

Ingreso Mínimo Vital:

¿es justo con la ~~juventud~~?



Ingreso mínimo vital: ¿es justo con la juventud?

Consejo de la Juventud de España



Ingreso mínimo vital: ¿es justo con la juventud?

Edición y dirección del proyecto:

Consejo de la Juventud de España

www.cje.org

info@cje.org

Calle de la Montera, 24, 6.º

28013 Madrid, España

Investigación y redacción:

Enrique Hernández Diez.

Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Extremadura.

Miguel Ángel Presno Linera.

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo.

Guzmán Fernández de Céspedes.

Técnico de investigación en la Universidad de Extremadura.

Diseño y maquetación:

Laura López, Ítaca-ASC.

1.ª edición: junio 2021

ÍNDICE

DOCUMENTO POLÍTICO 7

Introducción	8
El contexto de la juventud pre y post pandemia	10
Discriminación de las personas jóvenes en el IMV	12
La posible inconstitucionalidad del IMV	15
No dejar a nadie atrás	17
Conclusiones y propuestas	19

INFORME JURÍDICO 21

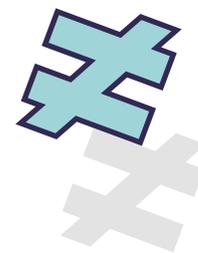
Introducción	22
La exigencia jurídica de igualdad y no discriminación	24
La exigencia constitucional de igualdad y la interdicción de la arbitrariedad	25
La exigencia jurídica de la no discriminación en las normas internacionales y europeas	26
La edad como circunstancia que, con carácter general, convierte el trato diferenciado en trato discriminatorio	29
La interpretación jurisprudencial favorable a la inclusión de la edad como circunstancia ínsita en las fórmulas abiertas de la prohibición de la discriminación	30
La incorporación explícita de la edad como circunstancia excluyente de la diferenciación en el Derecho de la Unión Europea	31
La exigencia de la justificación razonada para la diferenciación de trato en función de la edad	34
La específica prohibición de discriminación por razón de edad en el acceso a las prestaciones sociales de acuerdo con la Carta Social Europea	36
Las exigencias de la edad impuestas a las personas jóvenes para acceder al ingreso mínimo vital	39
La previsión normativa del IMV y su evolución textual relativa al acceso por razón de la edad	40
La influencia de las consideraciones del Defensor del Pueblo en las reformas textuales introducidas desde su aprobación	44
La inadmisibilidad de la diferenciación de trato por razón de la edad aún vigente en el acceso al ingreso mínimo vital	46
Establecimiento de otros rangos ilógicos y no justificados para el acceso al IMV entre la ciudadanía joven	50
El deber injusto de soportar situaciones de dependencia y convivencia familiar sin atender a la vulnerabilidad individual de cada persona joven	51
La exigencia de un proyecto emancipador temporalmente exitoso favorece a quienes hayan partido de una posición más ventajosa	53
La imposición sin excepciones de la búsqueda de empleo a los veintiocho años y medio ignora los proyectos de vida no lineales	54

Las previsiones etarias de las rentas mínimas autonómicas.....	56
De las ayudas condicionadas según la disponibilidad de crédito a la constitución de derechos públicos subjetivos: una evolución normativa marcada por las crisis	57
Las características comunes de los sistemas autonómicos de ingresos mínimos: la irrelevancia práctica del nomen iuris y la influencia recíproca con la regulación estatal.....	61
La edad ordinaria de acceso carece de fundamentación racional en todas las normas autonómicas.....	63
Las excepciones a la edad ordinaria de acceso presentan una notable disparidad de criterios y profundizan las diferencias territoriales entre jóvenes de la misma edad..	65
La salida o ruptura del domicilio familiar como circunstancia de excepción y no de habilitación	68
La violencia que provoca vulnerabilidad en el desarrollo vital puede ser de otros tipos y no solo de género.....	69
La formación reglada como excepción a la carga de la búsqueda activa de empleo sin discriminación por la edad	70
La insuficiencia del apoyo familiar como desencadenante de situaciones de vulnerabilidad agravadas por la menor edad	70
La deslegalización de la casuística individual y las remisiones reglamentarias.	71
Conclusiones	72



Documento político

La diferencia de trato en las condiciones
de acceso de las personas jóvenes al IMV



Introducción

La **pandemia** ha puesto en evidencia los problemas estructurales en cuanto al acceso a la vivienda o la calidad del empleo, y **ha agravado**, aún más, las situaciones de **desigualdad**.

Esto ha sido así para toda la población, pero los informes de impacto de la COVID-19 nos dicen que **las personas jóvenes constituimos uno de los sectores más afectados**, esto se ve claramente en la destrucción de los empleos temporales y precarios que son mayoritariamente ocupados por jóvenes. Así, **la tasa de paro joven ha subido fruto del impacto de la pandemia**.

Sin embargo, este hecho no se ve reflejado en el diseño de políticas públicas que se han puesto en marcha en este contexto, nos centraremos en el ingreso mínimo vital (IMV), una medida creada para paliar los efectos socioeconómicos de la pandemia y

que no está siendo capaz de cumplir con la máxima de

«no dejar a nadie atrás»

anunciada por el mismo Gobierno.



Según los datos del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) del mes de mayo se está abonando 260.206 prestaciones al mes. Con esta cifra se estima que supone un apoyo para las 682.808 personas beneficiarias que componen esos hogares, una cifra que, sin embargo, aún está lejos de los 850.000 hogares que se propuso el Gobierno. A mayo de 2021, el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) había recibido 1.329.945 solicitudes,

de las cuales se han denegado más de 740.000, un 60 % de las solicitadas, y otras 65.000 están en proceso de subsanación. Todas estas cifras evidencian lo que vienen denunciando muchas entidades de la sociedad civil o el mismo Defensor del Pueblo en su informe *Actuaciones ante la pandemia de covid-19*¹ de evaluación de las medidas en el contexto de pandemia, es necesario mejorar el acceso al IMV para evitar que la fractura social crezca. Sobre el **PERFIL DE LAS PERSONAS SOLICITANTES** nos encontramos que el 68% son mujeres y la edad media es de 44 años, que representan el 34% del total. Sobre el tipo de hogar, el 28 % de las personas beneficiarias son familias monoparentales y más del 60% de las unidades de convivencia están formadas por menores de edad.



Según la web del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones el **IMV** es:

El ingreso mínimo vital es una prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que viven solas o están integradas en una unidad de convivencia y carecen de recursos económicos básicos para cubrir sus necesidades básicas.²

Del párrafo anterior podemos determinar que el IMV es una medida que se basa en una prestación, una renta, a personas y familias para cubrir sus necesidades básicas, en un contexto marcado por el impacto de la COVID-19 en la economía.

En esta misma web podemos encontrar que es **la manera de aplicar un derecho subjetivo**, parte de la acción protectora de la Seguridad Social y que debería garantizar un ingreso para las personas más vulnerables.

El IMV viene a dar una solución a las dificultades económicas que muchas familias y personas viven a raíz de la crisis económica derivada del impacto de la COVID-19, también viene a garantizar una renta mínima con independencia a la comunidad autónoma en la que resida y las rentas que ya existían en los diferentes territorios. Son prestaciones diferentes, con requisitos distintos.

El IMV aún está en debate parlamentario, un año después de la publicación del mismo como Real Decreto el 1 de junio de 2020. En estos meses ha sufrido distintas modificaciones como la modificación de la edad de las personas beneficiarias, eliminando la exclusión de las mayores de 65 años. Esas modificaciones dan cuenta que el diseño de esta política pública no cumple con las necesidades sociales actuales, y su reforma debería tener en cuenta los sectores que están siendo excluidos, como las personas jóvenes y otros sectores vulnerables.

¹ https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/12/Documento_COVID-19.pdf

² <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/65850d68-8d06-4645-bde7-05374ee42ac7>



El contexto de la juventud pre y post pandemia

Las personas jóvenes en España hemos pagado sistemáticamente un precio mayor en cada crisis desde los años 80.

Desde entonces, **los cambios en el modelo productivo y las reformas en el ámbito laboral han generado un paro estructural que aumenta significativamente en cada crisis.** Además, podemos observar que cada vez cuesta más recuperar los niveles de empleo y de calidad en el empleo para la juventud.

La juventud ha sufrido las consecuencias socioeconómicas de esta crisis.

En este punto trataremos de mostrar con datos cómo la juventud ha sufrido las consecuencias socioeconómicas de esta crisis, y la necesidad de actuar, algo imprescindible si **no queremos volver a cometer los mismos errores que en la crisis de 2008: dejar a la juventud atrás.**

A nivel de pobreza juvenil, según la Tasa AROPE el 31,7 % de las personas entre 16 a 29 años viven en **RIESGO DE EXCLUSIÓN SOCIAL O POBREZA**, tal y como podemos observar en el último informe de pobreza de EAPN³. En este mismo documento encontramos la evolución desde 2008 y cómo la juventud ha pasado de tener unos datos parecidos al resto de tramos adultos, 22,8 %, a ser el colectivo de edad con mayor riesgo y superando por 5,5% a las personas de 45 a 64 años.

A **NIVEL LABORAL** el impacto de la pandemia ha sido mayor para las personas jóvenes, que ya sufrían problemas estructurales en el empleo como el paro, tasas de parcialidad y temporalidad elevadas, y nuevas formas de precarización como las prácticas o los «falsos autónomos».

³ https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe_AROPE_2020_Xg35pbM.pdf

Los datos de **PARO JUVENIL** se situaban en un 30 % en el segundo trimestre de 2020, el aumento fue el doble que, en resto de edades, un 4,8 % en el paro juvenil. Además, la inactividad⁴ también subió hasta situarse en una cifra récord, un 52,1 % entre las personas de 16 y 29 años. Esta subida escondió parte del crecimiento del paro ya que, entre la dificultad de buscar trabajo por la pandemia, la desmotivación y el miedo por la pandemia de muchas personas hizo que parte de la destrucción de empleo se fuera a la inactividad.

En cuanto a la **CALIDAD DEL EMPLEO** empezaremos con la temporalidad, que en el segundo semestre del 2020 bajó hasta situarse en un 52,1 %. Esta bajada, lejos de ser una buena noticia, tiene detrás la mayor destrucción de empleo temporal, dado que es más barato finalizar una relación laboral con este tipo de contratos. Cabe destacar que son las personas jóvenes quienes concentran en mayor medida la temporalidad y por lo tanto, las primeras en quedarse sin trabajo.

La juventud, que no era la destinataria típica de los ERTE, fue el colectivo de edad más afectado con un 29,6 %, frente a un 23,9% del resto de la población, esto se debe a que la juventud se concentra más en empleos que se vieron afectados y que no tenían opción al teletrabajo, como puede ser la hostelería y el comercio.

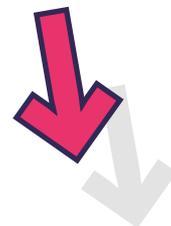
Respecto al **SALARIO**, las personas jóvenes han visto como se reducía en la última década, el salario medio en el segundo trimestre del 2020 era de 973 € mensuales netos, cuando en el cuarto trimestre de 2011, en plena crisis económica era de 1025,70 € mes. Este hecho es aún más grave cuando tenemos en cuenta que el Salario Mínimo Interprofesional (SMI) ha subido significativamente en los últimos años, medida que ha beneficiado sobre todo a las mujeres y a la juventud, lo que significa que en los últimos años se ha vivido una reducción de la capacidad adquisitiva de las personas jóvenes, pese a esta subida del SMI.



Todos estos datos laborales han hecho que la EMANCIPACIÓN RESIDENCIAL JUVENIL caiga de forma sostenida desde 2008, pasando de un 26 % al 17,3 % en el segundo trimestre del 2020. Este dato viene acompañado de la caída de más acusada desde 1988 y el peor dato desde 2001.

Este dato tan bajo de emancipación también es consecuencia de las políticas de vivienda de las últimas décadas que han generado una serie de problemas, el más reciente, una crecida de los precios del alquiler desorbitado, dificultando que una persona joven pueda emanciparse con normalidad. Si comparamos el precio medio de un alquiler en España, 904 € mes, con el salario medio, obtenemos que una persona joven debería destinar un 92,2 % de su salario en el alquiler de su vivienda. **Todo esto hace que la emancipación sea prácticamente imposible para la mayoría de la juventud.**

⁴ **Inactividad:** es aquella población a partir de 16 años que no están ni ocupadas, ni en paro. Suelen corresponderse en algunas de estas categorías: personas que se ocupan de su hogar, estudiantes, jubiladas o prejubiladas, otro tipo de pensión, que cuidan a familiares, incapacitadas, etc.



Discriminación de las personas jóvenes en el IMV

Tendría sentido que, siendo la juventud uno de los colectivos más afectados por la crisis derivada de la COVID-19, fuera uno de los colectivos prioritarios para la obtención del IMV. **Nada más lejos de la realidad.**

En el IMV encontramos requisitos que excluyen a las personas jóvenes. En ese sentido, el Defensor del Pueblo en su informe *Actuaciones ante la pandemia de covid-19*, concluye:

Ahora el requisito de vida independiente solo se exige a los menores de 30 años, pero los 12 meses en situación de alta, ya sean continuos o no, deben haberse contabilizado en los tres últimos años, lo que puede dificultar el acceso a la prestación de las personas más jóvenes.

También destaca que trasladó al Instituto Nacional de la Seguridad Social que se estaban produciendo discriminaciones «sin motivación alguna» para con las personas de entre 18 y 23 años:

El Defensor del Pueblo trasladó al INSS que **la norma, sin motivación alguna, dejaba al margen de la cobertura del ingreso mínimo vital a las unidades de convivencia en situación de vulnerabilidad económica**, que estuvieran compuestas por una persona—o más—mayor de 65 años y **por un adulto entre 18 y 23 años** con capacidad de obrar sin hijos menores o bajo su guarda con fines de adopción o acogimiento, incluso aunque en la unidad familiar también estuvieran incluidos otros menores. [...] El Defensor del Pueblo consideraba necesario que el INSS interpretara la excepción prevista en el artículo 5.2 del texto legal, entendiendo que en dichas unidades familiares también podían convivir **adultos entre 18 y 23 años plenamente capaces**, ya que ellos, aunque tuvieran capacidad de obrar ante la Administración pública al igual que los mayores de 65 años, **no estaban habilitados para solicitar el ingreso mínimo vital por razón de la edad mínima y máxima exigida en el Real Decreto-ley 20/2020 para presentar la solicitud**, salvo que tuvieran hijos o atribuida la guarda o acogimiento de menores. De otro modo, cabría considerar que el **texto legal podía incurrir en una situación de discriminación, prohibida por la Constitución, y en una vulneración del principio de igualdad jurídica.**

En la siguiente tabla podemos observar la diferencia entre los requisitos solicitados en función de los distintos rangos de edad.

