



Universitat Autònoma  
de Barcelona

Trabajo de Fin de Grado

# La Renta Garantizada de Ciudadanía

---

**Autora:** Maria Rosa Ballonga Espinalt

**Director:** Ricardo Esteban Legarreta

Grado de Derecho

Curso 2017-2018

14 de mayo de 2018

## **Resumen**

El año 2017 la Generalitat de Catalunya promulgó la Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía (RGC), fruto de una Iniciativa Legislativa Popular. Esta ley desarrolla el art. 24.3 del EAC que reconoce el derecho a una renta garantizada a las personas que se hallan en situación de pobreza. La RGC es la sucesora de la renta mínima de inserción (RMI), una prestación de asistencia social que pretendía dar una solución integral a la pobreza y a la exclusión social con prestaciones de carácter económico y técnico vinculadas entre sí. La RGC por el contrario, establece un doble nivel protector, desligando la prestación económica de las prestaciones técnicas.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la RGC, y poniéndola en relación con la RMI, a fin de determinar las principales diferencias entre ambas y los elementos de la RGC que constituyen una mejora frente a su predecesora.

**Palabras claves:** renta garantizada de ciudadanía, renta mínima de inserción, protección social, asistencia social.

## **Abstract**

In 2017, the Generalitat of Catalunya enacted the Law 14/2017, of July 20, on Guaranteed Income of Citizenship (RGC), the result of a Popular Legislative Initiative. This law develops the art. 24.3 of the EAC that recognizes the right to a guaranteed income for people who are in a situation of poverty. The RGC replaces the minimum insertion income (RMI), a social assistance benefit that aimed to provide a comprehensive solution to poverty and social exclusion with related economic benefits and technical services. The RGC, on the other hand, establishes a double level of protection, separates the economic benefit of the technical services.

The objective of this paper is to analyze the RGC and by putting it in relation with the RMI, determine the main differences between both and the elements of the RGC that constitute an improvement over its predecessor .

**Key words:** guaranteed income of citizenship, minimum insertion income, social protection, social assistance.



## Índice

Abreviaturas.....	5
Introducción.....	6
1. ¿De qué hablamos cuando hablamos de Renta Básica, Renta Mínima de Inserción y Renta Garantizada de Ciudadanía? .....	9
2. Marco competencial.....	11
2.1. Seguridad Social. Eje del sistema de protección social. ....	12
2.2. Asistencia social. Un título competencial preferente. ....	15
3. Concepto y naturaleza.....	19
4. Beneficiarios .....	22
4.1. Requisitos de acceso a la RGC.....	23
4.2. El derecho de los refugiados a la RGC .....	28
5. Doble nivel de protección .....	28
5.1. Prestación económica garantizada .....	29
5.2. Prestación complementaria de activación e inserción.....	30
6. Cuantía .....	33
6.1. Prestación económica garantizada .....	33
6.2. Prestación complementaria de activación e inserción.....	35
6.3. Despliegue gradual de la RGC.....	36
6.4. Financiación de la RGC .....	37
7. Dinámica.....	37
7.1. Obligaciones de los destinatarios .....	39
7.2. La suspensión de la prestación .....	41
7.3. Causas de extinción.....	43
7.3.1. Extinciones con relieve sancionador .....	43
8. Compatibilidad y complementariedad .....	44
8.1. Compatibilidad.....	44
8.2. Complementariedad .....	46
Conclusiones.....	50
Bibliografía .....	54

## Abreviaturas

- . Art/arts.: Artículo/s.
- . Coord./ Coords.: Coordinador/es.
- . Dir./Dir.: Director/es.
- . CA/CCAA: Comunidad Autónoma/Comunidades Autónomas.
- . CE: Constitución Española.
- . EAC: Estatuto de Autonomía de Catalunya.
- . EAA: Estatuto de Autonomía de Andalucía.
- . FJ: Fundamento jurídico.
- . Ibíd.: Ibídem.
- . ILP: Iniciativa Legislativa Popular.
- . IPREM: Indicador público de renta a efectos múltiples.
- . IRSC: Indicador de la renta de suficiencia de Catalunya.
- . LGSS: Ley General de la Seguridad Social
- . LPGE: Ley de Presupuestos Generales del Estado
- . op. cit.: Opere citato.
- . p/pp.: Página/s.
- . PIR: Plan individual de inserción y reinserción social y laboral.
- . RGC: Renta garantizada de ciudadanía.
- . RMI: Renta mínima de inserción
- . SMI: Salario mínimo interprofesional.
- . STC: Sentencia del Tribunal Constitucional
- . Vol/Vols.: Volumen/es.

## **Introducción**

Durante 2016 en España, 12.989.405 personas, el 27,9 % de la población, estaba en riesgo de pobreza o exclusión social, de acuerdo con el VII informe “El Estado de la Pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2016” de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español (EAPN-ES).

En las últimas décadas se ha producido una consolidación de la pobreza y la exclusión social, debidas esencialmente a las elevadas tasas de paro y a la devaluación del empleo. Hoy en día, el trabajo sigue siendo elemento fundamental para la integración del individuo en la sociedad, por lo que, la persona que queda excluida del mercado laboral, a largo plazo, queda excluida también del resto de ámbitos.

Actualmente, el núcleo de la protección social en España es la Seguridad Social. El sistema se estructura en un nivel contributivo y un nivel no contributivo, a fin de intentar dar respuesta a la universalidad exigida en el art. 41 CE. Sin embargo, pese a tal pretensión, el sistema resulta insuficiente.

La exigencia de una cotización previa en el nivel contributivo establece una vinculación entre la protección social y la participación previa del individuo en el mercado laboral, reproduciéndose las mismas exclusiones<sup>1</sup>. Por otro lado, la protección del nivel no contributivo se reduce, esencialmente, a las pensiones de jubilación y de invalidez, que si bien no exigen una cotización previa, sí que plantean otros requisitos, quedando fuera del alcance protector las personas de 18 a 65/67 años y las que no presentan el grado de discapacidad exigido.

Así las cosas, el segmento de población a quien la Seguridad Social no da cobertura o no lo hace de manera suficiente sigue siendo muy amplio, razón por la

---

<sup>1</sup> Purcalla Bonilla, M. (Dir.), Moreno Gené, J., Uruizu Cavallé, À., y Romero Burillo, A. (2006).

que la asistencia social sigue siendo un mecanismo relevante en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Las Comunidades Autónomas, como titulares de la competencia, han desarrollado y organizado un conjunto de prestaciones y servicios. Uno de los instrumentos más interesantes son las rentas mínimas de inserción.

En Catalunya, la Ley 10/1997, de 3 de julio creó la Renta Mínima de Inserción, consistente en una prestación económica y distintos mecanismos técnicos para la inserción laboral y social de los beneficiarios. El objetivo del instrumento era dar una solución integral a la pobreza y la exclusión social.

El 2017, se aprobó la Ley 14/2017, de 20 de julio, de la Renta Garantizada de Ciudadanía, resultado de una iniciativa legislativa popular. La ILP impulsada por la Comisión Promotora de una Renta Garantizada, con el apoyo de los sindicatos mayoritarios, varios partidos políticos, asociaciones y movimientos sociales, proponía el desarrollo del art. 24.3 del EAC que reconoce el derecho a una renta garantizada de ciudadanía a las personas que se hallen en situación de pobreza. La propuesta recogió más de 120.000 firmas, más del doble de las necesarias. La Renta Garantizada de Ciudadanía pretende ir un paso más allá que la Renta Mínima de Inserción, acercándose más a la figura de la Renta Básica Ciudadana.

La elección del presente trabajo surge de la preocupación que me genera el alarmante aumento de la pobreza y la exclusión social durante los últimos años a causa de la precariedad laboral y el paro prolongado fruto de la crisis económica y de políticas sociales un tanto alejadas de la realidad. En este contexto, me resulta especialmente interesante la Renta Garantizada de Ciudadanía, no sólo por ser resultado de una ILP, sino porque pretende dar una protección más adecuada a las personas en situación de necesidad que han quedado excluidas del resto de mecanismos protectores.

El trabajo consiste en un análisis de la figura de la Renta Garantizada de Ciudadanía, que permitirá determinar, entre otras cosas, en qué aspectos constituye un avance en relación con la Renta Mínima de Inserción. Se procederá a la explicación de la figura mediante el análisis de la Ley 14/2017, de 20 de julio

y la Ley 10/1997, de 3 de julio, con apoyo en la jurisprudencia constitucional y la doctrina sobre el propio mecanismo o instrumentos similares.

El trabajo se estructurará en ocho apartados. Inicialmente se diferenciarán los términos “renta básica”, “renta mínima” y “renta garantizada de ciudadanía”, al ser objeto de múltiples confusiones. En segundo lugar, se procederá a realizar un breve estudio del marco competencial que habilita a la Generalitat de Catalunya para crear una prestación de estas características; y, acto seguido, se establecerá el concepto y naturaleza de la Renta Básica de Ciudadanía. A continuación, se dedicará un apartado a cada uno de los elementos fundamentales de la prestación: los beneficiarios, el doble nivel de protección, la cuantía y la dinámica. Finalmente, el último apartado se ocupará de la compatibilidad y complementariedad de la prestación con respecto a otros ingresos de los destinatarios.



## 1. ¿De qué hablamos cuando hablamos de Renta Básica, Renta Mínima de Inserción y Renta Garantizada de Ciudadanía?

El uso indistinto de términos como “renta mínima de inserción”, “renta básica” y “renta garantizada de ciudadanía”, ha llevado a que los conceptos se desdibujaran y se confundieran figuras de distinto contenido.

Por un lado, la renta básica es un planteamiento esencialmente teórico. Consiste en un ingreso pagado por el Estado a cada miembro de pleno derecho de la sociedad, independientemente de que disponga de otros ingresos, de su situación de activo o pasivo y de con quien conviva. Se configura como un derecho individual garantizado, sujeto únicamente a los requisitos de ciudadanía o residencia<sup>2</sup>. La renta básica es compatible con cualquier otra renta que pueda percibir el titular, se establece como una base a la que legítimamente pueden añadirse otros ingresos<sup>3</sup>. No tiene como objetivo ofrecer cobertura a situaciones de necesidad concretas, sino que pretende desligar la subsistencia de la persona de la obligación de llevar a cabo un trabajo productivo, estableciéndose como una garantía para la independencia económica de todos los ciudadanos<sup>4</sup>. A día de hoy, es una figura prácticamente inexplorada desde el punto de vista normativo, si bien ha sido objeto de relevantes reflexiones tanto desde el ámbito académico como por parte movimientos sociales<sup>5</sup>. El único precedente que hay es el ingreso permanente de Alaska<sup>6</sup>, que consiste en una cuantía pagada anualmente a los ciudadanos del Estado fruto del excedente económico del petróleo.

---

<sup>2</sup> Raventós Pañella, D., (2001) La Renta Básica: Introito. En D. Raventós Pañella (Coord.) *La Renta Básica: Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna* Barcelona: Ariel Ciencia política. p.21 a 45

<sup>3</sup> Van Parijs P, (2001) Una renta básica para todos. En D. Raventós Pañella (Coord.) *La Renta Básica: por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*. Barcelona: Ariel Ciencia política. p. 45

<sup>4</sup> Esteban Legarreta, R. (2014). Políticas de inclusión social y lucha contra la pobreza. En M. Cardona Rubert, y J. Cabeza Pereiro (Coords.), *Políticas sociolaborales* (pág. 559 a 578). Madrid: Civitas. p. 559

<sup>5</sup> *Ibíd.*

<sup>6</sup> Gómez-Millán Herencia, M. (2017). El ingreso permanente de Alaska como forma de articular la renta básica universal e incondicionada. *RTSS. CEP, núm.407*, pp. 83 a 116.

La renta básica frecuentemente es confundida con la renta mínima de inserción (en adelante RMI) y la renta garantizada de ciudadanía (en adelante, RGC), con las que comparte pocas similitudes. Por un lado, la renta mínima de inserción es un subsidio asistencialista condicionado al cumplimiento de varias obligaciones, entre ellas, el seguimiento de planes de inserción social y activación laboral, y sujeto a varios requisitos de acceso. Por otro, la renta garantizada de ciudadanía sigue configurándose como una prestación de carácter asistencial, pero se diferencia de la RMI en el hecho que desaparece la obligación de seguir un plan de inserción sociolaboral. Aun así, se sigue previendo como una prestación dirigida a grupos en situación de necesidad y no como un derecho vinculado a la condición de ciudadano como la renta básica.

La renta básica se prevé como una medida preventiva de la exclusión, pues se garantiza el acceso a un nivel determinado de ingresos desde un inicio, sin necesidad de constatarse una situación de necesidad. Por otro lado, al ser un ingreso generalizado, se elimina el estigma social, frecuentemente asociado a la RMI y la RGC. Por el contrario, la RMI y la RGC son mecanismos pensados para ofrecer una última red de protección a las situaciones de necesidad no protegidas por el sistema de protección social. Generalmente para poder acceder a éstas se exige una situación de precariedad económica muy elevada, próxima a la indigencia, lo cual comporta que los potenciales perceptores se vean excluidos de muchos ámbitos de la sociedad.

En relación a la financiación, las tres corren a cargo de los presupuestos de la administración que la ha implementado, sin intervención de los beneficiarios mediante cotizaciones. En este aspecto reside la principal desventaja de la renta básica, su elevado coste económico. De plantearse su implementación en cualquier Estado debería ir de la mano de una profunda reforma tributaria<sup>7</sup>. Junto con el elevado coste, sus detractores también esgrimen los efectos que la renta básica tendría sobre el empleo, pues aumentaría el número de personas que dejarían de trabajar y se reducirían los demandantes de empleo

---

<sup>7</sup> Esteban Legarreta, R. (2014). Políticas de inclusión social y lucha contra la pobreza., *op. cit.* p. 566.

