

REQUISITOS COMUNES PARA EL ACCESO A LAS PRESTACIONES AUTONÓMICAS DE GARANTÍA DE INGRESOS*

ANA MORENO MÁRQUEZ

Profesora Contratada Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Carlos III de Madrid

EXTRACTO **Palabras Clave:** Prestaciones autonómicas de garantía de ingresos, requisitos comunes

Los programas autonómicos de rentas mínimas de inserción tienen como objetivo común garantizar un ingreso mínimo a personas y/o familias que carecen de recursos económicos suficientes para hacer frente a sus necesidades básicas, y se concretan en prestaciones periódicas que, a su vez, suelen vincularse a procesos de inserción social y laboral; pero para beneficiarse de estas prestaciones no basta con carecer de recursos económicos, sino que, además, es preciso cumplir otra serie de requisitos que se establecen en todas o en gran parte de las normas autonómicas que regulan estas rentas. Unos requisitos aparentemente comunes que en realidad no se contemplan en los mismos términos en todas las normas, lo que determina que existan mayores o menores restricciones para acceder a estas prestaciones para unos colectivos que carecen de recursos económicos. Pues bien, en este trabajo se estudian, de forma detallada, esos requisitos comunes para el acceso a estas prestaciones y las consecuencias que conlleva su tratamiento heterogéneo.

ABSTRACT **Key Words:** Autonomic benefits of guarantee of subsistence resources, general requirements

The minimum income programs of the Autonomous Communities have in common the purpose of ensuring a minimum income for individuals and/or families who lack economic resources sufficient to meet their basic needs, and take the form of periodic benefits which, in turn, tend to be linked to processes of social and labor insertion; but to receive these benefits it is not enough to lack economic resources, since, in addition, it is necessary to fulfill another requirements that are established in all or in a large part of the autonomic norms that regulate these rents. Requirements, apparently common, that, in fact, are not contemplated in the same terms in all norms, which determines that there are major or minor restrictions to access these benefits for some groups who lack resources economic. Well, in this work those common requirements for access to these benefits and the consequences of their heterogeneous treatment are studied in detail.

* Realizado en el marco del Proyecto de Investigación "Las prestaciones económicas de garantía de recursos de subsistencia" (DER2013-48829-C2-2-R), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, Plan Nacional de Investigación I+D+I.

ÍNDICE:

1. INTRODUCCIÓN: UNIVERSALIDAD CONDICIONADA
2. EL EMPADRONAMIENTO Y/O LA RESIDENCIA: LA DIVERSIDAD EN SU TRATAMIENTO
 - 2.1.El empadronamiento y/o residencia legal y/o efectiva
 - 2.2.El tiempo exigido de empadronamiento y/o de residencia
 - 2.3.Excepciones y flexibilización de los requisitos de empadronamiento y/o residencia
3. LA EDAD: REGLA GENERAL Y EXCEPCIONES
4. LA CONSTITUCIÓN DE UNA UNIDAD DE CONVIVENCIA: ELEMENTOS CONFIGURADORES Y EXCEPCIONES
5. LA SOLICITUD PREVIA DE PENSIONES O PRESTACIONES: SUBSIDIARIEDAD Y COMPLEMENTARIEDAD
6. EL PROGRAMA INDIVIDUAL DE INSERCIÓN Y LA PARTICIPACIÓN ACTIVA
7. VALORACIONES FINALES

1. INTRODUCCIÓN: UNIVERSALIDAD CONDICIONADA

Como es sabido, las rentas mínimas de inserción constituyen uno de los instrumentos de la protección asistencial dispensada desde las Administraciones autonómicas. Se trata de un conjunto de programas que reciben distintas denominaciones y tienen como objetivo común garantizar un ingreso mínimo a personas y/o familias que por el hecho de carecer de recursos económicos suficientes para hacer frente a sus necesidades básicas, se encuentran en situación de exclusión o riesgo de exclusión social, en un estado de dificultad personal o social para su inserción en el mercado laboral y para su integración social; programas que se concretan en prestaciones económicas periódicas que, a su vez, suelen vincularse a procesos de inserción social y laboral. Unas prestaciones que, tal y como señalan las distintas normas autonómicas que regulan las citadas rentas mínimas de inserción, tienen un carácter universal, si bien esto no significa que pueda acceder a las mismas cualquier ciudadano, ni siquiera todos aquellos que se encuentren en la mencionada situación, sino que se trata de una universalidad condicionada al cumplimiento de unos requisitos¹; requisitos que determinan no solo su reconocimiento inicial sino también su conservación e incluso su cuantía. Por tanto, no todos los ciudadanos pueden beneficiarse de estas prestaciones, sino solo los que se encuentran en dicha situación y, además, cumplan de forma acumulativa todos los requisitos que señalan las normas en cada caso.

¹ Vid. Ysàs Molinero, H. “Alternativas de protección social de los trabajadores de edad frente al desempleo o al empleo precario: ¿perfección de rentas mínimas o tránsito hacia la renta básica?, Documentación Laboral, nº 112, 2017, p. 196: “lejos de atender a criterios de universalidad y suficiencia (...) las RMI son mecanismos de protección de escasa cuantía y fuerte condicionalidad”. De hecho, en alguna norma se hace referencia al principio de universalidad, como principio informador, y se define precisamente como acceso a la prestación “de todos los que reúnan las condiciones y requisitos exigidos” (art. 3 c) DLCL 1/2014).

En la actualidad, todas las Comunidades Autónomas cuentan con un programa de rentas mínimas de inserción, si bien, esto no significa que su contenido sea homogéneo, por el contrario, al margen de que compartan el mismo objetivo, es bastante heterogéneo. Esto determina que la regulación de estas rentas difiera de unas Comunidades a otras². Por lo que aquí interesa, cabe señalar que en un primer acercamiento a los distintos programas de rentas mínimas de las diferentes Comunidades Autónomas precisamente se puede observar cómo se pone de manifiesto la universalidad en los términos señalados, ya que en todos ellos no se hace referencia a prestaciones incondicionadas, por el contrario el acceso a las mismas está claramente condicionado por la necesaria carencia de rentas³ y por una serie de requisitos que se contemplan en cada una de las normas autonómicas en las que se regulan. Es cierto que no siempre coinciden en su totalidad, aunque en algunos casos se contemplan en términos de obligación cuyo incumplimiento determina la suspensión o, en su caso, la extinción de la prestación, operando de ese modo como condicionantes para su conservación, pero también lo es que algunos de ellos, en concreto, el empadronamiento, la residencia, la edad, la constitución de una unidad de convivencia, la solicitud previa de pensiones y prestaciones, y, de uno u otro modo, la participación en un programa individual de inserción, se establecen en todas o en la mayor parte de las mismas, por lo que, aparentemente, se configuran como requisitos comunes⁴. Requisitos que se van a analizar en este trabajo con el fin de determinar hasta qué punto existe un tratamiento en mayor o menor medida homogéneo en las distintas normas, o si, en realidad, no es así, y, en su caso, las consecuencias que ello conlleva.

2. EL EMPADRONAMIENTO Y/O LA RESIDENCIA COMO REQUISITO COMÚN: LA DIVERSIDAD EN SU TRATAMIENTO

Con carácter general, se puede observar cómo es habitual que entre los requisitos que se recogen en las normas autonómicas para acceder a la prestación económica de garantía de rentas, se contemple el relativo al empadronamiento en alguno de los municipios de la concreta Comunidad Autónoma; si bien, también se establece, de forma generalizada, el requisito relativo a la residencia en la citada Comunidad. De todos modos, como se verá, no siempre se indica la necesidad

² Vid. Moreno Márquez, G. “Veinte años de rentas mínimas de inserción autonómicas: el caso vasco dentro del contexto español y europeo”, *Revista de Fomento Social*, nº 65, 2010, p. 474.

³ Vid. en este número monográfico, Valdueza Blanco, M.D. “Condición económica y prueba de recursos”.

⁴ Vid. Álvarez Cuesta, H. Lagunas y puentes en la protección de las rentas de inserción autonómicas, en AAVV *Los nuevos marcos de relaciones laborales en el renovado estado de las autonomías: XXI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2011, http://www.aedtss.com/index.php?option=com_content&view=article&id=14&Itemid=16

de que concurren ambos requisitos y, sobre todo, no se establece un tratamiento homogéneo en todas las normas con respecto a estos requisitos; en particular, en cuanto al relativo a la residencia en la Comunidad Autónoma. De hecho, aunque lo más común es que el legislador exija una determinada carencia, con respecto al empadronamiento y, en concreto, a la residencia, y a pesar de que existen ciertas coincidencias en las normas, como se podrá constatar, la citada carencia suele variar de unas normas a otras.

2.1. La exigencia de empadronamiento y/o residencia legal y/o efectiva

Lo más común es que las normas autonómicas contemplen el requisito del empadronamiento en algún municipio de la Comunidad Autónoma⁵ al que normalmente se añade el requisito de la residencia en la misma. No obstante, también se puede observar, por una parte, que en algún supuesto no se establecen estos requisitos de forma acumulativa, es decir, no es necesario cumplir ambos requisitos, sino que se contemplan de manera alternativa, como ocurre, en concreto, en la Comunidad Valenciana, ya que se exige el requisito del empadronamiento “o” el de residencia⁶, por lo que en este caso bastará con cumplir uno u otro requisito, al margen de que a uno u otro se deba añadir el resto de los requisitos que exigen las normas en cada caso. Y, por otra, que, a pesar de lo señalado, en algunos casos, no se establece el requisito de empadronamiento, tal y como se puede apreciar en La Rioja y en Navarra; únicamente se exige el requisito de residencia en la concreta Comunidad Autónoma. No obstante, también hay que tener en cuenta que una

⁵ Vid. art. 6.1 a) Ley 15/2001, de 27 de diciembre de Renta Mínima de Inserción de Madrid, BOE de 5 de marzo de 2002 (LM 15/2001), art. 6.1 a) Decreto 126/2014, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción de Madrid, BOE de 5 de marzo de 2002 (DM 126/2014); art. 10.1 a) Decreto Legislativo 1/2014, de 27 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León, BO. Castilla y León de 3 de marzo de 2014 (DLCL 1/2014); art. 7.1 Decreto 29/2011, de 13 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley del Salario Social Básico de Asturias, BO. Principado de Asturias de 27 de abril de 2011 (DAst 29/2011); art. 7.1 Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción, BOE de 27 de febrero de 2007 (LCn 1/2007); art. 7.1 b) Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía, BO Generalitat de Cataluña de 24 de julio de 2017 (LCat 14/2017); art. 29.1 Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de Cantabria, BOE de 19 de abril de 2007 (LCtb 2/2007); art. 7.1 b) Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Región de Murcia, BOE de 21 de julio de 2008 (LMu 3/2007); art. 7.2 Decreto 163/2017, de 31 de mayo, BO Región de Murcia de 2 de junio de 2017 (DMu 163/2017); art. 12 a) Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia, BOE de 29 de enero de 2014 (LG 10/2013); art. 7.1 b) Ley 14/2017, de 20 de julio, de la Renta Garantizada de Ciudadanía, DOCG de 24 julio 2017 (LCat 14/2017); art. 10.1 a) Ley 9/2014, de 1 de octubre, regula la Renta Básica Extremeña de Inserción, BOE de 23 de octubre de 2014 (LEx 9/2014); art. 4 a) Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Ingreso Aragonés de Inserción de Aragón, BO Aragón de 1 de marzo de 1993 (LAR 1/1993); art. 6 Ley 5/2016, de 13 de abril, de Renta Social Garantizada, BOE de 2 de mayo de 2016 (LB 5/2016); art. 16 b) Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y e Inclusión Social del País Vasco, BOPV 31 de diciembre de 2008 (LPV 18/2008); art. 9.2 Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos, BOPV de 17 de junio de 2010 (DPV 147/2010) y art. 8.1 del Decreto 179/2002, de 17 de diciembre, DCLM de 20 de diciembre de 2002 (DCLM 179/2002).

⁶ Cfr. art. 12.1 a) Ley 19/2017, de 20 de diciembre, DO. Generalitat Valenciana de 22 de diciembre de 2017 (LV 19/2017).

de las formas de acreditar la residencia efectiva es precisamente el certificado o volante de empadronamiento⁷.

Pues bien, a pesar de esa aparente uniformidad, con las excepciones señaladas, que se detecta en las normas con respecto a estos requisitos, lo cierto es que, como se ha señalado, lo que en realidad se puede apreciar es una diversidad en su regulación. En concreto, en las distintas normas cuando se hace referencia al requisito de residencia no siempre se menciona en los mismos términos. Así, se puede observar que en unas normas se establece como requisito la “residencia legal” en algún municipio de la Comunidad, como ocurre en Castilla y León⁸, o en Canarias⁹, o en Extremadura¹⁰, mientras que en otras, a este requisito se añade el de “residencia efectiva” e “ininterrumpida” en cualquier municipio de la Comunidad, en concreto, en La Rioja¹¹, en Cantabria¹², en Asturias¹³; o el de “residencia efectiva” y “continuada” en la Comunidad, tal y como sucede en Murcia¹⁴, en Cataluña¹⁵, en Galicia¹⁶ y en la Comunidad de Madrid¹⁷. Y, finalmente, se puede constatar que, en otras, no se contempla el requisito de residencia legal, sino que tan solo se hace referencia a “residir en la Comunidad”, en el caso de la Comunidad Foral de Navarra, o a “residencia efectiva” en cualquier municipio de la Comunidad, como ocurre en Aragón¹⁸, o en el País Vasco¹⁹, o en Islas Baleares²⁰; o a “residencia efectiva” y “continuada” en la Comunidad, como se establece

⁷ Art. 2.1 Decreto 41/2017, de 29 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta de ciudadanía de La Rioja, BO La Rioja de 4 de octubre de 2017 (DLR 41/2017).

⁸ Art. 10 a) DLCL 1/2014.

⁹ Art. 7.1.1º LCn 1/2007.

¹⁰ Art. 10.1 a) LEx 9/2014.

¹¹ Art. 7 a) LR 41/2017. No se especifica si se trata de residencia legal en territorio español o en la Comunidad Autónoma, aunque, como se verá, al exigirse un periodo de residencia efectiva previa en esta que coincide con el de residencia se puede deducir que es en la citada Comunidad.

¹² Art. 29 b) LCtb 2/2007. En este caso se hace referencia a residencia legal en territorio español.

¹³ Art. 5.1 DAs 29/2011, en el que se establece como requisito la “residencia regular” para quienes no siendo nacionales de ningún estado miembro de la Unión Europea se encuentren en el Principado de Asturias y al que se añade el de “residencia efectiva e ininterrumpida”.

¹⁴ Art. 7.1 a) y b) LMu 3/2007 y art. 7.1 y 2 DMu 163/2017. Se exige residencia legal en territorio español.

¹⁵ Art. 7.1 b) y c) LCat 14/2017. Se hace referencia a residencia legal en Cataluña.

¹⁶ Art. 12 a) y b) LG 10/2013. Se menciona el requisito de residencia legal en general sin especificar si es en territorio español o en la Comunidad Autónoma.