Requisitos de acceso al IMV		
Menores de 23 años	23 a 30 años	30 años o más
<p>No tienen derecho a solicitar el IMV aunque cumplieran los requisitos exigidos, excepto las personas menores de 18 si son menores emancipadas.</p> <p>Excepciones: víctima de trata y/o violencia de género.</p>	Residencia legal y efectiva en España.	
Encontrarse en situación de vulnerabilidad		
	Haber vivido de manera emancipada durante los tres años previos a la solicitud.	Haber vivido de manera emancipada durante un año previo a la solicitud del IMV.
	Se exige haber cotizado a la Seguridad Social al menos doce meses .	No se exige mínimo de afiliación a la Seguridad Social.

La primera forma de discriminación es la exclusión de las personas de entre 18 a 23 años para poder recibir el IMV. Las personas adultas de esa edad están excluidas del IMV, a excepción de quienes fueron menores tuteladas o tutelados, o mujeres víctimas de la violencia de género o personas que han sufrido situaciones de trata. En esas edades existen pocas personas jóvenes emancipadas y con experiencia laboral, pero aun así es un colectivo que sufre una extrema precariedad con tasas de paro muy superiores al resto de la población.

Por otro lado, encontramos **requisitos específicos para las personas menores de 30 años que dificultan para la mayoría de las personas jóvenes poder recibir el IMV**, aunque cumplan con los requisitos que aplican al resto de la población. Además, como veremos a continuación, estos requisitos parecen negar la realidad que vivimos las personas jóvenes.

Las personas de entre 18 y 23 años no pueden acceder al IMV, salvo en algunas excepciones.

En primer lugar, se requiere **un año de cotización a la Seguridad Social**, algo complicado en la actualidad para la juventud, dado que sufren altas tasas de temporalidad, enlazando contratos por meses, semanas e incluso días. La calidad del empleo condiciona las cotizaciones a la Seguridad Social.

También hay que acreditar **tres años de emancipación**, teniendo en cuenta que la edad media de emancipación según Eurostat es de 29,5 años esto excluiría a la mayoría de la población joven. Es necesario tener en cuenta que, en muchas ocasiones, cuando las personas jóvenes consiguen emanciparse, no siempre constan en el contrato de alquiler ni cambian el padrón justo en ese momento, por lo que una persona puede llevar emancipado tres años, aunque no pueda demostrarlo, todo esto motivado precisamente por el clima de inestabilidad y precariedad laboral y la consiguiente imposibilidad de poder diseñar un proyecto vital con cierta estabilidad.



En el dictamen del que parte este informe ejecutivo podemos encontrar que en efecto no existe ni en la redacción del Real Decreto del IMV ni en sus posteriores modificaciones ningún tipo de razonamiento de la exclusión de las personas jóvenes menores de 23 años, ni los requisitos específicos para menores de 30 años, es decir no hay una motivación justificada de la discriminación en cuanto al acceso a las personas jóvenes al IMV.





La posible inconstitucionalidad del IMV

Tras la llamada de atención de Defensor del Pueblo sobre la **posible inconstitucionalidad del IMV**, en cuanto que «texto legal podía incurrir en una situación de discriminación» a las personas jóvenes a la hora de solicitar el IMV, desde el Consejo de la Juventud de España vimos la necesidad de investigar y por eso presentamos este dictamen realizado por Miguel Ángel Presno Linera, Enrique Hernández Díez y Guzmán Ferrández de Céspedes, que tiene como intención **dar argumentos jurídicos** que a continuación resumiremos:

✓ Exigencia jurídica de igualdad y no discriminación

El artículo 14 de la **CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA** encontramos que «**todos los españoles somos iguales ante la ley**», y que no se puede discriminar por ninguna razón. Además, encontramos este mismo contenido en distintos tratados internacionales firmados por el España, así como en el Título III de la **CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA**.

✓ La incorporación explícita de la edad como circunstancia excluyente de la diferenciación en el Derecho de la Unión Europea

Tal y como recoge el dictamen, la **CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA** (CDFUE) ha incorporado la **edad de manera expresa como circunstancia que excluye el trato discriminatorio** (y es vinculante para los Estados desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en diciembre de 2009). Así, el artículo 21 dispone que:

Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.

Al respecto existe jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) respecto a que «el principio de no discriminación por razón de la edad debe ser considerado un principio general del Derecho comunitario», en el asunto Mangold c.Helm, de 22 de noviembre de 2005.

En este sentido el Parlamento Europeo viene trabajando desde el 2008 en la propuesta de una Directiva del Consejo con la que pretende combatir las discriminaciones vinculadas a las causas que aparecen en su título en relación con el acceso a la «protección social». El informe también destaca que «**el facto edad es susceptible de provocar discriminación jurídicamente inaceptable**».

✓ La exigencia de la justificación razonada para la diferenciación de trato en función de la edad

Sobre la diferenciación de trato en función de la edad el dictamen recoge que «solo razones excepcionales, asentadas en fines legítimos de interés general, de forma proporcional, y justificadas de manera objetiva, pueden contemplar circunstancias específicas en las que la edad sea un criterio de diferenciación de trato a los ciudadanos». Y añade que «en tales supuestos la carga de demostrar el carácter justificado de la diferenciación recae sobre quien asume la defensa de la misma».

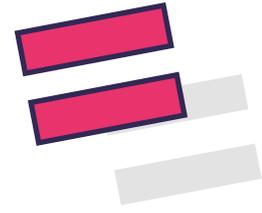
En este sentido, concluye que «una desigualdad de trato justificada en alguna de las circunstancias proscritas por el artículo 14 CE, resulta directamente inconstitucional por conculcar este último precepto» y que «excepcionalmente, sin embargo, el TC ha aceptado que tal desigualdad pueda preverse por el Legislador –y subsecuentemente ser aplicada por resoluciones administrativas y judiciales–, cuando su finalidad consista en revertir situaciones de una desigualdad material de oportunidades que afectan tradicionalmente a ciertos grupos de personas». Como se puede apreciar en lo anterior, **no puede existir discriminación, solo en casos excepcionales y en caso de existir la diferenciación debe ser justificada por los responsables de la norma**, en nuestro caso no se observa ni la justificación de la misma ni que su existencia se justifique en revertir desigualdades existentes, todo lo contrario, su propia existencia redundaría en acentuar la situación de desigualdad de las personas jóvenes.

✓ Las exigencias de la edad impuesta a las personas jóvenes para acceder al ingreso mínimo vital

En la normativa vigente (el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, reformado por el Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero) se han recogido diversas previsiones que imponen límites absolutos o relativos de acceso a las personas jóvenes para ser titulares del ingreso mínimo vital. La regulación dada ha renunciado a utilizar, como criterio principal para conferir la potestad de solicitar su concesión, la mayoría de edad general establecida por la Constitución en los dieciocho años (artículo 12 CE), ni ningún otro rango jurídico motivado. En su lugar, ha dispuesto la edad mínima ordinaria a los veintitrés años, sin justificarlo de ninguna forma, sujeta a unas pocas excepciones tasadas. Además, ha establecido una exigencia genérica distinta para las personas menores de treinta años también sin justificación, que no impone al resto de la ciudadanía, de la misma manera que ha contemplado cargas singulares a partir del cumplimiento de los veintiocho años a quienes sean titulares.

Tras las alertas del Defensor del Pueblo se han realizado cambios para facilitar el acceso a las personas mayores de sesenta y cinco años, pero no ha pasado lo mismo con las personas jóvenes, que «siguen sujetas a las exclusiones etarias mencionadas y en consecuencia, la norma debe ser analizada, en contraste con las prohibiciones de la discriminación por razón de la edad ya expuestas, para dilucidar la eventual antijuridicidad de estos requisitos etarios».

No dejar a nadie atrás



Las crisis siempre traen un aumento de la desigualdad, las personas con menos estabilidad en el empleo, que suelen coincidir con los salarios más bajos, son las primeras en ser despedidas o no renovadas, por lo que son las personas más vulnerables las más afectadas por los primeros efectos de las crisis. También debemos tener en cuenta que cómo se afrontan las crisis desde las administraciones públicas determina la calidad de vida de estas personas. En la anterior crisis se decidió por parte de los gestores políticos de ese momento dejarlas atrás, generando un aumento de la pobreza y la exclusión social de la que aún no se habían recuperado.

Cómo se afronte la salida de la crisis devenida de la COVID-19 determinará la vida de millones de personas.

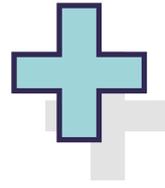
Cómo afrontamos la salida de esta crisis determinará la vida de millones de personas, en este sentido **valoramos positivamente el escudo social desplegado para hacer frente a la crisis devenida de la COVID-19 y la creación del IMV como herramienta de urgencia para no dejar a nadie atrás**, pero no está siendo ágil, ni garantista, ni se dirige al colectivo más golpeado: la juventud, por tanto no está cumpliendo con no dejar a nadie atrás, por ello, urge una revisión para que esta política pública sea realmente útil para quienes más la necesitan.

En ocasiones puede parecer que este IMV parte de la premisa que la ciudadanía quiere defraudar al Estado, ya hemos podido observar casos que, cumpliendo los requisitos se les ha denegado la prestación, y siendo esta una medida de urgencia, debería ser más garantista que, como es ahora misma, desconfiada.

Además, la exclusión de las personas menores de 23 y los requisitos específicos para el resto de la población joven parecen estar motivados por desconfianza, y partiendo del supuesto que jóvenes lo pudieran usar para emanciparse. Esto genera una **desigualdad inadmisibles en un estado del bienestar**, en este punto recordamos que no todas las personas jóvenes cuando se quedan en paro tiene la posibilidad de volver a casa de sus progenitores, hay muchísimas casuísticas como personas huérfanas, progenitores sin espacio en casa o incluso mala relación por distintos motivos, en algunos casos homofobia, transfobia o bifobia que hacen que volver a casa no sea una opción posible, todas estas personas se estarían quedando desprotegidas.

Por otro lado, tampoco se debería descuidar la vinculación que se estaría produciendo en las comunidades autónomas con las prestaciones de carácter autonómico, de tal manera que en varias de ellas para poder solicitar dichas ayudas habría que solicitar previamente el IMV y solo en caso de ser denegado podrían acceder a solicitar la prestación autonómica. De lo anterior se deriva también una **necesidad de armonizar los sistemas de protección con el fin de garantizar que el sistema de protección social cumpla realmente con las necesidades de la población vulnerable**, especialmente en este contexto de emergencia social y no tengan los sectores más empobrecidos y al borde de la exclusión social que enfrentarse a un laberinto burocrático incapaz de responder de forma eficaz y eficiente en el momento de necesidad.





Conclusiones y propuestas

Para que el IMV cumpla sus propios objetivos es necesario modificar distintos aspectos. Tal y como se ha relatado en la introducción de este documento, del objetivo de 850.00 familias receptoras del IMV, sólo ha llegado a 260.000. Ante esta realidad aun nos cuesta más entender la exclusión de facto de la mayoría de las personas jóvenes, que como ya hemos visto y repiten los informes, son unas de las que están sufriendo en mayor medida las consecuencias de la crisis derivada de la COVID-19.

Es por esto por lo que **desde el Consejo de la Juventud de España planteamos las siguientes enmiendas al Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital** y que se encuentran desarrolladas en el documento anexo:

1

Ampliación de la edad que da derecho a ser persona beneficiaria del ingreso mínimo vital desde los 23 años actuales a los 18 años.

La eliminación de la exclusión del IMV de los menores de 23 años es algo totalmente imprescindible para garantizar que las personas jóvenes comprendidas en esas edades puedan tener un ingreso que, lejos de alejarlos de la pobreza, puede ayudarle a paliar en parte muchas de sus problemáticas más urgentes.

2

Equiparación de los requisitos de acceso al ingreso mínimo vital de las personas menores de 30 años a los requisitos de las personas mayores de 30 años.

También reivindicamos la eliminación de diferencias de requisitos específicos para las personas jóvenes, la cotización a la Seguridad Social y la reducción los tres años de emancipación a uno como el resto de la población, la justificación de esta solicitud se sustenta en las dificultades para emanciparse que tiene la población joven derivadas principalmente de dos factores que tienen que ver con las condiciones del mercado laboral, es decir la calidad del empleo y las condiciones de acceso a la vivienda.

3

Excepción de pagos de precios públicos por servicios académicos post obligatorios.

Respecto a esta medida que consideramos positiva y que está recogida en la disposición transitoria quinta, solicitamos su incorporación dentro del capítulo tercero, siento una acción protectora, de tal forma que esta medida se extienda mientras las personas sean beneficiarias del IMV, y que no debe limitarse a los estudios universitarios, por lo que solicitamos su ampliación al resto de estudios post obligatorios.

Por lo tanto, proponemos estas tres modificaciones, que ya hemos presentado como enmienda al Real Decreto gracias a Compromís, miembros del grupo Plural. Las dos primeras propuestas coinciden, como hemos explicado antes, con una alerta que realizó el Defensor del Pueblo⁶ señalando la posible inconstitucionalidad de la discriminación por edad en el IMV.

Así mismo, tal y como concluye el dictamen destacamos la inexistencia de razonamientos de tratamiento diferenciado por la edad en cuanto al acceso al IMV, y al no existir esta motivación entendemos que se debe aprovechar el proceso de tramitación de enmiendas en el Congreso de los Diputados para mejorar subsanar lo que señalamos anteriormente y mejorar la accesibilidad a la medida, con el fin que garantice que la juventud pueda acceder a ella en igualdad de condiciones que el resto de la población.

Finalmente, recordamos que **la juventud no se había recuperado aún de la anterior crisis cuando llegó la pandemia**, y que es deber de los poderes públicos actuar para evitar no sólo el empobrecimiento generalizado derivado de la falta de oportunidades sino la pérdida de expectativas vitales que estamos viendo con efectos en el deterioro de la salud mental o la emigración como alternativa para poder desarrollar los proyectos vitales con dignidad.

Desde el Consejo de la Juventud de España instamos a las administraciones a trabajar para que las personas jóvenes de este país tengan una vida digna, y que las políticas sean realmente inclusivas para que no dejen a nadie atrás.



Informe jurídico

Informe para el Consejo de la Juventud de España sobre la discriminación por razón de la edad de las personas jóvenes en el acceso al ingreso mínimo vital, aprobado por el Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo



Introducción

El **1 de junio de 2020**, el Boletín Oficial del Estado publicó el **Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital**. El 12 de junio de 2020 se publicó por el mismo cauce la Resolución de 10 de junio de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del correspondiente Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley. **El objetivo de la disposición, desde su promulgación, ha sido la creación de un mecanismo que asegure «un determinado nivel de renta a todos los hogares en situación de vulnerabilidad con independencia del lugar de residencia»**, para hacer frente a «la situación de pobreza y desigualdad existente en España y el incremento de la vulnerabilidad económica y social ocasionado por la COVID-19». Las posteriores reformas han perseguido mejorar la eficacia de la norma al servicio de la finalidad expuesta. El texto original de la disposición ha sido reformado por los Reales Decretos-leyes 25/2020, de 3 de julio, 28/2020, de 22 de septiembre, 30/2020, de 29 de septiembre, 35/2020, de 22 de diciembre, y 3/2021, de 2 de febrero.