Si bien implementar la renta básica en el contexto actual sería muy complicado, ya que implicaría un enorme coste (dudosamente asumible por el Estado) y una reformulación del Estado de Bienestar; sí que es necesario intentar solucionar las deficiencias del sistema de rentas mínimas<sup>8</sup>, porque aunque constituye la última red protectora, siguen quedando fuera desprotegidas muchas personas y sus prestaciones quedan lejos de cubrir las necesidades básicas de los destinatarios.

## 2. Marco competencial

La protección social es un concepto genérico que engloba el conjunto de prestaciones dispensadas por entes públicos o privados ante determinadas contingencias o situaciones de necesidad tipificadas con anterioridad; sin que el beneficiario de éstas aporte una contraprestación simultánea o equivalente<sup>9</sup>. La protección social está integrada por las siguientes tipologías: a) las prestaciones sociales de carácter público y obligatorias, integradas por la salud, la Seguridad Social (tanto el nivel contributivo como el no contributivo), la asistencia social y otras políticas sociales dispensadas por entes públicos; b) las prestaciones sociales complementarias y libres, consistentes en la Seguridad Social complementaria, los planes y fondos de pensiones, la beneficencia a cargo de entidades privadas y otros<sup>10</sup>.

El fundamento constitucional de la protección social se halla en el art. 41 CE<sup>11</sup>, el cual establece que “los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y

---

<sup>8</sup> Purculla Bonilla, M. (Dir.), Moreno Gené, J., Uruizu Cavallé, À., y Romero Burillo, A. (2006). *La renta mínima de inserción catalana en el sistema de protección social*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònomic . pp. 105 a 112.

<sup>9</sup> Alarcón Caracuel M.R, (1996) Hacia el derecho de la protección social. En : López López, J. (Coord.) *Seguridad Social y Protección Social: Temas de Actualidad*. Marcial Pons pp.11 a 34

<sup>10</sup> *Ibíd.* p. 34

<sup>11</sup> Es necesario mencionar que la presente afirmación, si bien es compartida por parte de la doctrina, no es unánime. Sin embargo, dado que el objeto del presente trabajo no es el análisis en profundidad del presente precepto, no se entrará en las discusiones doctrinales entorno al mismo.

prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, en especial en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres”. El presente precepto se ubica en el apartado de principios rectores, pero tiene un indudable valor de norma jurídica<sup>12</sup>. En el art. 41 CE destacan tres elementos: a) La referencia a “poderes públicos”, que debe entenderse como la inclusión tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas. b) El encargo de mantener un “régimen público” de Seguridad social, el cual comprende un nivel básico, dividido en asistencial y contributivo, y un segundo nivel complementario de prestaciones. c) La referencia a la suficiencia de las prestaciones, que supone una ampliación del mandato de mantener un régimen público, al establecer que éste deberá ofrecer una cobertura suficiente ante las situaciones de necesidad<sup>13</sup>.

A fin de determinar el marco competencial en materia de protección social debe ponerse en relación el art. 41 CE con los artículos 149.1.17 y 148.1.20 CE. Por un lado, el art. 149.1.17 establece que el Estado tendrá la competencia exclusiva sobre la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de los servicios por parte de las CCAA. Por otro, el art. 148.1.20 CE ofrece a las CCAA la facultad de asumir la competencia exclusiva en materia de asistencia social. Tanto la figura objeto del presente trabajo, la RGC, como su predecesora, la RMI, y otras figuras análogas suscitan debates competenciales entorno a la competencia ejercitada.

## **2.1. Seguridad Social. Eje del sistema de protección social.**

La asunción por parte del Estado de una competencia exclusiva en la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social se debe a la necesidad de salvaguardar la concepción unitaria del sistema, fundamentado en los principios de unidad, solidaridad e igualdad (art. 2.1 LGSS).

La legislación básica debe entenderse, de acuerdo con LÓPEZ LÓPEZ (1993), como: “los principios, directrices o líneas fundamentales de una materia para su

---

<sup>12</sup> López López, J. (1993). *Marcos autonómicos de relaciones laborales y protección social*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S.A . p. 179

<sup>13</sup> *Ibíd.* pp. 179 a 184

regulación, plasmándose, en definitiva, en criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia que deben ser comunes a todo el Estado”<sup>14</sup>. El Tribunal Constitucional atribuye en el FJ 4 de la STC 25/1983, de 7 de abril, a la legislación básica una doble dimensión<sup>15</sup>: una dimensión positiva, al establecer la legislación básica “los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, exigidos para la unidad del mismo y por la igualdad de sustancial de todos sus miembros”; y una dimensión negativa, pues esta regulación “constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las CCAA en el ejercicio de sus competencias”.

A la vista de lo expuesto, la competencia exclusiva en legislación básica de la Seguridad Social otorga al Estado un amplio ámbito de actuación. La STC 57/1982, de 27 de junio, establece que el ejercicio de esta competencia, se realizará de la manera que considere adecuada el legislador competente en cada momento. Por lo tanto, el contenido de “legislación básica” depende de contexto sociopolítico, teniendo siempre en cuenta que, la actuación legislativa estatal, en ningún momento puede vaciar de contenido las competencias autonómicas<sup>16</sup>.

Por otro lado, el término “régimen” es un concepto más amplio que el de legislación. El Tribunal Constitucional entiende que la atribución a un ente del régimen sobre una determinada materia incluye todas las competencias normativas y las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 6, y STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4)<sup>17</sup>. Dada la relevancia competencial que supone la consideración por separado del régimen económico de la Seguridad Social, es necesario realizar un acotamiento al término “económico”. De acuerdo con lo establecido en el Capítulo VII del Título I LGSS, el régimen económico se integra

---

<sup>14</sup> *Ibíd.* p. 201

<sup>15</sup> Suárez Corujo, B. (2006). *La protección social en el Estado de las autonomías. Un examen de los artículos 149.1.17.ª y 148.1.20ª ante los procesos de reforma estatutaria*. Madrid: Iustel. p. 145

<sup>16</sup> *Ibíd.* pp. 145 a 149

<sup>17</sup> *Ibíd.* pp. 31 a 33

por<sup>18</sup>: a) el patrimonio de la Seguridad Social (cuotas, bienes, derechos, acciones y recursos de cualquier género); b) los recursos generales de la Seguridad Social, formado por las aportaciones del Estado, cotizaciones de los obligados, frutos, rentas e intereses, etc.; c) su sistema financiero y de inversiones.

Como ya se ha avanzado, la asunción de la competencia exclusiva por parte del Estado de estas materias se debe a la defensa de una concepción unitaria del sistema de la Seguridad Social, basada en los principios legales de unidad de caja y solidaridad financiera, a fin de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes (STC 124/1989, de 7 de julio, FJ 3). La interpretación más o menos extensiva de los presentes principios tiene suma relevancia pues determina el margen de actuación de las CCAA en materia de protección social<sup>19</sup>.

La atribución competencial del art. 149.1.17 CE pretende asegurar un mínimo común en todo el territorio, pero no excluye una posible actuación autonómica. Por un lado, al limitar la competencia exclusiva del Estado únicamente la legislación básica, abre la puerta a la intervención normativa de las CCAA en materia de Seguridad Social en todo lo que no sea legislación básica o régimen económico. Por otro lado, el mismo art. 149.1.17 CE reconoce la competencia autonómica en la ejecución de la legislación básica, consistente en la capacidad de las CCAA de organizar y administrar en su territorio los servicios relacionados con la Seguridad Social<sup>20</sup>. El Estatuto de Autonomía de Catalunya reconoce en el art. 165.1.a) la facultad de desarrollar y ejecutar la legislación estatal, excepto las normas que configuran el régimen económico.

Los ámbitos en los que es posible una actuación legislativa autonómica se fijan de acuerdo con lo que se establece en la legislación básica. Sin embargo, como apunta SUÁREZ CORUJO (2006), “es una vía de desarrollo normativo inexplorada o no invocada hasta la fecha, pero llamada a tener relevancia con la

---

<sup>18</sup> López López, J. (1993). *Marcos autonómicos...*, *op. cit.*, p. 192

<sup>19</sup> Suárez Corujo, B. (2006). *La protección social...*, *op. cit.*, p. 34

<sup>20</sup> López López, J. (1993). *Marcos autonómicos...*, *op. cit.*, p. 207

profundización del modelo autonómico<sup>21</sup>”. El uso prácticamente nulo de esta competencia normativa se debe al limitado ámbito de actuación que tiene atribuido las CCAA y al hecho de que en materia de Seguridad Social el Estado no deja márgenes para un posible desarrollo por parte de las CCAA. Éstas se han valido de la competencia exclusiva en asistencia social para llevar a cabo sus actuaciones protectoras.

## **2.2. Asistencia social. Un título competencial preferente.**

El art. 41 CE, establece el fundamento para una protección social asistencialista, tanto dentro del sistema de Seguridad Social, con el nivel no contributivo; como externa, con la mención a la “asistencia y prestaciones complementarias”. La asistencia social externa es competencia exclusiva de las CCAA, de acuerdo con el art. 148.1.20 CE.

La conceptualización constitucional de la asistencia social se fundamenta esencialmente en dos sentencias del Tribunal Constitucional, la STC 76/1989, de 9 de junio, y la STC 239/2002, de 11 de diciembre.

La STC 76/1989, de 9 de junio, tuvo por objeto resolver un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento vasco 11/1983, de 22 de junio, sobre derechos profesionales y pasivos del personal que prestó servicios en la Administración Autónoma del País Vasco. Las presentes leyes daban acceso a un conjunto de prestaciones económicas a cargo de los presupuestos de la Comunidad Autónoma al personal que prestó servicios en la Administración vasca desde el 7 de octubre de 1936 al 6 de enero de 1978. Entre otras cuestiones, el Tribunal Constitucional dilucidó si la competencia en asistencia social que ostentaba la Comunidad Autónoma la habilitaba para establecer tales prestaciones.

El Tribunal Constitucional establecía en la STC 76/1986 “la existencia de una asistencia social externa al sistema de Seguridad Social, y no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el art. 148.1.20 de la C.E. y, por tanto, competencia posible de las Comunidades Autónomas, (...) Esta

---

<sup>21</sup> Suárez Corujo, B. (2006). *La protección social...*, *op. cit.*, p. 179

asistencia social aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social. (...) es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios. (...) No se trata, por tanto, de ampliar o completar el campo de aplicación de la Seguridad Social; sino de contemplar la situación de un colectivo de personas, cualificado por unas circunstancias concretas, determinadas e irrepetibles. En remediar o atender esa situación se agota la virtualidad de ambas Leyes”<sup>22</sup>.

El Tribunal Constitucional defendía la competencia autonómica para establecer acciones de asistencia social si se cumplían dos condiciones: la excepcionalidad de la prestación; y que ésta no incidiera en el sistema de la Seguridad Social<sup>23</sup>, por lo tanto, la cobertura brindada mediante asistencia social no debía ampliar la ofrecida por el sistema de la Seguridad Social. Éste planteamiento inicial fue matizado por la STC 239/2002, de 11 de diciembre.

La STC 239/2002, de 11 de diciembre, estableció la constitucionalidad del Decreto de la Junta de Andalucía 284/1998, de 29 de diciembre, por el que se establecen ayudas económicas complementarias, de carácter extraordinario, a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas y el Decreto 62/1999, de 9 de marzo, de modificación del Decreto anterior.

Estos Decretos tenían por objeto establecer unas ayudas complementarias a las pensiones de jubilación e invalidez no contributivas para los beneficiarios de estas a fin de aumentar la cuantía de la prestación prevista en la Ley de PGE (art. 1 del Decreto de la Junta de Andalucía 284/1998); haciendo uso para ello de la competencia de la Junta en asistencia y servicios sociales, reconocida en el art.

---

<sup>22</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 9 de junio, 76/1986, FJ 6.

<sup>23</sup> Monereo Pérez, J.L. (2009). Competencias autonómicas en asistencia social y servicios sociales. *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social Vol. I* (100), p. 298



13.22 del EAA. Estas ayudas tenían un carácter complementario, personal, intransferible y extraordinario, pues sólo ser preveían para el ejercicio del año 1999 (art. 2). La cuantía de la ayuda era de 9.395 pesetas en cómputo anual a cargo de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma (art. 4 y 5).

La sentencia matizó el criterio expuesto en la STC 76/1989, de 9 de junio, estableciendo que la protección por parte de la Seguridad Social de una necesidad concreta no impedía una intervención autonómica en el mismo ámbito<sup>24</sup>. Por lo tanto, la inclusión dentro del sistema de prestaciones no contributivas de carácter asistencial, ni mermaba ni restringía la actuación de las CCAA en ejercicio de su competencia en asistencia social. También fijó que los potenciales destinatarios de la asistencia social eran todas las personas cuyas necesidades no cubría la Seguridad Social, bien porque no tenían acceso a las prestaciones, bien porque éstas no eran suficientes<sup>25</sup>.

La asistencia social, a grandes rasgos, consiste en una acción protectora con autonomía frente a la Seguridad Social, externa y complementaria, cuyo desarrollo corresponde a las CCAA, y su finalidad es dar cobertura a las necesidades no atendidas por el sistema<sup>26</sup>. Al no ofrecer la Constitución ninguna definición sobre el contenido de la asistencia social, ello ha permitido a las CCAA incluir en sus Estatutos de Autonomía una amplia variedad de servicios y funciones de asistencia social, servicios sociales, bienestar social, desarrollo comunitario y promoción social<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Esteban Legarreta, R. (2005) Els complements de pensions de viudetat. En: R. Esteban Legarreta y Pérez Amorós, F., (Dir.) *El marc català de relacions laborals i de la protecció social. Vol II.* (p. 158 a 173) Barcelona: Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya (CTESC). pp. 158 a 164.

