las excepciones a la residencia mínima que se contemplan, tanto en la regulación del IMV como en las rentas mínimas, van dirigidas a las que se denominan «situaciones de mayor vulnerabilidad», con un especial enfoque hacia las víctimas de violencia de género, de trata o de explotación sexual; pero algunas CC. AA. contemplan excepciones más amplias que la propia prestación estatal, por ejemplo, las personas sin hogar en la renta de inserción canaria, entre otras.

Relacionándolo con el cumplimiento de la CSE, debemos realizar las siguientes manifestaciones.

En primer lugar, hay que destacar que las Conclusiones del CEDS de 2017 con respecto al artículo 13.1 de la CSE ya indicaban que el requisito de residencia o vecindad de 12 meses se encontraba en disconformidad con la Carta²⁵; algo que, como hemos visto, no ha sido corregido, por ejemplo, en normativas más recientes como la de la renta garantizada de la ciudadanía de Cataluña. Es por ello por lo que el Comité recordaba a España que la asistencia social debía proporcionarse en tanto persistiera la situación de necesidad, sin condiciones o plazos, y exclusivamente limitada a criterio de necesidad y disponibilidad de recursos por parte en este caso de las CC. AA. Pero, como se ha podido comprobar, los requisitos exigidos en algunas comunidades no solo implican la residencia efectiva durante un periodo de tiempo más o menos prolongado, sino, además, la residencia legal o, incluso, en el caso de Murcia y Madrid, permanente; y esto no solo limita el acceso a prestaciones

²⁵ Conclusiones XXI-2 del 8 de diciembre de 2017, artículo 13.1, periodo del 1 de enero de 2012 al 31 de diciembre de 2015.

de último recurso a la población más vulnerable, sino que implica en sí mismo una situación de discriminación de las personas que habitan en nuestros territorios.

El derecho a algunas rentas mínimas de las CC. AA. está sujeto a un requisito de duración de la residencia excesivo, lo que implica la no conformidad con el artículo 13.1 de la CSE.

En segundo lugar, además, de conformidad con las Conclusiones del CEDS de 2017 sobre el artículo 13.2 de la CSE, era necesario erradicar toda discriminación contra las personas que reciben la asistencia social; cuestión sobre la que España en su momento no había informado apropiadamente, por lo que, en tanto que se produzca la siguiente decisión al respecto (se dictarán en enero de 2022, pero serán publicadas en marzo), el Comité concluía que estábamos de conformidad con el artículo 13.2 de la Carta²⁶. Una conformidad relativa como hemos podido comprobar con el análisis de las rentas mínimas de las CC. AA. y del propio IMV.

En tercer lugar, de acuerdo también con las últimas Conclusiones del CEDS al respecto (2017), el artículo 13.3 de la CSE no debería pasar desapercibido, porque obliga a promover los servicios adecuados, tanto públicos como privados, para que las personas puedan obtener el asesoramiento y la ayuda personal necesarios para prevenir, eliminar o aliviar su estado de necesidad personal o familiar. Si bien tanto el IMV como las rentas mínimas de las CC. AA. tienen como objetivo atender a situaciones de necesidad, la información sobre las mismas sigue sin ser clara, concisa y accesible para las potenciales personas beneficiarias. Es cierto que el Comité indicaba en estas últimas conclusiones que, a nivel autonómico, se había avanzado mucho con el establecimiento de cartera o catálogo de servicios sociales en las comunidades²⁷, pero, como hemos podido comprobar desde su irrupción en escena, el IMV adolece de una serie de defectos graves²⁸ que, aunque no han sido todavía examinados por el CEDS, es probable que sean objeto de su atención para comprobar el grado de cumplimiento de nuestro país con respecto a la CSE en su próximo informe.

3.2. Edad mínima y edad máxima

Todas las rentas mínimas, salvo error u omisión por nuestra parte, requieren una edad para el acceso. El IMV establece una edad mínima, habiendo desaparecido en la Ley 19/2021 la edad máxima que se correspondía con el acceso a la prestación de jubilación.

²⁶ Conclusiones XXI-2 del 8 de diciembre de 2017, artículo 13.2, periodo del 1 de enero de 2012 al 31 de diciembre de 2015.

²⁷ Conclusiones XXI-2 del 8 de diciembre de 2017, artículo 13.3, periodo del 1 de enero de 2012 al 31 de diciembre de 2015.

²⁸ Algunos de estos problemas han sido puestos de manifiesto con anterioridad, por ejemplo, en Burriel Rodríguez-Diosdado (2021b).

En el caso del IMV, simplificando tras las numerosas reformas, se establece que serán personas beneficiarias las personas de 23 años (arts. 4.1 b) y 5.2 Ley 19/2021). Se admiten las siguientes excepciones de edad mínima, ampliadas con respecto al real decreto-ley, esto es: a) personas entre 16-18 años, emancipadas y con hijos/as o menores a cargo; b) personas mayores de 18 años o menores emancipadas, con independencia de su estado civil (por matrimonio o pareja de hecho), si son mujeres víctimas de violencia de género o de trata de seres humanos y explotación sexual; c) personas huérfanas absolutas que formen una unidad de convivencia cuando ninguna de ellas alcance la edad de 23 años; y d) personas entre 18-22 años si provienen de centros residenciales de protección de menores, donde hayan permanecido bajo tutela pública los 3 años inmediatamente anteriores a la mayoría de edad, es decir, desde los 15 años.

En el artículo 3.2 del Decreto 3/2017 se establece la edad de las personas titulares de la renta mínima de inserción en Andalucía, estableciendo una norma general y tres excepciones a la misma. La norma general engloba la franja de edad entre 25 y 64 años. Pero, primero, entre 18 y 24 años podrán ser titulares si existe alguna de las circunstancias contempladas, que, en general, son más amplias que lo visto ahora²⁹. Segundo, entre 16 y 17 años también podrán ser titulares si se encuentran emancipadas –no especifica si de hecho o de derecho, por lo que entendemos que las dos serían válidas– y, además, concurre alguna de las circunstancias consideradas de extrema vulnerabilidad como son: tener menores o personas con discapacidad a su cargo; que hayan sido víctimas de violencia de género, acreditable; o, igual que en el caso anterior, que se encuentren en una situación de urgencia o emergencia social. Y, tercero, las personas de 65 años o más podrán ser titulares cuando acrediten tener a su cargo personas menores de edad, sin que exista otra persona en la unidad familiar que cumpla los requisitos para ser solicitante. Evidentemente, como el propio precepto indica, se trata de una medida para mayor protección de los derechos de la infancia, pero para ser realmente efectiva se debería concretar en no computar,

²⁹ Se especifican las que siguen: tienen menores de edad o personas con discapacidad a su cargo (incluyendo tutela o acogimiento familiar); que sea huérfano/a de ambos progenitores/as, por lo que su situación de vulnerabilidad es patente con independencia de la edad; que haya sido víctima de violencia de género, situación acreditada. Entendemos no solo que «haya sido», en pasado, sino que sea víctima en el momento actual siempre que pueda acreditarlo por cualquiera de los medios admitidos; que el año anterior a la mayoría de edad, como mínimo, haya estado bajo la tutela de un sistema de protección de menores; que tenga un grado de discapacidad igual o superior al 33 %; que, sin menores a su cargo, constituya una unidad familiar pluripersonal, pero pueda demostrar que ha vivido de forma independiente a sus progenitores/as –podríamos incluir también tutores/as– al menos durante los 2 años inmediatamente anteriores. No solo se exigirá la demostración de la vida independiente en cuanto al domicilio, sino también que ha sido «independiente», dice la norma, por cuanto entendemos sin dependencia económica ni sustentado por sus padres, madres o tutores/as; que se encuentre en una situación de urgencia o emergencia social, delimitada en el artículo 4.5 y 6 del propio decreto, en los términos que luego desarrollaremos.

como ingreso de la unidad, la pensión que pudiera recibir la persona titular en este caso, o no computarla en su totalidad; sin embargo, de la lectura del artículo 13 del decreto, que desarrollaremos posteriormente, no parece entenderse lo indicado.

El artículo 7.2 de la Ley 1/2007 sitúa las edades para la renta de inserción canaria entre 25 y 65 años, aunque, ante determinadas circunstancias excepcionales, tendrá lugar la disminución de la edad hasta 16 o a más de 65, siempre que la persona solicitante no tenga derecho a pensión pública; aunque no se especifica, entendemos que se refiere a cualquier prestación nacional o internacional.