En la **Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales**, el **26 de noviembre de 2020**, el titular de esta institución dio traslado de sus actuaciones durante la primera etapa de la pandemia de la COVID-19, indicando, entre otros extremos, su **disconformidad con la exclusión no motivada de determinadas unidades de convivencia formadas por personas etariamente en el IMV**, y sin suficiente margen de excepción, de mayores de sesenta y cinco años y adultos de entre dieciocho y veintitrés años. Algunas de las reformas posteriores han tratado de corregir, precisamente, algunas de las situaciones advertidas por el Defensor del Pueblo.



Sin embargo, la norma continúa excluyendo la capacidad para solicitar y ser titulares del IMV, de forma amplia y no justificada, a las personas adultas de entre dieciocho y veintitrés años, al mismo tiempo que plantea exigencias no motivadas solo a las personas solicitantes menores de treinta años, y otras a partir de los veintiocho años.

La regulación del IMV se distancia de buena parte de la experiencia jurídica de las rentas mínimas autonómicas, que han habilitado mecanismos que flexibilizan el acceso de las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad a estos instrumentos, con independencia de su edad. La falta de motivación de la exclusión genérica y la falta de fórmulas que atiendan realidades excepcionales son indicio, para el Consejo de la Juventud de España, de una **discriminación antijurídica por razón de la edad**.



La presidenta del Consejo de la Juventud de España nos requiere para que emitamos nuestra opinión en Derecho a propósito de las exigencias contenidas en la regulación del ingreso mínimo vital (IMV) referidas a la edad de las personas potencialmente titulares y, en particular, sobre la eventual existencia de una discriminación injustificada e irrazonable contra las personas jóvenes por razón de su edad.

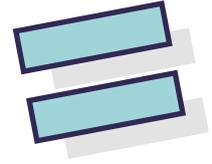
Con el objetivo de dar respuesta a esta solicitud, desarrollamos un análisis que pone de relieve, en primer lugar, el alcance de la exigencia jurídica de igualdad y no discriminación en el ordenamiento jurídico español. En segundo lugar, sostenemos el papel de la edad como una circunstancia que, con carácter general, convierte el trato diferenciado en trato discriminatorio, para, en tercer lugar, subrayar la exigencia de la justificación razonada para la diferenciación de trato en función de la edad. En cuarto lugar, recordamos la específica prohibición de la discriminación por razón de la edad en el acceso a las prestaciones sociales, de acuerdo con la Carta Social Europea. En quinto lugar, reflejamos el contraste de las distintas exigencias de la edad impuestas sobre las personas jóvenes de manera no justificada y su inadmisibilidad jurídica. En sexto lugar, ilustramos los puntos de convergencia y divergencia entre la normativa del IMV y las rentas mínimas autonómicas, a propósito de las limitaciones impuestas a las personas jóvenes para su disfrute por razón de su edad. Finalmente, concluimos que deben derogarse las exigencias relativas a la mera edad que impiden el acceso al ingreso mínimo vital con independencia de la situación individual de vulnerabilidad real.



ENRIQUE HERNÁNDEZ DIEZ
PROFESOR DE DERECHO
ADMINISTRATIVO DE LA UNIVERSIDAD
DE EXTREMADURA.

MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA
CATEDRÁTICO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD
DE OVIEDO.

GUZMÁN FERNÁNDEZ DE CÉSPEDES
TÉCNICO DE INVESTIGACIÓN EN LA
UNIVERSIDAD DE EXTREMADURA.



La exigencia jurídica de igualdad y no discriminación

El principio jurídico de igualdad exige que las normas no discriminen entre la ciudadanía de forma injustificada e irrazonable. Es un principio recogido en la Constitución española de 1978 (CE) y en multitud de tratados internacionales ratificados por España, así como por la pertenencia de este Estado a la Unión Europea y la consiguiente vinculación con su acervo jurídico.



La exigencia constitucional de igualdad y la interdicción de la arbitrariedad

Es bien sabido que, conforme al **ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA** (CE), «**Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social**». La igualdad se configura también como un valor superior del ordenamiento (artículo 1.1); fundamenta la remoción de obstáculos que la dificulten (9.2); inspira el sistema tributario (31.1) y es incluida en diversos derechos, bien de manera explícita –como el acceso a cargos públicos (23.2), los derechos de los cónyuges (32.1) o los derechos de los hijos (39.2)–, bien de forma implícita –igualdad de derechos en las distintas partes del territorio (artículos 138.2 y 139.1)–.¹

Por otra parte, la misma Constitución prevé, en su **ARTÍCULO 9.3**, la **expresa prohibición de la arbitrariedad**. El proceder arbitrario es aquel contrario a la justicia y al ordenamiento jurídico, dictado solo por una voluntad de su autor (cualquier poder público), sin un razonamiento suficiente y sin explicación de las razones en que se basa, o careciendo estas de cualquier fundamento serio, por ser manifiestamente incoherentes, por conducir a resultados absurdos o por no considerar otras opciones más favorables a los fines legítimos perseguidos (vid. las SSTC 181/2000, de 29 de junio; 155/2002, de 22 de julio; y 217/2002, de 25 de noviembre).

El propio Tribunal Constitucional español ha aclarado que un acto del Poder Legislativo «se revela arbitrario [...] cuando engendra desigualdad», entendida esta como aquella que puede trascender incluso la protegida por la interdicción de la discriminación del artículo 14 CE, por contravenir las exigencias que el artículo 9.2 CE impone, «a fin de promover la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra», aun cuando se pretenda sostener «una política legislativa que no puede reducirse a la pura igualdad ante la Ley» (STC 27/1981, de 20 de julio). En esta arbitrariedad puede incurrir el Legislador «si la norma impugnada careciera de toda explicación racional» (STC 108/1986, de 29 de julio).

¹ Sobre estas cuestiones pueden verse, con carácter general, los siguientes trabajos: AA. VV., *El principio de igualdad en la Constitución Española, XI Jornadas de Estudio*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, Madrid, 1991; AA. VV., *Estudios interdisciplinarios sobre igualdad*, 2.ª ed., Iustel, Madrid, 2011; Balaguer Callejón, M. L., *Igualdad y Constitución española*, Tecnos, Madrid, 2010; BAÑO LEÓN, J. M., «La igualdad como derecho público subjetivo», *Revista de Administración Pública*, n.º 114, 1987; GAVARA DE CARA, J. C., *El término de comparación en la aplicación del principio de igualdad*, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2005; GIMÉNEZ GLUCK, D., *Juicio de igualdad y Tribunal Constitucional*, Bosch, Barcelona, 2004; GONZÁLEZ BEILFUS, M., *Tribunal Constitucional y reparación de la discriminación normativa*, CEPC, Madrid, 2000; JIMÉNEZ CAMPO, J., «La igualdad jurídica como límite al legislador», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 9, 1983, págs. 71-114; OLLERO TASSARA, A., «La igualdad en la aplicación de la Ley en la doctrina del Tribunal Constitucional», *Estudios de Derecho Judicial*, n.º 87, 2006; PRESNO LINERA, M. A., «¿Ha sido España país para viejos durante la emergencia sanitaria de COVID-19?», *IgualdadES*, n.º 3, 2020, págs. 275-312; REY MARTÍNEZ, F., «El principio de igualdad en el contexto de la crisis del Estado social: diez problemas actuales», *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, Oviedo, 2014, págs. 289-312; REY MARTÍNEZ, F., «Igualdad y prohibición de discriminación: de 1978 a 2018», *Revista de derecho político*, n.º 100, 2017 (Ejemplar dedicado a: Monográfico con motivo del XL aniversario de la Constitución Española (I)), págs. 125-171; y RODRIGUES CANOTILHO, M., *El principio de igualdad en el Derecho Constitucional europeo*, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2017.

La exigencia jurídica de la no discriminación en las normas internacionales y europeas

Por lo que respecta a los tratados internacionales sobre derechos, con valor interpretativo ex artículo 10.2 CE, cabe recordar, en primer lugar, que el **CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS** (CEDH) proclama, en su **ARTÍCULO 14**, lo siguiente:

El disfrute de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.

Además, y trascendiendo a los derechos reconocidos en el CEDH, el **PROTOCOLO ADICIONAL NÚMERO 12** al Convenio, de 4 de noviembre de 2000 (y en vigor desde el 1 de abril de 2005), prevé, en su **ARTÍCULO 1**, que:

1. El disfrute de todo derecho previsto por ley ha de ser asegurado sin discriminación alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.
2. Nadie puede ser objeto de discriminación por parte de una autoridad pública, cualquiera que sea ésta, que pretenda justificarse especialmente en los motivos mencionados en el párrafo 1.

La lista de motivos de discriminación que menciona este precepto del Protocolo es idéntica a la del artículo 14 porque se prefirió esta opción a la de mencionar nuevos supuestos (discapacidad física y mental, edad u orientación sexual, por ejemplo) por considerar que era jurídicamente innecesaria, dado que la lista no es un catálogo exhaustivo y omnicompreensivo. En particular, se adujo que la inclusión de menciones adicionales podría propiciar una interpretación que amparara discriminaciones basadas en motivos no reflejados.

Es evidente que, siempre que se esté en presencia de alguna de las circunstancias previstas de forma expresa en dichos preceptos (sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas, etc.), únicamente razones muy fundadas pueden conducir a que se estime que el trato diferenciado es compatible con la garantía de no discriminación (entre otros muchos del TEDH, asunto Gaygusuz c. Austria, de 23 de mayo de 1996).

Existen también prohibiciones específicas de discriminación en el ámbito laboral (Carta Social Europea), lingüístico (Carta Europea de las lenguas regionales o minoritarias) y matrimonial (artículo 5 del Protocolo Adicional número 7). Este conjunto normativo persigue un grado similar de protección al de otros instrumentos, como el artículo 7 de la **DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS**², el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³ o el Título III de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículos 20 a 23)⁴.

Todas estas disposiciones han de ser tenidas en cuenta por los tribunales nacionales para interpretar sus propias normas antidiscriminatorias. Por ejemplo, la sentencia del **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL** (STC) 41/2006, de 13 de febrero, declara (FJ 3):

(P)uede citarse a modo de ejemplo que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al analizar el alcance del artículo 14 del CEDH ha destacado que la orientación sexual es una noción que se contempla, sin duda, en dicho artículo, señalando que la lista que encierra el precepto tiene un carácter indicativo y no limitativo (Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos -STEDH- de 21 de diciembre de 1999, caso Salgueiro Da Silva Mouta c. Portugal).

Ahora bien, ninguna de estas previsiones prohíbe cualquier trato diferenciado. En palabras del mismo Tribunal Constitucional (STC 63/2011, de 16 de mayo, FJ 3), lo que prohíben es que se introduzca «una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca y posea una justificación objetiva y razonable para ello, pues, como regla general, el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas y, en consecuencia, veda la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable. Lo que prohíbe el principio de igualdad son, en suma, las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según criterios o juicios de valor generalmente aceptados».

Se prohíben tratos diferenciados entre situaciones iguales.

² «Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.»

³ «Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.»

⁴ «Artículo 20. Igualdad ante la ley. Todas las personas son iguales ante la ley.

Artículo 21. No discriminación. 1. Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual. 2. Se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación de los Tratados y sin perjuicio de sus disposiciones particulares.

Artículo 22. Diversidad cultural, religiosa y lingüística. La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística.

Artículo 23. Igualdad entre mujeres y hombres. La igualdad entre mujeres y hombres deberá garantizarse en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución. El principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que supongan ventajas concretas en favor del sexo menos representado.»

Esta línea interpretativa coincide con lo ya dicho por el **TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS** (TEDH). En tal sentido, **una diferencia es discriminatoria si carece de justificación objetiva y razonable**, es decir, si no persigue un fin legítimo o si no existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin perseguido (asunto *Abdulaziz, Cabales y Balkandali c. Reino Unido*, de 28 de mayo de 1985).

➔ **Y para esclarecer si existe, o no, trato discriminatorio habrá que determinar:**
a) Si nos encontramos ante situaciones comparables; b) si la distinción entre una y otra situación tiene una justificación objetiva y razonable, un fin legítimo, y c) si existe una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.

El TEDH ha sido más exigente a la hora de admitir la proporcionalidad de las medidas cuando afectan a los que se pueden considerar como principios jurídicos comunes al ámbito del CEDH, es decir, teniendo en cuenta «la presencia o ausencia de un denominador común a los sistemas jurídicos de los Estados parte» (asunto *Rasmussen c. Dinamarca*, de 28 de noviembre de 1984); por ejemplo, esta pauta ha provocado el rechazo de las diferencias de trato entre hijos matrimoniales y extramatrimoniales (*Marckx c. Bélgica*, de 13 de junio de 1979), sobre la edad para consentir las relaciones sexuales (L. y V. c. Austria, de 9 de enero de 2003), sobre el reagrupamiento familiar de los extranjeros (*Abdulaziz, Cabales y Balkandali c. Reino Unido*, ya citado), prestaciones diferenciadas para hombres y mujeres casados (asunto *Wessels-Bergervoet c. Países Bajos*, de 4 de junio de 2002), la atribución de la custodia de los hijos atendiendo a la religión de los progenitores (*Hoffman c. Austria*) o a su orientación sexual (caso *Salgueiro Da Silva Mouta c. Portugal*, ya mencionado).

La edad como circunstancia que, con carácter general, convierte el trato diferenciado en trato discriminatorio



Como se puede deducir de lo expuesto hasta ahora, la **edad** no viene contemplada de manera expresa ni en la Constitución española ni en el Convenio Europeo de Derechos Humanos como una circunstancia que excluya la discriminación. Ello no es obstáculo para que la jurisprudencia haya contemplado, de forma explícita, que este factor **está ínsito en la interdicción de la discriminación**. Además, existen otras normas y propuestas normativas que refuerzan esta interpretación de forma imperativa.

La interpretación jurisprudencial favorable a la inclusión de la edad como circunstancia ínsita en las fórmulas abiertas de la prohibición de la discriminación

La falta de inclusión expresa del factor de la edad como circunstancia que prohíba la discriminación no impide considerarla como parte de los preceptos de los cuerpos normativos (CE y CEDH, por ejemplo) que prohíben el trato discriminatorio, pues esa falta de mención no implica exclusión. Al respecto, y en palabras del **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL** (STC 63/2011, de 16 de mayo, FJ 3):

(P)or lo que se refiere en concreto a la edad como factor de discriminación, este Tribunal la ha considerado una de las condiciones o circunstancias incluidas en la fórmula abierta con la que se cierra la regla de prohibición de discriminación establecida en el art. 14 CE, con la consecuencia de someter su utilización por el legislador como factor de diferenciación al canon de constitucionalidad más estricto.