¹⁷ Arts. 2.1 y 6.1 a) LM 15/2001, arts. 2.1, 6.1 a) y 7 DM 126/2014.

¹⁸ Art. 4 a) LAr 1/1993.

¹⁹ Art. 16 b) LPV 18/2008 y art. 9.2 DPV 147/2010.

²⁰ Art. 6.1 LB 5/2016.

en Castilla-La Mancha²¹, o en Comunidad Valenciana²², o en Andalucía (se hace alusión a “residencia continuada”²³).

Lo que tiene relevancia a efectos de acceso a la prestación, ya que, al margen de que se exija el cumplimiento de otros requisitos, de forma acumulativa, ni siquiera en este caso, a pesar de recoger en todas las normas el requisito de residencia, existe un tratamiento uniforme al respecto puesto que, como se puede constatar, no en todas ellas se formula en los mismos términos; lo que conlleva que se restrinja en mayor o menor medida el colectivo de sujetos que pueden acceder a la prestación. Así, aunque se parta del principio de solidaridad, al que se hace referencia en algunas de las normas autonómicas de forma expresa²⁴, con respecto a aquellos que se encuentran en una situación de necesidad real (en los términos previstos en las distintas normas), desde el momento en el que se exige residencia legal el resultado que se obtiene es la desprotección del colectivo que no puede cumplir este requisito, y ello al margen de que pudiera demostrar, como se exige, tal y como se ha indicado, en las propias normas en las que se menciona tanto la residencia legal como la efectiva, que realmente cumple este último requisito. Si se tiene en cuenta la regulación prevista al respecto en la LOEx²⁵, se puede comprobar cómo se hace referencia a la situación de residencia, de modo que reúnen este requisito de residencia legal “los extranjeros que se encuentren en España y sean titulares de una autorización para residir”, ya sea residencia temporal o de larga duración (arts. 30 bis, 31 y 32 LOEx)²⁶. En este sentido, se trata de acreditar la residencia en los términos señalados, por lo que no puede considerarse a estos efectos las situaciones de mera permanencia o estancia. Es decir, estas situaciones no se pueden equiparar a residencia legal en los casos en los que las normas contemplan esta última para causar derecho a estas prestaciones.

De hecho, se puede comprobar cómo en las normas se exige la acreditación de la residencia legal en territorio español. Por ejemplo, en Murcia, se acredita “mediante certificado o volante de empadronamiento histórico de la persona solicitante”, ya que se trata de un requisito que se exige con carácter general, si bien en el caso de los extranjeros no basta con aportar el citado certificado o volante

²¹ Art. 8.1 DCLM 179/2002.

²² Art. 12.1 a) LV 19/2017.

²³ Art. 7.1 b) Decreto Ley 3/2017, de 19 de diciembre, BOJA de 26 de diciembre de 2017 (DLA 3/2017).

²⁴ Vid., por ejemplo, art. 3 e) LPV 18/2008 y art. 3 d) DLCL 1/2014. Del mismo modo, también se hace referencia a la solidaridad en la LM 15/2001 y LV 19/2017.

²⁵ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los Extranjeros en España y su integración social (BOE de 12 de enero de 2000), desarrollada por el RD 557/2011, de 20 de abril (BOE de 30 de abril de 2011).

²⁶ Vid. Carrizosa Prieto, E. “El derecho de los extranjeros a las prestaciones económicas de carácter asistencial”, en AAVV La protección social de los extranjeros en España, González Ortega, S. (Dir.), Tirant lo blanch, Valencia, 2010, pp. 404-412.

de empadronamiento, sino que se exige “el informe de extranjería y el permiso o autorización de residencia en vigor”²⁷; lo que no se exige en el caso de Aragón, en el que, como se ha señalado, se establecen los requisitos de empadronamiento y residencia efectiva, por lo que no se distingue en los términos señalados en el supuesto anterior, sino que, con carácter general, se exige “certificado de empadronamiento, con indicación de la antigüedad de inscripción en el Padrón del solicitante del Ingreso Aragonés de Inserción”²⁸. Desde este punto de vista, se puede constatar cómo unas normas son más restrictivas que otras con respecto al acceso de los extranjeros a las prestaciones de modo que el principio de solidaridad al que hacen referencia no opera en los mismos términos en todas ellas.

2.2. El tiempo exigido de empadronamiento y/o de residencia

Además, hay que tener en cuenta que no basta con estar empadronado y/o residir en la Comunidad Autónoma en el momento de la solicitud para cumplir estos requisitos, ya que en la mayoría de las normas se exige el empadronamiento y/o la residencia en la concreta Comunidad durante un periodo previo de tiempo al momento en el que se formula la solicitud y la continuidad con posterioridad. De esta forma, de nuevo se limita el colectivo de posibles solicitantes, y, con ello, de beneficiarios, en mayor o menor medida, en función del periodo de tiempo exigido. Lo más común es que las normas establezcan que se cumplan estos requisitos con una antelación mínima y de forma continuada inmediatamente antes de la fecha de la solicitud. Si bien, no siempre se establece el mismo periodo para los distintos requisitos en todas las normas, por el contrario, se puede constatar como varían:

.- Con respecto al empadronamiento, se puede observar que, a veces, no se establece ese periodo mínimo, como ocurre en Baleares²⁹, en Cataluña³⁰, o en Asturias³¹, mientras que en otros casos sí se contempla dicho periodo que, como se ha señalado, difiere de unas normas a otras. Así, aunque se puede comprobar que en algún supuesto se establece el requisito de empadronamiento “al menos con dos años de antelación” a la presentación de la solicitud, como sucede en Castilla-La Mancha³², lo más habitual es que se establezca “al menos con un año de antelación” a la fecha de presentación de la mencionada solicitud, como se

²⁷ Art. 7.1 DMu 163/2017.

²⁸ Art. 27.2 DMu 57/1994.

²⁹ Art. 6.1 a) LB 5/2016.

³⁰ Art. 7.1 b) LCat 14/2017.

³¹ Art. 7.1 DAs 29/2011: “en el momento de formular su solicitud”.

³² Art. 8.1 DCLM 179/2002.

indica en el País Vasco³³, en Canarias³⁴, en Aragón³⁵, en Andalucía³⁶, en Castilla y León³⁷; o “al menos durante el año inmediatamente anterior” a la misma, tal y como se contempla en Extremadura³⁸, en Murcia³⁹, y en Cantabria⁴⁰. Si bien, en algún supuesto se reduce este periodo previo, como sucede en Galicia, y se indica que se ha de estar empadronado “por lo menos durante los seis meses anteriores a la presentación de la solicitud”⁴¹. Por tanto, como se puede apreciar, en la mayoría de los casos no basta con el mero empadronamiento para cumplir este requisito, sino que su cumplimiento se ve condicionado por el hecho de tener que estarlo durante un determinado tiempo con anterioridad a la solicitud, lo que puede determinar que el sujeto no pueda acceder a la prestación. Además, como se puede observar, aunque lo más común es que las normas hagan referencia como mínimo a un año en los términos señalados, lo cierto es que en algunos casos se puede comprobar cómo se incrementa o se reduce ese periodo de tiempo y con ello varía el nivel de exigencia con respecto a su cumplimiento, con las consiguientes consecuencias con respecto al acceso.

- De todos modos, no hay que olvidar que, como se ha analizado, lo más común, con las excepciones señaladas, es que junto al requisito de empadronamiento se exija el de residencia legal y/o efectiva, por lo que no bastará con estar empadronado durante ese periodo, sino que además se deberá de residir durante un determinado periodo de tiempo previo a la solicitud (carencia residencial genérica y, en algún caso, también específica) que, como se verá, aunque en algunos supuestos coincide con el establecido para el empadronamiento no siempre es así, sobre todo si se considera esa diferencia con respecto a la residencia. De hecho, hay que tener en cuenta que el periodo de tiempo de residencia previo a la solicitud, legal o efectiva, o ambas, aunque a veces coincide en algunas normas, no se puede afirmar que sea el mismo en todas ellas.

³³ No obstante, hay que tener en cuenta que, aunque se cumpla ese período mínimo previo de un año, si “no se llega a tres años de empadronamiento, se deberá acreditar mediante la correspondiente vida laboral al menos cinco años de actividad laboral remunerada, exceptuándose aquellas personas que perciban una pensión pública o hayan sido víctimas de maltrato doméstico” (art. 16 b) LPV 18/2008 y art. 9.2 DPV 147/2010).

³⁴ Art. 7.1.1º LCn 1/2007 y art. 8.1 Decreto 136/2007, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 1/2007, de 17 de enero de 2007, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción. BO. Canarias de 12 de junio de 2007 (DCn 136/2007).

³⁵ Art. 4 a) LAr 1/1993 y art. 2 DAr 57/1994.

³⁶ Art.7.1 b) DLA 3/2017.

³⁷ Art. 10 a) DLCL 1/2014.

³⁸ Art. 10.1 a) LEx 9/2014.

³⁹ Art. 7.2 DMu 163/2017.

⁴⁰ Además, haciendo referencia en este último caso a la necesidad de que sea de forma ininterrumpida (art. 29.1 b) LCtb 2/2007).

⁴¹ Art. 14.1 LG 10/2013.

Así, con respecto al periodo de residencia legal, se puede comprobar cómo varía de unas normas a otras. Es cierto que en algunos casos, en concreto, en Galicia, no se contempla un periodo específico, basta con acreditar la residencia legal en España para los ciudadanos y las ciudadanas de Estados no miembros de la Unión Europea, “en el momento de presentación de la solicitud”⁴²; como tampoco se establece en Cataluña⁴³, ni en Asturias⁴⁴, ni en la Comunidad Madrid⁴⁵. Sin embargo, en otros casos, no es así, de hecho en Murcia se exige un periodo de residencia legal en territorio español de “al menos cinco años a la fecha de presentación de la solicitud”⁴⁶; aunque lo más habitual es que se establezca “una antelación mínima de un año a la fecha de la solicitud”, como ocurre en Canarias⁴⁷, o en La Rioja⁴⁸, o en Castilla y León⁴⁹, concretando en algunos casos la necesidad de que sea “al menos durante el año inmediatamente anterior a la presentación de la solicitud”, tal y como se contempla en Extremadura⁵⁰ y de forma ininterrumpida, como se indica en Cantabria⁵¹.

En cuanto a la residencia efectiva ocurre lo mismo, en concreto oscila entre treinta y seis meses y seis meses como mínimo de antelación a la fecha de solicitud. Así, en Baleares se establece que se debe residir con “un mínimo de 36 meses de antelación a la fecha de presentación de la solicitud, de los cuales, 24 meses tienen que ser de residencia efectiva y 3 meses, como mínimo, tienen que ser inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud”⁵², mientras que en Castilla-La Mancha, se indica que la necesidad de residir en la Comunidad, “al menos, con dos años de antelación a la solicitud”⁵³, lo mismo se contempla en Asturias⁵⁴, en Cataluña⁵⁵ y en Navarra⁵⁶. En otras Comunidades Autónomas

⁴² Art. 14.1 LG 10/2013.

⁴³ Art. 7.1 b) LCat 14/2017.

⁴⁴ Art. 5.1 b) DAst 29/2011.

⁴⁵ Art. 2.1 LM 15/2001 y art. 2.1 DM 126/2014.

⁴⁶ Art. 7.1 a) LMu 3/2007 y art. 7.1 DMu 163/2017.

⁴⁷ Art. 8 DCn 136/2007.

⁴⁸ Art. 7 a) LR 4/2017.

⁴⁹ Art. 10 a) DLCL 1/2014.

⁵⁰ Art. 10.1 a) LEx 9/2014.

⁵¹ Art. 29.1 b) LCtb 2/2007.

⁵² Art. 6.1 b) LB 5/2016.

⁵³ Art. 8.1 DCLM 179/2002, insistiendo en este caso en la necesidad de que la residencia sea “continuada”.

⁵⁴ A la vez que se especifica que se debe residir de forma “ininterrumpida” (art. 9.1 a) LAs 4/2005 y art. 7.2 DAst 29/2011).

⁵⁵ Si bien, se hace referencia a la necesidad de residir “durante los veinticuatro meses inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud” (art. 7.1 b) LCat 14/2017).

⁵⁶ Art. 5 b) LFN 15/2016.

también se establece un periodo de residencia efectiva de un año inmediatamente anterior a la solicitud, aunque con carácter general, como sucede en Cantabria⁵⁷, en el País Vasco⁵⁸, en Aragón⁵⁹, en la Rioja⁶⁰, y en la Comunidad de Madrid⁶¹. Si bien, en algún caso ese periodo mínimo de residencia efectiva se ve más reducido, como ocurre en Galicia, de modo que se establece que la residencia efectiva debe ser “por lo menos durante los seis meses anteriores a la presentación de la solicitud”⁶².

Como se puede constatar, el empadronamiento y la residencia legal y/o efectiva durante los mencionados periodos de tiempo van a condicionar el acceso a la prestación, pero no siempre del mismo modo ya que, como se ha comprobado, los periodos de tiempo mínimos varían en algunos casos de forma notable. En este sentido, cabe destacar cómo se establece un periodo diferente para la residencia legal y para la residencia efectiva, como ocurre en Murcia, mucho más amplio el primero que el segundo; o no se exige un periodo de residencia legal concreto, pero sí se establece uno de residencia efectiva, como se observa en Galicia. En general, si no se cumplen esos periodos de tiempo mínimos, ya sea de empadronamiento o de residencia, que se contemplan en las normas no va a ser posible acceder a la prestación. Aunque en algunos casos en la propia norma se establece una alternativa a la regla general en cuanto a esos periodos mínimos a los que se ha hecho referencia de modo que se permite, a quienes no cumplan estos requisitos, el acceso a la prestación siempre que concurren otras condiciones que recogen las normas. No obstante, esa alternativa solo se contempla en el País Vasco y en la Comunidad Valenciana. Así, en el caso de no cumplir el requisito de empadronamiento y el de residencia efectiva durante el periodo mínimo señalado en las normas, se exigirá empadronamiento y residencia efectiva durante cinco años continuados de los diez inmediatamente anteriores⁶³.

Por tanto, el acceso a la prestación se va a ver más o menos limitado dependiendo no solo del empadronamiento y de la exigencia de cumplir el requisito de residencia legal y/o efectiva y continuada, sino, además, del periodo de tiempo que se exige en cada norma, en algunos casos mucho más amplio que en otras, tratando de evitar el “efecto llamada” de personas que residen en otras Comunidades Autónomas, y, en particular, de extranjeros en los casos en los que se exige

⁵⁷ Art. 29 LCtb 2/2007.

⁵⁸ Se indica: “al menos con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud” (art. 16 b) LPV 18/2008 y art. 9.2 DPV 147/2010).

⁵⁹ Art. 4 a) LAr 1/1993 y art. 2 DAr 57/1994.

⁶⁰ Art. 7.a) LR 4/2017.

⁶¹ Art. 6.1 a) LM 15/2001 y art. 6.1 a) DM 126/2014.

⁶² Art. 12.a) LG 10/2013.