En el caso de Castilla y León, la edad mínima de referencia vuelve a ser la misma, 25 años, indicándose la franja de edad hasta la edad de jubilación de una manera un poco críptica, hasta «la que permita el acceso a prestaciones contributivas o no contributivas a cargo de cualquiera de las Administraciones públicas» (art. 10 b) Dleg. 1/2019). Las personas menores de 25 años y mayores de 16 años que se encuentren emancipadas podrán acceder ante circunstancias excepcionales, esto es: haber vivido durante 3 años de manera independiente a su familia; tener familiares a su cargo o ser huérfanas de padre y madre sin derecho a pensión, entre otras. Con respecto al primer requisito nos planteamos, al igual que en el IMV, lo estricto del mismo y, fundamentalmente, cómo habrá podido vivir la persona menor de 16 años de manera independiente a su familia durante 3 años. O, lo que es peor, cómo se acredita si no es a través de los servicios sociales y centros tutelados.

En Castilla-La Mancha, la edad mínima se fija en 25 años y la máxima en 64 (art. 53 Ley 5/1995), teniendo en cuenta, además, que según el Decreto 179/2002 se tienen en cuenta todos los ingresos procedentes de pensiones de jubilación y esto hace muy complicado para los mayores de 64 el cumplimiento de los requisitos de vulnerabilidad económica. Solo se exceptúa la edad mínima de acceso a la prestación cuando se tengan a cargo menores o personas con discapacidad.

La renta mínima de Madrid especifica también el límite de edad entre 25 y 65 años (art. 6.1 Ley 15/2001), estableciendo algunas excepciones en ambos sentidos cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias, que han sido desarrolladas reglamentariamente (art. 8 Decreto 126/2014): tener menores o personas con discapacidad, de un grado igual o superior al 45 %, a su cargo; tener una edad comprendida entre 18 y 25 años; y tener una edad superior a 35 años y no ser titular de pensión u otra prestación análoga de ingresos mínimos. Pero en ningún caso se reconoce la posibilidad de establecer el derecho a la renta mínima de inserción de la comunidad a personas menores de edad, salvo que se encuentren emancipadas o dispongan del beneficio de la mayor edad.

La renta de inclusión social de Galicia establece una edad mínima de 25 años (art. 12 Ley 10/2013), exceptuable también ante situaciones de especial vulnerabilidad (art. 15 Ley 10/2013). Por lo que se refiere a la edad máxima, en el artículo 6.4 establece que no podrán acceder a la renta de inclusión social de Galicia aquellas personas que tengan la edad mínima para poder solicitar una pensión no contributiva de jubilación.

El salario básico asturiano contempla, exactamente igual, una edad general de 25 años (art. 7 Ley 4/2005), disminuible a 18 años ante determinadas circunstancias³⁰, pero no a 16 años, aunque se encuentren emancipados/as. Por otra parte, no parece limitar la edad máxima de acceso, pero con el resto de los requisitos a cumplir, como, por ejemplo, la búsqueda activa de empleo (art. 9.1 e) Ley 4/2005), indirectamente está impidiendo el acceso a las personas de más edad.

Muy similar la renta extremeña garantizada, tanto en la edad mínima de 25 años, como en las excepciones que reducen la edad de acceso hasta 18 años (art. 5.1 c) Ley 5/2019), y aunque no haga referencia a un tope de edad máxima para solicitarla, los compromisos de actividad limitan en sí misma esta posibilidad.

Como norma general para acceder a la renta básica de inserción murciana habrá que tener entre 25 y 65 años (art. 7 Ley 3/2007). Las excepciones que se contemplan son ser mayor de 65 o menor de 25 años y tener menores o personas con discapacidad a su cargo; ser mayor de 65 años y no tener derecho a ninguna pensión o prestación; y, en el caso de mayores de 18 y menores de 25 años, haber estado tutelado/a por la comunidad autónoma antes de alcanzar la mayoría de edad, encontrarse en situaciones de orfandad absoluta o grave exclusión social participando en un programa de integración.

El marco de edad cambia con la renta social cántabra al rebajar el requisito de edad mínima, con carácter general, a los 23 años, pero manteniendo el tope máximo en 65 años (art. 29 Ley 2/2007). Como hasta ahora, las excepciones recogidas son, por ejemplo, ser mayor de 65 y mayor de 18 (pero menor de 23 años) y tener a cargo personas menores de edad o personas en situación de dependencia reconocida y, también, en el último caso, la orfandad absoluta.

La Rioja también rebaja la edad de acceso general a los 23 años (art. 7 b) Ley 4/2017), exceptuándolo hasta los mayores de 16 años ante determinadas circunstancias³¹. Aunque

³⁰ En concreto, el artículo 7.2 de la Ley 4/2005 dispone que: constituyan unidad económica de convivencia independiente en situación de orfandad absoluta, discapacidad en grado reconocido igual o superior al 45 %, tengan menores o personas dependientes a su cargo, acrediten relación matrimonial o afectiva análoga y permanente, sean víctimas de violencia doméstica o concluyan su estancia en instituciones tutelares de menores por límite de edad, en instituciones de reforma de menores o en instituciones penitenciarias.

³¹ El artículo 7 b), segundo párrafo, de la Ley 4/2017 expresa que:

[...] podrán ser titulares las personas menores de dicha edad y mayores de 16 años que tengan cargas familiares, sean huérfanos de padre y madre o hayan sido objeto de tutela o guarda por parte del Gobierno de La Rioja, así como los que, en virtud de resolución administrativa o judicial, hayan permanecido durante su minoría de edad bajo la guarda de quienes no fueran titulares de su patria potestad y hayan sido objeto de medidas de protección de apoyo a la guarda por parte del Gobierno de La Rioja, siempre que no hayan transcurrido 5 años desde el cese o extinción de las medidas de protección.

aparentemente no hay una edad máxima determinada en los requisitos, al considerarse la prestación riojana como incompatible con las prestaciones de jubilación, contributiva y no contributiva, y con la de viudedad a favor de mayores de 65 años (art. 9.2 Ley 4/2017), indirectamente está impidiendo el acceso a dicha prestación a las personas que alcancen esa edad.

El artículo 18 del Decreto-Ley 10/2020, de la renta mínima de las Illes Balears, de una manera bastante sencilla establece quiénes son las personas que pueden ser destinatarias, y, con carácter general, se sitúa en la franja de edad de 23 años a 65 años; excepcionalmente, primero, menores de 23 años, pero mayores de 18 con menores o personas con discapacidad a su cargo, y, segundo, mayores de 65 que no tengan derecho a ninguna pensión contributiva o no contributiva, ya sea de manera individual o como miembros de una unidad de convivencia.

Por su parte, con una redacción algo más confusa, la renta valenciana establece una edad genérica y mínima de 25 años, fijando posteriormente la necesidad de cumplimiento de una serie de requisitos extras para las personas menores de 25 años y mayores de 16 que accedan a la renta mínima (art. 13 Ley 19/2017)³². Más excepciones en el artículo 13.3 para personas entre 18 y 65 años, con un grado de diversidad funcional igual o superior al 65 %, pudiendo acceder las personas de 65 años o más solo a la renta complementaria de ingresos, salvo que, como titular individual o titular de una unidad familiar con menores de edad a su cargo, no tuvieran derecho a cualquier otra prestación y sí cumplan el resto de requisitos de la renta de inclusión valenciana.

En la renta o prestación aragonesa, se utiliza la fórmula general de la mayoría de edad y se establece que para ser titular individual o representante de la unidad familiar podrán

³² De conformidad con el artículo 13, tendrán que cumplir alguno de estos requisitos:

- a) Ser mayor de 18 años y haber permanecido en situación de alta en cualquiera de los regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social entre 1 y 2 años antes de la solicitud de la renta valenciana de inclusión, y siempre que se acredite haber tenido anteriormente a la solicitud un hogar independiente de la familia de origen.
- b) Ser mayor de 18 años y haber estado sujeto, en algún periodo de los 3 años anteriores a la mayoría de edad, a una medida administrativa de protección de menores, o del sistema judicial de reeducación, en las condiciones que se establezcan reglamentariamente.
- c) Ser mayor de 18 años y encontrarse en situación de dependencia o diversidad funcional.
- d) Ser mayor de 16 años y tener a su cargo hijas o hijos, personas con diversidad funcional o en situación de dependencia; así como ser persona prostituida, víctima de explotación sexual o trata o víctima de violencia de género o intrafamiliar.
- e) Ser mayor de 16 años y participar en programas de preparación para la vida independiente de los menores, de acuerdo con el artículo 22 bis de la Ley orgánica 1/1996, de 15 de enero, de medidas de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de enjuiciamiento civil.
- f) Tener entre 18 y 25 años y estar en situación de orfandad.

acceder las personas menores emancipadas en caso de que tengan a su cargo personas con discapacidad o en situación de dependencia; pero no se incluye el caso de que tengan menores a su cargo (art. 5.2 en relación con art. 3.3 c) Decreto 161/2021). Eso sí, también limita la edad de acceso a la prestación, aparentemente sin excepciones, a los mayores de 65 años.