El propio TC ya había dicho mucho tiempo atrás (STC 69/1991, de 8 de abril, FJ 4) que:

(L)a edad es, naturalmente, una circunstancia personal y como tal no puede ser razón para discriminación alguna, [...] *la prohibición contenida en el art. 14 de nuestra Constitución no puede ser entendida sin embargo de modo tan rígido que las circunstancias personales no puedan ser tomadas nunca en consideración por el autor de la norma o por quien la interpreta, cuando tales circunstancias son relevantes para la finalidad legítima, y en sí misma no discriminatoria, que la norma persigue.* [Las cursivas son nuestras.]

Con más antelación todavía, la **consideración de la edad como factor de discriminación** del artículo 14 CE fue reconocida en la STC 75/1983, de 3 de agosto (FJ 3), donde se dijo que:

(L)a edad no es de las circunstancias enunciadas normativamente en el art. 14, pero no ha de verse aquí una intención tipificadora cerrada que excluya cualquiera otra de las precisadas en el texto legal, pues en la fórmula del indicado precepto se alude a cualquier otra condición o circunstancia personal o social, carácter de circunstancia personal que debe predicarse de la edad [...].

Por su parte, el TEDH «ha reconocido que la edad puede constituir “otra condición” a los efectos del artículo 14 del Convenio» (casos *Schwizgebel contra Suiza*, de 10 junio 2010, §§ 84 y 85, y *British Gurkha Welfare Society y otros contra Reino Unido*, de 15 de septiembre de 2016, § 88).

Más adelante, ese mismo tribunal ha insistido —caso *Carvalho Pinto de Sousa Morais contra Portugal*, de 25 de julio de 2017—, que la edad y el sexo del demandante parecen haber sido factores decisivos en la decisión final, introduciendo una diferencia de trato basada en esos motivos (§ 53) y, por tanto, injustificada. Y en el asunto *D. contra Rumania*, de 29

enero de 2019, el Tribunal consideró que, a falta de cualquier justificación razonable, la desestimación de unas pretensiones de indemnización de los demandantes, por el solo hecho de que no sufrieron tanto como sus hermanos mayores debido a su corta edad, constituyó discriminación y, en consecuencia, declaró que se había causado una violación del artículo 14 del Convenio en relación con el artículo 1 del Protocolo número 1 del mismo Convenio.

La incorporación explícita de la edad como circunstancia excluyente de la diferenciación en el Derecho de la Unión Europea

Si hubiera alguna duda respecto de lo antedicho, **la CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA (CDFUE) ha incorporado la edad de manera expresa como circunstancia que excluye el trato discriminatorio (y es vinculante para los Estados desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en diciembre de 2009).** Así, el artículo 21 dispone que:

(S)e prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.

Como ejemplo jurisprudencial, el **TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (TJUE)** en el asunto *Mangold c. Helm*, de 22 de noviembre de 2005, declaró que «el principio de no discriminación por razón de la edad debe ser considerado un principio general del Derecho comunitario» (apartado 75)⁵.

Más adelante, en la Sentencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), de 19 de enero de 2010, asunto *Kücükdeveci c. Swedex GmbH*, se dice que:

(E)l Tribunal de Justicia ha reconocido, dentro de este contexto, la existencia de un principio de no discriminación por razón de la edad que debe considerarse un principio general del Derecho de la Unión. La Directiva 2000/78 concreta este principio. Debe señalarse asimismo que el artículo 6 TUE, apartado 1, establece que la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea tiene el mismo valor jurídico que los Tratados. Según el artículo 21, apartado 1, de dicha Carta, «se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de [...] la edad» (FJ 21 y 22).

⁵ Por citar un precedente más lejano en el tiempo, en Estados Unidos se aprobó en 1967 la *Age Discrimination in Employment Act*, que estableció la protección de los trabajadores de cuarenta años de edad o más frente a la discriminación por motivos de edad en la contratación, el ascenso, el despido y en los términos y condiciones del empleo.

Sobre estas cuestiones en el ámbito internacional, Informe de *HelpAge España Conclusiones y recomendaciones para el contexto español desde un enfoque basado en derechos*, <http://helpage.es/noticias/documento-de-helpage-espaa-sobre-la-discriminacion-porrazn-de-edad-en-espaa/> (10-12).

Además de las normas explícitas ya vigentes, y de la interpretación acorde de los altos órganos jurisdiccionales de la Unión Europea, el interés por aclarar esta cuestión de la edad como eventual factor de discriminación injusta se traduce en otras propuestas normativas, cuyo contenido sirve para aclarar el alcance de los razonamientos que ya integran un acervo comunitario identificable en esta materia.

El Parlamento Europeo ha impulsado la aprobación de una Directiva del Consejo, de momento en fase de propuesta, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. Ello responde a la finalidad de ampliar, más allá del ámbito del empleo, una normativa que combata las discriminaciones vinculadas a las causas que aparecen en su título⁶.

La propuesta de Directiva data de 2 de julio de 2008 y, según la Exposición de Motivos, se inscribe en el marco de la «Agenda Social Renovada: Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI», que acompaña a la Comunicación «No discriminación e igualdad de oportunidades: un compromiso renovado».

En las explicaciones al articulado se recuerda que (artículo 2):

(L)a definición del principio de igualdad de trato se basa en la que recogen las Directivas anteriores adoptadas con arreglo al artículo 13, apartado 1, del Tratado CE (así como en la jurisprudencia pertinente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas). La discriminación directa consiste en tratar a una persona de manera diferente únicamente por su edad, discapacidad, religión o convicciones u orientación sexual. La discriminación indirecta es un fenómeno más complejo en el que una norma o un uso aparentemente neutros tienen una repercusión particularmente negativa en una persona o un grupo de personas con una característica determinada. Es posible que quien haya establecido esta norma o uso no sea consciente de sus consecuencias prácticas, y en tal caso, por tanto, la intención de discriminar no es lo esencial.

La prohibición de discriminación por motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual en el acceso a la «protección social» comprende la seguridad social, asistencia social, vivienda social, y la asistencia sanitaria.

La igualdad de trato implica la eliminación de las discriminaciones que se deriven de cualquier ley, reglamento o disposición administrativa y, por lo tanto, la propuesta de Directiva exige que los Estados miembros deroguen dichas disposiciones. Al igual que con los actos jurídicos anteriores, la propuesta de Directiva requiere también que se declare nula y sin efecto, o se modifique, cualquier disposición contraria al principio de igualdad de trato, o que sea posible hacerlo si así se reclama.

⁶ Véase al respecto el estudio de Inmaculada Herbosa Martínez: «Una primera aproximación a la propuesta de Directiva del Consejo por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual», *Revista Aranzadi Unión Europea*, nº5/2020.

La prohibición de la discriminación debe entenderse sin perjuicio de que los Estados miembros mantengan o adopten medidas destinadas a evitar o compensar situaciones de desventaja sufridas por un grupo de personas de una edad determinada, entre otros factores.

La propuesta de Directiva establece requisitos mínimos, de manera que reconoce a los Estados miembros la facultad de adoptar o mantener disposiciones más favorables. La aplicación de la Directiva no podría justificar un retroceso en relación con la situación existente en cada Estado miembro.

Como recuerda Herbosa Martínez⁷, en su informe de 2019, la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA), a la vista de las abrumadoras evidencias de discriminación por diferentes motivos en ámbitos tales como la educación, la protección social y el acceso a bienes y servicios, como la vivienda, concluyó que el Legislador de la Unión Europea debería redoblar sus esfuerzos para adoptar la mencionada Directiva. Según el informe citado⁸, la discriminación por diferentes motivos continúa formando parte de la realidad cotidiana en todo el territorio de la Unión y, a pesar de ello, las personas que la sufren raramente la denuncian, fundamentalmente debido a la convicción de que nada cambiaría. De adoptarse tales nuevas normas, se garantizaría mejor que la legislación europea ofreciese una protección exhaustiva contra la discriminación en esferas esenciales de la vida, incluidos los motivos de edad.



Como consecuencia de lo expuesto, resulta evidente que el factor de la edad es susceptible de provocar discriminación jurídicamente inaceptable, y su control de antijuridicidad es ya posible en virtud del principio de igualdad, interpretado conforme al Derecho aplicable en España, gracias a la propia jurisprudencia constitucional y a la contribución del Derecho de la Unión Europea, entre otras fuentes.

⁷ Ob. cit.

⁸ Disponible (a 11 de mayo de 2021) en https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-fundamental-rights-report-2019-opinions_es.pdf.



La exigencia de la justificación razonada para la diferenciación de trato en función de la edad

Solo razones excepcionales, asentadas en fines legítimos de interés general, de forma proporcional, y justificadas de manera objetiva, pueden contemplar circunstancias específicas en las que la edad sea un criterio de diferenciación de trato a los ciudadanos.

Es cierto, como se ha dicho en el **AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL** (ATC) 119/2018, de 13 de noviembre (FJ 6), que se ha admitido que los motivos de discriminación prohibidos por la Constitución puedan ser utilizados excepcionalmente como criterio de diferenciación jurídica (en relación con el sexo, entre otras, SSTC 103/1983, de 22 de noviembre, FJ 6; 128/1987, de 26 de julio, FJ 7; 229/1992, de 14 de diciembre, FJ 2; 126/1997, de 3 de julio, FJ 8; en relación con las condiciones personales o sociales, SSTC 92/1991, de 6 de mayo, FF JJ 2 a 4; 90/1995, de 8 de julio, FJ 4; en relación con la edad, STC 75/1983, de 3 de agosto, FF JJ 6 y 7; en relación con la raza, STC 13/2001, de 29 de enero, FJ 8). En tales supuestos, al enjuiciar la legitimidad de la diferencia y las exigencias de proporcionalidad, el canon de control, resulta mucho más estricto, así como más rigurosa la carga de acreditar el carácter justificado de la diferenciación.

Al respecto, sigue diciendo el Tribunal Constitucional:

(A) diferencia del principio genérico de igualdad, que no postula ni como fin ni como medio la paridad y sólo exige la razonabilidad de la diferencia normativa de trato, las prohibiciones de discriminación contenidas en el art. 14 CE implican un juicio de irrazonabilidad de la diferenciación establecida *ex constitutione*, que imponen como fin y generalmente como medio la parificación, de manera que sólo pueden ser utilizadas excepcionalmente por el legislador como criterio de diferenciación jurídica, lo que implica la necesidad de usar en el juicio de legitimidad constitucional un canon mucho más estricto, así como un mayor rigor respecto a las exigencias materiales de proporcionalidad (SSTC 126/1997, de 3 de julio, FJ 8, con cita de las SSTC 229/1992, de 14 de diciembre, FJ 4; 75/1983, de 3 de agosto, FFJJ 6 y 7; 209/1988, de 10 de noviembre, FJ 6).

También resulta que, **en tales supuestos la carga de demostrar el carácter justificado de la diferenciación recae sobre quien asume la defensa de la misma**, y se torna aún más rigurosa que en aquellos casos que quedan genéricamente dentro de la cláusula general de igualdad del artículo 14 CE. Así es, al venir dado el factor diferencial por uno de los típicos que el artículo 14 CE concreta para vetar que en ellos pueda basarse la diferenciación, como ocurre con el sexo, la raza, la religión, el nacimiento y las opiniones —STC 81/1982, de 21 de diciembre, FJ 2—. En el mismo sentido, véanse las SSTC 162/2016, de 3 de octubre, FJ 4 —discriminación de sexo por maternidad— y 3/2018, de 22 de enero, FJ 4 a) —discriminación por edad y por discapacidad—.

Se sigue, de lo expuesto, que **una desigualdad de trato justificada en alguna de las circunstancias proscritas por el artículo 14 CE, resulta directamente inconstitucional por conculcar este último precepto**. Excepcionalmente, sin embargo, el TC ha aceptado que tal desigualdad pueda preverse por el Legislador —y subsecuentemente ser aplicada por resoluciones administrativas y judiciales—, cuando su finalidad consista en revertir situaciones de una desigualdad material de oportunidades que afectan tradicionalmente a ciertos grupos de personas, bien que entonces y según lo recalca nuestra doctrina, el canon de control se torna más estricto tanto respecto de la carga de acreditar el carácter justificado de la diferenciación, como de la ponderación de su carácter proporcional.



Por tanto, de acuerdo con el artículo 14 CE, toda persona tiene derecho al cese y eliminación de aquellas actuaciones legislativas, administrativas o judiciales, que introduzcan un tratamiento jurídico diferenciado con base en alguna de las circunstancias descritas —o reconducibles a alguna de ellas— por dicho precepto constitucional.



La específica prohibición de discriminación por razón de edad en el acceso a las prestaciones sociales de acuerdo con la Carta Social Europea

La **CARTA SOCIAL EUROPEA**, hecha en Turín el 18 de octubre de 1961 (y con Instrumento de Ratificación por España de 29 de abril de 1980), proclama en su Preámbulo, entre otras cuestiones, que «**toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a la asistencia social y médica**». El artículo 13 de este tratado prevé lo siguiente:

(P)ara garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la asistencia social y médica, las Partes Contratantes se comprometen: 1. A velar por que toda persona que no disponga de recursos suficientes y no esté en condiciones de conseguirlo por su propio esfuerzo o de recibirlos de otras fuentes, especialmente por vía de prestaciones de un régimen de seguridad social, pueda obtener una asistencia adecuada y, en caso de enfermedad, los cuidados que exija su estado. 2. A velar por que las personas que se beneficien de tal asistencia no sufran por ese motivo disminución alguna en sus derechos políticos y sociales. 3. A disponer lo preciso para que todas las personas puedan obtener por medio de servicios adecuados, públicos o privados, el asesoramiento y ayuda personal necesarios para prevenir, eliminar o aliviar su estado de necesidad personal o familiar [...].

De la lectura de tal disposición resulta evidente que **el acceso a prestaciones** por parte de quienes no dispongan de recursos suficientes y no estén en condiciones de conseguirlo por su propio esfuerzo, o de recibirlos de otras fuentes (especialmente por vía de prestaciones de un régimen de seguridad social), **no puede estar condicionado a la edad de la persona necesitada.**

En la misma línea se insertan nuevas previsiones de la Carta Social Europea revisada, hecha en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996 y que cuya ratificación ha sido aprobada ya por las Cortes Generales. El artículo 30 de este texto revisado (que lleva por rúbrica «Derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social») dispone lo siguiente:

(P)ara garantizar el ejercicio efectivo del derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social, las Partes se comprometen:

a. a adoptar medidas en el marco de un planteamiento global y coordinado para promover el acceso efectivo, en particular ⁹al empleo, a la vivienda, a la formación, a la enseñanza, a la cultura, y a la asistencia social y médica, de las personas que se encuentren o que corran el riesgo de encontrarse en una situación de exclusión social o de pobreza, así como de sus familias; b. a revisar estas medidas con vistas a su adaptación, si resulta necesario.