⁶³ Art. 12.1 a) LV 19/2017 y art. 16 b) LPV 18/2008.

residencia legal y se establece un periodo de tiempo elevado. Es más, en Cataluña se puede constatar cómo precisamente se tiene en cuenta de forma expresa ese posible efecto llamada hasta el punto de establecer que la Comisión de gobierno de la renta garantizada de ciudadanía (órgano de seguimiento) lo evaluará y, en su caso, constatará que ha habido un incremento como mínimo de un 10% de nuevas solicitudes de esta renta de personas recién censadas en Cataluña y, en ese supuesto, informará “favorablemente para que se amplíe el requisito de residencia previa hasta un total de treinta y seis meses”⁶⁴.

2.3. Excepciones y flexibilización de los requisitos de empadronamiento y/o residencia

De todos modos, al margen de lo señalado, también se puede observar que en algunos casos se establecen excepciones con respecto a la necesidad de cumplir los citados requisitos durante un periodo de tiempo previo a la solicitud. En general, se puede comprobar cómo se hace referencia en las normas a diferentes colectivos que en algunos casos suelen coincidir, si bien en otros también se puede observar que solo van a operar en una concreta Comunidad Autónoma. Así, se puede afirmar que es bastante común que se exceptúe el cumplimiento de esos requisitos en los términos señalados, según los casos, para los emigrantes de la Comunidad Autónoma en cuestión retornados de otros países⁶⁵; y también, aunque en menor medida, para las mujeres víctimas de violencia de género⁶⁶ que por este motivo hayan cambiado su residencia desde otra Comunidad o ciudad autónoma⁶⁷, o que en el momento de la solicitud acrediten esta condición⁶⁸; para las víctimas de trata de personas⁶⁹; para quienes tengan la condición de refugiados⁷⁰; asilados⁷¹ o con solicitud de asilo en trámite⁷², así como para los que tengan auto-

⁶⁴ Art. 23.2 b) LCat 14/2017.

⁶⁵ Art. 10 a) DLCL 1/2014, art. 10 LAst 4/2005, art. 8.2 a) DAst 29/2011, art. 7.a) LR 4/2017, art. 8.1 DCLM 179/2002; art. 8.1 DCLM 179/2002; art. 8.1 y 2 DMu 163/2017, art. 7.1 b) 3ª DLA 3/2017, art. 7.1 b) LCat 14/2017 (“emigrantes regresados”); art. 13 c) LG 10/2013 (también cuando residen en otras Comunidades Autónomas y regresen para fijar su residencia en el territorio de la Comunidad Autónoma gallega), art. 29.1 b) 3ª LCtb 2/2007 y art. 10.1 a) LEx 9/2014.

⁶⁶ Art. 12.1 LV 19/2017.

⁶⁷ Art. 10 a) DLCL 1/2014, art. 13 b) LG 10/2013 y art. 7.1.1º c) LCn 1/2007.

⁶⁸ Art. 7.a) LR 4/2017 y art. 7.1 b) 1ª DLA 3/2017.

⁶⁹ Con fines de explotación sexual o laboral, debidamente acreditada, en el momento de la solicitud, art. 7.1 b) 2ª DLA 3/2017, art. 13 c) LG 10/2013 y art. 12.1 LV 19/2017.

⁷⁰ Art. 7.1 b) 4ª DLA 3/2017, art. 7 LCn 1/2007; art. 10 DLCL 1/2014, art. 7.a) LR 4/2017; art. 10.1 a) LEx 9/2014, arts. 13 d) y 14.3 LG 10/2013.

⁷¹ Art. 12.1 LV 19/2017.

⁷² Art. 29.2 LCtb 2/2007, arts. 13 d) y 14.3 LG 10/2013 y art. 12.1 LV 19/2017.

rizada su estancia por razones humanitarias⁷³, siempre que en todos estos casos no tengan derecho a percibir otra prestación⁷⁴; para las personas sin hogar⁷⁵; y para las procedentes de otras Comunidades Autónomas, cuando estén percibiendo una prestación de análoga naturaleza en la Comunidad Autónoma de origen, siempre que exista reciprocidad⁷⁶.

También se contemplan excepciones relativas a colectivos específicos, aunque de forma singular en alguna norma. Así, para quienes tengan la condición de apátrida⁷⁷; de víctimas de violencia intragénero, es decir, en parejas o exparejas del mismo sexo, casadas o no, con o sin convivencia, pudiendo ser violencia física, psicológica, sexual, económica, etc.⁷⁸; para quienes hayan sido objeto de acogimiento familiar o procedan de instituciones de menores⁷⁹; para personas que se hayan visto obligadas a fijar su residencia fuera de la Comunidad por un plazo inferior a tres años, por motivos formativos o laborales, debidamente acreditados previo informe del trabajador social⁸⁰; para personas que hayan estado tuteladas por la Administración de la Comunidad Autónoma durante el año inmediatamente anterior a la fecha de la solicitud⁸¹; para aquellos que residan temporalmente en alojamientos alternativos⁸², por fuerza mayor acreditada por los servicios sociales⁸³; y para quienes se encuentren en situación de necesidad extrema sobrevenida que, de manera repentina e imprevista, se produzca tras su empadronamiento en un municipio de la Comunidad⁸⁴.

En este sentido, también se puede constatar que las normas contemplan ciertos supuestos en los que algunos periodos de tiempo se van a asimilar a esa residencia efectiva; lo que, en realidad no deja de ser una excepción, en términos similares a las anteriores, con respecto al cumplimiento de este requisito siempre que concurren las concretas circunstancias que se indican en las normas; de hecho algunas de ellas coinciden, si bien no se establece un periodo de tiempo limitado. Así, el tiempo transcurrido en España en establecimientos penitenciarios o

⁷³ Art. 10.1 a) LEx 9/2014, arts. 13 d) y 14.3 LG 10/2013 y art. 7.1.1º b) LCn 1/2007.

⁷⁴ Art. 10 DLCL 1/2014, art. 8.1 y 2 DMu 163/2017 y art. 29.2 LCtb 2/2007.

⁷⁵ Art. 7.1 b) 5ª DLA 3/2017. Si bien, se exigirá el empadronamiento previo a la resolución del expediente de concesión: art. 7.1.1º d) LCn 1/2007.

⁷⁶ Art. 29.2 LCtb 2/2007 y art. 13 a) LG 10/2013.

⁷⁷ Art. 7.1 b) 4ª DLA 3/2017.

⁷⁸ Art. 7.1.1º c) LCn 1/2007.

⁷⁹ Art. 7 a) LR 4/2017.

⁸⁰ Art. 7.1.1º f) LCn 1/2007.

⁸¹ Art. 7.1 b) 4ª DLA 3/2017.

⁸² Art. 7.1 b) 7ª DLA 3/2017.

⁸³ Art. 7.1 b) 4ª DLA 3/2017.

⁸⁴ Art. 10 a) DLCL 1/2014.

en centros de tratamiento terapéutico o rehabilitador⁸⁵; el tiempo de residencia en otra Comunidad Autónoma, cuando la persona solicitante o, en su caso, los familiares a su cargo hayan tenido que trasladar su residencia a territorio de la Comunidad de Madrid por ser alguno de ellos víctima de violencia en el ámbito familiar o de violencia de género⁸⁶, o cuando se trate de personas que vinieran percibiendo una prestación de similar naturaleza en aquella⁸⁷.

Como se puede comprobar, son bastante numerosas las excepciones que se contemplan en las normas con respecto al cumplimiento de los citados requisitos, ampliando de ese modo el círculo de los posibles solicitantes. Si bien, esas excepciones, aunque en algunos casos coinciden, no siempre se recogen en todas las normas, ni en los mismos términos; por lo que un mismo colectivo puede verse eximido de cumplir el requisito en cuestión en una Comunidad Autónoma, mientras que en otra necesariamente deberá cumplirlo para poder acceder a la prestación. De hecho, en algunos casos las excepciones, como se ha comprobado, se establecen solo en una concreta Comunidad Autónoma y no en el resto. Así, la condición que determina que se contemple esa excepción en una Comunidad Autónoma, no tiene relevancia en otra a estos efectos con las consecuencias que conlleva. De esta forma, el tratamiento heterogéneo que se observa en las normas para unos mismos requisitos puede llevar a que un colectivo pueda acceder a la prestación o no en función de la concreta Comunidad Autónoma; al margen de que deba cumplir el resto de los requisitos que se exijan en la misma. En definitiva, ante un mismo requisito el tratamiento, aunque en algunos casos coincide, en general, es distinto en las diferentes normas para los colectivos a los que se ha hecho referencia; lo que, a su vez, determina que el acceso para los mismos a la prestación se vea más o menos limitado dependiendo de la Comunidad Autónoma.

Consecuencia que se pone claramente de manifiesto, por ejemplo, en el caso de las víctimas de violencia de género a las que solo se hace referencia, como se ha señalado, en algunas normas y no en todas ellas en los mismos términos. En concreto, se ha comprobado que se mencionan para no exigirles los periodos previos de empadronamiento, residencia legal y/o residencia efectiva según los casos⁸⁸; y cómo en algunas normas se exime a la víctima de violencia de género de cumplir ese periodo mínimo de residencia efectiva, pero no se contempla ninguna excepción con respecto al periodo mínimo de residencia legal que, en esos casos, también se exige⁸⁹; lo que puede determinar que no cumpla este requisito

⁸⁵ Art. 7.3 a) DM 126/2014 y art. 29.1 b) 1º LCtb 2/2007.

⁸⁶ Art. 7.3 b) DM 126/2014.

⁸⁷ Art. 29.1 b) 2º LCtb 2/2007.

⁸⁸ Art. 10.2 DLCL 1/2014, art. 7.1 LCn 1/2007 y art. 7 a) LR 4/2017 y art. 2.3 DR 41/2017.

⁸⁹ Art. 29.2 LCtb 2/2007 y art. 8.2 DMu 163/2017.

y, por tanto, no pueda acceder a la prestación. Además, en algunos casos, aunque se exime a la víctima de violencia de género de cumplir el requisito de residencia efectiva, se hace de forma condicionada, como ocurre en el supuesto en el que se le exime solo si es admitida en la red de casas de acogida de la concreta Comunidad Autónoma⁹⁰. Por tanto, como se puede constatar, aun partiendo de la misma situación como víctima de violencia de género, no siempre podrá cumplir el requisito de residencia, incluso en el supuesto en el que se le exima, las condiciones exigidas para ello pueden determinar, si no las cumple, que no sea posible y, por tanto, no pueda acceder a la prestación.

En algunos supuestos, aunque no es lo más común, en lugar de eximir del cumplimiento de estos requisitos para determinados colectivos, se opta por reducir el nivel de exigencia al respecto cuando concurren ciertas circunstancias, como se observa en Navarra con respecto a la necesidad de tener residencia efectiva en la Comunidad al menos con dos años de antelación a la fecha de solicitud, de modo que se reduce dicho periodo a “un año” en los supuestos en los que en la unidad familiar hubiera menores o personas dependientes o con discapacidad igual o superior al 65%⁹¹; o en Murcia, en cuanto a los requisitos de empadronamiento y residencia efectiva y continuada de un año en un municipio de la Comunidad, puesto que para las personas sin hogar se reduce el periodo de empadronamiento previo a un mínimo de seis meses antes de la fecha de la solicitud⁹²; en Canarias, con respecto a los requisitos de empadronamiento y residencia legal con una antelación mínima de un año a la fecha de la solicitud, si bien se establece otro requisito, en concreto, que dentro de los cinco años anteriores a la citada solicitud hubieran tenido la vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Canarias, al menos, durante tres años⁹³. Como se puede observar, se trata de supuestos específicos que se sitúan en un nivel de exigencia intermedio entre las excepciones señaladas y los requisitos generales exigidos en las normas, si bien se presentan de forma aislada, solo para los casos indicados y en algunas Comunidades Autónomas, sin que, a su vez, coincidan, introduciendo de ese modo, de nuevo un tratamiento diferenciado para los sujetos que cumplan estas condiciones o se encuentren en las citadas circunstancias, más beneficioso que para aquellos a los que necesariamente se les exige el cumplimiento de estos requisitos en estas o en otras Comunidades Autónomas, pero, a la vez, más restrictivo en algún caso con respecto a quienes quedan eximidos de cumplirlo en otras y se encuentran en la misma situación.

⁹⁰ Art. 8.2 a) DAst 29/2011.

⁹¹ Art. 5 b) LFN 15/2016.

⁹² Art. 8.2 DMu 163/2017: siempre que cumplan con el requisito de residencia efectiva y continuada en la Comunidad al menos durante el año inmediatamente anterior a la fecha de la presentación de la solicitud.

⁹³ Art. 7.1.1º a) LCn 1/2007.

Como se ha indicado, las normas hacen referencia a la necesidad de que la residencia, tal y como se ha señalado, según los casos, sea “permanente”, “continuada”, “ininterrumpida” en la concreta Comunidad Autónoma durante el periodo establecido en las mismas y una vez que se perciba; lo que determinará que en el supuesto de que se haya interrumpido no se cumpla este requisito y, por tanto, no se pueda acceder a la prestación, o, si ya se está percibiendo, que se extinga. No obstante, se puede comprobar que no siempre es así, ya que en algunos casos las normas establecen determinadas excepciones con respecto al cumplimiento del requisito de haber residido en los términos señalados previamente a la presentación de la solicitud durante un determinado periodo de tiempo, así como para el caso en el que una vez que se está percibiendo la prestación se abandona la Comunidad Autónoma, de modo que no se considera interrumpida la residencia y, por tanto, en esos supuestos se cumpliría el requisito:

- Por una parte, se contempla el caso en el que se produzcan ausencias del territorio de la Comunidad Autónoma, sin necesidad de que exista una causa concreta, es decir, puede existir pero será irrelevante a los mencionados efectos. En ese supuesto se establece un periodo específico de tiempo durante el cual es posible salir del citado territorio, aunque sólo se contempla en algunas normas y, además, no siempre en los mismos términos. Así, se hace referencia a periodos de residencia fuera de la Comunidad “inferiores a treinta días dentro del año natural anterior a la solicitud”⁹⁴; salidas “que no superen un mes, en un periodo de doce meses”⁹⁵; ausencias también “inferiores a treinta días a lo largo de cada año natural”⁹⁶; “hasta un máximo de treinta y un días naturales, sean o no continuados”⁹⁷; “ausencias justificadas inferiores a un mes”⁹⁸, si bien, a pesar de señalar que deben ser justificadas, no se concretan las causas, por lo que de nuevo lo relevante a estos efectos es el tiempo; o se indica que la ausencia del territorio de la Comunidad superior a noventa días “implica la pérdida de la residencia efectiva”, por lo que, a sensu contrario, si es de noventa días o inferior no interrumpe la residencia efectiva⁹⁹.

- Por otra, se contemplan ausencias que no van a interrumpir la residencia, en las que lo relevante es la causa concreta a estos efectos unida a un periodo de tiempo que varía según los casos. Así, por tiempo inferior a dos años, por motivo de trabajo o formación¹⁰⁰, situaciones constatadas de malos tratos familiares,

⁹⁴ Art. 7 a) LR 4/2017.