La renta mínima del País Vasco establece la edad mínima de acceso en 23 años, no limitando, aparentemente, a los mayores de 65 años. Con carácter excepcional, las personas menores de 23 y mayores de 18 podrán ser titulares si se encuentran en una situación de especial necesidad y, en todo caso, aquellas que sean huérfanas de padre y madre, víctimas de maltrato o que tengan personas a su cargo menores o mayores (art. 16 Ley 18/2008).

La renta garantizada navarra establece, en el artículo 5 de su Ley 15/2016, quiénes son las futuras o potenciales personas titulares. Y, efectivamente, dentro de los requisitos incluye la edad, limitándola a los 18 años con carácter general, siempre y cuando entre 18 y 24 hayan vivido 2 años de manera independiente en el mismo sentido que se establece en el IMV para menores de 30 años. Se rebaja a 16 años en el caso de estar emancipadas y con menores a su cargo. En principio, no parece topar el acceso a la renta garantizada por encima de 65 años, salvo por los condicionantes e incompatibilidades como sucedía en otras rentas mínimas.

En este sentido es interesante volver a relacionar el grado de cumplimiento de España de la CSE.

Las Conclusiones del CEDS de 2017 con respecto al objetivo del artículo 4 del Protocolo adicional de la CSE de 1961 (art. 23 CSE revisada de 1995)³³ relegan la decisión al próximo informe sobre el grado de cumplimiento de nuestro país al respecto. Nos estamos refiriendo al derecho de las personas de edad avanzada a la protección social, que implica que las partes firmantes de la CSE deben adoptar medidas apropiadas orientadas a permitir que estas personas sigan siendo miembros plenos de la sociedad y puedan libremente elegir su estilo de vida y una vida independiente en su entorno habitual, mientras deseen hacerlo. El CEDS, en su examen, revisa las pensiones contributivas o no contributivas del sistema de Seguridad Social, las prestaciones complementarias disponibles para las personas de edad avanzada y todas aquellas medidas de protección social destinadas al mantenimiento de un nivel de ingresos que permita mantener una vida digna y activa. Pero se consideró que España no había proporcionado la información suficiente al respecto y deberemos esperar a la decisión de 2022.

³³ Conclusiones XXI-2 del 8 de diciembre de 2017, artículo 23, periodo del 1 de enero de 2012 al 31 de diciembre de 2015.

Ahora bien, tras la lectura de lo que significa el artículo 4 de la CSE debemos señalar que la mayoría de las CC. AA. topan el acceso a las prestaciones a las personas mayores de 65 años, por lo que no se encuentra en conformidad con lo establecido en el tratado internacional. Las rentas mínimas de Castilla-La Mancha, Valencia, País Vasco, Navarra y el IMV tras las modificaciones introducidas por la Ley 19/2021 no establecen una edad máxima de acceso a dichas prestaciones; sin embargo, sí tendrán en cuenta las cuantías recibidas como ingresos y, por tanto, para determinar el cálculo de la renta garantizada a la que se tenga derecho³⁴.

También, las últimas conclusiones del CEDS sobre el derecho a la Seguridad Social de todas las personas trabajadoras y las personas a su cargo³⁵ (art. 12.1 CSE) afirmaban que España no se ajustaba al tratado debido a que el nivel de las prestaciones de desempleo para las personas desempleadas sin responsabilidades familiares era insuficiente. Y, al mismo tiempo, el artículo 12.3 de la CSE exige que se produzca una mejora progresiva del nivel de Seguridad Social, algo que el Comité no pudo valorar ante la falta de la información solicitada a nuestro país y que nos hace esperar hasta el informe de 2022 para comprobar la conformidad real de nuestro país; eso sí, le interesaba al CEDS especialmente en aquel momento conocer de cara al futuro informe el alcance personal de los cambios producidos en la LGSS y el nivel mínimo de prestaciones de reemplazo de ingresos. Dada la configuración del IMV como una prestación subsidiaria y todas las interacciones que se están dando con las rentas mínimas de las CC. AA. donde hay una peligrosa disminución de la protección real, pareciera que nuestro nivel de Seguridad Social no ha progresado significativamente.

4. ¿Establecen las rentas mínimas de las CC. AA. la compatibilidad de su percepción con ingresos del trabajo e incentivos para la incorporación laboral?

4.1. Rentas que condicionan su percepción a la búsqueda de empleo

A continuación, establecemos un análisis y desarrollo de aquellas rentas de las CC. AA. que sí condicionan su acceso a la búsqueda activa de empleo y a la inscripción como demandante de empleo de la persona solicitante o personas que integran las unidades familiares. A

³⁴ Los artículos 13.6 y 20.1 de la Ley 19/2021 han mejorado su protección al no incluir como ingresos computables de las personas solicitantes las prestaciones en materia de dependencia, remitiéndose al artículo 7 x) de la Ley del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

³⁵ Conclusiones XXI-2 del 8 de diciembre de 2017, artículo 12.1, periodo del 1 de enero de 2012 al 31 de diciembre de 2015.

su vez, analizaremos si existe correlativamente algún incentivo para la incorporación al mal llamado «mercado de trabajo» mientras se recibe la renta mínima. Como podrá comprobarse, suponen mayor número las rentas que sí se encuentran condicionadas.

En primer lugar, el artículo 9.1 e) de la Ley 4/2005, del salario básico asturiano, establece como condicionante a la percepción de la renta mínima que las personas integrantes de la unidad de convivencia que se encuentren en condiciones por edad, salud y situación familiar se inscriban en la búsqueda activa de empleo. Y además el apartado f) de ese mismo artículo establece la obligación de suscribir el compromiso en un plazo no superior a 1 mes en el programa personalizado de incorporación social, previsto en el artículo 30 de la ley³⁶.

Asimismo, el artículo 16 de la Ley 4/2005 contempla la posibilidad de suspender la protección del salario social básico asturiano por un plazo no superior a 3 meses en caso de que la persona beneficiaria se haya negado de manera injustificada a acordar suscribir o cumplir el programa personalizado de incorporación social. Suspensión que se considera más grave cuando la negativa es reiterada, de conformidad con el artículo 17, y, por tanto, puede dar lugar a una suspensión de entre 3 y 6 meses; y a la suspensión por plazo no superior a 12 meses en caso de realización de un trabajo de duración inferior a 12 meses por el que se haya percibido una retribución igual o superior a la de la prestación económica del salario social básico (art. 18). Se añade como posible causa de extinción la realización de un trabajo de duración superior a 12 meses por el que se perciba una retribución igual o superior a la de la prestación económica (art. 21).

En segundo lugar, para la titularidad del derecho de la renta social básica cántabra, el artículo 29 de la Ley 2/2007, entre otras cuestiones, establece que las personas solicitantes y beneficiarias deben encontrarse inscritas como demandantes de empleo si se encuentran en edad laboral, salvo las perceptoras de pensiones públicas por invalidez o aquellas que no pudieran tener la condición de demandantes de empleo. Por tanto, es una forma de condicionar la concesión de la prestación a la búsqueda de empleo, aunque no se regulan incentivos al empleo como tal³⁷, y de nuevo nos encontramos con que pueda ser una causa de suspensión recibir nuevos ingresos derivados de la actividad laboral de duración inferior a 6 meses si estos son iguales o superiores a la renta básica, pudiéndose,

³⁶ Por su parte, el artículo 11 de la Ley 4/2005 también incluye, dentro de las obligaciones de las personas beneficiarias de salario social básico de Asturias, la participación activa en la ejecución de las medidas contenidas dentro de ese programa personalizado de incorporación social.

³⁷ Si nos fijamos en incentivos para el empleo, el artículo 45.1 de la Ley 2/2007 parece dar a entender que los rendimientos procedentes del trabajo, ya sea por cuenta propia o por cuenta ajena, se tienen en cuenta íntegros para la determinación de los recursos de la unidad perceptora; pero, en el caso de personas trabajadoras por cuenta propia, se computará en todo caso como ingreso mínimo la cuantía correspondiente a la cuota mensual de cotización satisfecha a la Seguridad Social en el caso de que los rendimientos declarados no alcancen esa cuantía.

también, acordar la suspensión cuando la actividad laboral sea superior a 1 mes o el cómputo de los días trabajados efectivamente sumen un total de 30 días durante un periodo de 3 meses³⁸.

En tercer lugar, claramente, el artículo 11 c) del Decreto legislativo 1/2019 establece como requisitos para la renta mínima de Castilla y León que las personas miembros de la unidad familiar que se encuentren en edad de trabajar deben estar inscritas como demandantes de empleo, en la fecha de presentación de la solicitud. Se exceptúan los supuestos de quienes realizan actividades formativas regladas o cuando sean personas cuidadoras familiares de personas dependientes –beneficiarias de la prestación económica de cuidados en el entorno familiar–, o incluso si el informe social en atención a las circunstancias concurrentes determina la imposibilidad o la improcedencia de esta inscripción. También en las obligaciones de las personas destinatarias (art. 13) se insiste en que todas deberán cumplir el compromiso genérico de participación activa³⁹, no rechazar oferta de trabajo y, entre otros, mantener la inscripción como demandante de empleo.