Adicionalmente, el **ARTÍCULO E** (rubricado como «No discriminación») prevé que:

(S)e garantizará el disfrute de los derechos reconocidos en la presente Carta sin discriminación alguna basada, en particular, en la raza, el color, el sexo, la lengua, la religión, las opiniones políticas o de otra naturaleza, la extracción u origen social, la salud, la pertenencia a una minoría nacional, el nacimiento o cualquier otra circunstancia.

La edad no se menciona expresamente, pero ya se ha acreditado que es una circunstancia que impide excluir a una persona del disfrute de los derechos reconocidos en la Carta.

Pues bien, en el **33.º Informe sobre la aplicación de la Carta Social Europea** presentado por el Gobierno de España sobre los artículos 3, 11, 12, 13 y 14, para el período de 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2019, el **COMITÉ DE DERECHOS SOCIALES** concluyó que la situación en España no se ajustaba al artículo 13, párrafo 1, de la Carta de 1961, por las siguientes razones:

- La concesión de una renta mínima está sujeta a un periodo de residencia en la mayoría de las comunidades autónomas;
- La concesión de una renta mínima está sujeta a criterios de edad (25 años)¹⁰.

⁹ El Consejo de Ministros aprobó el 10 de noviembre de 2020 el Acuerdo de remisión a las Cortes Generales del texto, autorizando la manifestación del consentimiento de España. El Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 4 de febrero de 2021, concedió la autorización solicitada por el Gobierno y prevista en el artículo 94.1 de la Constitución, para que el Estado pueda prestar el consentimiento para obligarse por medio de la Carta Social Europea revisada (publicado en el BOCG, serie C, núm. 46-3, de 12 de febrero de 2021). El Pleno del Senado, en su sesión número 25, celebrada el día 24 de febrero de 2021, autorizó el tratado (a los mismos efectos que el Congreso de los Diputados), según consta publicado en el BOCG-Senado, núm. 147, de 1 de marzo de 2021 (p. 13).

¹⁰ Disponible (a 11 de mayo de 2021) en <https://rm.coe.int/rap-cha-esp-33-2021/1680a1328b>

En informes anteriores, por ejemplo en 2017, ese Comité de Derechos Sociales ha observado que:

«(E)n la mayoría de las Comunidades Autónomas el criterio de edad se establece en 25 años, salvo en circunstancias excepcionales, como cuando el beneficiario tiene hijos a su cargo o personas discapacitadas. El Comité considera que la situación que anteriormente consideró contraria a la Carta no ha cambiado y, por lo tanto, reitera su conclusión de incumplimiento en este punto». El Comité «recuerda que la asistencia social debe prestarse mientras persista la situación de necesidad y, por tanto, no puede estar sujeta a plazos. *El derecho a la asistencia social debe estar condicionado únicamente al criterio de necesidad y la disponibilidad de recursos adecuados debe ser el único criterio según el cual se puede denegar, suspender o reducir la asistencia.*¹¹

[Las cursivas son nuestras.]



¹¹ Disponible (a 11 de mayo de 2021) en:

https://hudoc.esc.coe.int/app/conversion/pdf?library=ESC&id=CR_XXI-2_ESP_ENG&filename=CR_XXI-2_ESP_ENG.pdf

Las exigencias de la edad impuestas a las personas jóvenes para acceder al ingreso mínimo vital



En la normativa vigente (el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, reformado por el Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero) se han recogido diversas previsiones que imponen límites absolutos o relativos de acceso a las personas jóvenes para ser titulares del ingreso mínimo vital. **La regulación dada ha renunciado a utilizar, como criterio principal para conferir la potestad de solicitar su concesión, la mayoría de edad general establecida por la Constitución en los dieciocho años (artículo 12 CE), ni ningún otro rango jurídico motivado.** En su lugar, ha dispuesto la edad mínima ordinaria a los veintitrés años, sin justificarlo de ninguna forma, sujeta a unas pocas excepciones tasadas. Además, **ha establecido una exigencia genérica distinta para las personas menores de treinta años también sin justificación**, que no impone al resto de la ciudadanía, de la misma manera que ha contemplado cargas singulares a partir del cumplimiento de los veintiocho años a quienes sean titulares. Las advertencias del Defensor del Pueblo han motivado la reforma de las exigencias impuestas, especialmente, a las personas mayores de sesenta y cinco años, flexibilizando su acceso atendiendo a la condición real de vulnerabilidad. Pero estas reformas no han sido extendidas a las personas jóvenes, que siguen sujetas a las exclusiones etarias mencionadas. En consecuencia, **la norma debe ser analizada, en contraste con las prohibiciones de la discriminación por razón de la edad ya expuestas, para dilucidar la eventual antijuridicidad de estos requisitos etarios.**

La previsión normativa del IMV y su evolución textual relativa al acceso por razón de la edad

Como es bien conocido, a través del **REAL DECRETO-LEY 20/2020**, de 29 de mayo, se estableció el ingreso mínimo vital. Esa norma entró en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, el 1 de junio de 2020, y ha sido modificada en diversas ocasiones en los meses siguientes.

La Exposición de Motivos declara:

(L)os altos niveles de desigualdad en España se acentúan entre las rentas más bajas de la distribución de ingresos, lo que hace que las tasas de pobreza extrema sean particularmente altas, incluso para el grado de desigualdad agregada del país. De acuerdo con la definición del INE y de Eurostat (personas que viven en hogares donde la renta disponible por unidad de consumo es inferior al 60 por ciento de la mediana de la renta nacional), *en España 9,9 millones de personas (21 por ciento) en 4 millones de hogares se encuentran en riesgo de pobreza. Esta alta tasa de pobreza tiene una importante dimensión generacional, también persistente en el tiempo* [...].

Ante esta realidad, han sido las comunidades y ciudades con Estatuto de Autonomía las que han ido configurando diferentes modelos de políticas de rentas mínimas. Estos sistemas han desempeñado un papel muy relevante para la atención de las personas en situación de vulnerabilidad, tanto en los momentos de crisis económica como en las etapas de crecimiento. Sin embargo, se trata de modelos muy diferentes entre sí, con variaciones muy sustanciales en su diseño, y especialmente en sus grados de cobertura y nivel de protección. El resultado ha sido una heterogeneidad significativa en el acceso a las prestaciones sociales de las personas en situación de necesidad, muchas de las cuales continúan sin ser suficientemente cubiertas por nuestro Estado del bienestar [...].

Estas debilidades del sistema de garantía de ingresos español han sido puestas de manifiesto de manera recurrente en informes y recomendaciones procedentes de las instituciones europeas [...].

También en el marco comunitario, el Pilar Europeo de Derechos Sociales, adoptado en la Cumbre social en favor del empleo justo y el crecimiento celebrada en Gotemburgo en noviembre de 2017, pretende dar a los ciudadanos europeos unos derechos sociales nuevos y más efectivos. *Este Pilar Europeo de Derechos Sociales establece veinte principios fundamentales, uno de los cuales (principio 14) está dedicado a la renta mínima, señalando que: «Toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación.* Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral» [...].

En febrero de 2017, el Parlamento español tomó en consideración una Iniciativa Legislativa Popular, a propuesta de los sindicatos Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras, con el objetivo de establecer una prestación de ingresos mínimos. Se trata de la primera propuesta relevante en este ámbito, que, sin duda,

supuso un fuerte impulso para el desarrollo del ingreso mínimo vital [...].

Por otra parte, con el fin de prevenir y luchar contra la pobreza y la exclusión social en España, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2019 se aprobó la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023. Entre otros elementos, la estrategia identifica la reducción de la desigualdad de rentas entre los principales desafíos de las sociedades europeas y en España en particular [...].

La necesidad de la puesta en marcha del ingreso mínimo vital como política destinada a corregir estos problemas se ha visto acelerada por la crisis sanitaria del COVID-19 y el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

Más allá del impacto directo sobre la actividad económica, la pandemia ha desembocado en una profunda crisis social, que afecta especialmente a las personas en situación de vulnerabilidad [...].

Las situaciones de crisis proyectan sus efectos más perjudiciales sobre la población más vulnerable e insegura, que no goza de una estabilidad permanente en sus ingresos, y que además está insuficientemente atendida por la mayor parte de las políticas sociales, vinculadas a la existencia de relaciones estables de empleo.

Por tanto, a la vista de lo expuesto anteriormente, la situación de pobreza y desigualdad existente en España y el incremento de la vulnerabilidad económica y social ocasionado por el COVID-19, exigen la puesta en marcha con carácter urgente de un mecanismo de garantía de ingresos de ámbito nacional. Este mecanismo, articulado a partir del mandato que el artículo 41 de la Constitución Española otorga al régimen público de Seguridad Social para garantizar la asistencia y prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad, asegura un determinado nivel de rentas a todos los hogares en situación de vulnerabilidad con independencia del lugar de residencia. A esta finalidad responde la presente disposición, aprobando el ingreso mínimo vital como prestación económica de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva [...]

Esta prestación nace con el objetivo principal de garantizar, a través de la satisfacción de unas condiciones materiales mínimas, la participación plena de toda la ciudadanía en la vida social y económica, rompiendo el vínculo entre ausencia estructural de recursos y falta de acceso a oportunidades en los ámbitos laboral, educativo, o social de los individuos. La prestación no es por tanto un fin en sí misma, sino una herramienta para facilitar la transición de los individuos desde la exclusión social que les impone la ausencia de recursos hacia una situación en la que se puedan desarrollar con plenitud en la sociedad [...].

Así entendido, el ingreso mínimo vital no es una política dirigida a grupos o individuos concretos, sino que, atendiendo a aquellos que en un momento determinado sufren situaciones de exclusión y vulnerabilidad, protege de forma estructural a la sociedad en su conjunto. Esta política actuará así como un seguro colectivo frente a los retos que nuestras sociedades enfrentarán en el futuro próximo: carreras laborales más inciertas, nuevas vulnerabilidades como la puesta de manifiesto por la crisis de COVID-19, transformaciones económicas asociadas a la robotización o el cambio climático, y en general una mayor volatilidad en los ingresos y los empleos, problemas frente a los que casi nadie será inmune, pero que afectarán especialmente a los grupos sociales más vulnerables [...].

[Las cursivas y el subrayado son nuestros.]

El tenor literal de los tres primeros artículos del Real Decreto-ley es, en la actualidad, el siguiente:

Artículo 1. Objeto.

El presente real decreto-ley tiene por objeto la creación y regulación del ingreso mínimo vital como prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas.

Artículo 2. Concepto y naturaleza.

1. El ingreso mínimo vital se configura como el derecho subjetivo a una prestación de naturaleza económica que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica en los términos que se definen en el presente real decreto-ley. A través de este instrumento se persigue garantizar una mejora de oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias.
2. En desarrollo del artículo 41 de la Constitución Española, y sin perjuicio de las ayudas que puedan establecer las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias, el ingreso mínimo vital forma parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social como prestación económica en su modalidad no contributiva.

Artículo 3. Características.

El ingreso mínimo vital presenta las siguientes características:

- a) Garantiza un nivel mínimo de renta mediante la cobertura de la diferencia existente entre la suma de los recursos económicos de cualquier naturaleza de que disponga la persona beneficiaria individual o, en su caso, los integrantes de una unidad de convivencia, y la cuantía de renta garantizada para cada supuesto en los términos del artículo 10.
- b) Se articula en su acción protectora diferenciando según se dirija a un beneficiario individual o a una unidad de convivencia, en este caso, atendiendo a su estructura y características específicas.
- c) Es una prestación cuya duración se prolongará mientras persista la situación de vulnerabilidad económica y se mantengan los requisitos que originaron el derecho a su percepción.
- d) Se configura como una red de protección dirigida a permitir el tránsito desde una situación de exclusión a una de participación en la sociedad. Contendrá para ello en su diseño incentivos al empleo y a la inclusión, articulados a través de distintas fórmulas de cooperación entre administraciones.
- e) Es intransferible. No podrá ofrecerse en garantía de obligaciones, ni ser objeto de cesión total o parcial, compensación o descuento, retención o embargo, salvo en los supuestos y con los límites previstos en el artículo 44 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

El apartado 1 del artículo 4, en su redacción originaria, disponía lo siguiente:

Artículo 4. Personas beneficiarias.

1. *Podrán ser beneficiarias del ingreso mínimo vital:*

a) Las personas integrantes de una unidad de convivencia en los términos establecidos en este real decreto-ley.

b) Las personas de al menos 23 años y menores de 65 años que viven solas, o que, compartiendo domicilio con una unidad de convivencia en los supuestos del artículo 6.2.c), no se integran en la misma, siempre que concurran las siguientes circunstancias:

1.º No estar unidas a otra por vínculo matrimonial o como pareja de hecho en los términos definidos en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo, 8/2015, de 30 de octubre, salvo las que hayan iniciado los trámites de separación o divorcio o las que se encuentren en otras circunstancias que puedan determinarse reglamentariamente, a las que no se les exigirá el cumplimiento de esta circunstancia.

2.º No formar parte de otra unidad de convivencia, de conformidad con lo previsto en el presente real decreto-ley.

No se exigirá el cumplimiento de los requisitos de edad, ni los previstos en los apartados 1.º y 2.º de esta letra, en los supuestos de mujeres víctimas de violencia de género o víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual.

[Las cursivas y el subrayado es nuestro.]

Tras la reforma llevada a cabo por el **REAL DECRETO-LEY 30/2020**, de 29 de septiembre, el apartado 1 b) de este precepto pasó a decir (respetando, en lo demás, la redacción anterior):

b) Las personas de al menos 23 años y menores de 65 años o mayores de dicha edad cuando no sean beneficiarios de pensión de jubilación, que viven solas, o que, compartiendo domicilio con una unidad de convivencia en los supuestos del párrafo primero del artículo 6.3, no se integran en la misma [...].

[El subrayado es nuestro.]

Finalmente, la redacción vigente es consecuencia de la modificación llevada a cabo por el **REAL DECRETO-LEY 3/2021**, de 2 de febrero, y ha dado lugar a la siguiente configuración de todo el apartado 1 de dicho artículo:

1. Podrán ser beneficiarias del ingreso mínimo vital:

a) Las personas integrantes de una unidad de convivencia en los términos establecidos en este real decreto-ley.

b) Las personas de al menos veintitrés años que no sean beneficiarias de pensión contributiva por jubilación o incapacidad permanente, ni de pensión no contributiva por invalidez o jubilación, que no se integren en una unidad de convivencia en los términos establecidos en este real decreto-ley, siempre que no estén unidas a otra por vínculo matrimonial o como pareja de hecho, salvo las que hayan iniciado los trámites de separación o divorcio o las que se encuentren en otras circunstancias que puedan determinarse reglamentariamente.