⁹⁵ Art. 7 h) LB 5/2016.

⁹⁶ Art. 7.1 DM 124/2014.

⁹⁷ Art. 7.2 DMu 163/2017.

⁹⁸ Art. 7.1 c) LCat 14/2017.

⁹⁹ Art. 29.1 b) LCtb 2/2007.

¹⁰⁰ Acreditada documentalmente, art. 10.1 a) LAst. 4/2005 y art. 8.3 a) DAst 29/2011.

tratamientos socio-sanitarios de rehabilitación, medidas especiales de protección en procedimientos judiciales, cumplimiento de condena penal¹⁰¹; por un periodo máximo de noventa días naturales, sean o no continuados por causas debidamente justificadas como son la actividad laboral, ingreso hospitalario, permanencia en centro terapéutico o penitenciario¹⁰²; y por razones laborales o de salud, por periodos no superiores a seis meses¹⁰³. En alguna norma, se considera que se cumple el requisito de residencia efectiva cuando se procede al retorno a la Comunidad Autónoma antes de que se hubieran cumplido dieciocho meses de traslado de residencia por “razones temporales de trabajo, cuidado de personas, ingreso en centros residenciales, separación o cualquier otra razón de urgencia temporal que sea calificada como tal”¹⁰⁴, por el Servicio Social de Base mediante informe técnico.

Por tanto, de esta forma, se flexibiliza este requisito, aunque, como se ha podido comprobar, solo en algunas normas, y limitado al periodo y/o a las causas señaladas según los casos. De hecho, aunque existe cierta coincidencia en algunos supuestos con respecto a los periodos señalados y/o a algunas de las causas a las que se ha hecho referencia, no se puede afirmar que exista una regulación homogénea, ya que los periodos y las causas varían. De este modo, aunque la residencia efectiva de forma continuada en la concreta Comunidad Autónoma sea un requisito común en gran parte de las normas, lo cierto es que lo que se considera residencia efectiva en la Comunidad Autónoma no coincide en todas las normas; algo que, a su vez, tiene relevancia por las consecuencias que conlleva, sobre todo por el hecho de que el incumplimiento de este requisito puede ser causa de extinción¹⁰⁵. De esta forma, en esos casos aunque se pueda hablar de ausencias del territorio de la Comunidad Autónoma no producen este efecto; ahora bien, siempre que se extiendan por el tiempo señalado y/o por las causas referidas, según los casos. No obstante, también se puede comprobar cómo esas ausencias o traslados temporales fuera de la Comunidad Autónoma pueden conllevar la suspensión de la percepción de la prestación, si bien esta consecuencia no se contempla en todas las normas en las que se regulan estas ausencias en los términos señalados, sino solo en algunas¹⁰⁶. De modo que hay que interpretar que en el resto de los casos

¹⁰¹ Art. 10.1 b) LAst. 4/2005 y art. 8.3 b) DAst 29/2011.

¹⁰² Art. 7.2 DMu 163/2017.

¹⁰³ Art. 7.1 a) DLA 3/2017.

¹⁰⁴ Art. 43.1 DPV 143/2010.

¹⁰⁵ En general, las normas hacen referencia como causa de extinción no cumplir los requisitos que se exigen para el acceso a la prestación y que es preciso mantener mientras se percibe, si bien en algunos casos se menciona expresamente el hecho de trasladarse de residencia fuera de la Comunidad Autónoma. Vid, por ejemplo, art. 15 e) LM 15/2001, art. 28 g) DLCL 1/2014 (con excepciones), art. 21.1 e) LAst. 4/2005, art. 8.3 b) DAst 29/2011, art. 20.1 h) LR 4/2017, art. 16 e) LMu 3/2007, art. 21.2 e) 7.2 DMu 163/2017, art. 19.6 DCLM 179/2002, art. 36.1 e) DLA 3/2017, art. 22.1 d) LB 5/2016, art. 46 f) LG 10/2013 (con alguna excepción), art. 19.1 f) LEx 9/2014, art. 14.1 g) LCat 14/2017 y art. 22 d) LCn 1/2007.

¹⁰⁶ Art. 43.1 DPV 143/2010 y art. 19.1 a) 1º DMu 163/2017.

no se produce, sino que se extinguirá cuando se supere el periodo de tiempo de ausencia o traslado temporal, considerándose de esa forma que existe un traslado de residencia y, por tanto, no se cumple el requisito de residencia en los términos señalados.

Ahora bien, en este sentido, también hay que señalar que, en algunos casos, no se indica expresamente que determinados periodos de ausencia no impiden que se cumplan el requisito de residencia, sin embargo, este es el efecto que se consigue en los concretos supuestos en los que se establece que a partir de un periodo de tiempo de ausencia de la Comunidad Autónoma se produce la extinción de la prestación (para ausencias “por un periodo superior a sesenta días naturales en el periodo de concesión”¹⁰⁷, o para traslados fuera de la Comunidad “por tiempo superior a tres meses”¹⁰⁸). Es más, en este último caso también se establece la suspensión de la percepción de la prestación en los supuestos de traslados de residencia fuera de la Comunidad Autónoma por un periodo inferior a tres meses y superior a treinta días, salvo que la causa de los mismos sea la realización de un trabajo por cuenta ajena y se comunique¹⁰⁹, de modo que en este caso, aunque no se indique de forma expresa, se contempla de esta forma una excepción al cumplimiento del requisito de residencia al que se ha hecho referencia. Es cierto que no se regula qué sucede en los casos en los que la ausencia de la Comunidad Autónoma es de treinta días o inferior si bien hay que interpretar que se trata de una ausencia no justificada que no impide que se cumpla el requisito de residencia.

En definitiva, como se puede comprobar, el requisito de residencia efectiva y continuada no opera del mismo modo en todas las normas, y no solo por el hecho de que en las distintas normas se introduzcan en mayor o menor medida variaciones con respecto al periodo de residencia en la Comunidad Autónoma que se exige con carácter previo a la solicitud, sino también porque ha de seguir cumpliéndose este requisito y las ausencias del territorio de la Comunidad pueden determinar que no sea así y, por tanto, que se extinga la prestación. Sin embargo, no toda ausencia de la Comunidad Autónoma conlleva esta consecuencia sino que, como se ha podido comprobar, en algunas normas, no en todas, determinadas ausencias por un periodo limitado, que, a su vez, varía, y/o por unas causas concretas, que no siempre coinciden, se van a asimilar a periodo de residencia efectiva, sin que tenga consecuencias con respecto a la percepción de la prestación. Si bien, en algunos casos el resultado que se produce no es este, ya que, aunque se considere que no se incumple el requisito de residencia, se opta por suspender la prestación. Por tanto, desde este punto de vista, se puede comprobar cómo la ausencia de homogeneidad en la regulación de este requisito tiene consecuencias importantes que van a determinar que para un traslado temporal del territorio de la Comunidad según los casos, e incluso por

¹⁰⁷ Art. 25.1 d) LFN 15/2016.

¹⁰⁸ Art. 19.1 f) LEx 9/2014.

¹⁰⁹ Art. 18 e) LEx 9/2014.

idénticas causas y/o tiempo, en unos supuestos se extinga la prestación, en otros, se suspenda y, en otros, se siga percibiendo.

3. EL REQUISITO RELATIVO A LA EDAD: REGLA GENERAL Y EXCEPCIONES

La edad es otro de los requisitos que se contempla en las diferentes normas autonómicas para poder solicitar y ser titular del derecho a la prestación. Es un requisito común a las distintas normas, de hecho se puede constatar que figura en todas ellas. Ahora bien, lo cierto es que, como se puede observar, no siempre se hace referencia a la misma edad para poder acceder a la prestación, sino que se introducen variaciones que pueden determinar que el sujeto no cumpla este requisito y, por tanto, no pueda solicitar la prestación, o, por el contrario, que sí lo cumpla; lo que dependerá de la regulación establecida al respecto en la concreta Comunidad Autónoma. Esto supone que, como se podrá comprobar, si se tiene en cuenta este requisito, el acceso a la prestación va a estar más limitado en unas Comunidades Autónomas que en otras.

Lo habitual es que se exija que el solicitante sea mayor de una determinada edad, como regla general, mayor de veinticinco años, tal y como se establece en Asturias¹¹⁰, Galicia¹¹¹, Murcia¹¹², Comunidad de Madrid¹¹³, Extremadura¹¹⁴ y Canarias¹¹⁵. Aunque también se puede observar como en algunas normas se reduce esa edad, de modo que se puede solicitar a partir de los veinticinco años, en concreto, en Castilla y León¹¹⁶, en Castilla-La Mancha¹¹⁷ y en Andalucía¹¹⁸; o se indica que es necesario ser mayor de veintitrés años, como sucede en La Rioja¹¹⁹, Cantabria¹²⁰, País Vasco¹²¹, Islas Baleares¹²² y Cataluña¹²³; o mayor de dieciocho

¹¹⁰ Art. 7.1 LAst 4/2005 y art. 6 DAst 29/2011.

¹¹¹ Art. 12 c) LG 10/2013.

¹¹² Art. 7.1.c) LMu 3/2007 y art. 7.3 DMu 163/2017.

¹¹³ Art. 6.1.b) LM 15/2001 y art. 6.1.b) DM 126/2014.

¹¹⁴ Art. 10.1 c) LEx 9/2014.

¹¹⁵ Art. 7.2 LCn 1/2007.

¹¹⁶ Art. 10 b) DLCL 1/2014.

¹¹⁷ Art. 8.1 DCLM 179/2002.

¹¹⁸ Art. 3 a) DLA 3/2017.

¹¹⁹ Art. 7 b) LR 4/2017.

¹²⁰ Art. 29.1.c) LCTb 2/2007.

¹²¹ Art. 16.d) LPV 18/2008 y art. 9.4 DPV 147/2010.

¹²² Art. 6.1 d) LB 5/2016.

¹²³ Art. 7.1 a) LCat 14/2017.

años, como se contempla en Aragón¹²⁴. En algunas normas también se establece la necesidad de ser menor de una cierta edad que también opera en estos casos como un límite para poder acceder a la prestación, en concreto, menor de sesenta y cinco años, como se puede observar en Cantabria¹²⁵, Comunidad de Madrid¹²⁶, Canarias¹²⁷, Murcia¹²⁸, Castilla-La Mancha¹²⁹, y Andalucía¹³⁰, o la que permita el acceso a prestaciones contributivas o no contributivas a cargo de cualquiera de las administraciones públicas, tal y como se contempla en Castilla y León¹³¹; o tener una edad menor a la exigida para tener derecho a una pensión no contributiva, tal y como se establece en Aragón¹³².

Se puede observar que, aunque lo que venía siendo más habitual era establecer, como regla general, una franja de edad para el acceso a estas prestaciones (mayor de veinticinco años y menor de sesenta y cinco años, o entre veinticinco y sesenta y cuatro años (ambos incluidos), o la edad de acceso a las prestaciones contributivas y no contributivas, en la actualidad son más numerosas las normas en las que solo se establece una edad mínima de acceso a la prestación. De hecho, en algunos casos como, por ejemplo, en Navarra o en La Rioja, en los que se venía estableciendo la citada franja de edad solo se contempla una edad mínima de acceso, lo que ha determinado que se amplíe el número de posibles beneficiarios, siempre que cumplan el resto de los requisitos previstos en las normas. En todos estos supuestos en los que solo se indica una edad mínima de acceso (Comunidad Valenciana, Cantabria, Galicia, Asturias, País Vasco, La Rioja, Navarra, Baleares, Extremadura), se puede observar cómo se sitúa bien en veinticinco años, o bien se hace referencia a mayores de dicha edad, o bien se reduce y se indica que la persona debe ser mayor de veintitrés años. En el resto de los casos, se sigue manteniendo la franja de edad señalada. De todos modos, se puede comprobar que la tendencia, en general, ha sido la de flexibilizar este requisito, por ejemplo, en Cataluña se ha reducido la edad mínima establecida para poder acceder a la prestación, de forma que se ha pasado de veinticinco años¹³³ a la necesidad de ser mayor de veintitrés años, y se ha suprimido la franja a la que se ha hecho

¹²⁴ Art. 4.d) LAr 1/1993 y art. 2 d) DAr 57/1994.

¹²⁵ Art. 29.1.c) LCtb 2/2007.

¹²⁶ Art. 6.1.b) LM 15/2001 y art. 6.1. b) DM 126/2014.

¹²⁷ Art. 7.2 LCn 1/2007.

¹²⁸ Art. 7.1.c) LMu 3/2007 y art. 7.3 DMu 163/2017.

¹²⁹ Art. 8.1 DCLM 179/2002.

¹³⁰ Art. 3 a) DLA 3/2017.

¹³¹ Art. 10 b) DLCL 1/2014.

¹³² Art. 4.d) LAr 1/1993 y en el art. 2 d) DAr 57/1994.

¹³³ Vid. art. 6.1 d) Ley 10/1997, de 3 de julio, reguladora de la renta mínima de inserción (BOE de 19 de agosto de 1997), actualmente derogada.

referencia, permitiendo que puedan tener acceso a las diferentes prestaciones un mayor número de personas, siempre que cumplan el resto de los requisitos. De todas formas, también hay que tener en cuenta que, aunque en algunos casos no se contempla un límite de edad, como se verá, estas prestaciones tienen carácter subsidiario de cualquier otro tipo de prestaciones económicas para las que precisamente se establece una determinada edad lo que conllevará, como más adelante se analizará, que no sea posible solicitar la prestación si previamente no se ha hecho con respecto a esas otras prestaciones.

Ahora bien, esto no significa que en ningún caso puedan solicitar la prestación y ser titulares de la misma, siempre que cumplan el resto de los requisitos, las personas que tengan una edad inferior o superior a la que se contempla en las distintas normas, ya que en todas las normas se contemplan distintas excepciones a la edad señalada. De modo que, en ocasiones, la persona que solicita la prestación no tendrá que cumplir este requisito de la edad, si bien será preciso que cumpla alguna de las condiciones que se establecen en las normas; condiciones que suelen variar en función de si se trata de personas que no han alcanzado la edad mínima exigida con respecto a aquellas que la superan; aunque en algunos casos la condición puede ser la misma de forma que se exceptúa la edad exigida en términos generales. Además, hay que tener en cuenta que esas condiciones que determinan que se excluya la edad, son bastante amplias y diversas, y, a su vez, varían de unas normas a otras; no obstante, también es posible encontrar condiciones idénticas en las diferentes normas. Así:

- El hecho de tener a cargo menores de edad o personas con discapacidad suele ser una condición que exime de la necesidad de cumplir el requisito relativo a la edad. Si bien, aunque esta condición se contemple en diferentes normas, lo cierto es que a la misma se añade de nuevo tener una determinada edad que no siempre coincide. En algunos casos se exige ser mayor de edad¹³⁴; en otros, es posible incluso ser menor de edad¹³⁵, si bien, también se puede constatar cómo se parte del hecho de estar emancipado¹³⁶, o disponer del beneficio de mayor edad tanto para tener menores a su cargo como discapacitados en grado igual o superior al 45 %¹³⁷; en otros, solo se hace referencia al hecho de tener una edad inferior a la señalada¹³⁸ y se especifica que el grado de discapacidad debe ser igual o supe-

¹³⁴ Art. 6.1 d) LB 5/2016, art. 16.d) LPV 18/2008, art. 9.4 DPV 147/2010, art. 16.d) LPV 18/2008, art. 9.4 DPV 147/2010, art. 7.1 a) LCat 14/2017; art. 7.1 c) LMu 3/2007, art. 7.3 a) DMu 163/2017 (en concreto, “hijos menores de edad, menores tutelados o en régimen de acogimiento familiar, o personas con discapacidad menores de veinticinco años” con los que debe convivir) y art. 3 b) 1º DLA 3/2017, incluyendo en este último caso las situaciones de tutela o acogimiento familiar.