Como incentivo al empleo nos situamos en el artículo 12 del Decreto legislativo 1/2019, que analiza la situación de carencia de medios económicos y cuáles serán las rentas e ingresos que se tendrán en cuenta. Destacamos el apartado a), donde se contempla que no van a computar las actividades que se desarrollen a nivel laboral dentro de un plazo de 6 meses, siempre y cuando las retribuciones totales sean inferiores a la cuantía básica de la renta. Esta exclusión se va a mantener durante un periodo máximo de 24 meses desde que se inicia la actividad laboral retribuida y se puede prorrogar por una anualidad más, siempre y cuando el informe técnico así lo considere. También se anuncia la compatibilidad con rendimientos de trabajo por cuenta propia⁴⁰.

En cuarto lugar, en Castilla-La Mancha se exige estar inscrito como demandante de empleo (art. 53 Ley 5/1995) para percibir el ingreso mínimo de solidaridad y se prevén, asimismo, una serie de medidas de obligado cumplimiento, como son: no rechazar una oferta de empleo o una oferta de formación y realizar actividades específicas de búsqueda de empleo. Es por ello por lo que se prevé la suscripción de un acuerdo de inserción (art. 55) por parte de la persona beneficiaria o de las personas integrantes de la unidad familiar que estén en condiciones de la búsqueda del trabajo. Solo se exceptúa el requisito

³⁸ La suspensión será por los días equivalentes a la duración de la actividad laboral, según el artículo 36, pero, incluso, puede dar lugar a la extinción del derecho de conformidad con el artículo 38.1 d) y e) de la Ley 2/2007.

³⁹ Es el artículo 14 del Decreto legislativo 1/2019 el que desarrolla el proyecto individualizado de inserción.

⁴⁰ Cuando los rendimientos del trabajo por cuenta propia determinados conforme a las reglas de valoración que resulten de aplicación para el cálculo de estos ingresos fueran inferiores al 50 % del importe de la base de cotización a la Seguridad Social en el mes de la solicitud, se computará como ingreso una cantidad igual a dicho importe.

de inscripción como demandante de empleo en el caso de mujeres víctimas de violencia doméstica (art. 8.2 Decreto 179/2002). Eso sí, no existe ningún tipo de incentivo para la incorporación al mal llamado «mercado laboral».

En quinto lugar, para recibir la renta garantizada de la ciudadanía en Cataluña se requiere inscripción en el Servicio Público de Empleo de Cataluña y no rechazar una oferta de trabajo adecuada, según la normativa reguladora de la prestación por desempleo (art. 16.2 f) Decreto 55/2020)⁴¹.

El artículo 5 del Decreto 55/2020 dispone la compatibilidad de la prestación catalana con las rentas del trabajo a tiempo parcial. La regulación de la compatibilidad entre las rentas derivadas del trabajo y la renta garantizada de la ciudadanía en Cataluña parte de la siguiente distinción fundamental: primero, supuestos en los que la prestación será compatible, pero complementaria con las rentas de un trabajo a tiempo parcial; y, segundo, supuestos en los que la prestación será compatible sin más con las rentas de un trabajo a tiempo parcial.

La diferencia principal radicará en que, en el primer caso, la prestación se reducirá proporcionalmente de conformidad con las normas establecidas, mientras que, en el segundo caso, no se produce una disminución de la protección otorgada por la renta garantizada. Esta última, contemplada en el artículo 5.6 del Decreto 55/2020, establece una serie de supuestos, ampliables por acuerdo gubernamental, donde no habrá disminución en la cuantía, esto es: familias monoparentales con hijos/as a cargo y familias numerosas; personas que eran beneficiarias de la renta mínima de inserción previa y ya se encontraran compatibilizando; perceptoras de esta renta cuyo contrato a tiempo parcial genere ingresos inferiores a la renta garantizada, durante 6 meses, prorrogables a 1 año, previo informe del órgano técnico; y unidades familiares en las que la persona en alta laboral sea mayor de 55 años y obtenga su primer contrato de trabajo tras un periodo de inactividad laboral de 24 meses o más, o bien que provengan de situaciones de crisis empresarial debidamente acreditada.

En sexto lugar, dentro del artículo 12 f) de la Ley 15/2001, de las obligaciones de las personas titulares y beneficiarias de la renta mínima de inserción de la Comunidad Madrid, se incluye la de suscribir un programa individual de inserción⁴² y participar activamente en

⁴¹ En el artículo 18 del Decreto 55/2020 se incluyen las obligaciones adicionales para las personas destinatarias de la prestación complementaria de activación e inserción, de manera significativa «firmar el compromiso de seguir el acuerdo de inserción laboral o de inclusión social y, cuando sea ofrecido, acordarlo, suscribirlo y cumplirlo», y estar disponibles para trabajar, a excepción de los colectivos incluidos. Este compromiso se encuentra desarrollado en el artículo 19 de la misma norma, donde se destaca su carácter individual y cómo debe incluir, según el caso particular, medidas sociales, formativas, laborales, educativas, de salud o, entre otras, de vivienda.

⁴² El contenido específico del programa y sus diferentes criterios se encuentran en los artículos 30 a 32 del Decreto 126/2014. Por su parte, el artículo 56.3 del Decreto 126/2014 establece que cuando una

las medidas contenidas en el mismo. Pero, además, también el apartado h) establece la búsqueda activa de empleo cuando se trate de personas que se encuentren en situación de incorporarse al mal llamado «mercado laboral», y el apartado j) habla de no causar baja voluntaria en un trabajo, ni rechazar oferta de empleo adecuada a sus capacidades y habilidades para mantener la prestación.

El artículo 13 de la Ley 15/2001 establece como causa de suspensión de la renta mínima de inserción de la Comunidad de Madrid desarrollar un trabajo de duración inferior a 12 meses por el que se perciba una retribución igual o superior a la de la prestación económica. Igualmente, el artículo 12 h) lo establece como causa de extinción cuando la compatibilidad del trabajo y la percepción de la renta supera los 12 meses. No se contempla ningún tipo de incentivo o beneficio para el trabajo⁴³. Sin embargo, es interesante cómo el artículo 13 del Decreto 126/2014 obliga a mantener, como requisito para la percepción de la renta, a las personas menores escolarizadas, lo cual tiene que acreditarse mediante declaración responsable de quien ejerza la patria potestad o la tutela de las personas menores y la comprobación de oficio al respecto.

En séptimo lugar, entre las obligaciones de las personas beneficiarias de la renta extremeña garantizada, el artículo 9 de la Ley 5/2019 indica que deben participar en las actuaciones de empleo y formación que se determinen en el programa de acompañamiento que les corresponda, al igual que no rechazar oferta adecuada de empleo, ni cesar voluntariamente en una relación laboral en los 6 meses inmediatamente anteriores a la solicitud de la renta, ni durante el periodo de percepción de esta.

En el artículo 15.1 e) de la Ley 5/2019, se establece que rechazar una oferta adecuada de empleo o cesar voluntariamente en una relación laboral puede ser una causa de extinción; y en el apartado g) de este mismo artículo se establece que también la realización de trabajo por cuenta ajena de duración igual o superior a 6 meses, siempre que se perciban retribuciones mensuales superiores al importe de la renta extremeña, puede dar lugar a la extinción del derecho. ¿Eso significa que la realización de un trabajo con ingresos inferiores es posible? Sí; sin embargo, el artículo 10 de la Ley 5/2019, al establecer cómo se calculará

persona haya percibido la renta mínima de inserción de la comunidad autónoma de Madrid durante un plazo de 2 años deberá elaborarse necesariamente un nuevo programa en el que se hagan constar de forma expresa las razones que justifican la capacitación a largo plazo y la recepción simultánea de esta prestación económica y, evidentemente, un pronóstico de las posibilidades de superación de la situación y de las propuestas de acciones a medio y a largo plazo adecuadas. Como vemos, una vez más, la constatación de que no se recibe la renta mínima durante todo el tiempo en que es necesaria, obligando a justificar el porqué de más de 24 meses de situación de vulnerabilidad y «no trabajo», lo que, en definitiva, podríamos considerar impregnado de un cierto estigma social.