<sup>25</sup> “Nada impediría que desde la perspectiva de la legitimidad constitucional que las Comunidades Autónomas con competencia en materia de asistencia social otorgasen ayudas de esta naturaleza a colectivos de personas que, aun percibiendo prestaciones asistenciales del sistema de Seguridad Social, se encontraran en situación de necesidad, siempre que con dicho otorgamiento no se produzca una modificación o perturbación de dicho sistema o de su régimen económico” STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 7.

<sup>26</sup> Suárez Corujo, B., *La protección social...*, *op. cit.*, pp. 255 a 270

<sup>27</sup> Arriba, A. (2011). Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas: una visión conjunta de su evolución y alcance. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (2) pp. 3 y 4.

La competencia exclusiva en materia de asistencia social en Catalunya se asume en el art. 166.1 del EAC, estableciendo la competencia exclusiva de la Generalitat sobre los servicios sociales, incluyendo prestaciones técnicas y económicas con finalidad asistencial o complementaria de otros sistemas de previsión pública y la regulación y aprobación de planes dirigidos a personas o colectivos en situación de pobreza o necesidad social.

Las CCAA se han valido de este título competencial para desarrollar sus prestaciones de protección social, al ofrecerles un mayor margen de actuación en el ejercicio de la competencia<sup>28</sup>. Sin embargo, su uso plantea conflictos cuando las CCAA dejan de limitar sus acciones a las de evidente carácter asistencialista e incluyen otras de naturaleza semejante a las acciones de Seguridad Social, por ejemplo complementos a pensiones no contributivas. Las actuaciones autonómicas dirigidas a complementar las prestaciones de la Seguridad Social, de acuerdo con la STC 239/2002, de 11 diciembre, sólo caben si complementan prestaciones de carácter no contributivo<sup>29</sup> y no tienen vocación de permanencia<sup>30</sup>.

La RGC, al plantearse como sucesora de la RMI, se puede considerar como una prestación de asistencia social, fruto del ejercicio por parte de la Generalitat de su competencia exclusiva en ésta materia. Sin embargo, se prevé con carácter regular como una prestación complementaria de las prestaciones de Seguridad Social no contributivas y contributivas que no alcancen el importe de la prestación. Por lo tanto, puede dar lugar a problemas competenciales, al incumplirse las condiciones establecidas por el Tribunal Constitucional, lo cual podría suponer la inconstitucionalidad de algunas disposiciones de la Ley 14/2017, de 20 de julio. Por otro lado, SUÁREZ CORUJO (2006) considera que el establecimiento regular de una prestación autonómica complementaria de las del sistema de Seguridad Social no es asistencia social, pero sí que es admisible como legislación no básica

---

<sup>28</sup> López López, J. (1993). *Marcos autonómicos...*, *op. cit.*, p. 199

<sup>29</sup> En esta línea la Ley catalana 13/2006, de 27 de julio, en el art. 21 creaba un derecho a percibir una prestación complementaria para pensionistas de la modalidad no contributiva por invalidez o jubilación cuando acreditaran unas rentas o ingresos anuales que no excediesen el porcentaje legalmente establecido, en cómputo anual, de la pensión no contributiva.

<sup>30</sup> Suárez Corujo, B. (2006). *La protección social...*, *op. cit.*, pp. 182 a192

de la Seguridad Social<sup>31</sup>. Cabe comentar que la mención a la competencia exclusiva en asistencia social de la Generalitat desaparece de la Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía. Mención que sí que hacía la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción, en su Preámbulo haciendo referencia a la competencia exclusiva reconocida en el art. 9.25 del EAC de 1979. Por lo que resulta un tanto difuso el título competencial utilizado para la promulgación de la Ley 14/2017, de 20 de julio, más allá de su finalidad de desarrollar el art. 24.3 EAC de acuerdo con lo establecido en el art. 37.3 EAC.

### **3. Concepto y naturaleza**

La Ley 14/2017, de 20 de julio, regula la renta garantizada de ciudadanía, desarrollando la previsión del art. 24.3 EAC, el cual establece el derecho de las personas o familias en situación de pobreza a una renta que les asegure los mínimos para una vida digna.

El Preámbulo de la Ley 14/2017 establece que la RGC es la manifestación de diversos principios, de entre los que se podrían destacar los siguientes: el principio de equidad, en cuanto la prestación se plantea como respuesta a la situación de necesidad desde la vertiente de redistribución de recursos y discriminación positiva. El principio de empoderamiento y autonomía, pues las prestaciones se orientan a proporcionar los medios necesarios a sus destinatarios para salir de las situaciones de pobreza y necesidad en que se hallan. Finalmente, el principio de universalidad y solidaridad, al garantizarse el acceso a quienes cumplan con los requisitos y como manifestación de solidaridad y justicia social. Se puede apreciar ya en el preámbulo un planteamiento, incluso en el lenguaje utilizado, distinto del de la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción. El preámbulo de ésta consideraba la RMI como una acción de solidaridad hacía la ciudadanía, haciéndose una mención directa a los problemas

---

<sup>31</sup> *Ibíd.* p. 192

de pobreza y marginación<sup>32</sup>. Por el contrario, se puede apreciar que el Preámbulo de la RGC intenta evitar el uso de un lenguaje estigmatizante, alejándose del carácter puramente asistencialista y cercano a la beneficencia que dejaba entrever el planteamiento de la RMI.

El art. 2 de la Ley establece que la RGC es una prestación de naturaleza económica y de percepción periódica que se configura como un derecho subjetivo, por lo tanto, no sujeto a restricciones de carácter presupuestario. Tiene como objeto la protección de las personas y familias en situación de pobreza y exclusión social, garantizando la cobertura de sus necesidades básicas<sup>33</sup>. La configuración de la RGC como un derecho subjetivo es un elemento de gran relevancia, tanto desde el punto de vista de configuración jurídica como por la seguridad material que aporta a la ciudadanía<sup>34</sup>. Se reduce la discrecionalidad de la Administración para otorgar la prestación, que había aumentado después de la reforma de 2011 de la RMI. No obstante, no puede obviarse que la RGC es una prestación asistencial, por lo tanto, sigue teniendo un carácter marcadamente discrecional. Son frecuentes a lo largo de la norma las cláusulas abiertas, las remisiones al futuro desarrollo reglamentario o al criterio de órgano gestor.

La RGC consiste en una prestación económica garantizada, no condicionada a la disponibilidad presupuestaria; y una prestación complementaria condicionada al seguimiento de un plan de inserción. La RGC se concibe primordialmente como una prestación económica periódica, pero no se limita a ésta, también pone a disposición de los beneficiarios medidas de activación e inserción que les

---

<sup>32</sup>Ysàs Molinero, H. (2017). Alternativas de protección social de los trabajadores de edad frente al desempleo o el empleo precario: ¿Perfección de las rentas mínimas o tránsito hacia la renta básica? *Documentación Laboral: Revista de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*, IV (112), pp. 200 y 201.

<sup>33</sup> Para determinar el contenido de “necesidades básicas”, a efectos de la presente ley se atiende a lo establecido en el art. 13 de la Ley catalana 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales, el cual establece que: “A los efectos de lo que dispone la presente ley, se entiende por gastos esenciales de una persona, de una unidad familiar o de una unidad de convivencia, los propios de la manutención, los derivados del uso del hogar, los que facilitan la comunicación y el transporte básicos, así como todos los imprescindibles para vivir dignamente”.

<sup>34</sup> Ysàs Molinero, H. (2017). Alternativas de protección social de los trabajadores de edad..., *op. cit.*, pp. 201 y 202

permitan promocionarse y empoderarse, a fin de lograr su inserción social y laboral. La puesta a disposición de éstas medidas pretende evitar que la persona entre en el círculo del asistencialismo.

De lo expuesto anteriormente puede extraerse que el planteamiento de la RGC es inverso al de su predecesora la RMI. La RGC es una prestación económica para hacer frente a las situaciones de necesidad acompañada de medidas de activación, mientras que la RMI se concebía como una medida de activación acompañada de una prestación económica de apoyo<sup>35</sup>.

La RGC se plantea como una prestación subsidiaria de todas las ayudas, subsidios, prestaciones o pensiones a las que pueda tener derecho el titular y beneficiarios (art. 4.2). Al ser una prestación a la cual se accede cuando no es posible el acceso a otros mecanismos de protección, la RGC se configura como la última red de protección social. Pese a su carácter subsidiario, cumple una función complementaria en relación a determinados ingresos que puedan percibir los beneficiarios. La renta garantizada es complementaria de las rentas del trabajo a tiempo parcial, de las pensiones no contributivas de invalidez o jubilación del sistema de la Seguridad Social y de ayudas, prestaciones y pensiones distintas a las anteriores cuando la cuantía sea inferior al indicador de la renta de suficiencia de Catalunya (en adelante, IRSC) (art. 4.1 y 4.5). En tales supuestos, el beneficiario tendrá derecho a percibir una cuantía complementaria consistente en la diferencia entre la prestación o renta del trabajo y el importe de la RGC.

El esquema dual de la RGC consta de dos prestaciones económicas (art. 2.2 y 3):

- Una prestación garantizada, no sujeta a condiciones, a la cual tienen acceso las personas y unidades familiares que cumplan los requisitos establecidos en la ley. Es una prestación económica de percepción periódica, cuyo fin es poner a disposición de sus beneficiarios los ingresos necesarios para una vida digna.
- Una prestación complementaria de activación e inserción, que está condicionada al compromiso de elaborar y seguir un plan de inclusión

---

<sup>35</sup> *Ibid.*

social o inserción laboral. Consiste en una prestación económica de percepción periódica y de carácter temporal, cuyo fin es lograr la autonomía social y laboral de la persona. Está ligada a la voluntad de sus beneficiarios de seguir el plan de inserción y es evaluable periódicamente.

El cumplimiento de los requisitos da derecho a los titulares a percibir la prestación económica garantizada. Sin embargo, la percepción de la prestación complementaria de activación e inserción es voluntaria, depende de su compromiso a seguir el acuerdo de inserción. La voluntariedad del plan de inclusión social e inserción laboral constituye una de las principales novedades, pues el seguimiento de un plan de activación sociolaboral constituía un requisito *sine qua non* para acceder a las prestaciones económicas de la RMI. Los beneficiarios de la RGC percibirán la prestación económica garantizada mientras cumplan los requisitos, condiciones y obligaciones y prevalezca la situación de necesidad. No tiene límite temporal, si bien deberá renovarse cada dos años. Por otro lado, prestación complementaria se revisará cada 12 meses.

#### **4. Beneficiarios**

El art. 5 de la Ley 14/2017 procede a distinguir las figuras de titular, beneficiarios y destinatarios de la prestación. El titular es la persona a favor de la cual se aprueba la prestación económica y, en su caso, el plan de inserción laboral o inclusión social; los beneficiarios son las personas que forman parte de la misma unidad familiar que el titular. Tanto el titular como los beneficiarios son los destinatarios de la prestación.

El art. 5.5 hace una mención especial a las mujeres que legalmente tengan reconocida la condición de víctimas de violencia machista<sup>36</sup>, quienes adquieren automáticamente la titularidad de la prestación, siempre que tengan derecho a ello, aunque haya otras personas en la unidad familiar que cumplan los requisitos.

---

<sup>36</sup> La Ley 14/2017 utiliza el término “violencia machista” de acuerdo con la Ley catalana 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista.

Acto seguido, el art. 6 ofrece una definición a efectos de la ley de “unidad familiar”. Se considerará unidad familiar la formada por una o más personas que mantengan entre ellas vínculos de consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado, también por adopción o acogimiento, o vínculos de convivencia asimilados. Se excluye explícitamente la vecindad compartida. En determinados casos, de forma motivada, el órgano de gestión puede considerar como miembro de la unidad familiar a personas con un grado de parentesco más alejado. Cada unidad familiar sólo puede dar derecho a un solo expediente de prestación. En caso que convivan más de una persona con derecho a ser titular, tendrá preferencia la que no tenga ningún tipo de ingreso económico o acredite los ingresos más bajos u ostente la potestad parental. De concurrir varias personas que cumplan los requisitos de preferencia, la ley no establece cuál debe prevalecer.

El tratamiento de los hogares con más de una unidad familiar, de acuerdo con la Disposición Adicional Quinta, se deberá establecer por vía reglamentaria. Sin embargo, mientras no se lleve a cabo el desarrollo reglamentario de la ley, el órgano de gestión valorará las circunstancias de cada caso<sup>37</sup>. La fijación del régimen de los núcleos de convivencia con más de una unidad familiar por vía reglamentaria da a la administración una mayor discrecionalidad para regular estos supuestos y un margen de actuación más amplio de cara las posibles modificaciones normativas. Este carácter discrecional también se desprende de la capacidad del órgano gestor para valorar estas situaciones, hasta el efectivo desarrollo reglamentario, sin que la norma establezca ningún criterio.

#### **4.1. Requisitos de acceso a la RGC**

El art. 7.1 establece los requisitos para tener derecho a la RGC, entre los cuales pueden distinguirse dos tipologías: los relativos a la persona del titular y los relativos a la situación económica de la unidad familiar.

---

<sup>37</sup> La previsión de que residan más de una unidad familiar por núcleo de convivencia también era tenida en consideración en la Ley 10/1997 en relación al cómputo de los ingresos. Sin embargo, no se tenía acceso a la prestación, si dentro del núcleo de convivencia había otros destinatarios de la RMI. El futuro desarrollo de la previsión de la DA 5ª de la Ley 14/2017 abre la puerta a una regulación distinta.