¹³⁵ Art. 4.d) LAr 1/1993, art. 2 d) DAr 57/1994 y arts. 6 y 7 b) LR 4/2017.

¹³⁶ Art. 3 c) 2º DLA 3/2017, art. 5. a) LFN 15/2016 (en este caso con menores a su cargo) y art. 6 b) LM 15/2001.

¹³⁷ Art. 6 b) LM 15/2001.

¹³⁸ Art. 6 c) DAst 29/2011.

rior a 33%¹³⁹; e incluso se incluye a cualquier persona, con independencia de su edad, que los tenga a su cargo¹⁴⁰. En algún caso, se reduce la edad para fijarla en la mayoría de edad en los supuestos en los que tenga a su cargo personas menores de edad o personas en situación de dependencia reconocida legalmente¹⁴¹, o solo menores a su cargo¹⁴². Y también al hacer referencia a los emancipados durante la minoría de edad que, en general, tengan familiares a su cargo¹⁴³. Del mismo modo, se puede observar en algún supuesto cómo se establece la necesidad de ser mayor de dieciséis años y tener menores edad a su cargo, o bien personas con diversidad (como término alternativo al de discapacidad), o en situación de dependencia¹⁴⁴; o mayor de edad o menor emancipado con menores a su cargo¹⁴⁵.

- Estar en situación de orfandad absoluta en los casos en los que no se alcanza la edad mínima exigida¹⁴⁶, a lo que suele añadirse la necesidad de ser mayor de edad¹⁴⁷; o de dieciséis años¹⁴⁸; y, además, en algún caso, no tener derecho a pensión¹⁴⁹. En algún supuesto basta con ser mayor de edad y que uno de los progenitores de la persona solicitante haya fallecido¹⁵⁰, o bien se establece la necesidad de ser mayor de edad y se hace una referencia genérica al hecho de estar en situación de orfandad¹⁵¹.

- Tener una cierta discapacidad reconocida. Si bien, en las normas se pueden apreciar variaciones tanto con respecto al grado de discapacidad, como en cuanto a la edad o al hecho de que se le añada o no alguna condición adicional. Así, en grado igual o superior al 45%¹⁵²; igual o superior al 33%¹⁵³ y, en algunos casos, ser mayor de 18 años¹⁵⁴, siempre que, además, como se señala en algunas normas,

¹³⁹ Art. 7.2 LCn 1/2007.

¹⁴⁰ Art. 8.1 DCLM 179/2002

¹⁴¹ Art. 29.1 c) 1º LCtb 2/2007 y art. 7.2 LAst 4/2005.

¹⁴² Art. 10.1 c) 2 LEx 9/2014.

¹⁴³ Art. 10 b) 2º DLCL 1/2014.

¹⁴⁴ Art. 12.2 d) LV 19/2017.

¹⁴⁵ Art. 5 a) LFN 15/2016.

¹⁴⁶ Art. 7.2 LAst 4/2005 y art. 6 DAst 29/2011.

¹⁴⁷ Art. 16.d) LPV 18/2008, art. 9.4 DPV 147/2010, art. 8.2 b) DM 126/2014, art. 7.1 c) LMu 3/2007, art. 3 b) 2º DLA 3/2017, art. 7.3 b) 1º DMu 163/2017, art. 29.1 c) 1º LCtb 2/2007, art. 7.2 LAst 4/2005, art. 7.1 a) LCat 14/2017 y art. 5 a) LFN 15/2016.

¹⁴⁸ Art. 7 b) LR 4/2017.

¹⁴⁹ Art. 10 b) 4º DLCL 1/2014.

¹⁵⁰ Art. 10.1 c) 2º LEx 9/2014.

¹⁵¹ Art. 12.2 f) LV 19/2017.

¹⁵² Art. 7.2 LAst 4/2005 y art. 6 DAst 29/2011.

¹⁵³ Art. 3 b) 5º DLA 3/2017, art. 7.2 d) LCn 1/2007 y art. 15 b) LG 10/2013.

¹⁵⁴ Art. 3 b) 5º DLA 3/2017 y art. 7.2 LCn 1/2007.

no tenga derecho a ayudas o prestaciones de naturaleza análoga¹⁵⁵; o de dieciséis años estando emancipado, sin derecho a las citadas ayudas o prestaciones¹⁵⁶; o encontrarse en situación de dependencia o diversidad funcional (término que se utiliza en lugar de discapacidad) y ser mayor de dieciocho años¹⁵⁷; o ser perceptor de pensiones de invalidez¹⁵⁸.

- Haber sido víctima de violencia de género, pero no siempre a partir de la misma edad¹⁵⁹; o ser víctima de violencia de género¹⁶⁰, aunque, en algunos casos, también varía la edad¹⁶¹; o de violencia doméstica que puede sufrir cualquiera de los miembros del núcleo familiar, a partir de edades diferentes¹⁶²; o ser víctima de trata de seres humanos, igualmente con variaciones en cuanto a la edad¹⁶³; o ser víctima de explotación sexual¹⁶⁴.

- Cuando se acredite una relación matrimonial o afectiva análoga y permanente¹⁶⁵.

- Cuando la persona proceda de un centro de internamiento de instituciones penitenciarias¹⁶⁶, o de instituciones tutelares de menores antes de alcanzar la mayoría de edad; lo que le permite acceder a la prestación aunque no haya cumplido la edad mínima establecida en las normas¹⁶⁷.

¹⁵⁵ Art. 15 b) LG 10/2013 y art. 7.2 d) LCn 1/2007.

¹⁵⁶ Art. 7.2 LCn 1/2007.

¹⁵⁷ Art. 12.2 c) LV 19/2017.

¹⁵⁸ Art. 16.d) LPV 18/2008 y art. 9.4 DPV 147/2010.

¹⁵⁹ Art. 3 b) 3º y c) 2º DLA 3/2017 (tanto mayores de edad como menores emancipadas) y art. 7.1 a) LCat 14/2017: haber sido víctima de “violencia machista en el ámbito del hogar” y mayor de dieciocho años.

¹⁶⁰ Art. 6 e) DAsT 29/2011, art. 6.1 d) LB 5/2016; art. 7.2 i) LCn 1/2007 y art. 8.2 d) DM 126/2014.

¹⁶¹ Art. 10 b) DLCL 1/2014 (mayor de edad y menores emancipadas), art. 15 g) LG 10/2013 (mayor de dieciocho años) y art. 12.2 d) LV 19/2017 (mayor de dieciséis años).

¹⁶² Mayores de edad: art. 8.2 d) DM 126/2014; art. 7.2 LAsT 4/2005, art. 6 DAsT 29/2011, art. 15 g) LG 10/2013, art. 7.2 g) LCn 1/2007 (maltrato doméstico), art. 16 d) LPV 18/2008 y art. 9.4 DPV 147/2010 (maltrato doméstico). Mayor de dieciséis años y víctima de violencia intrafamiliar: art. 12.2 d) LV 19/2017.

¹⁶³ Mayor de edad: art. 15 f) LG 10/2013. Mayor de dieciséis años: art. 12.2 d) LV 19/2017.

¹⁶⁴ Mayor de dieciséis años: art. 12.2 d) LV 19/2017.

¹⁶⁵ Art. 7.2 LAsT 4/2005, art. 6 d) DAsT 29/2011 y art. 16 d) LPV 18/2008 y art. 9.4 e) DPV 147/2010. En este último caso a los mayores de edad y siempre que esa relación se establezca con, al menos, seis meses de antelación a la solicitud.

¹⁶⁶ Art. 7.2 LAsT 4/2005, art. 6 f) DAsT 29/2011 y art. 15 d) LG 10/2013.

¹⁶⁷ Art. 7.2 LAsT 4/2005, art. 6 f) DAsT 29/2011, art. 15 a) LG 10/2013, art. 10.1 c) 3º LEx 9/2014, art. 8.2 a) DM 126/2014, art. 7.2 b) LCn 1/2007, art. 10 b) 3º DLCL 1/2014 (“que haya estado bajo la guarda de la administración en razón de la acción protectora y se encuentre en proceso de independización”), art. 7 b) LR 4/2017 (“hayan sido objeto de tutela o guarda reguladas en los arts. 52 y 62 Ley 1/2006, de Protección de Menores de la Rioja y que no hayan transcurrido cinco años desde el cese o extinción de las medidas de protección”), art. 7.1 c) LMu 3/2007, art. 7.3 a) DMu 163/2017, art. 3 b) 4º DLA 3/2017 (“haber estado al menos en el año anterior al de cumplimiento de la mayoría de edad bajo la tutela de un sistema de protección de menores”) y art. 12.2 f) LV 19/2017 (“haber estado sujeto, en algún periodo de los tres años anteriores a la mayoría de edad, a una medida administrativa de protección de menores, o del sistema

- Cuando la persona haya vivido de forma independiente durante un cierto tiempo, es decir, en su propio domicilio, y continúe haciéndolo, y haya cotizado durante un determinado periodo a la Seguridad Social¹⁶⁸. No obstante, como se puede comprobar, aunque se reduce la edad, no siempre se establece la misma en todas las normas, por lo que, dependiendo de los casos, los menores de edad podrán o no acceder a la prestación. Además, tanto el tiempo que tiene que haber vivido de forma independiente como el periodo de cotización señalado tampoco es el mismo en todas las normas, sino que tiene una mayor o menor amplitud. De este modo, aunque las personas que soliciten la prestación tengan la misma edad, las posibilidades de acceder a la misma varían en este sentido de una Comunidad a otra; lo que puede determinar que en unos casos sea posible, mientras que en otros no, aun estando en la misma situación.

- Cuando se trate de una persona que se encuentre en una situación de grave exclusión social (acreditada mediante informe del trabajador social del centro municipal de servicios sociales, siempre que sea mayor de edad¹⁶⁹); o de exclusión social, también de una persona mayor de edad, acreditada por los servicios sociales comunitarios¹⁷⁰; o participe en un Programa de Inclusión Social¹⁷¹. Si

judicial de reeducación⁷⁰). En relación con lo señalado, también es posible comprobar cómo en algún caso se reduce la edad para acceder a la prestación y se establece la necesidad de ser mayor de dieciséis años, si bien condicionándola a la participación en programas de preparación para la vida independiente de menores (art. 12.2 e) LV 19/2017). Es decir, ofrecidos por las Entidades Públicas para jóvenes que están bajo una medida de protección desde dos años antes de su mayoría de edad. Se trata de programas que deben propiciar seguimiento socioeducativo, alojamiento, inserción socio-laboral, apoyo psicológico y ayudas económicas. Vid. art. 22 bis de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (BOE 17 de enero de 1996). También se entiende que se cumple el requisito de la edad en alguna norma en la que, como se ha señalado, se ha reducido la edad para acceder a la prestación situándola en dieciocho años, si bien se establece como condición la procedencia de instituciones de protección social (para aquellos que tengan entre dieciocho y veinticinco años: art. 5 a) LFN 15/2016); o cuando los miembros de su familia con los que conviva ingresen en un centro penitenciario o en otro centro que cubra sus necesidades de subsistencia, tanto en el caso de los menores emancipados como en el de los mayores de edad que no alcancen los veinticinco años (art. 10 b) DLCL 1/2014).

¹⁶⁸ Art. 15 e) LG 10/2013, art. 10.1 c) 2 LEx 9/2014, art. 10 b) 1º DLCL 1/2014 (ya sean menores emancipados durante la minoría de edad o mayores de edad que no alcancen los veinticinco años), art. 10 b) 1º DLCL 1/2014 (ya sean menores emancipados durante la minoría de edad o mayores de edad que no alcancen los veinticinco años), art. 5 a) LFN 15/2016 (o aquellos que tengan entre dieciocho y veinticuatro años y no tengan menores a su cargo) y art. 12.2 f) LV 19/2017 (mayores de dieciocho años y menores de veinticinco años).

¹⁶⁹ Art. 8.2 c) DM 126/2014.

¹⁷⁰ Art. 15 h) LG 10/2013 (en relación con el art. 3 de esta norma en la que se establecen los factores de exclusión social). O de urgencia o emergencia social, tanto si es mayor de edad, como si es un menor de edad emancipado (arts. 3 b) 7º y c) 3º DLA 3/2017). Situación de urgencia social que se vincula a diversas situaciones excepcionales extraordinarias y puntuales que determinan la necesidad de actuar de forma inmediata (entre otras, ser víctima de violencia de género, o de explotación sexual o laboral en redes de trata de seres humanos, o encontrarse en situaciones que provoquen la pérdida de la vivienda habitual, como el desahucio, la ejecución hipotecaria o el lanzamiento por impago de renta o de hipoteca (art. 4.5 DLA 3/2017). O de emergencia social, como necesidad constatada por los servicios sociales comunitarios u otras instancias de las Administraciones Públicas competentes, de atención inmediata a personas o grupos de personas en casos de crisis social, catástrofes, accidentes u otras circunstancias similares, entre otras, pérdida de vivienda habitual por incendio, derrumbe u otra catástrofe similar que obligue a su desalojo; accidente grave que impida el desarrollo de la vida cotidiana o la inserción social (art. 4.6 DLA 3/2017).

¹⁷¹ En los términos previstos en el art. 8.2 e) DM 126/2014.

bien, en algún caso se exige que se den ambas circunstancias, es decir, la situación de grave exclusión social y la participación en el citado Programa¹⁷².

Con respecto a los que superan la edad máxima establecida en las normas, lo más habitual, junto al hecho de tener menores¹⁷³ o discapacitados a su cargo¹⁷⁴, o personas en situación de dependencia reconocida¹⁷⁵, como ya se ha señalado, es que queden eximidos de este requisito quienes no sean titulares de una pensión. En concreto, cuando carezcan de ingresos o tengan unos ingresos inferiores al importe de la prestación mensual básica de Renta Mínima de Inserción, vivan solos o ninguno de los miembros de su unidad de convivencia, a la que más adelante se hará referencia, pueda ostentar la titularidad de la misma, y se les haya denegado la pensión de jubilación por no reunir los periodos de residencia legal exigidos¹⁷⁶, o una prestación análoga a la que solicitan¹⁷⁷, o, en general, no tengan derecho a ser titular de una pensión u otra prestación análoga¹⁷⁸. Si bien, en algunas normas se exige que los que se encuentren en esa situación sean emigrantes retornados de la concreta Región o Comunidad¹⁷⁹, limitando de esta forma los posibles beneficiarios.