⁴³ De hecho, si comprobamos los artículos 17, 18, 19 y 20 del Decreto 126/2014 con respecto a cómo se valoran los rendimientos de trabajo por cuenta ajena, por cuenta propia o en cooperativas de trabajo asociado, se constata que no existe ningún beneficio, sino que se computan a nivel global.

la prestación, no impone ningún tipo de incentivo al empleo ni de consideración reducida de los ingresos del trabajo, por lo que no parece que sea beneficioso percibir la renta extremeña y la búsqueda de empleo simultánea. Eso sí, no podemos olvidar, si acudimos al artículo 23, que se considera infracción leve no renovar la demanda de empleo en un periodo inferior a 10 días hábiles y esta infracción leve conlleva, según el artículo 26.1, una sanción que puede ir desde un apercibimiento hasta la imposibilidad de acceder a la prestación de la renta extremeña por un periodo de 1 a 3 meses; lo cual nos parece excesivo dada la finalidad de la norma –prevenir situaciones de riesgo de exclusión social, entre otras– y sin que exista ningún incentivo al trabajo.

En octavo lugar, las obligaciones de las personas destinatarias recogidas en el artículo 22 del Decreto 10/2020, para la renta mínima de las Illes Balears, están muy relacionadas con la inclusión laboral; por ejemplo, con carácter general, se establece que las personas beneficiarias deberán estar inscritas como demandantes de empleo, no rechazar una oferta de trabajo adecuada, no causar baja voluntaria y seguir con aprovechamiento el plan de activación laboral de acuerdo con lo que establezcan los servicios de ocupación de las islas. De estos requisitos estarán exentas las personas que acrediten trastornos de salud mental o presenten problemas de adicciones. También dentro de las obligaciones, el artículo 22.13 establece que en el plazo de 30 días hay que comunicar las modificaciones que se hayan producido en la situación de la unidad, entre ellas la existencia de un contrato laboral superior a 30 días de jornada completa de cualquiera de las personas miembros de la unidad y la obtención de ingresos superiores –no dicen de qué fuente– al 150 % de la renta social garantizada de la unidad de convivencia. Lo que, indirectamente, implica que sí puede compatibilizarse con el trabajo; ahora bien, ¿hay algún tipo de incentivo? El artículo 58.2 dispone que se puede percibir la cuantía íntegra de la renta siempre y cuando los ingresos procedentes de la actividad laboral remunerada o de las prestaciones económicas complementarias no igualen o superen el valor de 1,5 veces la renta social garantizada; no se limita temporalmente y durará mientras se perciba la prestación.

En noveno lugar, el artículo 15 de la Ley 18/2008 establece claramente la necesidad de realizar un convenio de inclusión para la concesión de la renta básica del País Vasco; se establece la excepción de las unidades de convivencia que estén compuestas por pensionistas, pero el resto de las personas sí que estarán en disposición de recibir apoyos específicos de inclusión social y, en su caso, laboral⁴⁴.

Por lo que se refiere a la renta complementaria de ingresos de trabajo, según el artículo 15.2 también quedará vinculada al establecimiento de un convenio de inclusión que

⁴⁴ La importancia del condicionante trabajo para la obtención de la renta de garantía de ingresos del País Vasco se ve reflejada en el artículo 26, en el que una de las posibles causas de suspensión es no cumplir los compromisos que se hayan asumido en el convenio de inclusión, no estar disponible para el empleo, no permanecer inscrito/a como demandante de empleo o rechazar un empleo.

vaya orientado específicamente a mejorar la situación laboral de la persona titular y a la inclusión social o laboral de cualquiera de las personas miembros de la unidad de convivencia, si así se estima.

Esta incentivación del trabajo se ve reflejada en el artículo 20.2 de la Ley 18/2008 cuando se refiere a la renta complementaria de ingresos del trabajo, especificando en el apartado b), sexto párrafo, que con carácter temporal quedarán excluidos del cómputo de rentas determinados porcentajes de ingresos procedentes del trabajo por cuenta ajena o propia de cualquiera de las personas miembros de la unidad. Igualmente, el apartado c) del artículo 20.2 indica literalmente que:

[...] se establece un subsidio económico complementario de la renta complementaria de rentas de trabajo destinado a las unidades de convivencia monoparentales, cuya cuantía se fijará reglamentariamente; a tal efecto, tendrán la consideración de unidades monoparentales las constituidas por la madre o el padre con uno o varios hijos o hijas a su cargo y sin relación conyugal o análoga en el momento de solicitud de la presentación.

En décimo lugar, el propio artículo 7 d) de la Ley 19/2017, de la renta valenciana, expresa que, dependiendo de la modalidad, tanto la prestación económica como la profesional podrán estar condicionadas a la obligación de participación en actividades de inclusión social o inclusión laboral. Y, efectivamente, así se contempla; el artículo 11, con respecto a los derechos y obligaciones de las personas destinatarias de la renta valenciana de inclusión, determina que las personas titulares de la renta complementaria de ingresos del trabajo están obligadas, por una parte, a ser demandantes de mejora de empleo, tanto desde la solicitud como durante todo el periodo de percibo de la prestación; pero, por otra, están obligadas las personas receptoras a participar en todas las acciones de orientación, formación y mejora de empleabilidad que se determinen por parte de los organismos públicos competentes⁴⁵.

Dentro de la compatibilidad de esta prestación con el trabajo se prevé, como un incentivo, en el artículo 16, cómo se calcula el importe económico de la prestación en caso de realización de trabajo. Partiendo de la obligación de las personas integrantes de la unidad de la comunicación del inicio y fin de la actividad laboral –en el plazo máximo de 20 días

⁴⁵ A lo largo de todo el articulado de la norma podemos encontrar claramente indicada la obligatoriedad de suscribir el acuerdo de inclusión (art. 22 Ley 19/2017), como un compromiso tanto para la persona solicitante como para el resto de las personas integrantes de la unidad para recibir prestación profesional orientada a la inclusión social, en los términos que se determine. Se considera obligatorio este acuerdo para las personas titulares y beneficiarias, en las modalidades de renta de garantía de inclusión social y en la renta complementaria de trabajo. E, igualmente, se prevé en el artículo 24 el desarrollo de un itinerario de inclusión.

hábiles desde el inicio o fin de la misma–, no se computarán como ingresos las cantidades que cualquiera de las personas integrantes reciba como ingresos del trabajo, en un plazo de 3 meses, siempre que sean inferiores en cómputo mensual al SMI o a la cuantía mensual que estuvieran percibiendo o tuvieran derecho a percibir, si esta es superior al SMI (art. 16.4 Ley 19/2017).

4.2. Rentas mínimas no condicionadas a la «activación» para el empleo

Sin embargo, no estaría condicionada la percepción de la renta mínima a la inscripción como demandante de empleo y a la búsqueda activa en las CC. AA. de Galicia, La Rioja, Murcia o Navarra, pese a la indudable relación existente con la incorporación laboral.

En primer lugar, el artículo 7 de la Ley 10/2013 estructura la renta de inclusión social de Galicia en tres tramos: un tramo personal y familiar; un tramo denominado «de inserción»; y un tramo de transición al empleo.

De conformidad con el artículo 9.3, se promoverá que las personas que son beneficiarias del tramo personal y familiar, que son aquellas que tendrán derecho a la renta de inclusión social económica por encontrarse en situación o riesgo de exclusión social, se benefician también del tramo de inserción para que se vinculen a un itinerario de inserción en el mercado de trabajo mediante un convenio de inclusión de duración determinada con contenido formativo o laboral. De la misma manera, es interesante la regulación del tramo de transición al empleo (art. 10 Ley 10/2013), del que podrán beneficiarse las personas que ya se benefician de alguno de los tramos anteriores y el objetivo de este tramo es facilitar el acceso al empleo mediante el complemento económico de transición que se pagará por un periodo máximo de 6 meses y que irá disminuyéndose de manera gradual y progresiva a medida que se accede a un empleo⁴⁶.

Por tanto, sí que podemos afirmar que, aunque no está condicionada a la búsqueda de empleo la concesión de la renta de inclusión social gallega, la cuantía será mayor cuando se continúe con un itinerario de inclusión y los incentivos al empleo los encontramos en estos complementos graduales que acabamos de describir.

⁴⁶ Podríamos hablar de los registros específicos del tramo de inserción del artículo 24 de la Ley 10/2013, que implican efectivamente la obligación de incorporación a un itinerario de formación y empleo y la suscripción de un convenio al respecto. Y es interesante, a su vez, el artículo 28, relativo al contenido económico del tramo de inserción, que podrá alcanzar un máximo del 50 % del IPREM y una duración de 12 meses prorrogables por 6 meses más en función del cumplimiento de los objetivos.

En segundo lugar, la persona titular de la renta de la ciudadanía de La Rioja tendrá el derecho y la obligación de participar en un proyecto individualizado de inserción (art. 11 Ley 4/2017), aunque nada se dice sobre el resto de personas que puedan integrar la unidad familiar si alcanzan la mayoría de edad.