No se exigirá el cumplimiento del requisito de edad ni el de haber iniciado los trámites de separación o divorcio en los supuestos de mujeres víctimas de violencia de género o de trata de seres humanos y explotación sexual.

[Las cursivas y el subrayado es nuestro.]

De la lectura de lo anteriormente expuesto resulta que la edad mínima de veintitrés años es una exigencia para optar a la condición de persona beneficiaria del IMV, con las solas excepciones de mujeres víctimas de violencia de género o de trata de seres humanos y explotación sexual.

La influencia de las consideraciones del Defensor del Pueblo en las reformas textuales introducidas desde su aprobación

Conviene recordar las actuaciones llevadas a cabo por el Defensor del Pueblo, y que fueron explicadas por el titular de la institución en su comparecencia ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, el 26 de noviembre de 2020, dando cuenta de las quejas de los ciudadanos y las actuaciones llevadas a cabo por la institución durante la pandemia de COVID-19¹².

➔ **Pues bien, el Defensor del Pueblo trasladó al Instituto Nacional de la Seguridad Social que la norma, sin motivación alguna, dejaba al margen de la cobertura del ingreso mínimo vital a las unidades de convivencia en situación de vulnerabilidad económica, que estuvieran compuestas por una persona —o más— mayor de sesenta y cinco años, y por una persona adulta entre dieciocho y veintitrés años con capacidad de obrar sin hijos o hijas menores o bajo su guarda con fines de adopción o acogimiento, incluso aunque en la unidad familiar también estuvieran incluidos otros menores.**

La norma omitía legitimar a alguno de los miembros de estas unidades de convivencia para solicitar la prestación del ingreso mínimo vital, cuando se encontraran en circunstancias de vulnerabilidad económica similares a otras unidades de convivencia.

De conformidad con el tenor literal del artículo 5.2 del Real Decreto-ley 20/2020, una unidad familiar integrada por un mayor de sesenta y cinco años y un menor puede ser protegida mientras que se excluía de la cobertura a una unidad de convivencia compuesta por un mayor de sesenta y cinco años con dos hijos o nietos, uno menor y otro de entre dieciocho y veintitrés años, salvo que este último estuviera incapacitado legalmente, ya que ninguno de ellos estaría legitimado para solicitar la prestación.

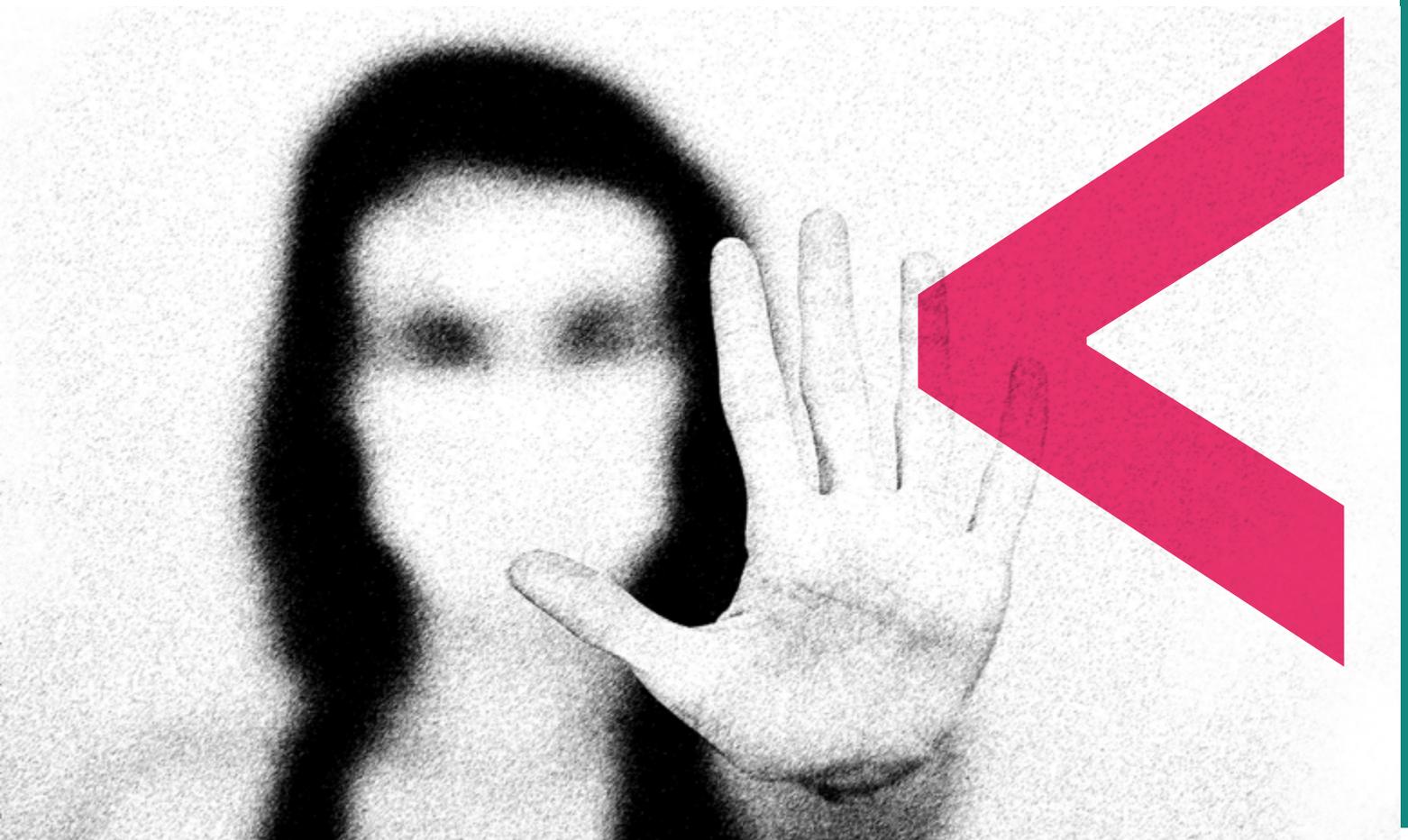
¹² *Actuaciones ante la pandemia de COVID-19*, Defensor del Pueblo, Madrid, 2020, disponible (a 11 de mayo de 2021) en <https://www.defensordelpueblo.es/informe-monografico/actuaciones-ante-la-pandemia-covid-19/>. El presente documento recoge los materiales preparados para dicha comparecencia; lo que aquí se comentará puede leerse en las páginas 80 y siguientes.

De este modo, estos núcleos familiares, aunque estuviesen en una situación de vulnerabilidad económica semejante a los otros núcleos familiares equiparables, quedaban sometidos a un trato diferenciado sin que concurriera, a juicio de esta institución, un elemento diferenciador, objetivo respecto a la vulnerabilidad económica familiar cuya protección persigue el ingreso mínimo vital.

El Instituto Nacional de la Seguridad Social comunicó que el Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo, había modificado en su disposición final quinta, entre otros, los artículos 4.1 b) y 5.2 del Real Decreto-ley 20/2020, precisamente con el fin de evitar resultados indeseados como los señalados por el Defensor del Pueblo.

Como ya hemos visto, la reforma introduce en el artículo 4.1.b) la posibilidad de beneficiarse de la prestación a título individual para quienes tengan una edad de sesenta y cinco o más años, siempre que no sean beneficiarios de una pensión de jubilación. Respecto al artículo 5.2, si bien se mantiene el límite de edad mínima de veintitrés años para ser titular de la prestación, con las mismas excepciones que en su redacción anterior, se elimina la exigencia de ser menor de sesenta y cinco años.

En suma, y a pesar de esta denuncia institucional del Defensor del Pueblo y de la eliminación de la discriminación por edad para las personas mayores de sesenta y cinco años, **sigue vigente la exclusión general de acceder a este nuevo derecho social para quienes tengan menos de veintitrés años.**



La inadmisibilidad de la diferenciación de trato por razón de la edad aún vigente en el acceso al ingreso mínimo vital

➔ La actual redacción del articulado regulador del ingreso mínimo vital supone una **discriminación por razón de edad contraria al artículo 14 de la Constitución española**, al Derecho de la Unión Europea y a las normas de Derecho internacional ratificadas por España, de las que también cabe deducir la prohibición de una discriminación como la que aquí se comenta.

En primer lugar, la introducción en una norma de una circunstancia como la edad —primero veintitrés y sesenta y cinco años, y ahora veintitrés— para condicionar el disfrute de un derecho solo cabe si existen razones muy fundadas que permitan concluir que ese trato diferenciado es compatible con la garantía de no discriminación (véase, entre otras muchas, la sentencia del TEDH en el asunto *Gaygusuz c. Austria*, ya citada).

En segundo lugar, y directamente relacionado con lo anterior, el **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL** ha exigido que la introducción de «una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales» debe aportar una justificación objetiva y razonable para ello, pues:

(C)omo regla general, el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas y, en consecuencia, veda la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable. (STC 63/2011, de 16 de mayo, FJ 3)

Para esclarecer si existe, o no, trato discriminatorio habrá que determinar si: a) nos encontramos ante situaciones comparables; b) si la distinción entre una y otra situación tiene una justificación objetiva y razonable, un fin legítimo; y c) si existe una relación de proporcionalidad entre los medios empleados (esto es, la diferenciación por razón de la edad) y la finalidad perseguida.

Pues bien, **no se ofrece ni en la Exposición de Motivos del Decreto-ley 20/2020, por el que se establece el ingreso mínimo vital (IMV), ni en su articulado y demás disposiciones, justificación alguna que explique las razones objetivas que avalan excluir del citado ingreso mínimo vital a las personas menores de veintitrés años.** Impone, así, una presunción implícita *iuris et de iure* de plena invulnerabilidad e imposibilidad de concurrir causas de exclusión social individualmente sobre tales personas menores, salvo en la excepción singular de la victimización de género o de las mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual.

Sin embargo, lo que se justifica de manera pormenorizada es que dicho recurso económico se aprueba para hacer frente a una alta tasa de pobreza que tiene una importante dimensión generacional, también persistente en el tiempo. Se dice, igualmente, que el Pilar Europeo de Derechos Sociales establece veinte principios fundamentales, uno de los cuales (principio 14) está dedicado a la renta mínima, señalando que:

Toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación.

Precisamente, **las personas menores de veintitrés años, y en torno a tal rango etario, representan uno de los tramos de edad más castigados por el riesgo de pobreza y exclusión social**, medido con el indicador europeo AROPE. De ello dan sobrada cuenta los informes específicos del Consejo de la Juventud de España, como el *Observatorio de Emancipación* y los análisis de las consecuencias socioeconómicas de la COVID-19 sobre la población joven en España (*vid.* Informes de urgencia 1 y 2)¹³.

Parece claro, en fin, que lo relevante no es la edad de las personas, sino que carezcan de los recursos necesarios y dicha carencia se ha agravado, sigue diciendo el Decreto-ley 20/2020, «por la crisis sanitaria del COVID-19 y el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo». **La pandemia ha desembocado en una profunda crisis social, que afecta especialmente a las personas en situación de mayor vulnerabilidad** y, añadimos nosotros, esa situación no conoce de fronteras antes o después de los veintitrés años y el propio Gobierno de España, a través de su Administración juvenil especializada —el Instituto de la Juventud—, lo ha acreditado en los informes conjuntos con el Consejo de la Juventud de España; así pues, es patente el conocimiento específico de la realidad por parte de quien ha promovido las sucesivas reformas legislativas del IMV.

Debemos insistir en que este mecanismo, **el IMV, se ha articulado a partir del mandato que el artículo 41 de la Constitución Española prevé para garantizar la asistencia y las prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad, y asegurar un determinado nivel de rentas a todos los hogares en situación de vulnerabilidad con independencia del lugar de residencia**. Pues bien, dicho precepto constitucional reconoce ese derecho a «todos los ciudadanos», sin exigir una edad mínima para su disfrute. Otro principio rector de la política económica y social (el artículo 48 CE), exige, en especial, que los poderes públicos sean proactivos en la remoción de obstáculos a la participación económica y social (además de política y cultural) de las personas jóvenes, en condiciones de libertad y eficacia (algo que una barrera etaria injustificada no parece favorecer especialmente).

¹³ Pueden consultarse estos documentos a través de las publicaciones digitales del Consejo de la Juventud de España (disponibles a 4 de marzo de 2021) en: <http://www.cje.org/en/publicaciones/>. Entre otras cifras, estos estudios muestran que ya antes de la crisis derivada de la COVID-19 (a finales del año 2019), el riesgo de pobreza y exclusión era mayor entre los jóvenes de dieciséis a veinticuatro años (32,8 %) que entre los mayores de veinticinco y hasta veintinueve años (29,9 %). También demuestran que el riesgo de pobreza es mayor cuanto menor es la edad de los jóvenes, incluso entre quienes disponen de un empleo (es decir, trabajadores en riesgo de pobreza): el 24,3 % de las personas jóvenes de entre dieciséis y veinticuatro años con un empleo (mayoritariamente menores, también, de veintitrés años) están en situación de vulnerabilidad, frente a una tasa que se reduce conforme aumenta la edad: al 17,7 % entre la población joven ocupada de veinticinco a veintinueve años; o frente al 15,3 % de quienes tienen empleo entre los treinta y treinta y cuatro años (cfr. datos del OBJOVEM correspondiente al primer semestre de 2020).

En la misma idea insiste la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley original:

(L)a prestación no es por tanto un fin en sí misma, sino una herramienta para facilitar la transición de los individuos desde la exclusión social que les impone la ausencia de recursos hacia una situación en la que se puedan desarrollar con plenitud en la sociedad [...]. Así entendido, el ingreso mínimo vital no es una política dirigida a grupos o individuos concretos, sino que, atendiendo a aquellos que en un momento determinado sufren situaciones de exclusión y vulnerabilidad, protege de forma estructural a la sociedad en su conjunto. Esta política actuará así como un seguro colectivo frente a los retos que nuestras sociedades enfrentarán en el futuro próximo: carreras laborales más inciertas, nuevas vulnerabilidades como la puesta de manifiesto por la crisis de COVID-19, transformaciones económicas asociadas a la robotización o el cambio climático, y en general una mayor volatilidad en los ingresos y los empleos, problemas frente a los que casi nadie será inmune, pero que afectarán especialmente a los grupos sociales más vulnerables [...].

A la luz de los razonamientos expuestos, que impiden una justificación implícita indirecta que pueda ser objetiva y razonable (e, incluso, que tal posibilidad fuera constitucionalmente admisible, dada la especial exigencia de acreditar la diferenciación de trato basada en la edad), **el silencio argumentativo de la norma sobre el rango etario de exclusión es elocuente: o no existen razones para ello o estas deben ser inconfesables**. La exclusión es, además, genérica. Al admitir solo dos excepciones tasadas (y aunque estas pueden corresponderse con situaciones de singular vulnerabilidad, como así consideramos), no son las únicas imaginables ni posibles en las que personas menores de veintitrés años puedan encontrarse en el supuesto objetivo que la norma pretende alcanzar.