En general, se puede afirmar que, a partir de las excepciones señaladas, se amplía el colectivo de posibles solicitantes situándolos según los casos en la mayoría o minoría de edad, siempre que cumplan las condiciones que señalan las normas. Condiciones que, aunque coinciden en algunos casos, no se contemplan en la totalidad de las normas, lo que determina que para una misma circunstancia el colectivo de posibles solicitantes se pueda ver o no ampliado. De todos modos, como se ha podido comprobar, esas condiciones comunes (en mayor o menor medida) que determinan que se amplíe la edad de acceso a la prestación, no siempre reciben el mismo tratamiento en todas las normas, sino que la propia condición presenta variaciones e incluso, a su vez, se ve limitada por el hecho de que a la misma se le suma una o más condiciones, lo que va a determinar que el acceso a la prestación, aun partiendo de la misma condición, no siempre sea posible, con

¹⁷² Art. 7.1 c) LMu 3/2007, art. 7.3 b) 3 DMu 163/2017.

¹⁷³ Art. 3.2 d) DLA 3/2017 (siempre que no exista otra persona que integre la unidad familiar y no reúna los requisitos para ser solicitante) y art. 29. 1 c) LCtb 2/2007.

¹⁷⁴ Art. 6.1 b) LM 15/2001, art. 7.1 c) LMu 3/2007, art. 7.3 c) DMu 163/2017 y art. 8.1 DCLM 179/2002.

¹⁷⁵ Art. 29. 1 c) LCtb 2/2007.

¹⁷⁶ Art. 8.3 DM 126/2014.

¹⁷⁷ Art. 6.1 b) LM 15/2001, art. 7.1 c) LMu 3/2007 y art. 7.3 d) DMu 163/2017.

¹⁷⁸ A la prestación económica básica como prestación de carácter complementario hasta el importe que le corresponda percibir al beneficiario, art. 7.2 c) LCn 1/2007.

¹⁷⁹ Art. 10 b) DLCL 1/2014, art. 7.3 d) DMu 163/2017 y art. 7.2 e) LCn 1/2007, siempre que la cuantía acumulada de esas prestaciones públicas fuese igual o superior a la que le pudiera corresponder en concepto de ayuda económica básica de la Prestación Canaria de Inserción.

independencia de que cumplan el resto de los requisitos previstos en las normas; salvo que el sujeto cumpla alguna otra de entre las que operan como excepción para el requisito de la edad.

4. LA CONSTITUCIÓN DE UNA UNIDAD DE CONVIVENCIA: ELEMENTOS CONFIGURADORES Y EXCEPCIONES

Otro de los requisitos que se contempla en algunas de las normas para poder solicitar la prestación es la constitución de una unidad de convivencia¹⁸⁰. En este sentido, hay que señalar que, aunque aquí se haga referencia a esta última, se puede comprobar que en las normas recibe distintas denominaciones, tales como unidad familiar de convivencia¹⁸¹, núcleo familiar¹⁸²; unidad familiar¹⁸³; unidad familiar o de convivencia¹⁸⁴; unidad familiar independiente¹⁸⁵; o unidad económica de convivencia independiente¹⁸⁶. Unidad de convivencia que en algunos casos debe estar constituida con un periodo mínimo de antelación a la fecha de la solicitud, generalmente un mínimo de un año¹⁸⁷, si bien también se puede observar cómo se hace referencia a un mínimo de seis meses¹⁸⁸. Un requisito que en algunas normas cuenta con excepciones con respecto al plazo previo de constitución de la citada unidad de convivencia, ya que se exceptúa para su reconocimiento cuando concurren determinadas circunstancias, o para determinados colectivos. En concreto, cuando la persona solicitante tenga a su cargo menores¹⁸⁹, o personas con discapacidad¹⁹⁰;

¹⁸⁰ Art. 9.1 DPV 147/2010, art. 7.c) LR 4/2017, art. 6.1 c) y 7 LM 15/2001, art. 6.1 c) DM 126/2014; arts. 7.1 d) y 8 LMu 3/2007, art. 7.4 DMu 163/2017, art. 9.1 b) DAst 29/2011, art. 6.1 c) LB 5/2016 y art. 8.1 DCLM 179/2002.

¹⁸¹ Arts. 9 y 10.1 c) LEx 9/2014.

¹⁸² Art. 5.1 LB 5/2016. No obstante, se hace referencia a hogar independiente como marco físico de residencia permanente de un núcleo familiar, de una unidad familiar (el conjunto formado por dos o más núcleos familiares, o bien por un núcleo familiar y uno o más hogares unipersonales, que conviven en el mismo domicilio y que se encuentran emparentados por consanguinidad hasta el cuarto grado y por afinidad hasta el segundo grado) o de una persona sola; en este último caso se define, además, como hogar unipersonal.

¹⁸³ Art. 5 LAr 1/1993, art. 4.7 DLA 3/2017, considerándose en este último caso como unidad de convivencia dos o más unidades familiares que convivan en el mismo domicilio.

¹⁸⁴ Art. 5 LR 4/2017.

¹⁸⁵ Art. 8.1 DCLM 179/2002.

¹⁸⁶ Art. 3 y art. 9.1 a) DAst 29/2011.

¹⁸⁷ Art. 8.1 DCLM 179/2002, art. 7 c) LR 4/2017, art. 9.1 DPV 174/2010, con excepciones, art. 9 LEx 9/2014 y art. 7.4 DMu 163/2017.

¹⁸⁸ Art. 8 LM 15/2001, art. 9.4 DM 126/2014, art. 9.1 b) LAst 4/2005, art. 9.1 b) DAst 29/2011 y art. 6.1 c) LB 5/2016.

¹⁸⁹ Art. 14.3 a) DM 126/2014, art. 6.1 c) LB 5/2016 y art. 7.4 DMu 163/2017.

¹⁹⁰ Art. 14.3 a) DM 126/2014 y art. 6.1 c) LB 5/2016.

cuando se constituya una nueva unidad de convivencia como consecuencia de separación, divorcio o extinción de unión de hecho, con personas integrantes de la unidad de convivencia anterior¹⁹¹; o por ausencia, fallecimiento o ingreso en centro de estancia permanente de los padres¹⁹², o como consecuencia del fallecimiento de sus progenitores, tutores o representantes legales¹⁹³; en el caso de encontrarse en proceso de separación, divorcio o con conflictos familiares que implican una separación inmediata del núcleo familiar¹⁹⁴; para personas solas en situación de grave exclusión¹⁹⁵; para las personas en situación de desarraigo social acreditada¹⁹⁶; para las víctimas de violencia de género o de violencia en el ámbito familiar¹⁹⁷; y para las personas que se encuentren en proceso de desahucio¹⁹⁸. Pues bien, como se puede comprobar, tanto los plazos que se establecen en las normas a la hora de constituir la unidad de convivencia con carácter previo, como las excepciones que se contemplan al respecto, en el caso de que así sea, varían. De hecho, estas excepciones solo coinciden en algunos casos, lo que implica que en otros esa misma circunstancia no determinará que se exima del cumplimiento de ese plazo previo; al igual que sucede para un mismo colectivo. De este modo, aunque en los supuestos señalados se haga referencia a la necesidad de constituir una unidad de convivencia, los sujetos, en función de la regulación que se les aplique, pueden verse más o menos limitados a la hora de cumplir este requisito.

Las distintas normas establecen una definición al respecto, pero no es posible afirmar que exista una total coincidencia, sino que se pueden apreciar claras variaciones de unas a otras. De modo que, desde este punto de vista, el tratamiento, como se podrá observar, no es uniforme en todas las normas. Si se analiza lo establecido en las mismas, se puede comprobar cómo, en general, se suele hacer referencia a la persona solicitante y/o, en su caso, a un conjunto de personas¹⁹⁹, que deben convivir en un mismo espacio²⁰⁰, en el mismo domicilio²⁰¹, o en una

¹⁹¹ Art. 14.3 b) DM 126/2014 y art. 7.4 DMu 163/2017.

¹⁹² Art. 7.4 DMu 163/2017.

¹⁹³ Art. 14.3 c) DM 126/2014.

¹⁹⁴ Art. 6.1 c) LB 5/2016.

¹⁹⁵ Art. 14.3 d) DM 126/2014.

¹⁹⁶ Art. 7.4 DMu 163/2017.

¹⁹⁷ Art. 14.3 e) DM 126/2014, art. 7.c) LR 4/2017, para quienes modifiquen su residencia como consecuencia de violencia de género, y art. 6.1 c) LB 5/2016, con respecto a estas últimas.

¹⁹⁸ Art. 6.1 c) LB 5/2016.

¹⁹⁹ Art. 6.2 a) LFN 15/2016.

²⁰⁰ Art. 7.1 LM 15/2001, art. 3 DAsT 29/2011, art. 9 LPV 18/2008, con excepciones, art. 8 LMu 3/2007, art. 8 DLCL 1/2014, art. 5 LAr 1/1993, art. 2 DCLM 179/2002, art. 9 LEx 9/2014, art. 4 LCtb 2/2007, art. 4 LV 9/2007, art. 5.1 LCV 19/2017 y art. 4.1 LCn 1/2007.

²⁰¹ Art. 11.2 LG 10/2013, art. 2 DA 2/1999, art. 8 DLCL 1/2014 y art. 4.7 DLA 3/2017.

misma vivienda²⁰², o alojamiento²⁰³, o espacio habitacional²⁰⁴, y mantener un vínculo por matrimonio, o análoga relación²⁰⁵, por parentesco de consanguinidad o afinidad hasta un determinado grado, que en algunos casos varía dependiendo de si es por consanguinidad o afinidad y de unas normas a otras; así, es posible comprobar cómo se hace referencia, según los casos, a cuarto y segundo grado, respectivamente²⁰⁶, a segundo y primer grado, respectivamente²⁰⁷, o solo se menciona por consanguinidad hasta el segundo grado²⁰⁸ mientras que en otros se establece el mismo grado, en concreto hasta el segundo grado²⁰⁹, o solo hasta el primer grado²¹⁰; por adopción²¹¹; por guarda legal²¹²; tutela²¹³; o acogimiento²¹⁴.

En este sentido, como se puede observar, si bien es cierto que la unidad de convivencia puede estar formada por una única personal, también lo es que, de acuerdo con lo señalado en las distintas normas, puede estar integrada, como habitualmente sucede, por varias personas que se encuentran unidas por los vínculos indicados; de ahí que, en este sentido, se haga referencia a prestaciones de

²⁰² Art. 7 LM 15/2001, arts. 3.1 a) y 4 DAst 29/2011, art. 4 LCtb 2/2007, art. 9 LPV 18/2008, art. 8 LMu 3/2007, art. 5 LR 4/2017 y art. 5.1 LV 19/2017.

²⁰³ Art. 7 LM 15/2001, art. 9.1 y 11 DM 126/2014, art. 3.1 a) y 4 DAst 29/2011, art. 9 LPV 18/2008, art. 8 LMu 3/2007 y art. 5.1 LV 19/2017.

²⁰⁴ Art. 4 LCtb 2/2007, art. 4.1 LCn 1/2007 y art. 5 LR 4/2017.

²⁰⁵ Art. 11.2 LG 10/2013, art. 5 LR 4/2017, art. 7.1 LM 15/2001, art. 3.1 a) DAst 29/2011, art. 4 LCtb 2/2007, art. 9 LPV 18/2008, art. 8 LMu 3/2007, art. 4.1 LCn 1/2007, art. 8 DLCL 1/2014, art. 2 DCLM 179/2002, art. 5.1 LV 19/2017, art. 6.1 LCat 14/2017 (pareja estable), art. 6.2 a) LFN 15/2016, art. 4.7 DLA 3/2017, incluida la pareja de hecho debidamente inscrita, y art. 5.1 a) LB 5/2016 (con respecto al núcleo familiar).

²⁰⁶ Art. 11.2 LG 10/2013, art. 9 LPV 18/2008, art. 5 LAr 1/1993, art. 2 DCLM 179/2002 y art. 7.1 LM 15/2001.

²⁰⁷ Art. 3.1 a) DAst 29/2011, art. 5 LR 4/2017, art. 5.1 LV 19/2017 y art. 6.2 a) LFN 15/2016.

²⁰⁸ Art. 8 DLCL 1/2014.

²⁰⁹ Art. 9 LEx 9/2014 (si bien cabe la posibilidad de incluir parientes hasta el tercer grado), art. 4 LCtb 2/2007, art. 8 LMu 3/2007, art. 6.1 LCat 14/2017 y art. 4.1 LCn 1/2007.

²¹⁰ Art. 4.7 DLA 3/2017 y art. 5.1 a) DA 5/2016 (con respecto al núcleo familiar con respecto a los descendientes).

²¹¹ Art. 7 LM 15/2001, art. 3 DAst 29/2011, art. 11.2 LG 10/2013, art. 4.7 DLA 3/2017, art. 4 LCtb 2/2007, art. 9 LPV 18/2008, art. 8 LMu 3/2007, art. 4.1 LCn 1/2007, art. 5 LAr 1/1993, art. 2 DCLM 179/2002 y art. 6.1 LCat 14/2017.

²¹² Con fines de adopción o guarda de hecho de forma temporal: art. 5.1 LV 19/2017 y art. 6.2 a) LFN 15/2016.

²¹³ Art. 7.1 LM 15/2001, art. 4.7 DLA 3/2017, art. 4 LCtb 2/2007, art. 8 LMu 3/2007, art. 8 DLCL 1/2014, art. 5.1 LV 19/2017, art. 4.1 LCn 1/2007 y art. 5.2 LB 5/2016 (con respecto al núcleo familiar).

²¹⁴ Art. 7.1 LM 15/2001, art. 3 DAst 29/2011, art. 11.2 LG 10/2013, art. 4 LCtb 2/2007, art. 9 LPV 18/2008, art. 4.1 LCn 1/2007, art. 8 LMu 3/2007, art. 8 DLCL 1/2014, art. 5 LAr 1/1993, art. 4.7 DLA 3/2017, art. 5.2 LB 5/2016 (con respecto al núcleo familiar), art. 5.1 LV 19/2017 y art. 6.1 LCat 14/2017.

carácter familiar²¹⁵, ya que sus destinatarios son tanto el titular de la misma como, en su caso, los restantes miembros de la citada unidad en la que se integran unidos por esos vínculos en los términos indicados²¹⁶; lo que conlleva la exclusión de la convivencia por razones de amistad o convivencia²¹⁷. Aunque también es posible comprobar cómo en algunas normas se considera que existe unidad de convivencia cuando dos o más personas que no están unidas por los vínculos señalados, viven juntas en una misma vivienda o alojamiento debido a situaciones constatables de extrema necesidad por no contar con medios propios suficientes para vivir de forma independiente²¹⁸; e incluso, en algún caso, precisamente por razones de amistad, u otras análogas²¹⁹. Situaciones que, en realidad, operan como excepciones a la exigencia de que existan esos vínculos que generalmente se indican en las normas.