Asimismo, se contempla la compatibilidad con el trabajo por cuenta ajena, tanto de la persona solicitante como de alguna de las perceptoras hasta el límite de las rentas que se pretenden garantizar (art. 9.2 en relación con art. 7 d) Ley 4/2017). Eso sí, en este caso, no existe posibilidad de compatibilidad de la renta ni con un trabajo por cuenta propia, ni con la titularidad de cualquier establecimiento abierto al público independientemente del título (propietario/a, arrendatario/a, usufructuario/a, etc.), explotación agrícola o ganadera.

Esta compatibilidad se ve reflejada en materia de cuantías, puesto que el artículo 13.3 de la Ley 4/2017 establece que, para el cálculo de la cuantía a percibir cuando se compatibilice con trabajo por cuenta ajena, no se tendrá en cuenta el 50 % de los rendimientos del trabajo durante el primer año, ni durante el periodo de percepción de aquellos que sean inferiores a la cuantía mínima de la prestación. Es una forma clara de no desincentivar el trabajo remunerado –aunque sea poco remunerado– durante la percepción de la renta riojana.

En tercer lugar, por lo que se refiere al estudio de la compatibilidad o no con el trabajo, en la renta básica de inserción murciana, dentro de las obligaciones de las personas titulares, el artículo 12 de la Ley 3/2007 ya establece que habrá que participar activamente en la ejecución de las medidas que se contengan en el proyecto individual de inserción⁴⁷. Pero la concesión de esta prestación económica no está condicionada a la búsqueda de empleo o a la participación en proyectos de inserción.

Dentro de los posibles incentivos para el trabajo, el artículo 10.3 de la Ley 3/2007, cuando se refiere al importe, establece que no se deducirán los ingresos que procedan de la actividad laboral de la persona titular de la renta básica de inserción que no igualen o superen el importe de esta, al igual que los de las otras personas integrantes de la unidad de convivencia en estos mismos supuestos. Como vemos, se trata de un incentivo para el empleo, al no descontar los ingresos del trabajo de la renta que se garantiza.

También hay que tener en cuenta que, entre las causas de extinción que contempla el artículo 16 de la Ley 3/2007, se recogen, en el apartado f), realizar un trabajo de duración superior a 6 meses por el que se perciba una retribución igual o superior a la de la

⁴⁷ El artículo 34.2 de la Ley 3/2007 establece cómo las medidas de inserción podrán llevarse a cabo a través de proyectos individuales de inserción, de integración social, laboral, medidas complementarias de carácter económico y, en su caso, planes para la inclusión social. A su vez, el proyecto individual de inserción, de conformidad con el artículo 37 de la misma ley, podrá contener medidas de actuación social, laboral –si hay suscripción de un contrato de trabajo–, sanitaria, formativa, educativa, promoción personal y vivienda. Por tanto, no solo son medidas dirigidas a la inserción laboral.

prestación económica⁴⁸ y, en el apartado g), rechazar una oferta de empleo adecuada. Por lo que, si bien la obtención de la renta no está condicionada a la participación en el mal llamado «mercado laboral», su mantenimiento sí depende de esta, considerando que ya no será suficiente si a través del trabajo se obtiene una renta igual o superior.

En cuarto lugar, el artículo 25 de la Ley foral 15/2016, de la renta garantizada de Navarra, prevé la extinción del derecho a la prestación por haber causado baja voluntaria o excedencia laboral o, incluso, por haber rechazado una oferta de empleo adecuada durante el periodo de percepción de la prestación. Es así como vemos, de nuevo, que, aunque no esté condicionada su concesión a la búsqueda de empleo, sí que existen una serie de obligaciones al respecto, de actividades de inserción sociolaboral o la suscripción de un compromiso o convenio de inclusión social.

Dentro de lo que podríamos considerar como estímulos al empleo, la disposición transitoria segunda de la Ley foral 15/2016 prevé que las personas perceptoras de la renta garantizada que accedan a un empleo por cuenta propia o por cuenta ajena o que aumenten sus ingresos no verán estos computados si el empleo es inferior a 30 días; y, en caso contrario, se computarán con carácter progresivo una parte de las cuantías de ingresos iguales o superiores al 50 % de la renta garantizada para una sola persona, estableciendo de inicio un factor corrector a partir de más de una persona miembro de la unidad mientras no se desarrollara reglamentariamente el artículo 14.1 y 2. Al no tener en cuenta el 100 % de los ingresos procedentes del trabajo, podríamos considerar que no se produce la desincentivación de la incorporación laboral.

Tras el análisis realizado, podemos establecer como conclusión principal que, realmente, sea o no sea obligatoria la inscripción como demandante de empleo y la búsqueda activa de empleo en todas y cada una de las rentas mínimas de las CC. AA., existe una importante relación entre la percepción de la renta y la inserción laboral, como aparente objetivo principal de las prestaciones. Pero el problema deviene en que, pese a esta intrínseca relación, solamente se contemplan incentivos para el trabajo mientras se percibe la prestación en ocho CC. AA.: Castilla y León, Cataluña, Galicia, Illes Balears, La Rioja, Murcia, País Vasco o Valencia.

En algunos casos, los incentivos los consideramos insuficientes por dos motivos: por una parte, porque están limitados en el tiempo excesivamente, como, por ejemplo, en Valencia, solamente 3 meses en los que no se computarán los ingresos derivados del trabajo; y, por otra parte, por cuanto solamente se descontará una parte de los ingresos

⁴⁸ También el artículo 14.1 b) de la Ley 3/2007 lo contempla como una causa de suspensión posible.

precedentes del trabajo a efectos de determinar la cuantía de la prestación, como en La Rioja, donde se tendrá en cuenta el 50 % de lo percibido.

¿Qué sucede con el IMV en este aspecto? Pues bien, en este punto se produce lo que vengo denominando «esperando a Godot». Me explico. La compatibilidad del trabajo y el IMV es una cuestión que se enuncia brevemente en la Ley 19/2021, como se analizará a continuación, encomendándose a un futuro reglamento los detalles; reglamento que más de 1 año y medio después de la creación de la prestación –29 de mayo de 2020– no ha aparecido –y debiera hacerlo, en el marco del diálogo social–, generando una gran inseguridad jurídica y, fundamentalmente, de manera preocupante, planea una sombra de sospecha sobre las solicitudes de IMV denegadas por exceder del umbral de rentas establecido. Pero no se condiciona el acceso a la prestación, con carácter general, a la inscripción como demandantes de empleo o a la búsqueda activa de empleo.

Dicho lo cual, el artículo 11.4 de la Ley 19/2021 establece que la prestación será compatible con el trabajo por cuenta ajena, pero también con el que se realice por cuenta propia; algo que, como hemos visto, solo se contempla en algunas rentas mínimas de las CC. AA. Se establece que existirán algunos supuestos de compatibilidad, fijando la participación obligatoria en las estrategias de inclusión, so pena de sanciones, tanto de suspensión como de extinción de la prestación, pero solo para aquellas personas que se encuentren trabajando; algo que, pese a la falta de efectividad reiterada de las medidas de inserción a través de estas políticas de empleo, no deja sino de ser una diferencia entre personas perceptoras de la prestación muy criticable por carencia de justificación objetiva (Burriel Rodríguez-Diosdado, 2020, pp. 102-104).

En este futurible reglamento del IMV se prevé que se tengan en cuenta la complementariedad y subsidiariedad del IMV con los ingresos de trabajo, prestando especial atención a las personas con discapacidad y a las familias monoparentales y –añado yo– monomarentales, aminorando cuantías de la prestación y otras situaciones excepcionales de complementariedad sin disminución de la prestación. En este sentido, en septiembre de 2021, se anunciaba que en la ciudad de Barcelona se implantaría el primer modelo de inserción sociolaboral para personas beneficiarias del IMV, en forma de prueba piloto. Hasta el momento solo ha trascendido la duración de este proyecto, 2 años –18 meses de ejecución y 6 de evaluación–, con un mínimo de 1.000 personas, un presupuesto de 10 millones de euros, y que se establecerá un itinerario de inserción no exclusivamente laboral.

En este sentido deberíamos plantearnos que no se trata solo de una inserción laboral, sino que el problema de la pobreza y de la exclusión social en nuestro país es mucho más amplio. 6 de cada 10 hogares en situación de pobreza severa que necesitan una prestación social presentan también indicadores de exclusión social en otros ámbitos, como la vivienda, la educación, la salud o las relaciones sociales; por lo que la protección social de estas familias debería ser más amplia en todos y cada uno de los territorios, más homogénea y afectar tanto a las rentas mínimas como al IMV, pero, limitando al máximo

las restricciones de acceso que se han impuesto⁴⁹ que no son acordes con el carácter finalista de las rentas, garantizar un mínimo de subsistencia a las personas en situación más vulnerable.