No cabe duda, en definitiva, que: a) nos encontramos ante situaciones comparables entre las personas que tienen más de veintitrés años y las que tienen entre dieciocho y veintitrés; b) la distinción entre uno y otro grupo de personas no tiene una justificación objetiva ni razonable, ni un fin legítimo; y c) no existe relación alguna de proporcionalidad entre los medios empleados por el Real Decreto-ley —exclusión de las personas pobres en situación de vulnerabilidad entre dieciocho y veintitrés años— y la finalidad perseguida —proteger de forma estructural a la sociedad en su conjunto—.

Tampoco cabe alegar aquí que, como ha dicho el Tribunal Constitucional, tal desigualdad pueda preverse por el Legislador —y subsecuentemente, ser aplicada por resoluciones administrativas y judiciales—, cuando su finalidad consista en revertir situaciones de una desigualdad material de oportunidades que afectan tradicionalmente a ciertos grupos de personas, pues resulta evidente que con la exclusión de las personas menores de veintitrés años lo que se origina es, justamente, el mantenimiento y no la reversión de la citada situación de desigualdad material.

Cabe recordar finalmente que, como se dice en la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley, el Congreso de los Diputados (en febrero de 2017):

(T)omó en consideración una Iniciativa Legislativa Popular, a propuesta de los sindicatos Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras, con el objetivo de establecer una prestación de ingresos mínimos. Se trata de la primera propuesta relevante en este ámbito, que, sin duda, supuso un fuerte impulso para el desarrollo del ingreso mínimo vital.

No es trivial, por tanto, decir también que en dicha iniciativa, expresamente mencionada por la Exposición de Motivos, la edad requerida para la prestación de ingresos mínimos eran los dieciocho años¹⁴.



En síntesis, la normativa vigente no justifica de ninguna manera la exclusión de las personas menores de veintitrés años, no sirve esta barrera a ningún fin lícito de interés general, no se corresponde con ninguna otra restricción etaria comparable que pueda inducir a valorar una justificación implícita indirecta (no se corresponde con la mayoría de edad general a los dieciocho años, ni con la edad de acceso a eventuales ingresos salariales autónomos, y ni siquiera con la edad típica de finalización de estudios reglados, secundarios o superiores), no es acorde a ninguna evidencia empírica sobre la distinta situación socioeconómica de las personas menores o mayores de veintitrés años, y no coincide con ningún parámetro etario de otras ayudas de Estado subsidiarias.

¹⁴ Proposición de Ley sobre establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social (corresponde a los números de expediente 120/000035 de la X Legislatura y 120/000003 de la XI Legislatura); disponible (a 11 de mayo de 2021) en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-3-1.PDF#page=1

Establecimiento de otros rangos ilógicos y no justificados para el acceso al IMV entre la ciudadanía joven

➔ Ya se ha demostrado que la regulación del IMV, cuando trata la edad de las personas físicas como condición de acceso a la titularidad de las ayudas, debe justificarla de forma explícita y racional. Debe basarse en una situación comparable que justifique la diferenciación positiva para favorecer la igualdad material, o con evidencias empíricas sobre la situación socioeconómica de tales individuos que pueda sostener una presunción lógica extensible a la generalidad de estos (y sin perjuicio de que, para cumplir el fin de la norma, estas presunciones deban ser *iuris tantum*, esto es, que admitan prueba en contrario en el caso concreto sobre la invulnerabilidad presumida por la edad).

El requisito de los veintitrés años mínimos para ser titular del IMV, previsto en el artículo 4.1.b), está acompañado de otras dos previsiones etarias, incongruentes en términos semejantes a la principal mencionada. Primero, **el artículo 7.2 exige a los menores de treinta años la demostración de una situación de «vida independiente»** que no es aplicable a las personas de mayor edad¹⁵. Segundo, **el artículo 33.1.g) impone la obligación de inscribirse como demandante de empleo** a los seis meses de cumplir los veintiocho años, con independencia de que se estén cursando estudios reglados.

Ambas previsiones carecen de justificación explícita en la norma. Y tampoco es sencillo encontrar una causa racional válida de carácter implícito, sino que parecen más bien presumir la inmadurez (capacidad natural insuficiente) de ciudadanos adultos para tomar decisiones vitales estratégicas. Esta regulación de exigencias erráticas a los veintitrés, a los veintiocho y a los treinta años induce a pensar en tres principales justificaciones inconfesables del Legislador con consecuencias injustas.

¹⁵ Esta exigencia está excepcionada, igual que la referida a los veintitrés años, para dos casos tasados: víctimas de violencia de género (1.º), y víctimas de trata de seres humanos y de explotación sexual (2.º).

El deber injusto de soportar situaciones de dependencia y convivencia familiar sin atender a la vulnerabilidad individual de cada persona joven

Los españoles y españolas son mayores de edad a los dieciocho años (artículo 12 CE). Ello no ha sido óbice para que la norma que ordena en España las relaciones de apoyo familiar (esto es, el Código civil) prevea la extensión de los vínculos de dependencia familiar para la manutención básica («sustento, habitación, vestido y asistencia médica») más allá de esa edad, sin precisar ninguna concreta (arts. 142-153). Esto coincide, además, con las características del «sistema de bienestar *familiarista*» descrito en España por los académicos sociales¹⁶, que demuestran la conservación de los vínculos familiares como punto de apoyo fundamental en situaciones críticas, sin restringirlos a la situación de tutela jurídica de las personas menores de dieciocho años.

Sin embargo, **el Legislador del IMV no ha querido someter a la ciudadanía a la demostración de que sus ascendientes, descendientes o hermanos incumplen el deber de alimentos, antes de hacerles titulares del IMV, con la única excepción de las personas menores de treinta años.** El Legislador estatal impide así a los jóvenes optar a este instrumento contra la vulnerabilidad, salvo que (siendo menores de veintitrés) acrediten ser víctimas de situaciones extremas (violencia de género o explotación sexual) o de fracasos de una previa emancipación temporalmente exitosa (haber superado tres años residiendo fuera y encontrarse ahora sin medios para subsistir). Exigir tales condiciones agravadas por la simple razón de la edad, sin ofrecer ninguna explicación que justifique ese rango exacto, y si no existen tales razones o son inconfesables o contrarias a la debida igualdad, será una decisión arbitraria e injusta.

La irracionalidad de la decisión obedece a que se construye sobre dos presunciones incoherentes. Primero, **implica prejuzgar que la dependencia familiar a tal edad no es una situación que pueda producir vulnerabilidad** (algo refutado por las evidencias empíricas de las ciencias sociales¹⁷, y por infinidad de supuestos que un Legislador racional debería

¹⁶ A esta noción han hecho referencia autores como REQUENA (2002), «Juventud y dependencia familiar en España», en *Revista de estudios de juventud*, núm. 58(02); DE MARCO Y SORANDO (2015), «Juventud Necesaria. Consecuencias económicas y sociales de la situación de la juventud en España», ed. CJE (Madrid); o Gentile y Hernández Cordero (2019), en *Extremadura. Un futuro sin jóvenes sin futuro*, ed. Club Sénior (Badajoz).

¹⁷ Piénsese en la configuración del indicador europeo AROPE (*At Risk Of Poverty/Exclusion*): según la Estrategia Europa 2020 se consideran personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social a la población que se encuentra en alguna de las tres situaciones que se definen a continuación: 1) personas que viven con bajos ingresos (60 % de la mediana del ingreso equivalente o por unidad de consumo en el año anterior a la entrevista); 2) y/o personas que sufren privación material severa (4 de los 9 ítems definidos); 3) y/o personas que viven en hogares con una intensidad de empleo muy baja (por debajo del 20% del total de su potencial de trabajo en el año anterior a la entrevista). En caso de estar incluidas en dos o tres condiciones, las personas se contabilizan solo una vez. La carencia material severa es la proporción de la población que vive en hogares que carecen al menos de cuatro conceptos de los nueve siguientes: 1) No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año; 2) no puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días; 3) no puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada; 4) no tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos (de 650 euros); 5) ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) o en compras a plazos en los últimos 12 meses; 6) no puede permitirse disponer de un automóvil; 7) no puede permitirse disponer de teléfono; 8) no puede permitirse disponer de un televisor; 9) no puede permitirse disponer de una lavadora.

De acuerdo con estos indicadores de vulnerabilidad de riesgo de exclusión y pobreza, admitidos por los poderes públicos en el marco de la Unión Europea (lo que implica a los Estados miembros), ya antes de la crisis derivada por la epidemia

haber contemplado¹⁸). Segundo, **conlleva presumir que las relaciones familiares entre personas adultas de menos de treinta años con sus ascendientes deben ser de mayor intensidad y calidad que entre los mismos familiares a partir de esa edad**. Estas dos implicaciones veladas no están justificadas en la norma, ni se recogen expresamente en ninguna otra disposición legal. Se da por hecho que una persona menor de treinta años tiene el deber de soportar situaciones conflictivas de convivencia familiar forzada con sus ascendientes (hasta una edad arbitrariamente fijada por el Legislador del IMV), aun siendo personas adultas plenamente funcionales y sin atender al caso concreto, de forma claramente discriminatoria, porque no se extiende al resto de la ciudadanía adulta. Para optar al IMV, las personas mayores de treinta años quedan eximidas de tener que acudir primero a la resolución judicial del deber de alimentos entre parientes próximos, aun cuando mayores y menores de treinta años están sujetas a las mismas reglas del Código Civil sin matización, que no hace distinción etaria en este sentido entre ascendientes y descendientes¹⁹.



Todo ello obliga a las personas jóvenes (y solo a ellas, aun siendo adultas plenamente capaces) a convivir con, y/o depender de, sus ascendientes, bien transigiendo con ciertas situaciones conflictivas de muy diversa intensidad (con el coste que puede suponer para su salud mental, por ejemplo), o bien llevándolas a sede jurisdiccional. Esta última vía implica, además, la carga de tratar de demostrar unas eventuales rupturas o carencias de las relaciones familiares que pueden ahondar de manera obvia en su vulnerabilidad previa, y que no se exigen a quienes sean mayores de treinta años. Tal decisión del Legislador constituye una **discriminación no justificada.**

de la COVID-19, el Instituto Nacional de Estadística (<http://ine.es>) señalaba que «en el año 2019 el porcentaje más alto de riesgo de pobreza y/o exclusión social corresponde a las mujeres jóvenes (33,8 % en mujeres de 16 a 29 años)» y los hombres jóvenes (29,7 % en hombres de 16 a 29 años).

¹⁸ Se verá, más adelante, cómo los Legisladores autonómicos han identificado y trasladado a las normas positivas la excepción al límite de acceso por razón de la edad con más de una veintena de situaciones de vulnerabilidad que requiere protección con independencia del factor etario, y sin perjuicio de incorporar cláusulas de remisión reglamentaria para garantizar la eficiencia de los sistemas frente a una casuística cambiante.

¹⁹ Sí lo hace en relación con los gastos de la educación reglada, ínsitos en el deber genérico de «alimentos» (art. 142 Cc), pero aclarando que «comprenden también la educación e instrucción del alimentista mientras sea menor de edad y *aun después cuando no haya terminado su formación por causa que no le sea imputable*». [La cursiva es nuestra.]

La exigencia de un proyecto emancipador temporalmente exitoso favorece a quienes hayan partido de una posición más ventajosa

La única alternativa contemplada por el Legislador para el acceso de los menores de treinta años, aparte de situaciones de ruptura familiar, es acreditar de forma notoria que han disfrutado de una experiencia de emancipación económicamente exitosa durante un lapso de tiempo prolongado (cotización mínima de doce meses y domicilio diferenciado de sus ascendientes durante tres años). Esta exigencia para las personas adultos de menos de treinta años presupone que solo pueden ser vulnerables si previamente han demostrado no serlo, como una exigencia de capacidad incrementada a la que tendrá cualquier persona adulta de mayor edad.

La inconsistencia de la prescripción normativa se agrava a la luz de la realidad empírica porque **solo una proporción minoritaria de jóvenes pueden siquiera iniciar la vida adulta emancipada en condiciones que no perjudiquen aún más su vulnerabilidad**, por lo que la constatación de un previo «fracaso» como el exigido por la Ley puede ser más bien indicio de una posición privilegiada de partida, o bien de una decisión de alto riesgo vital (emanciparse aun cuando ello empobrece más a la persona que no hacerlo²⁰). La posición privilegiada de quienes acreditan la experiencia emancipatoria de éxito puede obedecer a una posición familiar más sólida frente a quienes no hayan podido resistir emancipados aun cotizando solo una tercera parte del tiempo o bien porque hayan accedido, al menos temporalmente, a trabajos de una calidad salarial o contextual comparativamente más ventajosa²¹. Expresado en otros términos: la norma aboca a la juventud más vulnerable a la exclusión del IMV frente a jóvenes en una posible mejor posición de partida, y todo por el empeño irracional de vincular implícitamente una edad de dependencia adulta (treinta años) muy superior a la mayoría de edad general.



En definitiva, exigir un previo período de emancipación residencial implica presuponer que los y las jóvenes solo son vulnerables de manera sobrevenida y por una única causa imaginada por el Legislador, mientras que el resto de la ciudadanía puede serlo sin acreditar el origen de su situación.

²⁰ Véanse, a este respecto, los dos *Informes de urgencia* de 2020, ya mencionados, editados por el Instituto de la Juventud y el Consejo de la Juventud de España, o la serie histórica de los OBJOVEM del CJE.

²¹ El coste de acceso a la vivienda oscila entre el 120 % y el 50 % del salario netos de las personas jóvenes entre unas comunidades autónomas y otras, por ejemplo —según OBJOVEM, 2020-1—, aun cuando en ambos casos superen el umbral de sobreendeudamiento. Según estas mismas fuentes (OBJOVEM, 2019-1), ya un año antes de la actual crisis derivada de la COVID-19 que desembocó, según el Ejecutivo, en la urgencia y en la necesidad de implantar el IMV, solo un 18,6 % de las personas menores de treinta años estaban emancipadas en España, de las cuales, más dos de cada diez lo estaba gracias a disponer de una casa sin cargas, cedida gratuitamente o a un precio más bajo que el del mercado (por familiares o allegados). La ratio se duplica en las comunidades autónomas con la juventud más vulnerable económicamente: por ejemplo, esta situación privilegiada de cesiones gratuitas, sin cargas o a precios artificiales permitía la emancipación de cuatro de cada diez jóvenes en Extremadura, a principios de 2019.