Pero, como se ha podido constatar, a la hora de considerar si existe o no unidad de convivencia, no solo son relevantes los citados vínculos sino que también lo es el espacio en el que conviven los miembros de la citada unidad; un espacio que se concreta en cada una de las normas y que varía de unas a otras. De hecho, en unos casos se parte de un concepto más restrictivo que en otros; lo que igualmente va a repercutir de forma negativa a la hora de acceder a la concreta prestación. De este modo, para un mismo espacio, mientras en unas Comunidades será posible considerar que se ha constituido una unidad de convivencia en otras no lo será, e incluso en los casos en los que sí se pueda constituir, lo cierto es que la regulación que se establece al respecto no siempre coincide. En este sentido, se puede comprobar que en algunas normas precisamente se indica que no se consideran unidad de convivencia, ni podrán formar parte de la misma, ni ser perceptoras de la prestación, las personas que residan en establecimientos colectivos de titularidad pública de estancia permanente²²⁰ y en los centros penitenciarios²²¹. No obstante, a pesar de lo señalado, también se puede constatar que existen excepciones al respecto, como, por ejemplo, ocurre en el caso de las víctimas de violencia de género para las que puede resultar complicado constituir o mantener la unidad

²¹⁵ Vid. Lalaguna Holzwarth, E. “Titulares de las rentas mínimas de inserción: perfil de los beneficiarios y requisitos para su concesión”, en AAVV Empleo y exclusión social: rentas mínimas y otros mecanismos de inserción sociolaboral, Cardona Ribert, M.B., (coord.), Bomarzo, Albacete, 2009; y arts. 3 g) y 4.1 DLCL 1/2014: “carácter de renta familiar”.

²¹⁶ De hecho, se puede comprobar cómo, en algunos casos, se exige el cumplimiento de los requisitos a los que se viene haciendo referencia a los integrantes de la unidad de convivencia (art. 11 DLCL 1/2014 y art. 7 LCn 1/2007).

²¹⁷ Tal y como expresamente se indica en el art. 5.2 LR 4/2017.

²¹⁸ Art. 9 LPV 18/2008 y art. 3.1 b) DAst 29/2011.

²¹⁹ En este caso, “tiene que tener el tratamiento de hogar unipersonal”, art. 5.5 LB 5/2016.

²²⁰ Art. 29.4 LCtb 2/2007, art. 9.3 DM 126/2014: residencias para mayores y personas con discapacidad (públicas, concertadas o contratadas), art. 8 LMu 3/2007 y art. 7 LCn 1/2007.

²²¹ Art. 29.4 LCtb 2/2007, art. 9.3 DM 126/2014 y art. 8 LMu 3/2007.

de convivencia en los términos señalados, sobre todo si se considera el hecho de la convivencia en un mismo espacio y la necesidad, dadas las circunstancias, que puede tener la víctima de abandonar su residencia habitual. De ahí que en alguna norma se tenga en cuenta esa situación y también se consideren a estos efectos los centros o viviendas de acogida a mujeres maltratadas de titularidad pública y demás centros sociales de acogida temporal de carácter público o de titularidad privada²²².

De todos modos, también es importante considerar si en un mismo domicilio pueden existir más de una unidad de convivencia. Una posibilidad que se contempla en las normas²²³, si bien en algunas aparece vinculada a ciertas circunstancias que determinan que los sujetos abandonen el marco físico en el que estaban viviendo y se vean obligados a vivir en el mismo domicilio con otras persona. En concreto, por determinadas causas, como fuerza mayor, accidente²²⁴, o desahucio²²⁵, o por el hecho de formar parte de determinados colectivos, como las personas víctimas de explotación sexual o trata, de violencia de género o intrafamiliar, o que hayan abandonado su domicilio habitual, junto con sus descendientes, en su caso, como consecuencia de una ruptura matrimonial por separación o divorcio, o de la ausencia de recursos económicos suficientes para sufragar los gastos de alojamiento, o por alguna otra situación extrema²²⁶. En estos supuestos se les considera unidad de convivencia aunque vivan, por esas razones, en el mismo domicilio en el que ya viven los miembros de otra unidad²²⁷. De hecho, también se contempla en algunas normas la posibilidad de constituir una unidad de convivencia independiente cuando en una unidad de convivencia existan personas con menores a su cargo²²⁸, o tutelados o en régimen de acogimiento familiar²²⁹, o ten-

²²² Art. 5.2 DCn 136/2007.

²²³ Art. 4.3 LCn 1/2007, art. 44 LCtb 2/2007, art. 4.7 DLA 3/2017 (dos o más unidades familiares) y art. 4.3 LCn 1/2007.

²²⁴ Art. 7.3 LM 15/2001, art. 3.6 DAsT 29/2011, art. 11.6 LG 10/2013, art. 3 DMu 163/2017 y art. 4.5 LCn 1/2007).

²²⁵ Art. 7.3 LM 15/2001, art. 3.6 DAsT 29/2011, art. 5.3 LV 19/2017, art. 11.6 LG 10/2013, art. 3 DMu 163/2017 y art. 4.5 LCn 1/2007.

²²⁶ Art. 5.3 LV 19/2017, por un máximo en estos casos de veinticuatro meses.

²²⁷ En algún caso, se considera el supuesto en el que uno o más miembros de la misma se ven obligados a modificar su domicilio, con independencia del lugar en el que después convivan, en concreto, por fallecimiento, desahucio, divorcio, separación, violencia de género, violencia intrafamiliar, o cualquier otra causa similar de disolución de aquella, de forma que siempre que tengan cargas familiares podrán ser considerados como una unidad familiar o de convivencia independiente; si no tienen cargas familiares solo podrán ser considerados como tal en el caso de desahucio, violencia de género y violencia intrafamiliar (art. 5.3 LR 4/2017).

²²⁸ Art. 7.2 LM 15/2001, art. 10 DM 124/2014, art. 3.2 y 3 DAsT 29/2011, art. 4.2 LCn 1/2007, art. 6.3 LFN 15/2016 y art. 9.6 LEx 9/2013.

²²⁹ Art. 4.2 LCn 1/2007 y art. 9.6 LEx 9/2013.

gan a su cargo personas con discapacidad en grado igual o superior al 33%²³⁰, o al 65%²³¹, o personas dependientes reconocidas²³². Esto es importante, ya que, como regla general, la unidad de convivencia es la que se beneficia de la prestación y solo le corresponde una. En estos casos, al considerar que existen varias unidades de convivencia, aunque vivan en el mismo domicilio, cada una de ellas podrá percibir una prestación. No obstante, como se puede comprobar, estas circunstancias que determinan que puedan existir varias unidades de convivencia en un mismo domicilio solo se contemplan en algunas normas, e incluso cuando se establecen no reciben el mismo tratamiento; lo que implica que no siempre que concurren, ni para todos los colectivos señalados, podrá considerarse que existen varias unidades de convivencia y podrán beneficiarse de la posibilidad de disfrutar de cada una de ellas de la prestación cuando se cumplan los distintos requisitos exigidos.

Lo cierto es que, de uno u otro modo, en todas las normas se hace referencia a la unidad de convivencia (con los diferentes términos señalados). En concreto, cuando se objetiva la carencia de recursos mediante la fijación de un determinado umbral de pobreza, que actúa como límite cuantitativo para conocer si se cumple o no este requisito y, por tanto, si se tiene o no posibilidad de acceder a la prestación, no solo se tiene en cuenta la situación individual del solicitante, sino que también se considera sus circunstancias familiares. De este modo el requisito de la carencia de recursos no sólo se comprueba de manera individualizada, ya que, con el fin de asegurarse de que existe una verdadera situación de necesidad, se adopta un criterio de carácter globalizador, al considerar las rentas de la unidad de convivencia; al igual que al fijar la cuantía de la prestación, puesto que habitualmente se tiene en cuenta el número de personas que la integran. En este sentido, de lo señalado en las distintas normas se puede extraer que el titular de la prestación normalmente se integra en una unidad de convivencia²³³, la solicita y, si se cumplen los diferentes requisitos que, en su caso, establece la norma, la percibe; si bien, se benefician de la misma todas las personas que integran la unidad de convivencia²³⁴. Así, la propia definición de unidad de convivencia opera como determinante del grado de cobertura de las prestaciones; de ahí la importancia, a estos efectos de establecer qué se entiende como tal (con sus diferentes

²³⁰ Art. 4.2 LCn 1/2007.

²³¹ Art. 6.3 LFN 15/2016.

²³² Art. 4.2 LCn 1/2007.

²³³ Art. 8.3 LAst 4/2005, art. 11 LG 10/2013, arts. 5 y 7. c) LR 4/2017, art. 7 LM 15/2001, art. 9 DM 126/2014, art. 9 LEx 9/2014, art. 4 LCn 1/2007, unidad familiar (art. 4.7 DLA 3/2017: la unidad de convivencia se integrará por dos o más unidades familiares que convivan en el mismo domicilio) o en una unidad perceptora (art. 4 DCn 136/2007), arts. 8 y 9 LPV 18/2008, art. 8 DPV 174/2010 y art. 44 LCtb 2/2007).

²³⁴ Art. 7 LAst 4/2005, art. 29 LCtb 2/2007, art. 5 LM 15/2001, art. 3.2 DM 126/2014, art. 3 LCn 1/2007, arts. 8 y 9 LPV 18/2008, arts. 5 y 8 DPV 174/2010; art. 4.1 b) LV 19/2017), o perceptora (art. 44 LCtb 2/2007), o el núcleo familiar de la persona titular, incluida esta última (arts. 3 a 5 LB 5/2016).

denominaciones). Pero, como se ha podido comprobar, el concepto de unidad de convivencia no siempre es el mismo, y no solo por la mayor o menor amplitud de quienes se consideran que tienen los citados vínculos familiares, sino también por el hecho de que aunque existen excepciones en las normas a la necesaria existencia de esos vínculos, que pretenden dar respuesta a situaciones particulares, no siempre se establecen en todas ellas, ni en los mismos términos; al igual que sucede, como se ha comprobado, con respecto a lo señalado en cuanto al espacio en el que convive la citada unidad. Por tanto, de nuevo, para unas mismas circunstancias y un mismo colectivo, en algunos casos será posible el acceso a la prestación, siempre que se cumplan el resto de los requisitos, mientras que, en otros, no lo será, aunque el sujeto se encuentre en una situación de necesidad.

5. LA SOLICITUD PREVIA DE PENSIONES O PRESTACIONES: SUBSIDIARIEDAD Y COMPLEMENTARIEDAD

Como se puede constatar en algunas de las normas que regulan las rentas mínimas de inserción, la solicitud previa tanto de pensiones como de prestaciones a las que pudiera tener derecho tanto el solicitante titular como los citados miembros de la unidad de convivencia, se configura como otro de los requisitos de acceso a la prestación²³⁵. Es cierto que, en algún caso, como sucede en concreto en Extremadura, no se contempla entre los requisitos que se establecen para acceder a la prestación, pero esto no significa que en realidad no se exija con respecto a determinadas pensiones o subsidios; así, no pueden ser beneficiarios de esta renta quienes no hayan solicitado las prestaciones o subsidios de desempleo de cualquier clase, así como las pensiones de jubilación, incapacidad permanente, o viudedad, cumpliendo en todos los casos los requisitos para ello²³⁶.

Con respecto a esa necesaria solicitud previa de las citadas pensiones y prestaciones, se contempla la posibilidad de que se haya resuelto su denegación, o se haya agotado su percepción, de modo que en esos casos se podrá acceder a la prestación si se cumplen el resto de requisitos. En este sentido, hay que tener en cuenta que las rentas mínimas de inserción se consideran la última red de protección social respecto de cualquier otra prestación; de ahí su carácter subsidiario²³⁷. Por esta razón, si el solicitante y los demás miembros de la unidad de convivencia cumplen los requisitos para solicitar las pensiones o prestaciones no se van

²³⁵ Art. 6.1 e) LM 15/2001, art. 6.1 e) DM 126/2014, art. 11.1 c) DLCL 1/2014, art. 9.1 c) Dast 29/2011: “incluidas las acciones legales por impago de alimentos”, art. 10.1 e) LEx 9/2014, art. 7 f) LMu 3/2007, art. 7.6 DMu 163/2017, art. 5 d) LFN 15/2016 y art. 2 c) LB 5/2016.

²³⁶ Art. 8.2 c) Ley 9/2014.

²³⁷ Art. 3. f) DLCL 1/2014, art. 4.2 DLCL 1/2014, art. 1.2 Dast 29/2011, art. 5 DCLM 179/2002, art. 6.1 LCn 1/2007, art. 4.1 LMu 3/2007, art. 4.2 DMu 163/2017, art. 3 LAr 1/1993, art. 13.1 LPV 18/2008, art.4.3 DM 126/2014, art. 5 c) DLA 3/2017, art. 2 c) LB 5/2016, art. 3.3 LR 4/2017, art. 8.e) LV 19/2017, art. 4.2 LCat 14/2017 y art. 8.2 c) LEx 9/2014, respecto de las prestaciones o subsidios y pensiones señaladas.

a beneficiar de estas rentas si no las solicitan. Solo en el caso de no cumplir los requisitos para solicitar las pensiones y prestaciones, podrán dejar de solicitarlas y, al no recibir alguna de ellas, podrán beneficiarse de la renta mínima en cuestión; siempre que cumpla el resto de los requisitos exigidos para poder acceder a la misma.

No obstante, también hay que considerar el carácter complementario de algunas de estas rentas, de modo que la prestación complementará los ingresos que tuvieran los destinatarios (con algunas excepciones) si no alcanzan la cuantía de la renta en el importe que, en su caso, corresponda²³⁸. Por tanto, aunque pueda existir una compatibilidad entre estas rentas mínimas y otras prestaciones y pensiones, estas no se acumulan con la citada renta, sino que se establece una compatibilidad entre las mismas hasta completar el importe de dichas rentas. Aunque, no siempre se establece esa compatibilidad en términos absolutos por lo que en esos casos no tendrá carácter complementario. De este modo, hay que tener en cuenta que en los casos en los que exista una incompatibilidad entre determinadas prestaciones o pensiones y la percepción de la renta mínima en cuestión el sujeto que se beneficie de la/s misma/s no podrá disfrutar de esta última y ello con independencia de que el importe de esa prestación o de esa pensión sea inferior al de la correspondiente renta mínima²³⁹.