El primer requisito que prevé el art. 7.1 para acceder a la RGC es la edad. Establece que tendrán derecho a la renta garantizada de ciudadanía todas las personas mayores de 23 años<sup>38</sup> o de 18 años, cuando se den los siguientes supuestos:

- Tener menores o personas con discapacidad a cargo.
- Ser huérfanos de ambos progenitores.
- Haber sido víctimas de violencia machista en el ámbito del hogar<sup>39</sup>.
- Cualquier otra situación establecida reglamentariamente.

En relación a la edad del titular, desaparece el límite de los 65 años o edad ordinaria de jubilación prevista en la Ley 10/1997, dado que la RGC se configura como una prestación complementaria de las pensiones de jubilación contributiva y no contributiva cuya cuantía no alcance el importe de la renta garantizada. Cabe mencionar el mandato que hace el art. 47.d) de la Ley catalana 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres que insta a los poderes públicos a impulsar las medidas necesarias, en el marco de la legislación de la RGC, para erradicar la pobreza en mujeres mayores, que son las principales receptoras de las pensiones de jubilación de escasa cuantía. Por otro lado, la desaparición del límite de edad también permite dar respuesta a las situaciones de necesidad sufridas por las personas mayores de 65 años que no tienen acceso a la pensión de jubilación no contributiva por no cumplir los requisitos<sup>40</sup>, quienes quedaban desprotegidos con la RMI.

El segundo requisito es el empadronamiento en un municipio catalán y residir legalmente en Catalunya. Se exime de éste a las mujeres que tienen permiso de residencia por reagrupación familiar y lo pierden a causa de divorcio o separación,

---

<sup>38</sup> La edad necesaria para acceder a la prestación se reduce, pasa de los 25 de la RMI a 23.

<sup>39</sup> La presente excepción también es una novedad introducida por la Ley 14/2017.

<sup>40</sup> El art. 369 de la LGSS establece que para tener acceso a la pensión de jubilación no contributiva el beneficiario deberá haber cumplido los 65 años; residir legalmente en el territorio español y haberlo hecho durante 10 años desde los 16 años hasta los 65, dos de los cuales deben ser consecutivos e inmediatamente anteriores a la solicitud de la pensión. También se debe carecer de rentas e ingresos.



y a los catalanes retornados<sup>41</sup>. El tercer requisito consiste en la residencia continuada y efectiva en el territorio durante los 24 meses inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud, ampliable a 36 en las personas que han accedido recientemente al censo<sup>42</sup>. No interrumpen el cómputo las ausencias justificadas por un período inferior a un mes<sup>43</sup>.

El cuarto requisito consiste en no disponer de la cantidad de ingresos, rentas o recursos económicos<sup>44</sup> considerada mínima para atender las necesidades básicas de una vida digna, de acuerdo con la RGC en relación con el umbral de ingresos fijado por el IRSC. Actualmente, el umbral de pobreza para las unidades familiares unipersonales se sitúa en el 85% del IRSC, por lo tanto, 564 euros mensuales; para las unidades familiares de cuatro miembros, el umbral de pobreza es el 148% del IRSC, 986 euros mensuales. La situación de insuficiencia de recursos debe darse durante un período de seis meses inmediatamente anterior a la presentación de la solicitud y continuar existiendo mientras se tramita el procedimiento y se percibe la prestación. El plazo previsto en la RGC es muy inferior al que preveía inicialmente la RMI que consistía en 12 meses<sup>45</sup>. Esta

---

<sup>41</sup> De acuerdo con el art. 3.1 de la Ley catalana 25/2002, de 25 de noviembre de medidas de apoyo al regreso de los catalanes emigrados y sus descendientes, y de segunda modificación de la Ley 18/1996; tienen la condición de personas regresadas: a) Las personas con nacionalidad española que regresan de un estado extranjero y que, antes de emigrar, hayan tenido la última vecindad administrativa en Catalunya; b) Las personas nacidas en Catalunya que fueron evacuadas o que tuvieron que exiliarse por razones políticas y que mantienen su residencia en el extranjero; c) Los cónyuges o las personas que, de acuerdo con la legislación catalana, tengan la condición de pareja estable de las personas a las que se refieren los apartados a y b, y los descendientes de estas hasta el segundo grado de consanguinidad.

<sup>42</sup> Se mantiene el requisito de residencia continuada y efectiva durante dos años introducido por la Ley catalana 7/2011, de 27 de julio, de medidas fiscales y financieras, que amplió el requisito previsto inicialmente en la Ley 10/1997, de un año de residencia.

<sup>43</sup> El período de salida de Catalunya sigue limitándose a un mes, tal como estableció la reforma del 2011, que substituyó los 90 días previstos reglamentariamente en un inicio.

<sup>44</sup> El art. 8 de la Ley 14/2017 establece que los ingresos, rentas y recursos a tener en cuenta para valorar la insuficiencia económica son los siguientes: a) los rendimientos del trabajo, los rendimientos del capital mobiliario e inmobiliario, las plusvalías, los incrementos patrimoniales y los rendimientos procedentes de cualquier actividad económica; b) el patrimonio, de cualquier tipo, excepto la vivienda habitual; c) las ayudas, subvenciones y otras prestaciones económicas que se perciban de las administraciones públicas o entidades públicas o privadas, susceptibles de ser complementables o compatibles con la prestación económica de la RGC.

<sup>45</sup> El plazo de cálculo de ingresos de la unidad familiar se reduce a 6 meses frente a los 12 restablecidos por la reforma del 2011. La Ley 10/1997 inicialmente preveía como plazo 12 meses,

reducción resulta positiva para los beneficiarios ya que permite un acceso más rápido a la prestación, evitando que se alcance un grado de exclusión y marginalidad que dificulte o prácticamente imposibilite la reinserción en la sociedad.

No pueden ser beneficiarios de una prestación pública o privada de servicio residencial permanente de tipo social, sanitario o sociosanitario, ni estar internos en un centro penitenciario en régimen cerrado.

Acto seguido, el art. 7.2 realiza una delimitación *sensu contrario* estableciendo que no tendrán derecho a acceder a la prestación: a) Las personas que han cesado voluntariamente su actividad laboral dentro de los 12 meses anteriores a la solicitud; b) Las personas afectadas por un despido o situación análoga cuando tengan derecho a una indemnización o prestación equivalente<sup>46</sup>; c) Las personas que han percibido cualquier prestación pública de forma indebida, en los últimos 5 años, por causas que les son atribuibles. Para acceder a la prestación deberá transcurrir un año desde la presentación de la solicitud de RGC denegada; d) Las personas que no han interpuesto una reclamación judicial en relación a una pensión de alimentos o compensatoria a la que tienen derecho pero no perciben<sup>47</sup>; e) Las personas o unidades familiares que dispongan de bienes muebles o inmuebles suficientes, cuyo valor o rendimiento garantizaría una vida digna de acuerdo con lo dispuesto en la ley, exceptuando la vivienda habitual<sup>48</sup>.

---

sin embargo, el Decreto Ley 1/2010, de 12 de enero, de modificación de la Ley 10/1997, redujo el plazo a 6 meses.

<sup>46</sup> En el presente supuesto, las personas tienen derecho a una concesión provisional de la prestación hasta que perciban la indemnización laboral, estando obligadas a devolver las cuantías percibidas.

<sup>47</sup> En relación a esta exclusión la Ley 14/2017 mantiene la posibilidad de establecer excepciones por vía reglamentaria que ya preveía la Ley 10/1997 en el art. 6.2.g). La excepción que se estableció fue que no se hubiese llevado a cabo el trámite por causas no imputables a la persona destinataria (art. 4.2.g) Decreto 384/2011, de 30 de agosto). Por lo que es posible que las excepciones de la nueva ley vayan en la misma línea.

<sup>48</sup> Igual que preveía el art. 6.2.e) de la Ley 10/1997 de la RMI, se tiene en cuenta el patrimonio de la unidad familiar como un indicador de la existencia de medios económicos suficientes para la subsistencia, sin embargo, a diferencia de la RMI, que no contaba con ningún parámetro de valoración, la Ley 14/2017 prevé en el art. 8 un listado de ingresos, rentas y recursos a tener en cuenta para evaluar la situación de insuficiencia económica exigida por el art. 7 y que también

Desaparece de las causas denegatorias de la RGC la prevista en el art. 6.2.h) de la Ley 10/1997, introducida por la Ley 7/2011, de 27 de julio, sobre medidas fiscales y financieras. Ésta establecía que las personas que sólo presentasen una problemática laboral derivada de la falta o pérdida del trabajo no tenían acceso a la prestación. Por lo tanto, para poder ser beneficiario de la RMI era necesario sufrir una dificultad social o laboral adicional al desempleo. Este requisito no existía previamente y comportó un aumento de la discrecionalidad a la hora de conceder la prestación. Con esta causa añadida, se impidió el acceso de potenciales beneficiarios que tenían trayectorias laborales previas normalizadas, redirigiéndose parte de esas personas a la Renta Activa de Inserción<sup>49</sup>.

Finalmente, el art. 7.3 establece una cláusula abierta. De modo que cuando concurren circunstancias extraordinarias por las que las personas se hallen en una situación de especial necesidad, pese a no cumplir los requisitos expuestos, tendrán acceso a la prestación. Establece la ley que tales excepciones se establecerán reglamentariamente y requerirán un informe técnico perceptivo y favorable de los servicios sociales competentes y el órgano de gestión de la prestación. La RGC mantiene esta cláusula abierta en relación a los beneficiarios ya prevista por la RMI en el art. 6.3 de la Ley 10/1997. Este precepto deja una puerta abierta a la actividad discrecional de la administración en relación a los potenciales beneficiarios de la prestación.

Finalmente, de acuerdo con el Preámbulo de la Ley 14/2017, la RGC tiene en consideración el principio de atención individualizada. Pretende ofrecer una prestación que tenga en cuenta las necesidades y condiciones propias de las personas y núcleos familiares a los que se dirige, inclusive las peculiaridades de los grupos y colectivos sociales en los que se insertan.

---

servirá para determinar si el patrimonio de la unidades familiar tiene el valor suficiencia para garantizar una vida digna. La regulación por la que ha optado la ley de la RGC recuerda a los arts. 275 y 363. 5 de la LGSS que establecen los ingresos computables para determinar la carencia de rentas para acceder al subsidio asistencial de desempleo y a las pensiones de invalidez y jubilación no contributivas, respectivamente. En este aspecto, la RGC ha reducido la discrecionalidad en relación a la RMI.

<sup>49</sup> Ballester, R., Garriga, A. (2015) De la reforma de la renta mínima de inserción catalana a la renta garantizada de ciudadanía: ¿Un cambio de paradigma?. *Revista de Economía Crítica*. (núm. 20) p. 32 a 37.

## **4.2. El derecho de los refugiados a la RGC**

La Disposición Adicional Cuarta regula el derecho de los refugiados a la RGC. Establece que los refugiados tendrán derecho a percibir la prestación económica en cumplimiento de la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados de 28 de julio de 1951 y el resto de normativa internacional reguladoras de la condición de refugiado<sup>50</sup>.

En relación a los refugiados se tendrá en cuenta el requisito de residencia legal, continuada y efectiva en Catalunya acreditada mediante empadronamiento durante el período son beneficiarios de la condición de refugiado, en cualquier caso, durante un período mínimo de un año. Por otro lado, los ingresos percibidos como beneficiarios de programas derivados del Convenio de Ginebra no computarán para el cumplimiento de la insuficiencia económica durante los seis meses anteriores a la presentación de la solicitud.

Finalmente, las prestaciones de la RGC están condicionadas al cumplimiento de un plan individualizado de actividades determinado por el ayuntamiento del municipio en qué reside, de acuerdo con el propio refugiado.

## **5. Doble nivel de protección**

La RGC está constituida por dos niveles de protección: una prestación económica garantizada y una prestación complementaria de activación e inserción (art. 2.2).

La prestación económica garantizada consiste en una prestación económica periódica dirigida a garantizar los ingresos mínimos para la vida digna a sus beneficiarios. Es una prestación no condicionada, sólo sujeta al cumplimiento de los requisitos legales de acceso y al cumplimiento de un conjunto de obligaciones establecidas en el art. 11 de la ley (art. 3.1). Por otro lado, la prestación complementaria de activación e inserción es una prestación económica periódica y temporal, de cuantía fija y condicionada al seguimiento de un plan de inserción

---

<sup>50</sup> El acceso a la condición de refugiado en España se regula en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

social y laboral. El acceso a la misma está ligado a la voluntad explícita de los beneficiarios de llevar a cabo las actividades del plan individual de inserción (art. 3.2).

La estructura de la prestación de la RGC se aleja del planteamiento de su predecesora, la RMI. Ésta tenía como objetivo prestar apoyo a todas las personas en situación de necesidad atendiendo a sus necesidades básicas y favoreciendo su inserción sociolaboral (art. 1). Este fin se llevaba a cabo mediante la elaboración de un plan individual de inserción y reinserción social y laboral (PIR) el cual preveía una amplia gama de prestaciones económicas y técnicas.

La vinculación ente las medidas de inserción social y laboral y la prestación económica en la RMI respondía a las necesidades y características propias de sus beneficiarios más habituales en el momento en el que se creó la figura. Sin embargo, el perfil de perceptor de las rentas mínimas es muy amplio, pues como comenta PURCALLA BONILLA (2006), no todos los individuos en situación de exclusión social carecen de ingresos ni todos los ciudadanos sin recursos necesitan un proceso de inserción<sup>51</sup>. De hecho, a raíz de la crisis económica del 2008, se produjo un aumento en el número de solicitudes de la prestación, auge que culminó con la Ley catalana 7/2011, de 27 de julio, de medidas fiscales y financieras, que endureció los requisitos de acceso y recortó los derechos de los perceptores. Muchos de los nuevos solicitantes eran individuos que habían agotado las prestaciones y subsidios por desempleo pero que no se hallaban en situación de marginalidad. La RGC, al desvincular la prestación económica del cumplimiento de un plan de inserción, se adapta mejor a las necesidades de los nuevos beneficiarios.