5. La duración de las rentas mínimas de las CC. AA.

Tras el análisis de las diferentes normativas al respecto, podemos establecer dos tipos de duraciones de las rentas mínimas de cada comunidad autónoma, esto es: a) rentas que declaran que se otorgarán indefinidamente, mientras persistan los requisitos de acceso; y b) rentas con duración determinada, que abarcan desde los 36 meses máximo hasta los 12 meses.

5.1. Rentas ¿indefinidas?

Dentro del primer grupo se encuentran Aragón, Asturias, Castilla y León, Madrid, Illes Balears y La Rioja. Todas ellas coinciden en que la prestación se mantendrá mientras subsistan los requisitos que dieron lugar a su concesión. Ahora bien, ¿es realmente una duración indefinida lo que están regulando?

En el caso de la prestación aragonesa complementaria (art. 9 Decreto 161/2021), anualmente se revisarán los requisitos que dieron lugar a su concesión, modificando las cuantías e incluso el propio derecho si las circunstancias han variado. Exactamente igual se prevé para el salario social básico asturiano, incluyendo la denominada «evaluación del proceso de incorporación social» (art. 6 Ley 4/2005). El artículo 4.5 del Decreto legislativo 1/2019 de la renta garantizada de Castilla y León no varía lo establecido hasta ahora, persistiendo la prestación mientras se mantengan los requisitos y condiciones, entre ellos el proyecto individualizado de inserción (art. 4.4); pero, aunque no se impone legalmente una evaluación anual, es la práctica recogida reglamentariamente (art. 26).

En un sentido similar, la Ley 15/2001 de la Comunidad de Madrid establece que la duración será mientras persista la situación, pero con obligación de acreditación de los requisitos con carácter anual o cuando lo solicite la Administración (art. 11.2)⁵⁰; se prevé que

⁴⁹ En este sentido podemos destacar cómo en el VIII Informe FOESSA de 2019 ya se resaltaba que todos los condicionantes de activación deberían aplicarse de manera prudente y no discrecional, recordando que «la dimensión obligacionista de la activación tiene un fuerte componente socio-político» (Sanzo González, 2019, pp. 29-30).

⁵⁰ En términos similares, el artículo 34 del Reglamento de la renta mínima de inserción en la Comunidad de Madrid que insiste en que subsistirá mientras existan los requisitos y no concurran las causas de suspensión o extinción de la prestación.

reglamentariamente pueden establecerse periodos mayores de comprobación del mantenimiento de los requisitos en aquellas personas y familiares que por sus circunstancias excepcionales sea difícil la variación en un plazo tan breve⁵¹. De hecho, en el Decreto 126/2014 (Reglamento de la renta mínima de inserción en la Comunidad de Madrid) se contemplan algunas peculiaridades al respecto. Su artículo 56 prevé que la duración de los programas individuales de inserción será semestral y, una vez evaluados, renovados por periodos sucesivos de 6 meses hasta alcanzar 2 años; es ahí cuando la revisión será anual.

En la duración de la renta social garantizada de Illes Balears se deja sentir el IMV. Por una parte, se afirma que persistirá la misma mientras lo hagan los requisitos que dieron lugar a su duración; pero, por otra parte, se establece una revisión anual donde se debe valorar el posible derecho de las personas destinatarias de la renta mínima al IMV estatal (art. 25 en relación con art. 22 j) DL 10/2020).

A su vez, la propia norma contempla un plan anual de revisiones, en el que la revisión de la prestación balear se podrá realizar de oficio, en cualquier momento (art. 32.1 DL 10/2020), pero, también, al año de la concesión las personas perceptoras deberán realizar entre el 1 de abril y el 30 de septiembre una declaración responsable de que las condiciones declaradas en la solicitud de la renta garantizada persisten (art. 32.2 DL 10/2020). Esta carga que deben soportar las personas beneficiarias de la renta mínima implicará, en caso de no realizarse, antes del mes de octubre, la suspensión de la prestación económica, de 3 meses como máximo hasta la presentación de la declaración⁵².

Y, por su parte, la renta de ciudadanía de La Rioja (art. 3.1 Ley 4/2017) se mantendrá mientras la situación que dio lugar a su concesión siga existiendo y se cumplan las obligaciones y compromisos determinados en el proyecto individualizado de inserción (art. 3.6 Ley 4/2017). Se prevé la revisión «en cualquier momento» por la consejería competente en servicios sociales (art. 22.1 Ley 4/2017), sin mayor concreción.

5.2. Rentas con duración determinada

En el segundo grupo de rentas de duración determinada analizamos desde la máxima duración hasta la mínima, de 6 meses.

⁵¹ En su caso, el artículo 35 del Reglamento de la renta mínima de inserción en la Comunidad de Madrid, de 2014, solo insiste en que podrá comprobarse en cualquier momento de oficio el mantenimiento de los requisitos, tanto a través de petición de documentación como obligando a comparecer personalmente a las personas titulares.

⁵² Es interesante cómo la obligación de reintegro de la prestación balear en caso de cambio de circunstancias de ingresos en la unidad se concreta en más del 150 %; es decir que la obligación de reintegro por prestación indebida surge solo cuando los ingresos anuales de la unidad de convivencia superen el 150 % con respecto a la prestación balear que les correspondería (art. 32.5 DL 10/2020).

La renta de inclusión valenciana se encontraría en la más alta posición, en cuanto a duración se refiere. Se define como prestación periódica y de duración indefinida, pero, eso sí, mientras persistan los requisitos y condiciones de vulnerabilidad de la norma (art. 7 e) Ley 19/2017). Sin embargo, en el articulado de la norma se prevé que la concesión, en cualquiera de sus modalidades, tendrá una duración de 3 años, transcurridos los cuales deberá procederse a su renovación (art. 33.4 Ley 19/2017). Y la renovación se desarrollará sin interrumpir en ningún momento el abono de la prestación económica (art. 39.1 Ley 19/2017), pero deberá ser instada por la persona titular de esta, debiéndose evaluar el cumplimiento de los requisitos en los 6 meses previos al fin de la vigencia de los 3 años, o, en su caso, el trimestre inmediatamente anterior en el registro del ayuntamiento donde se encuentre empadronada. También con carácter obligatorio se tendrá en cuenta para la renovación la evaluación del plan personalizado de intervención de la persona destinataria –y las personas beneficiarias de la unidad– o la formulación de uno nuevo, en caso de que se considere necesario (art. 39.3 en relación con art. 23 Ley 19/2017).

Una duración inicial de 24 meses es lo que las rentas de Cantabria, Cataluña y País Vasco establecen, aunque con diferencias significativas.

En el caso de la renta social básica de Cantabria, el artículo 34 de la Ley 2/2007 establece 24 meses, transcurridos los cuales deberá efectuarse una nueva solicitud de concesión, salvo que se haya extinguido la prestación por los motivos contemplados en el artículo 38.1 e), g), i) y j), de conformidad con el artículo 38.2⁵³; al mismo tiempo, pese a que la duración se establezca en 24 meses y no durante todo el tiempo que persista la situación de vulnerabilidad, se prevé que, al menos, anualmente, existirá una revisión para comprobar que se siguen cumpliendo los requisitos.

La renta garantizada de la ciudadanía en Cataluña también se enuncia como existente mientras persistan las condiciones que dieron lugar a su concesión, contemplándose dos situaciones que no responden a su duración indefinida: la primera, la obligatoriedad de renovarla cada 2 años (art. 10.2 Ley 14/2017 y art. 50.2 Decreto 55/2020), obteniendo una prórroga; y, la segunda, que, en caso de prestación complementaria de actividad e inserción, esta se revisará cada 12 meses (art. 10.3 Ley 14/2017 y art. 50.3 Decreto 55/2020). Con esto queremos afirmar que no hay tal carácter indefinido de concesión de la prestación si se debe renovar obligatoriamente cada 2 años, porque su misma regulación contempla el carácter bianual (art. 50.2 Decreto 55/2020). Pero esa renovación no parece referirse a una nueva solicitud como tal, como sucede en el caso de Cantabria.

⁵³ Se está refiriendo a extinción de la prestación porque se hayan mantenido las causas de suspensión de esta por un periodo superior a 6 meses; por la resolución de un procedimiento sancionador por haber realizado un trabajo durante más de 6 meses recibiendo un importe igual o superior a la prestación económica; por incumplimiento de las obligaciones de la persona titular (art. 30); y por incumplimiento del convenio de incorporación social que establece la propia norma en su artículo 31.