6. EL PROGRAMA INDIVIDUAL DE INSERCIÓN Y LA PARTICIPACIÓN ACTIVA

Las rentas mínimas autonómicas no solo tratan de garantizar la atención de necesidades básicas de quienes se encuentren en situación o riesgo de exclusión, sino también de promover su integración social y laboral. La superación de la pobreza requiere, además de las prestaciones monetarias, apoyos de distinto tipo, no solo laborales, sino también residenciales, educativos, sanitarios, que permitan solventar las posibles carencias y promover la participación social. Desde esta perspectiva, se puede observar cómo en las normas se contempla el acceso a la renta mínima destinada a cubrir necesidades básicas y también a los servicios de apoyo a la integración social y laboral. En este sentido, es importante comprobar qué relación se establece entre el acceso a la prestación económica y la participación en las acciones dirigidas a la citada integración que se incluyen en el programa individual de inserción (si bien, hay que tener en cuenta que recibe distintas

²³⁸ Arts 3 e) y 4.3 DLCL 1/2014, art. 1.2 DAsT 29/2011, art. 5 DCLM 179/2002, art. 3 LAr 1/1993, art. 6.1 LCn 1/2007, art. 13.1 LPV 18/2008, art. 5 DM 126/2014, art. 4.2 DMu 163/2017, art. 5 b) DLA 3/2017, art. 2 c) LB 5/2016, art. 3.4 LR 4/2017, art. 8.a) LV 19/2017, art. 4.5 y DA 3ª LCat 14/2017; con respecto a determinadas pensiones y prestaciones para las que el legislador sí establece su compatibilidad con esta renta: art. 11.1 Ley 9/2014.

²³⁹ Vid. al respecto en este número monográfico, Valdeza Blanco, M.D. "Condición económica y prueba de recursos".

denominaciones: proyecto individualizado de inserción²⁴⁰, programa personalizado de incorporación social²⁴¹, plan individualizado de inserción²⁴², programa individual de inserción²⁴³, convenio de inclusión activa²⁴⁴, proyecto individual de inserción²⁴⁵, plan individual de inserción²⁴⁶, plan de inclusión sociolaboral²⁴⁷, convenio de incorporación social²⁴⁸, proyecto de integración social²⁴⁹, convenio de inclusión sociolaboral con compromiso de actividad²⁵⁰, programa personalizado de inclusión²⁵¹, o convenio de incorporación social²⁵²).

Si se analizan con detenimiento las normas autonómicas se puede comprobar que la participación en esas acciones en los términos previstos en cada caso el mencionado programa se configura más que como un derecho como un auténtico condicionante, ya que se contempla entre los requisitos para acceder a la prestación, y/o para el mantenimiento de la misma²⁵³, y/o entre las obligaciones de titulares y/o beneficiarios²⁵⁴. En concreto, se hace referencia a necesaria suscripción de un compromiso de formalizar el preceptivo programa individual de inserción y de participar activamente en las medidas que se contengan en el mismo; si bien, en las normas se contemplan ciertas excepciones al respecto²⁵⁵. De modo

²⁴⁰ Art. 14 DLCL 1/2014, art. 11 LR 4/2017 y art. 7 LEx 9/2014

²⁴¹ Art. 22 DAst 29/2011.

²⁴² Art. 17 LAr 1/1993.

²⁴³ Art. 30 LM 15/2001 y art. 52 DM 126/2014.

²⁴⁴ Art. 65 LPV 18/2008.

²⁴⁵ Art. 35 LMu 3/2007 y art. 39 DMu 163/2017.

²⁴⁶ Art. 6 DCLM 179/2002.

²⁴⁷ Art. 17 DLA 3/2017.

²⁴⁸ Art. 31 LCtb 2/2007.

²⁴⁹ Art. 19 LG 10/2013.

²⁵⁰ Art. 24 LG 10/2013.

²⁵¹ Art. 19 LV 19/2017.

²⁵² Art. 31 LCtb 2/2007.

²⁵³ Art. 6.1 g) LM 15/2001, art. 4.4 DLCL 1/2014: “su reconocimiento está condicionado a la concurrencia de los requisitos y condiciones exigidos y a la suscripción, siempre que proceda, del proyecto individualizado de inserción”, art. 9.1 f) LAst 4/2005, arts. 9.1 d) y 23 DAst 29/2011 (“la negativa injustificada a acordar un programa personalizado de incorporación social, o a cumplir las acciones y compromisos acordados, dará lugar a la suspensión o a la extinción de la prestación económica reconocida”), art. 7.1 g) LMu 3/2007, art. 7.7 DMu 163/2017, art. 7.1g) y 2 DLA 3/2017 y arts. 19.2 y 24.1 LG 10/2013

²⁵⁴ Arts. 4 d) y 19 DAR 57/1994 (“el cumplimiento de los Acuerdos de inserción por parte de los beneficiarios, será condición indispensable para conservar el derecho a la prestación”), art. 19.2 LPV 18/2008, art. 11 LR 4/2017, art. 22.1 DR 41/2017, art. 12 d) LMu 3/2007, art. 7 DCLM 179/2002, art. 10.2 a) DLA 3/2017, art. 18 d) LFN 15/2016, art. 30 b) LCtb 2/2007, art. 7.1 LEx 9/2014, arts. 14.3 y 18.1 y 19 LV 19/2017, art. 25 LCn 1/2007 y art. 30 b) LCtb 2/2007.

²⁵⁵ Por ejemplo, art. 24 DAst 29/2011 y art. 12.2 a) DPV 147/2010.

que, salvo en algunos casos, con carácter general, estas rentas se vinculan a las acciones orientadas a la inserción social y laboral de sus perceptores²⁵⁶. Es decir, no se concibe la percepción de las mismas sin las acciones que se incluyen en el citado programa individual de inserción. La lógica de la que se parte en estos casos es que no basta con proporcionar unos ingresos mínimos, sino que es preciso fomentar la participación de los beneficiarios en las distintas actividades que se incluyen en el programa con objeto reforzar las posibilidades de inserción y, de ese modo, superar la situación de necesidad en la que se encuentran. Desde este punto de vista, no se trata solo de dotar a los posibles beneficiarios de recursos económicos, ya que no es una mera prestación pasiva sino que requiere la citada participación activa²⁵⁷ del titular y/o de los integrantes de la unidad de convivencia, en la superación de su situación que ha determinado que se solicite la concreta prestación; lo que permitirá que en el futuro tenga/n una autonomía económica.

Por tanto, lo que se puede detectar en gran parte de las normas es la conexión entre el derecho a disponer de medios económicos para hacer frente a las necesidades básicas de la vida y el derecho a recibir apoyos personalizados para la inclusión social y laboral, ya que las personas titulares de la renta mínima se ven obligadas a suscribir el citado programa individual de inserción que va a garantizar su derecho a los apoyos personalizados que coadyuven a su inserción. Apoyos que van a responder a las condiciones y a las necesidades particulares de las personas a las que se dirige, con el fin de atender a la heterogeneidad de factores que pueden ser causa de situaciones de exclusión, ya sea estructural o coyuntural. Lo cierto es que en el contenido de estos programas, aunque se hace referencia a su personalización, se puede observar que lo habitual es que las actuaciones estén orientadas de forma prioritaria hacia el empleo y la formación, es decir, hacia la inserción laboral, sin tener en cuenta las dificultades de muchos colectivos para acceder al empleo, unidas a la propia realidad del mercado laboral en un contexto de escasez de empleo y precariedad laboral²⁵⁸, en el que, a su vez, la tasa de desempleo es distinta en cada Comunidad Autónoma y, por tanto, puede determinar que la inserción en el mercado laboral puede ser más fácil para el mismo sujeto en unas Comunidades que en otras. En este sentido, aunque al beneficiario de la prestación se le hace partícipe y, a su vez, responsable de su

²⁵⁶ Vid. Moreno Márquez, G. Veinte años de rentas mínimas de inserción autonómicas: el caso vasco dentro del contexto español..., op. cit., p. 472, hace referencia a su carácter dual.

²⁵⁷ Vid. Recomendación de la Comisión 2008/867/CE, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral (DOUE de 18 de noviembre de 2008).

²⁵⁸ Vid. Rey Pérez, J. L. "El derecho al trabajo ¿forma de exclusión social? Las rentas mínimas de integración y la propuesta del ingreso básico", ICADE, Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales, nº 62, 2004, pp. 239-270; Raventós Pañella, D. "Las limitaciones de los subsidios condicionados y la renta básica en tiempos de depresión", Documentación Social, nº 154, 2009, pp 59-72; Barraqué Calvo, B. "La red de garantía de ingresos en España en tiempos de crisis. Las rentas mínimas de inserción frente a la alternativa de la renta básica", Estudios de Deusto, Vol. 57/2, 2009, pp. 49-75.

inserción, se deberían tener en cuenta estas circunstancias. En todo caso, no hay que olvidar la heterogeneidad de situaciones en las que se pueden encontrar los sujetos, por lo que la inclusión activa no solo tiene que estar dirigida a la inserción laboral, sino a mejorar las oportunidades de los sujetos. De hecho, se puede comprobar que, aunque no en todos los casos, en algunas normas se recogen distintas acciones dirigidas a diferentes ámbitos como pueden ser la salud, la vivienda, la educación, la escolarización de los menores, las relaciones sociales, el desarrollo personal, etc, optando de este modo por un concepto más amplio de inserción que ya no se vincula solo a lo laboral, sino también a lo social. Si bien, como se ha indicado, no se contempla la inserción en estos términos en todas las normas; lo que se debería tener en cuenta en el futuro con el fin de introducir mejoras en las mismas que permitan la participación activa del sujeto en esos términos y con ello se incrementen sus posibilidades de inclusión.

En todo caso, con independencia de lo señalado, lo que se puede apreciar en las normas, con escasas excepciones, es que la percepción de la prestación económica está condicionada a la realización de las concretas contraprestaciones que se incluyen en el citado programa. Por tanto, el derecho a la prestación al que se hace referencia en las normas se configura como un derecho subjetivo condicionado en esos términos; es más, en algunos casos, se añade la necesaria inscripción como demandante de empleo²⁵⁹, y/o la imposibilidad de rechazar ofertas de empleo adecuado²⁶⁰. De hecho, esa vinculación obligatoria a la prestación finalmente puede determinar que se suspenda o, en su caso, se extinga la prestación, ante la negativa injustificada a acordar el programa individual de inserción, o, en su caso, por incumplir las acciones y los compromisos acordados; lo que puede plantear problemas cuando los sujetos en realidad tienen dificultades para cumplir las actividades previstas en el mismo, quedando de ese modo desprotegidos ante una verdadera situación de necesidad. En estos casos lo más adecuado sería contemplar de forma individualizada ambos derechos.

No obstante, se puede comprobar cómo en algunos casos sí está garantizado el acceso a la prestación económica, y su mantenimiento, ya que no se vincula a la participación en las distintas actuaciones dirigidas a la inserción, tal y como se ha indicado; aunque no hay que olvidar que han de cumplirse el resto de los requisitos contenidos en la norma. De todos modos, hay que matizar. En concreto, en Cataluña habría que hacer referencia a una situación intermedia²⁶¹, ya que, en realidad hay que distinguir, por una parte, cómo en un primer tramo la prestación no aparece condicionada al compromiso de elaborar y seguir un plan de inclusión

²⁵⁹ Por ej., art. 8.1 DCLM 179/2002, art. 7.3 LCn 1/2007 y art. 11.1 c) DLCL 1/2014.

²⁶⁰ Por ej., art. 14.c) LEx 9/2014, art. 12.5 b) 126/2014 y art. 12.2 b) DPV 147/2010.

²⁶¹ Vid. al respecto, Ysàs Molinero, H. "Alternativas de protección social de los trabajadores de edad frente al desempleo o al empleo...", op. cit. pp. 200-202.

social o de inserción laboral²⁶²; si bien, hay que tener en cuenta que los beneficiarios deben estar inscritos en el servicio público de empleo y no deben rechazar una oferta adecuada de empleo. Y, por otra parte, cómo en un segundo tramo que permite el acceso a una prestación suplementaria, sí se concibe como una prestación condicionada a la participación activa del beneficiario en el citado plan²⁶³. Por tanto, en realidad la condicionalidad en este caso sigue estando presente. Sin embargo, en Baleares el derecho a percibir la renta garantizada sí se configura como un derecho no condicionado por la obligación de participar en ningún tipo de actividad de inserción laboral o social²⁶⁴, como venía sucediendo, puesto que en la actualidad no se considera como una prestación ligada a la inserción socio-laboral; ello sin perjuicio del derecho de las personas beneficiarias a participar en actividades de inserción. Por tanto, en este caso sí es posible afirmar que la prestación responde a la lógica del doble derecho, separando, de un lado, el derecho a la percepción de una prestación económica de garantía de rentas, y, de otro, al acceso a servicios de inclusión y empleo de calidad. De todos modos, no hay que olvidar que esta no es la regla general.

7. VALORACIONES FINALES

A pesar de que las rentas mínimas de inserción se configuran como “la última red de seguridad”, se puede comprobar que para poder acceder a las mismas no basta con encontrarse en una situación de pobreza en los términos señalados en las distintas normas, sino que es preciso que, de forma acumulativa, se cumplan unos requisitos que se recogen, según los casos en la totalidad o parte de las normas. Unos requisitos comunes que aparentemente coinciden, pero a los que, como se ha podido comprobar, no se les otorga el mismo tratamiento en todas ellas. De hecho, ni siquiera en los casos en los que existe una cierta coincidencia se puede afirmar que ese tratamiento sea homogéneo, no solo por cómo se configuran esos requisitos en la norma, sino también por los condicionantes adicionales que se introducen en algunos casos y para determinados requisitos, que, aunque pueden coincidir en las distintas normas, no lo hacen en los mismos términos. De esta forma, en algunos supuestos se puede afirmar que ciertos requisitos son bastante restrictivos, si bien, en unas normas más que en otras, lo que conlleva que, ante una misma situación, el acceso a la prestación se vea limitado en mayor medida e incluso se impida a determinados colectivos acceder a la citada prestación. Es cierto que en las distintas normas se flexibilizan los requisitos, incluyendo excepciones que permiten ampliar el círculo de posibles beneficiarios, pero, aunque a veces coinciden, no se contemplan en todas las normas, y cuando sí se establecen

²⁶² Art. 2.2 a) LCat 14/2017.

²⁶³ Art. 2.2 a) LCat 14/2017.

²⁶⁴ Art. 2 f) LB 5/2016.

no siempre se hace de igual forma. Por tanto, no se garantiza que los sujetos que se encuentran en la misma situación puedan beneficiarse en todo caso de este tipo de prestaciones en las distintas Comunidades Autónomas.

Ahora bien, sí existe una clara uniformidad, con escasas excepciones, con respecto al hecho de condicionar la prestación económica a la participación activa del beneficiario, o de los beneficiarios en su caso, en el programa individual de inserción; por lo que, aunque en las normas se haga referencia a un doble derecho, a la prestación económica y a la participación de las personas beneficiarias a participar en actividades de inserción social y laboral, en realidad no se puede afirmar que exista un doble derecho garantizado dado su carácter condicionado en los términos señalados; con las consecuencias que conlleva en cuanto a la desprotección de las personas cuya situación de exclusión puede no hacer viable su inserción. Para garantizar ese doble derecho sería necesario, como se refleja en el alguna norma, desvincular el acceso a la prestación económica, y su mantenimiento, de la participación en las distintas actuaciones dirigidas a la inserción laboral y social; sin perjuicio del derecho de las personas beneficiarias a participar en actividades de inserción, pero no solo centrada básicamente en los aspectos formativos y laborales, sino también, como se ha analizado, en los sociales, apostando por la mejora en este caso de los diferentes programas de rentas mínimas.