### **5.1. Prestación económica garantizada**

La prestación económica garantizada tiene como objetivo proporcionar a los beneficiarios unos ingresos mínimos para una vida digna. Se caracteriza por ser una prestación periódica, no condicionada y sujeta a los requisitos de acceso establecidos en la ley (art. 3.1).

---

<sup>51</sup> Purcalla Bonilla, M.A (dir.) (2006) *La renda mínima de inserció catalana...*, op. cit., p. 183

La cuantía de la prestación varía según el número de miembros de la unidad familiar y se establece en relación al IRSC (art. 18.1). La Disposición Transitoria Tercera prevé el despliegue gradual de las cuantías que finalizará el 1 de abril de 2020. El importe máximo de la prestación económica para las unidades familiares de un solo miembro, incluida la prestación complementaria, será del 100% de la cuantía del IRSC. La cuantía percibida está exenta de tributación<sup>52</sup>.

El pago se realiza en 12 mensualidades mediante una transferencia bancaria a favor del titular o una tercera persona que la represente legalmente o la entidad que lo atienda. La percepción directa por parte de titular crea dos categorías de ciudadanos protegidos, los que los son directamente (el titular) y los que los son a través de otra persona (los beneficiarios). Esta dinámica, igual que sucedía con la RMI, da poder al titular en relación al resto de miembros de la unidad familiar, dando pie a posibles abusos, especialmente, si se tienen en cuenta las relaciones familiares conflictivas de muchos de los destinatarios de la prestación.

## **5.2. Prestación complementaria de activación e inserción**

El segundo nivel de protección consiste en la prestación complementaria de activación e inserción. Es una prestación económica adicional cuyo fin es favorecer la inclusión social y laboral del titular, supeditada al seguimiento de un plan de inserción. El acceso a este nivel de protección es voluntario (art. 3.2), y se vincula a la voluntad explícita de los beneficiarios de seguir las actividades propuestas en el plan de trabajo.

La prestación económica es de percepción periódica, de carácter temporal y condicionada a la elaboración y seguimiento del plan de inclusión sociolaboral. El

---

<sup>52</sup> El art. 7. y) de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, establece que “las prestaciones económicas establecidas por las Comunidades Autónomas en concepto de renta mínima de inserción para garantizar recursos económicos de subsistencia a las personas que carezcan de ellos, así como las demás ayudas establecidas por estas o por entidades locales para atender, con arreglo a su normativa, a colectivos en riesgo de exclusión social, situaciones de emergencia social, necesidades habitacionales de personas sin recursos o necesidades de alimentación, escolarización y demás necesidades básicas de menores o personas con discapacidad cuando ellos y las personas a su cargo, carezcan de medios económicos suficientes, hasta un importe máximo anual conjunto de 1,5 veces el indicador público de rentas de efectos múltiples.” Durante el años 2017, el importe máximo es de 11.279,39 euros.

importe básico establecido legalmente es de 150 euros mensuales, variable en proporción a la variación del IRSC vigente en cada momento. Se percibe desde el inicio del derecho a la prestación, suscrito el compromiso de seguir el plan de inserción. Se revisa a los 12 meses, determinándose la continuidad de acuerdo con un informe (art. 10.3).

El incumplimiento por parte de las administraciones públicas competentes de la obligación de proponer un plan de inserción laboral o inclusión social al beneficiario, no supone la pérdida de la prestación. Sin embargo, si es imputable al titular, ésta se extingue y no puede volver a solicitarse hasta transcurridos 12 meses (art. 10.4). Por otro lado, en caso que el titular acceda a un puesto de trabajo a jornada completa se suspende la percepción de la prestación básica, pero se continuará percibiendo la prestación complementaria durante seis meses (art. 13.1.a).

La prestación complementaria está condicionada al seguimiento de un plan de inserción social y laboral. En éste se definen las acciones específicas adaptadas a las necesidades de los destinatarios para prevenir o solucionar el riesgo o la situación de exclusión. Se trata de un acuerdo individualizado en el que se atienden a las características, necesidades y posibilidades específicas de cada uno de los miembros de la unidad familiar. Las medidas previstas pueden enfocarse al ámbito social, formativo, laboral, educativo, sanitario o de vivienda (art. 20).

Dada la obligatoriedad de seguir un plan de inserción y reinserción social y laboral de los beneficiarios de la renta mínima de inserción, la Ley 10/1997 realizaba una descripción del contenido de las prestaciones técnicas a lo largo de los arts. 16 a 18, y con mayor detalle en su desarrollo reglamentario. Por el contrario, la Ley 14/2017 se limita a hacer en el art. 20 una mención general de las medidas que debe incluir el acuerdo.

A la vista de la parca explicación ofrecida por la Ley 14/2017 y a la falta de desarrollo reglamentario de la misma, para exponer los rasgos generales de las prestaciones técnicas vinculadas a los acuerdos de activación e inserción, me basaré en las categorías previstas en la Ley 10/1997 y el Decreto 384/2011 de

desarrollo de la ley anterior<sup>53</sup>. Las medidas son las siguientes: a) las acciones de apoyo a la integración social; b) las acciones de formación de adultos; c) las acciones de apoyo a la inserción laboral.

Tradicionalmente, se considera que la inserción social tiene como finalidad la integración del destinatario en su entorno, su promoción personal, desarrollo de su autoestima y autonomía individual<sup>54</sup>. En este sentido, se prevén actuaciones dirigidas a ofrecer apoyo y motivación personal a los beneficiarios para lograr la integración de carácter psicológico, social y educativo, a fin de superar sus carencias y desestructuraciones personales y familiares. También se prevé una actuación informativa y orientativa para que los beneficiarios conozcan los servicios a que pueden tener acceso (art. 13.1.a y b del Decreto 384/2011).

Se establecen medidas para favorecer la colaboración cívica, fomentando la participación de los destinatarios en proyectos de entidades inscritas en el Censo de entidades de voluntariado de Catalunya. La finalidad perseguida es fomentar la autoestima y la integración de los destinatarios en el ámbito comunitario (art. 13.1.c).

Las acciones de formación tienen como finalidad la cualificación académica y la reincorporación al sistema educativo de sus destinatarios para facilitar su inserción o reinserción social o laboral y su realización personal. Se prevén acciones dirigidas a la enseñanza inicial y básica, ciclos de formación instrumental, educación secundaria, la preparación para pruebas de acceso a estudios posteriores y las competencias para la sociedad de la información (art. 14).

Las actuaciones de motivación, orientación laboral y formación ocupacional tienen como objetivo lograr la inserción laboral de sus destinatarios. La inserción

---

<sup>53</sup> Cabe comentar, que el Decreto 384/2011, de 20 de agosto, de desarrollo de la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción, sigue a día de hoy vigente, por lo que sigue siendo de aplicación y cabe esperar que el decreto de desarrollo de la Ley 14/2017 siga un línea similar.

<sup>54</sup> Purcalla Bonilla, M. (dir.) (2006). *La renda mínima de inserció catalana ...*, op. cit., p. 183



laboral es un medio para que los beneficiarios desarrollen su autonomía y ayuda a su reinserción en la sociedad. El Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia puede organizar actuaciones de apoyo a la inserción laboral mediante empresas de inserción sociolaboral, entidades colaboradoras, administraciones locales u otras instituciones. También se prevé la concesión de ayudas a los entes colaboradores que contraten laboralmente a los destinatarios de la prestación (art. 15).

## **6. Cuantía**

La renta garantizada de ciudadanía consta de dos prestaciones económicas: la prestación económica garantizada y la prestación complementaria de activación e inserción.

### **6.1. Prestación económica garantizada**

La cuantía de la prestación económica de la RGC se regula en el art. 18 y en la Disposición transitoria tercera de la Ley 14/2017, de 20 de julio.

A grandes rasgos, la cuantía de la prestación de la RGC y de la RMI siguen la misma estructura: el establecimiento de una cuantía básica prevista para las unidades familiares de un solo miembro y una cuantía complementaria por cada miembro adicional. Sin embargo, se diferencian en el método elegido para fijar el importe de la prestación. El importe de la RGC se fija mediante la aplicación de un porcentaje al IRSC. Por el contrario, el importe básico de la RMI consistía en una cantidad concreta y aleatoria fijada reglamentariamente, sin tener en cuenta ningún otro parámetro<sup>55</sup>. Cabe comentar, que la cuantía de la RMI, antes de la reforma de 2011, se actualizaba automáticamente en función de la evolución de los índices de precios de consumo, evitando el deterioro de la capacidad

---

<sup>55</sup> El planteamiento de la prestación económica de la RGC recuerda a la del subsidio asistencial de desempleo, cuya cuantía, de acuerdo con el art. 278 LGSS, es el 80% del IPREM, excluyendo la parte proporcional a dos pagas extraordinarias. La principal diferencia reside en que el importe del subsidio es el mismo independientemente del número de miembros de la unidad familiar, mientras que la renta garantizada prevé un complemento por miembro.

adquisitiva de sus perceptores. Sin embargo, tras la reforma se congeló la prestación, lo cual agravó el problema de su insuficiencia económica<sup>56</sup>.

El art. 18 establece que el importe máximo de la prestación económica de la renta garantizada, teniendo también en cuenta la prestación complementaria de activación e inserción, será el 100% del indicador de IRSC en las unidades de un solo miembro, por lo tanto 664 euros<sup>57</sup>. Ésta cuantía es sensiblemente superior a la de la RMI, la cual de acuerdo con la Resolución EMO/496/2011, de 21 de enero, era de 423,70 euros.

En caso de que la unidad familiar del titular conste de dos miembros, de acuerdo con el art. 18.2, el importe mensual total, será del 150% del IRSC. Salvo que se trate de una unidad familiar monoparental que compatibilice la prestación con un trabajo a tiempo parcial, en cuyo caso el segundo miembro percibirá el importe de 100 euros (art. 18.2).

Cuando la unidad familiar conste de más de dos miembros, se incrementará el importe máximo mensual en 100 euros por miembro, hasta el quinto miembro (art. 18.3). El porcentaje de incremento en relación al IRSC es descendiente en función del número de miembros de la unidad familiar. El primer miembro percibe el 100% del IRSC; el segundo miembro incrementa la prestación en un 50% respecto del primero; el tercero, en un 15%; el cuarto en un 15% y el quinto en un 2%. En este aspecto, se mantiene el planteamiento del complemento por miembro adicional de la RMI, que también decrecía a medida que aumentaba el número de miembros adicionales<sup>58</sup>, respondiendo al concepto de economías de escala. Pese al mismo planteamiento, la cuantía por miembro adicional de la RGC es superior a la de la RMI, pues para el año 2011, se preveía un complemento

---

<sup>56</sup> Ballester, R., y Garriga, A. (2015). De la reforma de la renta mínima..., op. cit., p. 27

<sup>57</sup> La cuantía de 664 euros es la prevista en la Disposición transitoria tercera para el 1 de abril de 2020, fecha en la que finalizará el despliegue gradual de la prestación. A día de hoy, las unidades familiares de un solo miembro perciben el 80% del indicador de renta de suficiencia, 564 euros mensuales.

<sup>58</sup> El art.16.3 del Decreto 384/2011, de desarrollo de la Ley 10/1997, establece que se añadirán complementos mensuales de un mismo importe para el primer, segundo y tercer miembros adicionales, y otro importe para el resto de miembros.

adicional de 55,29 euros para el primer, segundo y tercer miembro adicional y 35,59 euro para el cuarto y siguientes<sup>59</sup>. Por otro lado, ambas congelan el incremento al llegar a un número determinado de miembros, en el caso de la RMI era el décimo, mientras que en la RGC, el quinto. Esta limitación, si bien es comprensible desde un punto de vista de equilibrio presupuestario, no deja de ser penalizador para las familias numerosas. En estos supuestos la correspondencia entre las cargas familiares y las prestaciones económicas resulta desproporcionada<sup>60</sup>.

## **6.2. Prestación complementaria de activación e inserción**

La prestación complementaria de activación e inserción tiene un importe mensual de 150 euros, modificable en la proporción que varíe el IRSC vigente (art. 18.4).

La prestación complementaria de activación e inserción es el único complemento previsto en la RGC. Desaparecen las previsiones de urgencia y resarcimiento y la cláusula abierta que había en los apartados a y f del art. 3 de la Ley 10/1997, de conformidad con este artículo, el Decreto 384/2011, de 30 de agosto, de desarrollo de la Ley 10/1997 estableció en su art. 16.4 un conjunto de ayudas complementarias<sup>61</sup>. Sin embargo pese a la inexistencia de complementos para supuestos concretos, la cuantía de la RGC sigue siendo superior a la RMI y a la media de las prestaciones parecidas del resto del Estado.

---

<sup>59</sup> Resolución EMO/496/2011, de 21 de enero, por el cual se fija el importe de la prestación económica básica de la renta mínima de inserción para el año 2011, así como de los complementos por miembro adicional de la unidad familiar y de las ayudas complementarias.