En el mismo sentido de renovación bianual, el artículo 23 de la Ley 18/2008 de la renta de garantía de ingresos del País Vasco. El apartado 2 del artículo 23 indica que la renovación de la solicitud del derecho a la renta de garantía deberá iniciarse 3 meses antes de la fecha de la extinción bianual, pero para evitar una carga excesiva a la persona solicitante se prevé que las diputaciones forales deberán comunicar a las personas titulares en la fecha que corresponda la necesidad de iniciar tales trámites. No obstante, el artículo 24 prevé que las Administraciones públicas realicen de oficio y de manera anual la revisión del cumplimiento de los requisitos destacando la labor de los ayuntamientos en esa función de seguimiento continuado, dentro del programa de intervención diseñado por los convenios de inclusión.

Con carácter excepcional, el artículo 23.3 prevé que a través de desarrollo reglamentario se puedan determinar colectivos que no necesiten instalar la renovación, sino que la misma se prorrogue automáticamente en función de las populares características como ser pensionistas o personas en situación de alta exclusión social.

Y, por último, la duración de 12 meses es la que establecen las rentas de Andalucía, Canarias, Extremadura, Galicia, Murcia y Navarra.

El artículo 16 del Decreto-Ley 3/2017, de la renta mínima de inserción social de Andalucía, establece una duración inicial de 12 meses y la ampliación por periodos sucesivos de 12 meses siempre que las circunstancias se mantengan; el problema en este caso es que obliga a la persona titular de la unidad familiar a solicitar esa renovación 3 meses antes de que finalice el plazo de los 12 meses (art. 16.3) y, en caso de no hacerlo, deberán volver a realizar una nueva solicitud de la prestación.

Similar en su caso, la renta extremeña garantizada (art. 11 Ley 5/2019) establece una duración de 12 meses, renovables por el mismo periodo, siempre que las circunstancias no varíen y se cumplan las obligaciones establecidas en la norma para las personas titulares y beneficiarias.

No difiere en exceso el redactado del artículo 22 de la Ley 10/2013 para la renta de inclusión social de Galicia; en concreto, el tramo personal y familiar, que se otorga por unidades de convivencia, será anual y prorrogable por el mismo periodo si subsisten las circunstancias que la justifican. El apartado 2 del artículo 22 insiste en que puede estar sujeta a revisión anual para verificar los requisitos de acceso y la vinculación efectiva con los servicios sociales en los términos que se hayan establecido en los diferentes compromisos de integración social y en los programas de integración socioeducativa de las personas menores.

El artículo 16 de la Ley foral 15/2016 establece que se percibirá durante 12 meses renovables por periodos de igual duración mientras continúe la necesidad. Eso sí, al igual que sucede en otras rentas mínimas, el artículo 17 establece que podrá revisarse y controlarse en cualquier momento del periodo de concesión.

De nuevo para la renta básica de inserción murciana se establece un periodo máximo de 12 meses (art. 11 Ley 3/2007), siempre y cuando se mantengan los requisitos establecidos en la ley y no se produzca una suspensión o una extinción del derecho. Estos requisitos deberán acreditarse transcurridos 6 meses desde que se notifique que se ha concedido la renta básica de inserción murciana o cuando sean requeridos por la Administración para ello (art. 11.4), lo que impone una obligación excesiva de acreditación de una situación de vulnerabilidad que no se corresponde con la finalidad de esta prestación. Eso sí, se prevé la posibilidad de prórroga de la percepción de esta renta básica cuando exista una limitación funcional que impida o dificulte la incorporación laboral de la persona interesada o cuando dejar de percibir la prestación pudiera afectar negativamente al desarrollo y la evolución del proyecto individual de inserción; estas dos excepciones son excesivamente limitadas teniendo en cuenta, además, que el artículo 11.3 indica que una vez que se extinga la renta básica de inserción no podrá concederse nuevamente hasta que no transcurran 6 meses desde que se produjo la extinción.

En el caso de la prestación canaria de inserción, se incluyen tres supuestos de duración (art. 16 Ley 1/2007): por una parte, una duración de 12 meses con carácter general; y, por otra parte, se contemplan dos circunstancias excepcionales, sin duración determinada, tanto para las familias beneficiarias con menores a cargo que no posean rentas o que estas sean inferiores al IPREM, siempre que cumplan con los requisitos de la norma, como para las personas perceptoras que se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad y que no hayan finalizado sus itinerarios de inserción sociolaboral. Nos parece, en todo caso, que es una de las previsiones más interesantes.

El artículo 58.1 de la Ley 5/1995 prevé para el ingreso mínimo de solidaridad de Castilla-La Mancha una duración máxima de 6 meses, con posibilidad de renovación o prórroga por un plazo igual de 6 meses, mientras subsistan las causas. Pero sigue sin ser una duración indefinida, porque el artículo 58.2 prevé que el ingreso mínimo de solidaridad no podrá percibirse sumando todas las prórrogas por un periodo superior a 2 años, contemplándose una sola excepción de renovación indeterminada, esto es: cuando la persona beneficiaria tenga una imposibilidad de cumplir los objetivos de integración por causas que no sean imputables a la misma; algo de una gran discrecionalidad y que provoca inseguridad jurídica.

La pregunta que habría que contestar tras el análisis de este apartado es si las rentas se perciben durante todo el tiempo que se necesitan. Prácticamente se responde sola: no.

Las rentas que se definen como indefinidas no lo son realmente, obligando a las personas beneficiarias a la demostración del mantenimiento de los requisitos anualmente o cuando la Administración lo requiera; incluso en las rentas de duración determinada antes de los 12 meses de concesión, por ejemplo en Andalucía, o se impone la finalización del

derecho y la obligación de una nueva solicitud como en Cantabria, sin determinar qué sucede en ese periodo entre que finaliza una prestación y se concede otra; evidentemente, se agrava la situación de vulnerabilidad.

Si establecemos la comparación de las rentas, *grosso modo*, con el IMV, nos encontramos con que una de las características principales de la prestación estatal es el carácter indefinido –no vitalicio– mientras persistan los requisitos de acceso (art. 3 c) Ley 19/2021); lo cual es reforzado en su artículo 15 al regular la duración de la prestación y la actualización de esta con efectos del 1 de enero de cada año (art. 16.3).

Evidentemente, las personas beneficiarias tienen una serie de obligaciones de comunicación de la variación de las situaciones, en el caso del IMV en un plazo relativamente corto –30 días naturales (art. 15.2)–, pero podríamos afirmar que –si el esperado reglamento no lo estropea– la previsión de la duración del IMV es más favorable que la de la mayoría de las rentas mínimas de las CC. AA., encontrándose más acorde con las conclusiones que el CEDS emitía sobre el cumplimiento del artículo 13.1 de la CSE⁵⁴.

⁵⁴ En este sentido nos referimos a las Conclusiones XXI-2 del 8 de diciembre de 2017, artículo 13.1, periodo del 1 de enero de 2012 al 31 de diciembre de 2015.

Referencias bibliográficas

- Burriel Rodríguez-Diosdado, P. (2020). Las obligaciones de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital: las infracciones y sanciones previstas y su posible incidencia en la coordinación de prestaciones de la Seguridad Social a nivel europeo. *e-Revista Internacional de la Protección Social*, 5(2), 94-114. <https://doi.org/10.12795/e-RIPS.2020.i02.06>
- Burriel Rodríguez-Diosdado, P. (2021a). La renta garantizada de la ciudadanía en Cataluña y el ingreso mínimo vital: una nueva «pareja de hecho» condenada a entenderse. En I. M. Villar Cañada y F. Vila Tierno (Dirs.), *Renta mínima y democracia sustantiva: de los «derechos de pobreza» a los de «ciudadanía social»*. Universidad de Jaén.
- Burriel Rodríguez-Diosdado, P. (2021b). Problemas externos e internos del ingreso mínimo vital. *Jurisdicción Social. Revista de la Comisión de lo Social de Juezas y Jueces para la Democracia*, 224. <http://www.juecesdemocracia.es/wp-content/uploads/2021/07/Revista-Social-Julio-n%C2%BA224.pdf>
- Jimena Quesada, L. (2020). El derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social como paradigma del respeto de la dignidad humana. La inserción del ingreso mínimo vital en el marco de la evolución de los estándares internacionales. *Lex Social*, 10(2), 361-423. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.5073>
- Laparra Navarro, M. (15 de mayo de 2020). Complementariedad o desmantelamiento de las rentas mínimas autonómicas. *Agenda Pública. El País*. <https://agenda publica.elpais.com/noticia/17038/complementariedad-desmantelamiento-rentas-minimas-autonomicas>
- Sánchez-Rodas Navarro, C. (2020). La lucha contra la exclusión socio-laboral en España: 1990-2020. *e-Revista Internacional de la Protección Social*, 5(1), 5-14. <https://doi.org/10.12795/e-RIPS.2020.i01.01>
- Sanzo González, L. (2019). *Las rentas mínimas en España*. VIII Informe FOESSA. Documento de trabajo 6.2. <https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2019/05/6.2.pdf>