<sup>60</sup> Purcalla Bonilla, M. (dir.) (2006). *La renta mínima de inserción catalana...*, op. cit., p.195

<sup>61</sup> El art. 16.4 estableció las siguientes ayudas: a) Ayuda complementaria mensual por hijo o hija menor de 16 años por un importe del 75% de la cuantía abonada en concepto de primer miembro adicional de la unidad familiar. b) Ayuda complementaria mensual por hijo o hija con una disminución reconocida de al menos un 33%, por importe del 150% de la cuantía abonada en concepto de primer miembro adicional de la unidad familiar. c) Ayuda complementaria mensual a las familias monoparentales que no perciban pensión de alimentos, o que pese a percibirla, ésta sea igual o inferior a la prestación básica de la RMI. El importe de la ayuda será equivalente al 150% del cómputo del primer miembro adicional de la unidad familiar. d) Ayuda complementaria mensual para las personas solas con un grado de dependencia que no les permita la inserción laboral pero que no llegue al 65%. El importe será la prestación económica básica de la RMI dividida en 12 mensualidades. e) La parte proporcional diaria de la prestación económica básica, para atender desplazamientos y gastos extraordinarios en caso de hospitalización de un miembro de la unidad familiar, con un máximo de 30 días dentro del año natural, prorrogable excepcionalmente.

### 6.3. Despliegue gradual de la RGC

La cuantía de la prestación económica y el requisito de carencia de ingresos, tal como establece la Disposición Transitoria Tercera tendrá un desarrollo gradual desde la entrada en vigor de la Ley hasta la completa implantación el uno de abril de 2020. Por lo tanto, a cada uno de los periodos que se establece en la tabla siguiente será aplicable un umbral de pobreza y un importe determinados. El importe incluye la prestación básica y la prestación complementaria de activación e inserción.

Miembros de la unidad familiar	2017, 15 de septiembre		2018, 15 de septiembre		2019, 15 de septiembre		2020, 1 de abril	
	Importe	% IRSC	Importe	% IRSC	Importe	% IRSC	Importe	% IRSC
1	564	85%	604	91%	644	97%	664	100%
2	836	126%	896	135%	956	144%	996	150%
3	911	137%	971	146%	1.031	155%	1.096	165%
4	986	148%	1.046	157%	1.106	166%	1.196	180%
5	1.061	160%	1.121	169%	1.181	178%	1.208	182%

El importe total de la prestación económica de la RGC una vez desplegada íntegramente, no podrá ser ni superior al 182%, ni inferior al 10% del IRSC Catalunya vigente en cada momento. Por lo tanto, independientemente de los ingresos por trabajo a tiempo parcial o de las prestaciones a complementar, lo que perciba el titular no podrá ser inferior al 10% del IRSC. Por otro, se congela la cuantía de la prestación a partir del quinto miembro. Por lo tanto, las unidades familiares de más de cinco miembros, con independencia de cuantos sean, siempre percibirán un máximo del 182% del IRSC. Este límite a la cuantía de la prestación, si bien es comprensible considerando las limitaciones presupuestarias, resulta claramente penalizador para las familias numerosas.

#### **6.4. Financiación de la RGC**

La RGC se financiará a cargo de los presupuestos de la Generalitat, a parte de las aportaciones económicas que puedan hacer otras administraciones públicas (art. 17). La RGC se configura como un derecho subjetivo, por lo tanto, no está sujeta a límites presupuestarios por lo que la administración está obligada a hacer las aportaciones necesarias para garantizar la prestación a los beneficiarios. La Generalitat también debe hacerse cargo, mediante los departamentos competentes, del abono de la prestación económica básica y de la prestación complementaria de activación e inserción a los destinatarios; y del coste de los planes individuales de inserción sociolaboral.

Es necesario comentar que la RGC se dirige a un público mucho más amplio que su predecesora y pretende ofrecer unas prestaciones más cuantiosas. Estos dos elementos supondrán un coste mucho mayor para la Generalitat que la RMI, por lo que, se plantea la duda de si estos costes serán asumibles por la administración en el plazo previsto. Cabe tener en cuenta que las previsiones de la Generalitat sitúan el coste de la RGC en unos 600 millones de euros, frente a los 243 millones previstos para la RMI en los presupuestos para el año 2017<sup>62</sup>.

### **7. Dinámica**

Las solicitudes de prestación de la RGC pueden ser presentadas por el titular o una tercera persona que lo represente legalmente. Si se quiere percibir la prestación complementaria de activación e inserción laboral, deberá firmarse un compromiso de seguir el plan individual de inserción social y laboral (art. 25). La solicitud debe acompañarse de la documentación necesaria para justificar el cumplimiento de los requisitos, que no haya estado elaborada por otra administración o que no esté en poder de las administraciones (art. 28 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). El órgano de gestión deberá comprobar de oficio los

---

<sup>62</sup> EFE. (12 de julio de 2017). El Parlament aprueba por unanimidad la Renta Garantizada de Ciudadanía. *eldiario.es*.

datos y pedir la información necesaria para tramitar la solicitud y revisar el cumplimiento de los requisitos legalmente exigidos. Cuando solicita la prestación se debe determinar el grado de empleabilidad de todos los titulares y beneficiarios (art.9). La administración competente deberá dictar una resolución expresa denegando u otorgando la prestación en un plazo de cuatro meses. Transcurrido el plazo, el silencio administrativo es silencio positivo<sup>63</sup>.

El derecho de acceso a la RGC tiene efectos económicos desde la fecha de presentación de la solicitud<sup>64</sup>. El plan individual de activación y de inserción debe proponerse y acordarse en un plazo de tres meses a partir de la resolución de otorgamiento de la prestación económica (art. 26).

El solicitante podrá interponer un recurso de alzada contra las resoluciones de la administración, el cual se debe resolver en un plazo de tres meses. El silencio es negativo. Contra la resolución que pone fin a la vía administrativa cabe recurso contencioso administrativo (art. 27).

Una vez otorgado el derecho a la prestación, las personas tienen derecho a percibirla durante el tiempo que persista la situación de necesidad y se cumplan los requisitos (art. 10). El derecho a percibir la prestación se debe renovar cada dos años mediante una resolución de prórroga<sup>65</sup>. La prestación complementaria de activación e inserción se percibe desde el inicio del derecho a la renta y es objeto de revisión a los 12 meses. En caso de que la persona acceda a un puesto de

---

<sup>63</sup> La RGC mantiene el plazo de 4 meses establecido por la reforma del 2011 de la RMI, que duplicó el plazo inicial de dos meses. Sin embargo, se elimina el silencio negativo establecido por la misma reforma y se opta por el silencio positivo inicialmente previsto por la Ley 10/1997.

<sup>64</sup> Se adelantan los efectos económicos de la prestación en relación a la RMI. Antes de la reforma de 2011, tenía efectos a partir del primer día del mes siguiente a la fecha de entrada de la solicitud en el Registro de la Generalitat o a la fecha en que se completase toda la documentación necesaria para acreditar la concurrencia de los requisitos. Después la reforma, surtía efectos a partir de primer día del mes siguiente a la fecha de la resolución de reconocimiento del derecho a la prestación económica. A fin de evitar retrasos deliberados por parte de la administración se estableció un plazo de cuatro meses para resolver, transcurrido el cual, de reconocerse el acceso a la prestación, el derecho a percibir la prestación económica se retrotraería al primer día del mes siguiente al cumplimiento del plazo de cuatro meses.

<sup>65</sup> La RGC aumenta la duración de la prestación en 12 meses respecto a la RMI, que preveía una duración máxima de 12 meses prorrogables. Inicialmente, la RMI no establecía un límite de prórrogas, sin embargo, por razones de insuficiencia presupuestaria, la reforma del 2011 introdujo una limitación de 60 mensualidades acumuladas, límite que desaparece con la RGC.

trabajo a jornada completa, seguirá percibiendo la prestación complementaria durante seis meses.

### **7.1. Obligaciones de los destinatarios**

Los destinatarios de la prestación de la RGC tienen las siguientes obligaciones (art. 11): a) comunicar a las entidades gestoras, dentro del plazo de un mes desde que se produzcan, los cambios de situación patrimonial, personal o familiar que puedan modificar, suspender o extinguir la prestación económica. También se debe comunicar, en el mismo plazo, el cambio de residencia habitual; b) solicitar cualquier otra prestación económica, contributiva o no contributiva, a la que tengan derecho; c) no renunciar, voluntariamente, a otra prestación o ayuda que esté percibiendo en el momento de acceder al derecho a la RGC; d) facilitar la tarea a las personas que deban evaluar su situación, colaborar proporcionando los datos necesarios y responder a los requerimientos que realicen las administraciones competentes para acreditar que se sigue en la situación de necesidad que motivó la concesión de la prestación; e) Mantenerse inscritos en el Servicio de Ocupación de Catalunya y no rechazar una oferta de trabajo adecuada<sup>66</sup>; f) Residir de forma continuada y efectiva en Catalunya mientras se perciba la prestación<sup>67</sup>; g) Reintegrar la prestación en caso que se haya percibido indebidamente.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> A efectos de determinar el concepto de “oferta de trabajo adecuada” el art. 11.2.e) de la Ley 14/2017 hace una remisión a la LGSS, la que en su art. 301 establece que se entiende por colocación adecuada la profesión demandada por el trabajador y la que corresponda con su profesión habitual o cualquier otra que se ajuste a sus aptitudes físicas y formativas. Siempre se entiende como colocación adecuada la que coincida con la última actividad laboral ejercida, siempre que la duración haya sido igual o superior a tres meses. Trascurrido un año de percepción ininterrumpida de prestaciones, junto a las profesiones anteriores, también se consideran adecuadas otras que de acuerdo al criterio del SOC pueda ejercer el trabajador. El empleo se considera adecuado cuando se ofrezca en la localidad de residencia habitual del trabajador o en otra localidad situada en un radio de 30 km desde de ésta, salvo que el trabajador acredite que el tiempo mínimo por desplazamiento, de ida y vuelta, supera el 25% de la jornada diaria de trabajo, o que el coste del desplazamiento supera el 20% del salario mensual, o que el trabajador tenga posibilidades de alojamiento apropiado en el lugar de la nueva ocupación.

<sup>67</sup> No se computan como ausencias que interrumpen la continuidad de la residencia, las previamente comunicadas al órgano de seguimiento, que no superen un mes, en un período de 12 meses. Excepcionalmente, la ausencia puede alcanzar los dos meses, si es por enfermedad grave o

Los beneficiarios de la prestación complementaria de activación e inserción tienen un conjunto de obligaciones adicionales (art. 11.3):

- a) Firmar el compromiso de seguir, y cuando se lo ofrezcan, acordar, suscribir y cumplir el plan individual de inserción laboral o de inclusión social.
- b) Encontrarse disponibles para trabajar<sup>69</sup>, salvo en los siguientes casos:
  - Las personas que tienen reconocida una discapacidad con un grado igual o superior al 65%.
  - Las personas que, según el órgano de gestión y/o los servicios sociales municipales, no se hallan en situación de incorporarse al mercado de trabajo a corto o medio plazo.

Los titulares tienen la obligación de comunicar los cambios de circunstancias personales, económicas o patrimoniales de la unidad familiar. Éstas pueden comportar la disminución o el aumento de la prestación económica y de la prestación complementaria. Tal modificación en la prestación tiene efectos desde el primer día del mes siguiente al que se han producido las circunstancias que la motivan; se deberán retornar las cantidades percibidas indebidamente y se tiene derecho al abono de las diferencias pendientes (art. 12).

El órgano de gestión debe revisar cada dos años el cumplimiento de los requisitos, sin perjuicio de una supervisión permanente y les revisiones oportunas.

---

muerte de familiares. Las ausencias excepcionales deben ser comunicadas previamente al órgano de gestión, el cual deberá resolver en un plazo de 10 días. (art. 11.2.f)

<sup>68</sup> Si bien a grandes rasgos la RGC establece obligaciones parecidas a las previstas para la RMI, desaparecen de la Ley 14/2017 las obligaciones de aplicar las prestaciones a las finalidades correspondientes y de no mendigar ni inducir a ningún miembro de la unidad familiar a hacerlo (art. 7.a y h de la Ley 10/1997). La eliminación de estas dos obligaciones se debe, por un lado, al cambio de paradigma que supone la RGC respecto de la RMI como prestación menos condicionada; y por otro, al intento de eliminar de la ley los rasgos estigmatizantes.

<sup>69</sup> La disponibilidad para trabajar implica estar inscrito como demandante de empleo; no rechazar una oferta de trabajo adecuada y no causar baja voluntaria del trabajo ni solicitar la excedencia voluntaria.



## **7.2. La suspensión de la prestación**

La percepción de la RGC puede suspenderse por las siguientes causas (art. 13): a) por la obtención de un trabajo a jornada completa, pero se seguirá percibiendo la prestación complementaria de activación e inserción durante seis meses (art. 10.5); b) por la percepción temporal de ingresos económicos, no salariales, con un importe igual o superior al IRSC; c) por el incumplimiento injustificado de los requerimientos del órgano de gestión para comprobar el cumplimiento de los requisitos de acceso. En este caso la suspensión es de dos meses, tras los cuales se extingue el derecho si se persiste en el incumplimiento; d) por no haber solicitado cualquier otra prestación o ayuda económica, contributiva o no, a la que se tiene derecho.

La prestación complementaria se suspende por el incumplimiento de las obligaciones generales de los destinatarios de la prestación de la renta garantizada de ciudadanía establecidas en el art. 11 y por el incumplimiento del plan de inclusión social o de inserción laboral.

La suspensión tiene efectos a partir del primer día del mes siguiente en el que se dicta la resolución. Se mantiene mientras existen las circunstancias que la han provocado; si es por un plazo superior a 12 meses se extingue la prestación y se tiene derecho a volver a solicitarla. La percepción de la prestación se retoma al desaparecer las circunstancias que han motivado la suspensión y los efectos económicos se producen el primer día del mes siguiente al mes en que se ha solicitado retomarla.

En caso que el órgano de gestión tenga indicios fundamentados de la existencia de las causas de suspensión, puede acordar la suspensión cautelar de la prestación mientras se instruye el expediente de comprobación.

No se establece en la causa de suspensión de la RGC relativa a la obtención de un trabajo a jornada completa que los ingresos salariales que se perciban deban ser iguales o superiores a la prestación económica. Por lo tanto, independientemente de la cuantía se suspenderá la prestación. El matiz de que el importe sea igual o superior a la prestación sí que se establece para los ingresos no salariales. En este

aspecto, la RGC supone un paso atrás en relación a la RMI, ya que para la suspensión de la prestación se exigía que todos los ingresos económicos que percibiese cualquier miembro de la unidad familiar fuesen de cuantía igual o superior a la prestación.

En lo que concierne a la suspensión de la prestación económica por la obtención de un trabajo a jornada completa, aunque se mantenga la prestación complementaria de activación e inserción, sigue siendo un desincentivo al empleo en las unidades familiares amplias. Pues resulta más que probable que los ingresos salariales que obtenga la familia, incluso con el complemento de activación, sean inferiores a los que percibiría de prestación de la renta garantizada<sup>70</sup>. Este planteamiento cobra relevancia si se pone en relación la difícil empleabilidad de muchos perceptores de prestaciones asistenciales y el aumento de la precariedad laboral. Así las cosas, es muy posible que la persona que obtenga un empleo en el que perciba el SMI, que en una familia de cuatro miembros implicaría dejar de percibir 986 euros y pasar a cobrar 885,9 euros mensuales del SMI más el complemento de activación e inserción; que al agotarse el complemento tras seis meses pasarían a ser 735,90 euros mensuales.

Por otro lado, la Ley establece también como causa de suspensión de la prestación, la percepción temporal de ingresos económicos no salariales (art. 13.1.b). En esta causa llama la atención el término temporal, en especial porque la norma no establece en ningún momento el plazo al que atenerse para considerar unos ingresos como “temporales”. La RMI también preveía esta causa de suspensión y ni la ley ni el reglamento especificaron el contenido de temporal. El hecho que no se establezcan de forma precisa los plazos a apreciar permite una amplia discrecionalidad a los órganos gestores para aplicar la presente casusa.

---

<sup>70</sup> Ysàs Molinero, H. (2017). Alternativas de protección social de los trabajadores de edad..., op. cit., pp. 204 a 206

### **7.3. Causas de extinción**

El derecho a percibir la prestación se extingue por las siguientes causas (art. 14): a) la pérdida de cualquiera de los requisitos de acceso; b) el incumplimiento de las obligaciones del art. 11<sup>71</sup>; c) la no comunicación de los cambios de circunstancias personales, familiares o laborales que comporten la pérdida a percibir la prestación, debiéndose devolver las cantidades indebidamente percibidas<sup>72</sup>; d) el engaño en los datos proporcionados para acreditar el cumplimiento de los requisitos para acceder a la prestación o mantenerla; e) la muerte o ausencia no justificada del titular. En caso de muerte o ausencia por abandono de la familia, se revisará el expediente para traspasar la titularidad a otro miembro de la unidad familiar que cumpla los requisitos establecidos por la ley; f) la resolución judicial que comporta la privación de libertad de la persona titular. En el presente caso, se debe revisar la posibilidad de traspasar la titularidad de la prestación a otro miembro de la unidad familiar; g) el traslado de la residencia habitual fuera del territorio de Catalunya; h) la renuncia de la persona titular.

#### **7.3.1. Extinciones con relieve sancionador**

El incumplimiento de las obligaciones del art. 11 es una causa de extinción de la RGC a la que los arts. 14.2, 3 y 4 de la Ley asocian un conjunto penalizaciones. Por lo tanto, de incurrir en una de estas causas, no sólo se extingue la prestación de la RGC, sino que se establece una sanción que impide a la persona penalizada solicitar de nuevo la prestación hasta transcurrido un plazo determinado.

Los supuestos son los siguientes: a) de no comunicarse las variaciones de las circunstancias de la unidad familiar o no solicitarse otra prestación económica a la que tenga derecho, no se podrá solicitar de nuevo la prestación hasta transcurridos 12 meses; b) de incumplirse la obligación de mantenerse inscrito como demandante de empleo o no residir en Catalunya de forma continuada y efectiva

---

<sup>71</sup> El incumplimiento de las obligaciones generales con la RGC pasa a ser causa de extinción directamente, mientras que la RMI lo contemplaba como una causa de suspensión (art. 22) y sólo era causa de extinción en caso de incumplimiento reiterado (art. 24.1.e de la Ley 10/1997)

<sup>72</sup> La presente causa de extinción resulta redundante por cuanto es el incumplimiento de la obligación establecida en el art. 11.2.a) de la Ley 14/2017.

durante la percepción de la prestación, no se podrá solicitar la prestación hasta transcurridos 24 meses; c) de renunciar voluntariamente a otra prestación a la que se tiene derecho o si se dificultan las tareas de evaluación y colaboración, o se miente sobre la acreditación de los requisitos, no se podrá solicitar hasta pasados 36 meses<sup>73</sup>. Las cuantías percibidas indebidamente, se deberán reintegrar.

## **8. Compatibilidad y complementariedad**

### **8.1. Compatibilidad**

La renta garantizada de ciudadanía es una prestación que pretende ofrecer una última red de protección social, por lo que es subsidiaria de cualquier otra prestación o ingreso que pueda percibir el beneficiario. Sin embargo, es compatible y complementaria de las rentas del trabajo a tiempo parcial y de las ayudas, pensiones y prestaciones estatales<sup>74</sup>.

La RGC resulta compatible con las rentas del trabajo a tiempo parcial cuando los ingresos sean inferiores al IRSC vigente en cada momento. Tal como establece la Disposición Transitoria Cuarta, la compatibilidad de la prestación se producirá de forma gradual y progresiva, la cual finalizará con la generalización de la complementariedad con todas las rentas derivadas de contratos a tiempo parcial para todas las personas que no dispongan de unos ingresos suficientes para atender a las necesidades básicas de la vida, de acuerdo con el importe de la RGC. En estos supuestos, el importe de la renta garantizada será la diferencia entre las rentas del trabajo y el importe de la prestación en cada momento.

A partir de la entrada en vigor de la ley, la RGC es compatible con las rentas del trabajo a tiempo parcial, siempre que los ingresos sean inferiores al IRSC, en los siguientes supuestos:

---

<sup>73</sup> El engaño sobre la acreditación de los requisitos era el único supuesto en el que la RMI preveía una extinción de carácter sancionador, sin embargo, el período de sanción era muy inferior, pues se podía volver a solicitar la prestación transcurrido 12 meses desde la resolución del acuerdo de extinción (art. 24.1.c), frente a los 36 meses, previstos en el art. 14.4.

<sup>74</sup> Art. 21 de la Ley 21/2003, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico.

- a) Las familias monoparentales con hijos a cargo. En el presente supuesto, el importe de la RGC consiste en la diferencia entre las rentas del trabajo y el importe de la prestación. La segunda persona de la unidad familiar sólo tiene derecho a percibir en concepto de hijos a cargo entre 75 y 100 euros mensuales, de acuerdo con el despliegue gradual de las cuantías.
- b) Las personas que a la fecha de la entrada en vigor sean beneficiarias de la RMI y la estén compatibilizando con rentas de contratos de trabajo a tiempo parcial de acuerdo con lo establecido legalmente.
- c) Los perceptores de la RGC que obtengan un contrato de trabajo a tiempo parcial con unos ingresos inferiores al importe de la prestación. Se percibirá la diferencia entre las rentas del trabajo y la cuantía de la prestación durante un período de seis meses.

La compatibilidad de la RGC es mucho más limitada que la preveía inicialmente la RMI. La prestación económica de la RMI, de acuerdo con el art. 21.2 de la Ley 10/1997, era compatible con cualquier tipología de ingresos obtenidos por el titular u otros miembros de la unidad familiar. Esos ingresos se deducían, en cómputo anual, del importe de la prestación y se percibía la diferencia. Reglamentariamente, el art. 17.2 del Decreto 306/1998, de 1 de diciembre, estableció un conjunto de ingresos exentos de deducción. Sin embargo, tras la reforma de 2011, el régimen de compatibilidades se limitó sensiblemente. Empezaron a deducirse ingresos hasta entonces exentos y el miembro de la unidad familiar que percibía tales ingresos dejó de computar a efectos de complementos por miembro adicional o para las ayudas complementarias (art. 17.1 y 2 del Decreto 384/2011, de 30 de agosto).

Aunque la RGC prevé un régimen de compatibilidades más limitado que la RMI; la renta garantizada, en relación con los ingresos del trabajo, establece una compatibilidad más amplia que la prevista por otras rentas mínimas, ya que no se exige que el empleo sea fruto del plan de inserción sociolaboral. Resulta especialmente interesante la compatibilidad de la RGC con las rentas del trabajo a tiempo parcial si se tiene en cuenta que durante los años que han seguido a la crisis económica del 2008 se ha generalizado el fenómeno de los trabajadores

pobres. La devaluación de los salarios, el aumento del empleo a tiempo parcial (en especial entre la población femenina) y la precarización del empleo en general han supuesto el empobrecimiento progresivo de los trabajadores. Actualmente, disponer de un empleo no garantiza la subsistencia de la persona. Sin embargo, pese a que se anuncia una compatibilidad general con todas las rentas derivadas de contratos a tiempo parcial, ésta se restringe temporalmente sin indicarse plazo, por lo que a día de hoy quedan excluidas de la RGC muchas personas que pese a tener un empleo se hallan en situación de necesidad<sup>75</sup>.

## **8.2. Complementariedad**

Por otro lado, de acuerdo con el art. 21 de la Ley 12/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico, la RGC es complementaria de las ayudas, pensiones y prestaciones estatales, distinguiéndose dos supuestos:

- Los beneficiarios de una pensión no contributiva de invalidez o jubilación del sistema de la Seguridad Social tienen derecho a una prestación complementaria, siempre que cumplan los requisitos. La cuantía de la prestación es la derivada de la aplicación de las condiciones, circunstancias y cuantías establecidas en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 14/2017, y debe ser la necesaria para alcanzar la cuantía de la RGC vigente en cada momento, incluida la prestación complementaria de activación e inserción.
- Los beneficiarios de ayudas, prestaciones y pensiones distintas de las mencionadas anteriormente, siempre que su importe sea inferior al fijado por el umbral de ingresos para el acceso a la RGC y se cumplan el resto de requisitos legales. En tal supuesto, se recibirá un complemento económico de carácter subsidiario a la prestación que perciben, a fin de equiparar el importe al de la RGC, incluida la prestación complementaria de activación e inserción.

---

<sup>75</sup> Ysàs Molinero, H. (2017). Alternativas de protección social de los trabajadores de edad..., op. cit., pp. 204 a 206.

La prestación complementaria se extinguirá: al dejar de recibir la prestación que se complementa; cuando se pase a ser usuario de una prestación económica o un servicio de acogimiento residencial, sanitario o análogo, siempre que esté financiado públicamente, o se interné al titular en un centro penitenciario en régimen ordinario.

La complementariedad de la renta garantizada con las prestaciones no contributivas tiene especial relevancia si se tiene en cuenta que, para el año 2017, la Ley de PGE fijó la cuantía de las pensiones de jubilación e invalidez en 5.164,60 euros anuales (368,90 euros mensuales por 12 mensualidades ordinarias y dos extraordinarias). Una cuantía que muy inferior a la de la prestación económica de la renta garantizada y por lo tanto, muy alejada del IRSC.

En relación a la complementariedad de la RGC, debe tenerse en cuenta el mandato que hace el art. 47.d) de la Ley catalana 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres. Éste insta a los poderes públicos a impulsar las medidas necesarias, en el marco de la legislación de la RGC, para erradicar la pobreza en mujeres mayores, las principales de perceptoras de la pensión de jubilación no contributiva. De hecho, el año 2017, del total de perceptores en todo el Estado, el 76,55% eran mujeres; y en Catalunya, el 72,16%<sup>76</sup>. Dada la baja cuantía de la pensión, era a todas luces necesario eliminar el límite de edad de la RMI, pues se estaba impidiendo el acceso a la prestación un colectivo muy amplio en riesgo de exclusión y con poco medios para salir de la situación de riesgo. Por otro lado, la eliminación del límite de edad también permite acceder a la prestación de la RGC a las personas que pese tener 65 años o más no cumplen el resto de requisitos para tener acceso a la pensión de jubilación, quienes con la anterior regulación quedaban excluidas.

El carácter complementario de la RGC es un rasgo de las rentas mínimas, característica mencionada por el Tribunal Constitucional en la STC 239/2002, de 11 de diciembre, en los siguientes términos: “La característica más destacable de estos salarios o rentas mínimas de inserción, desde la perspectiva que aquí

---

<sup>76</sup> Instituto de Mayores y Servicios Sociales. (2017) *Perfil del pensionista de PNC. Diciembre de 2017*.

estamos examinando, es su compatibilidad con cualquier otro tipo de ingreso, incluidas las pensiones, siempre que a través de los mismos no se alcance el tope mínimo regulado en cada caso. De este modo, estas ayudas pueden ser recibidas como ayudas de "asistencia social", no incluidas en el sistema de la Seguridad Social, por personas que efectivamente perciban pensiones propias de este sistema, sin que hasta el día de hoy hayan sido objeto de impugnación ante este Tribunal<sup>77</sup>”.

El Tribunal Constitucional destacó que de acuerdo con el concepto de Estado social de Derecho (art. 1 CE), resultaba lógico que se atendiesen las necesidades de la población desde todas las habilitaciones posibles, las cuales se enlazan con específicos títulos competenciales atribuidos tanto al Estado como a las CCAA. En este sentido afirma que: “nada impediría desde la perspectiva de la legitimidad constitucional que las CCAA con competencia en materia de asistencia social otorgasen ayudas de esta naturaleza a colectivos de personas que, aun percibiendo prestaciones asistenciales del sistema de Seguridad Social, se encontraran en situación de necesidad, siempre que con dicho otorgamiento no se produzca una modificación o perturbación de dicho sistema o de su régimen económico<sup>78</sup>”.

La presente sentencia reconoció la complementariedad de las prestaciones de asistencia social con las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social. Sin embargo, no se pronunció sobre su compatibilidad con las de carácter contributivo. Por lo que, el hecho que la RGC no se limite a las prestaciones no contributivas puede dar lugar a conflictos competenciales<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de diciembre 239/2002, FJ 6.

<sup>78</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, de 11 de diciembre 239/2002, FJ 7.

<sup>79</sup> En esta línea, el año 2017 se presentó en el Parlamento de Navarra una proposición de ley foral, fruto de una ILP para el establecimiento de un complemento a las pensiones, contributivas o no contributivas, y la creación de un sistema propio de pensiones, protección y seguridad social que lo garantice. En relación al complemento de las pensiones, el Gobierno de Navarra establecería mediante los presupuestos públicos, para todos los pensionistas un complemento económico resultante de la diferencia entre la pensión que percibe y la cuantía de 1.080 euros mensuales, cantidad que se consideraba como ingresos mínimos para una vida digna. El complemento debía revalorizarse anualmente en función del IPC. Esta proposición de ley, a día de hoy no ha prosperado.



Por otro lado, la compatibilidad y el carácter complementario de la RGC responden al principio de suficiencia del art. 41 CE, al pretender garantizar la cobertura de las necesidades de los ciudadanos que no las vean cubiertas pese a hallarse dentro del ámbito de protección de la Seguridad Social.

## Conclusiones

Una vez desarrollados los distintos apartados del presente trabajo es necesario efectuar una síntesis de los aspectos más relevantes que en éste se exponen.

La Renta Garantizada de Ciudadanía constituye un cambio de paradigma en las rentas de inserción, especialmente en un plano conceptual, y en planteamiento general de las prestaciones de asistencia social autonómicas. Se configura como un derecho subjetivo no sujeto a límites presupuestarios, a fin de que sea un garantía de ingresos para todas las personas en situación de necesidad que cumplan los requisitos de la ley. Se intenta reducir el estigma asociado a prestaciones similares, mediante el uso de un vocabulario que intenta acercarla más a una medida de justicia social que a una prestación benéfica y la desaparición del requisito añadido en 2011 de hallarse en una situación agravada de exclusión social. Sin embargo, sigue exigiéndose como requisito una insuficiencia económica muy severa, por lo que resulta muy complejo que llegue a desaparecer la asociación de la prestación a situaciones de marginalidad.

La principal novedad de la RGC es el planteamiento inverso a la RMI; la RGC es una prestación económica que se puede complementar con prestaciones de carácter técnico que permitan a los destinatarios salir de la situación de necesidad y riesgo social en la que se hallan. La no obligatoriedad de seguir un plan de inserción da una mayor flexibilidad a la prestación y permite una respuesta más adecuada a los nuevos perfiles de beneficiario de las prestaciones asistenciales. Por otro lado, se mejora la cuantía de la prestación en relación a la RMI, pero se mantiene el mismo planteamiento de establecer un complemento por miembro adicional con un valor porcentual decreciente. Se mantiene también un límite de miembros computables, pasándose de los 10 previstos para la RMI a cinco. Este planteamiento, a mi parecer, resulta especialmente perjudicial para las familias numerosas, pues desaparece la correlación entre las necesidades de la unidad familiar y la cuantía de la prestación. Una mejora evidente respecto a la RMI es la eliminación del límite temporal. La RGC se prevé como un derecho a percibir una

prestación durante el tiempo que se acredite la situación de necesidad, sin establecerse un límite de prórrogas. Se plantea igual que su predecesora como la última red de protección social, por lo que es subsidiaria de todas las ayudas, subsidios, prestaciones o pensiones que pueda percibir el titular y beneficiarios. Sin perjuicio de que en relación a determinados ingresos cumpla una función complementaria.

El derecho a la RGC corresponde a todas las personas que cumplan los requisitos establecidos en la ley. Se mantienen los requisitos clásicos de estos instrumentos: la edad mínima de acceso, 23 años (18 años en supuestos excepcionales); el empadronamiento y residencia en la CA durante un período mínimo de 24 meses anteriores a la solicitud; y no disponer de medios económicos para atender las necesidades básicas, de acuerdo con el umbral de ingresos fijado por el IRSC. A grandes rasgos, parece que se dirige al mismo segmento de población que su predecesora. Sin embargo, desaparecen de la Ley 14/2017, de 20 de julio, dos requisitos que limitaban considerablemente las personas que podían acceder a la RMI: el límite de edad de 65 años y el requisito establecido por la reforma de 2011 de sufrir una dificultad social o de inserción laboral añadida. La eliminación de estos dos elementos permite acceder a la prestación a mayores de 65 años y a las personas en situación de necesidad pero con una trayectoria vital normalizada. Por lo tanto, se amplía considerablemente el número de personas que pueden ser beneficiarias de la prestación.

En la línea de acercar la prestación a las nuevas situaciones de pobreza, es necesario comentar el carácter compatible y complementario de la RGC. Por un lado, se prevé que en un futuro sea compatible con todas las rentas fruto de trabajos a tiempo parcial, lo cual resulta interesante porque se tiene en cuenta el fenómeno creciente de los trabajadores pobres. Sin embargo, no se establece un plazo en el que se generalice la compatibilidad, hecho que como comenta YSÀS MOLINERO (2017) tiene un impacto de género muy relevante, ya que la mayoría de puestos de trabajo a tiempo parcial están ocupados por mujeres; en el año 2016

era el 72%<sup>80</sup>. Situación a la que se suma el hecho de que son también las receptoras de los salarios más bajos<sup>81</sup>.

En relación a la complementariedad de la RGC es necesario destacar dos aspectos: en primer lugar, el carácter complementario de la prestación económica con las pensiones de carácter no contributivo de la Seguridad Social. Este punto tiene especial relevancia que la Ley 14/2017 elimine el límite de la edad que preveía la RMI, ya que permite a los pensionistas perceptores de la pensión de jubilación no contributiva complementar su escasa cuantía. Desde una perspectiva de género, esta medida resulta especialmente útil en la lucha contra pobreza de mujeres mayores, las principales receptoras de las pensiones de jubilación no contributivas. En segundo lugar, también se prevé la complementariedad general de todas las prestaciones contributivas de la Seguridad Social de cuantía inferior a la prestación de la IRSC. Este aspecto, si bien podría resultar beneficioso para los perceptores de prestaciones contributivas de escasa cuantía, incumple las condiciones establecidas para las prestaciones de asistencia social complementarias en la STC 239/2002, por lo que podría ser objeto de impugnación.

El principal defecto de la RGC es su escaso incentivo al trabajo. Aunque se prevé el mantenimiento de la prestación complementaria de activación e inserción durante seis meses cuando se consiga un empleo gracias al seguimiento del plan sociolaboral, es muy posible que esa persona acabe por cobrar un salario inferior a lo que percibía como prestación. Sin embargo, no creo que la raíz del problema se encuentre propiamente en la RGC, sino en el empleo precario. Me resulta sumamente preocupante que existan prestaciones de carácter asistencial previstas para situaciones que rozan la indigencia de cuantía superior a muchos salarios. Por lo tanto, creo que el principal desincentivo al trabajo es el propio mercado laboral.

---

<sup>80</sup> Encuesta de Población Activa (EPA)

<sup>81</sup> Ysàs Molinero, H. (2017). Alternativas de protección social de los trabajadores de edad..., *op. cit.*, pp. 189 a 214.

En un plano más general, considero necesario que se establezca un dialogo entre el Estado y las CCAA para determinar de forma clara los límites y el contenido de la Seguridad Social y la asistencia social, a fin de esclarecer el reparto competencial en materia de protección social y poder ofrecer una cobertura coordinada que cumpla con el principio de suficiencia del art. 41 CE. Aunque dada la coyuntura política no creo que sea un debate que se plantee en un futuro próximo.

Finalmente, tras esta exposición de algunos aspectos relevantes de la RGC, es necesario recordar que es un mecanismo muy nuevo, de hecho, a día de hoy, aún no se ha llevado a cabo el desarrollo reglamentario. Por lo tanto, todo lo expuesto con anterioridad son afirmaciones hechas a partir del análisis de la norma. Si bien, después de estudiar la Ley 14/2017, se puede afirmar que la RGC en varios aspectos supone un gran avance frente la RMI, muchos elementos sólo podrán valorarse una vez la RGC esté totalmente implementada.

## Bibliografía

Alarcón Caracuel, M. (1996). Hacia el Derecho de la protección social. En J. López López, *Seguridad Social y protección social: temas de actualidad* (pág. 11 a 34). Madrid: Marcial Pons.

Arriba, A. (2011). Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas: una visión conjunta de su evolución y alcance. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 2. 1 a 24.

Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3143300>  
Consulta: 24.4.2018.

Ballester, R., y Garriga, A. (2015). De la reforma de la renta mínima de inserción catalana a la renta garantizada de ciudadanía: ¿Un cambio de paradigma? *Revista de Economía, Crítica*.

Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5298033>  
Consulta: 21.3.2018

Campos Climent, V., Cardona Rubert, M., Saragossà i Saragossà, V., y Esteban Legarreta, R. (2014). Políticas de inclusión social y lucha contra la pobreza. En M. Cardona Rubert, y J. Cabeza Pereiro (Coords.), *Políticas sociolaborales* (pág. 539 a 578). Madrid: Civitas.

Eco, U. (1999). *Como se hace una tesis: Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura*. Barcelona: Editorial Gedisa.

EFE. (12 de julio de 2017). El Parlament aprueba por unanimidad la Renta Garantizada de Ciudadanía. *eldiario.es*.

Recuperado de: [https://www.eldiario.es/sociedad/Parlament-unanimidad-Renta-Garantizada-Ciudadania\\_0\\_664234567.html](https://www.eldiario.es/sociedad/Parlament-unanimidad-Renta-Garantizada-Ciudadania_0_664234567.html)  
Consulta: 5.5.2018

Esteban Legarreta, R. (2005) Els complements de pensions de viudetat. En: R. Esteban Legarreta y F. Pérez Amorós (Dirs.). *El marc català de relacions*

*laborals i de la protecció social. Vol II.* (p. 158 a 173) Barcelona: Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya (CTESC).

Gómez-Millán Herencia, M. (2017). El ingreso permanente de Alaska como forma de articular la renta básica universal e incondicionada. *RTSS. CEP, núm.407*, 83 a 116.

López López, J. (1993). *Marcos autonómicos de relaciones laborales y protección social*. Madrid: Marcial Pons.

Monereo Pérez, J.L. (2009). Competencias autonómicas en asistencia social y servicios sociales. *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social Vol. I* (100), 295 a 328

Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3082285>  
Consulta: 14.4.2018

Purcalla Bonilla, M. (Dir.), Moreno Gené, J., Uruizu Cavallé, À., y Romero Burillo, A. (2006). *La renda mínima de inserció catalana en el sistema de protecció social*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics.

Raventós Pañella, D., (2001) La Renta Básica: Introito. En D. Raventós Pañella (Coord.) *La Renta Básica: Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*. Barcelona: Ariel Ciencia política. p.21 a 45

Suárez Corujo, B. (2006). *La protección social en el Estado de las autonomías. Un exámen de los artículos 149.1.17.<sup>a</sup> y 148.1.20<sup>a</sup> ante los procesos de reforma estatutaria*. Madrid: Iustel.

Van Parijs P, (2001) Una renta básica para todos. En D. Raventós Pañella (Coord.) *La Renta Básica: por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*. Barcelona: Ariel Ciencia política.

Ysàs Molinero, H. (2017). Alternativas de protección social de los trabajadores de edad frente al desempleo o el empleo precario: ¿Perfección de las rentas mínimas o tránsito hacia la renta básica? *Documentación Laboral: Revista*

*de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, IV (112), 189 a 214.*

## **Legislación**

Constitución Española, Boletín Oficial del Estado, 311 (1978).

Decreto 306/1998, de 1 de diciembre, de desarrollo de la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción, Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, 2784 (1998).

Decreto 384/2011, de 30 de agosto, de desarrollo de la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción, Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, 5953 (2011)

Decreto de la Junta de Andalucía 284/1998, de 29 de diciembre, por el que se establecen ayudas económicas complementarias, de carácter extraordinario, a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas

Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción, Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, 2435 (1997).

Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía, Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, 7418 (2017).

Ley 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres, Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, 6919 (2015).

Ley 25/2002, de 25 de noviembre de medidas de apoyo al regreso de los catalanes emigrados y sus descendientes, y de segunda modificación de la Ley 18/1996, Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, 3776 (2002).

Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista, Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, 5123, (2008).

Ley 7/2011, del 27 de julio, de medidas fiscales i financieras, Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, 5931 (2011)



Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Catalunya, Boletín Oficial del Estado, 172 (2006).

Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, Boletín Oficial del Estado, 261 § 11724 (2015).

### **Jurisprudencia**

Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1986, de 9 de junio.

Sentencia del Tribunal Constitucional 239/2002, de 11 de diciembre.

Sentencia del Tribunal Constitucional 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 6.

Sentencia del Tribunal Constitucional 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4.

Sentencia del Tribunal Constitucional 124/1989, de 7 de julio, FJ 3.

Sentencia del Tribunal Constitucional 25/1983, de 7 de abril, FJ 4.

Sentencia del Tribunal Constitucional 57/1982, de 27 de junio, FJ 8.