La imposición sin excepciones de la búsqueda de empleo a los veintiocho años y medio ignora los proyectos de vida no lineales

Existe sobrada literatura académica que acredita la histórica tendencia a identificar la juventud como un estadio de transición lineal a la vida adulta, en la que la terminación de los estudios-aprendizaje conduce directamente al acceso al empleo (estable), a la emancipación residencial y a la creación de nuevos hogares o núcleos familiares²². Tanta evidencia existe de esta percepción sobre la transición lineal histórica como de que **en la actualidad existen proyectos vitales rotos, intermitentes, o en todo caso que siguen vías alternativas a la linealidad tradicional**²³. El Legislador del IMV parece ignorar que los estudios reglados relevantes no son los que se cursan antes de los veintiocho años, sino aquellos que sean necesarios e idóneos para la inclusión, a cualquier edad²⁴. Parece desconocer el Legislador, además, que la compatibilidad de determinados estudios reglados idóneos con una actividad laboral es no solo harto difícil, sino muchas veces directamente inviable, a cualquier edad. Una vez más, el establecimiento de una presunción que impone cargas a las personas jóvenes vuelve a aparecer en la norma del IMV sin el menor rastro de justificación racional (explícita o implícita). Emerge, además, a una edad que no es coherente ni se justifica de ninguna manera en su distancia con los otros rangos dados en esta u otras normas (a los dieciséis, dieciocho, veintitrés o treinta años).

La regulación de la exención de la búsqueda de empleo por cursar estudios reglados como requisito de acceso a la titularidad del IMV debería basarse en la idoneidad singular de los estudios reglados cursados, caso por caso, o con reglas no etarias sino de presunción de estudios finales lógicos (superiores o terciarios, sea como fuere). Una persona pudo tener que abandonar los estudios a una edad temprana por multitud de causas y la salida de su vigente situación vulnerable puede hacer más que aconsejable que retorne a los estudios (solo a ellos, sin tener que compatibilizarlos con un trabajo que dificulta el éxito académico —o, en caso contrario, no existiría sistema público de becas—). Además, **la actividad laboral previa** (si la hubo, porque el abandono académico también pudo deberse a casos de inactividad inevitable, por cuidado de dependientes, convalecencias sin incapacidad permanente u otras causas), **puede haber sido precaria** (por subocupación o temporalidad), hasta el punto de que no le haya permitido ni siquiera una experiencia temporal de suficiente emancipación residencial como la norma exige a los menores de treinta años. En estos casos, las personas afectadas se verán doblemente penalizadas para retomar los estudios entre los veintiocho

²² Véanse las obras citadas de De Marco y Sorando (2015), que remiten, entre otras, a los análisis de A. Gentile (2012), *Inestabilidad laboral y emancipación. Jóvenes-adultos en el umbral del mileurismo en Barcelona y Roma*. Ed. Saarbrücken, Editorial Académica Española.

²³ *Ídem*. Añádase a las referencias anteriores la importante contribución que realizan los Informes Juventud en España, del Instituto de la Juventud, y en concreto su última edición de 2020, págs. 109 y ss. (coord. por Simón Cosano, y disponible, a 11 de mayo de 2021, en:

http://www.injuve.es/sites/default/files/adjuntos/2021/03/informe_juventud_espana_2020.pdf).

²⁴ Las mismas fuentes antedichas acreditan de forma consistente que el nivel de estudios tiene una incidencia clara en la inserción laboral y en la emancipación económica de las personas jóvenes. Como muestra, en 2019, en España, la tasa de paro entre jóvenes con estudios superiores era de menos del 16 %, y casi se triplicaba entre jóvenes que hubieran abandonado los estudios antes de finalizar la educación secundaria obligatoria (hasta el 46 %).

y los treinta años de edad, sin razón lógica para ello.

En suma, la regla del artículo 33.1.g) trata igual a quienes, por un lado, abandonaron los estudios básicos a los dieciséis años y retornan a ellos una década o más después (por ejemplo), y a quienes, por otro lado, afrontan estudios superiores complementarios a los ya terminados en su ciclo lineal tradicional (un segundo doctorado, un máster complementario, etc., por mera inquietud intelectual o para mejorar una situación no vulnerable de partida). La única razón para este tratamiento injusto es una presunción inconfesable de que intentarán un abuso de la norma quienes (desde los veintiocho años) aún no han cumplido siquiera la edad que la misma norma les impone para convivir y depender de la familia antes de optar al IMV (a los treinta).



Por todo lo expuesto, aun cuando la norma parece proteger a los menores de veintiocho años, realmente despliega sobre una parte de la ciudadanía joven una presunción que puede incrementar injustamente la vulnerabilidad de algunas personas y núcleos familiares. Se presume de tal forma, además, a pesar de existir alternativas de técnica jurídica más eficientes para evitar los hipotéticos abusos de estudiantes sine die. Si el autor de la norma tuvo el temor de habilitar con el IMV una supuesta causa de «ociosidad estudiantil» o encadenamiento infinito de estudios entre adultos perceptores del IMV, bien podría remitir la ordenación de la actividad académica de los titulares a una reglamentación con «normas de permanencia» (por emplear lenguaje universitario), combinadas o no con normas sobre un nivel máximo de estudios cursados a dedicación plena que se estime suficiente para la búsqueda activa de empleo, y con independencia de la edad.



Las previsiones etarias de las rentas mínimas autonómicas

Al inicio de este informe hemos podido constatar que han sido las rentas autonómicas las que, precisamente, han suscitado una seria observación del Comité de Derecho Sociales del Consejo de Europa. Este organismo ha estimado que aquellas restricciones autonómicas por razón de la edad eran contrarias a la Carta Social Europea, en su versión vinculante para España ya en las décadas pasadas (también lo será al entrar en vigor la Carta Social Europea revisada). Sin embargo, **la adopción del IMV** no ha provocado una corrección acorde a tal advertencia, sino que incluso **ha agravado la discriminación** (expulsando a más jóvenes del acceso a las ayudas) en algunas de las comunidades autónomas que han adaptado sus sistemas de rentas básicas a la nueva ordenación estatal del IMV.

De las ayudas condicionadas según la disponibilidad de crédito a la constitución de derechos públicos subjetivos: una evolución normativa marcada por las crisis

La evolución normativa del **DERECHO AUTÓNOMICO SOBRE RENTAS DE INCLUSIÓN**, con independencia de las nomenclaturas utilizadas para el desarrollo de estas medidas, parece apuntar a **TRES GRANDES ETAPAS HISTÓRICAS**.

1990

La **PRIMERA** se despliega a partir de los años noventa. Sin perjuicio de algunos antecedentes en los primeros años de andadura autonómica (en la década de los ochenta), entre 1990 y 2000 se produce una cierta generalización de estas políticas sociales de ingresos mínimos.

2000

La década de 2000 consolida la existencia de muchas de estas iniciativas inicialmente contenidas en normas reglamentarias, entonces ya mediante disposiciones legales que, en muchos y no sin notables reformas, aún están vigentes. Es el caso de la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de **RENDA MÍNIMA DE INSERCIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID**²⁵; de la Ley 4/2005, de 28 de octubre, de **SALARIO SOCIAL BÁSICO, EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS**²⁶; la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la **PRESTACIÓN CANARIA DE INSERCIÓN**²⁷; la Ley 3/2007, de 16 de marzo, de **RENDA BÁSICA DE INSERCIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA**²⁸; y la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios

²⁵ Esta disposición ha sido modificada por el artículo 5 de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas fiscales y Administrativas, por el artículo 60 de la Ley 6/2015, de 23 diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2016, y por los artículos 11 y 12 de la Ley 9/2015, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. En la parte expositiva de la norma de 2001, alude a la preexistencia del programa «Ingreso Madrileño de Integración» en 1990, que convirtió a la comunidad en una de las primeras en encaminarse hacia una política autonómica de rentas mínimas.

²⁶ Esta norma fue precedida por la Ley del Principado de Asturias 6/1991, de 5 de abril, de Ingreso Mínimo de Inserción, valorada positivamente por la parte expositiva de esta Ley de 2005. Esta misma Ley ha sido modificada por las leyes de los presupuestos generales del Principado de los años 2013 (Ley 3/2012, de 28 de diciembre), 2015 (Ley 11/2014, de 29 de diciembre) y 2020 (Ley 8/2019, de 30 de diciembre).

²⁷ El Preámbulo de esta norma indica que estuvo precedida por dos normas reglamentarias autonómicas, que habrían dado el primer paso en esta política pública en su territorio: el Decreto 133/1992, de 30 de julio, y el Decreto 13/1998, de 5 de febrero, ambos destinados a regular unas «ayudas económicas básicas». El actual texto sido modificado de forma frecuente por diversas normas de rango legal, y muy especialmente desde el inicio de la pandemia de la COVID-19, a través de varios decretos-leyes autonómicos en 2020 y 2021.

²⁸ Fue modificada parcialmente por el artículo 9.4 de la Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública. En la parte expositiva, el Legislador menciona la previa gestión de una prestación denominada «Ingreso Mínimo de Inserción», implantada a partir de 1994, aunque sin mencionar como precedente ninguna regulación legal en particular.

2008

Sociales²⁹, que ordena la **RENDA SOCIAL BÁSICA DE CANTABRIA**.

2010

La **SEGUNDA ETAPA** se inicia al mismo tiempo que se desencadena la crisis financiera global de 2008, y quizá por sus efectos (el máximo de desempleo derivado de aquella crisis, por ejemplo, se alcanzó en España en 2013). Una buena parte de las comunidades autónomas revisaron sus sistemas de protección social mediante estos instrumentos, bien al inicio del período crítico o en su apogeo (puede ser el caso de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la **GARANTÍA DE INGRESOS Y PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL**³⁰, en el País Vasco; la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de servicios sociales de Castilla-La Mancha, que regula la **RENDA BÁSICA**, como sustitución del Ingreso Mínimo de Solidaridad³¹; o la Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia³², que ordena la **RENDA DE INCLUSIÓN SOCIAL —CONOCIDA COMO «RISGA»—**). También hubo importantes revisiones una vez que parecieron reducirse los estragos sobre el ingreso público derivados de aquella etapa. Esta última situación puede ser el caso de la Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la **INCLUSIÓN SOCIAL Y A LA RENDA GARANTIZADA**³³, en la Comunidad Foral de Navarra; la Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la **RENDA DE**

²⁹ Ha sido modificada de forma reiterada mediante numerosas disposiciones legales. La última ha sido mediante la Ley 12/2020, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. En su Preámbulo, menciona como antecedentes (indirectos e insuficientes para el tema que nos ocupa) la Ley de Cantabria 5/1992, de 27 de mayo, de Acción Social, o la Ley de Cantabria 5/1997, de 6 de octubre, de prevención, asistencia e incorporación social en materia de drogodependencias, entre otras normas.

³⁰ Ha sido modificada por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. Su Exposición de Motivos menciona, como marco jurídico de la norma y reglas determinantes en materia de «garantía de ingresos y de inclusión social», la Ley 10/2000, de 27 de diciembre, de Carta de Derechos Sociales —modificada por la Ley 4/2007, de 22 de junio—, la Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la Exclusión Social —modificada por la Ley 8/2000 y la Ley 9/2000, ambas de 10 de noviembre, y por la Ley 4/2003, de 25 de junio, y por la ya mencionada Ley 4/2007, de 22 de junio—, así como por sus normas de desarrollo, en particular el Decreto 198/1999, de 20 de abril, por el que se regula el ingreso mínimo de inserción, el Decreto 199/1999, de 20 de abril, por el que se regulan las ayudas de emergencia social, el Decreto 1/2000, de 11 de enero, por el que se regulan los convenios de inserción, y la Orden de 14 de febrero de 2001, por la que se establecen los Estímulos al Empleo de los Titulares de la Renda Básica y de los beneficiarios de las ayudas de emergencia social.

³¹ Derogó tres leyes anteriores: la Ley 5/1995, de 23 de marzo, de Solidaridad en Castilla-La Mancha; la Ley 3/1994, de 3 de noviembre, de Protección de los Usuarios de Entidades, Centros y Servicios Sociales en Castilla-La Mancha; y la Ley 3/1986, de 16 de abril de 1986, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Esta norma legal de 2010 ha sido modificada en diversas ocasiones, la última vez mediante la Ley 1/2020, de 3 de febrero, del Tercer Sector Social de Castilla-La Mancha.

³² Ha sido modificada en dos ocasiones: por la Ley 7/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas; y por la Ley 3/2018, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas. Esta norma de 2014 es precedida por la Ley 9/1991, de 2 de octubre, gallega de medidas básicas para la inserción social, en la que se crearon la renta de integración social de Galicia, y las denominadas ayudas de emergencia social. Esta ley de 1991 fue, a su vez, adaptada y modificada sucesivamente mediante la Ley 1/1999, de 5 de febrero, y la Ley 16/2004, de 29 de diciembre, tal y como señala la Exposición de Motivos de la Ley actualmente en vigor, que es el resultado del compromiso alcanzado en el marco del diálogo social, con la promulgación de la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia, y para revisar la normativa de la renta de integración social de Galicia (Risga).

³³ Ha sido parcialmente modificada por la Ley Foral 6/2017, de 9 de mayo, de modificación parcial del texto refundido de la Ley Foral del Impuesto sobre la Renda de las Personas Físicas, aprobado por Decreto Foral Legislativo 4/2008, de 2 de junio. El Preámbulo de la Ley Foral de 2016 indica la Renda de Inclusión Social estaba ya regulada en la anterior Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre de Servicios Sociales, y que esta sustituyó, en realidad, a la denominada Renda Básica prevista por el Decreto Foral 120/1999, de 19 de abril.

CIUDADANÍA DE LA RIOJA³⁴; la Ley 14/2017, de 20 de julio, de la **RENDA GARANTIZADA DE CIUDADANÍA**³⁵, en Cataluña; el Decreto-Ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la **RENDA MÍNIMA DE INSERCIÓN SOCIAL EN ANDALUCÍA**³⁶, la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de **RENDA VALENCIANA DE INCLUSIÓN**³⁷; el Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación de **RENDA GARANTIZADA DE CIUDADANÍA DE CASTILLA Y LEÓN**³⁸; o la Ley 5/2019, de 20 de febrero, de **RENDA EXTREMEÑA GARANTIZADA**³⁹.

³⁴ Esta norma de 2017 ha sufrido dos modificaciones recientes: primero mediante la Ley (riojana) 2/2020, de 30 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2020; y este mismo año a través de la Ley (riojana) 2/2021, de 29 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2021. La Exposición de Motivos de la Ley de 2017 presume de una dilatada trayectoria de regulación de prestaciones de inserción social en la comunidad, mediante el Decreto 24/2001, de 20 de abril, por el que se regulan las prestaciones de inserción social (modificado mediante los Decretos 3/2005, de 28 de enero, 31/2011, de 29 de abril, 16/2012, de 11 de mayo, y 28/2014, de 27 de junio), y que conecta con la noción de derechos subjetivos legalmente configurados a través de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja.

³⁵ Ha sido modificada en tres ocasiones: la primera mediante la Ley 3/2018, de 23 de octubre, por la que se modifica la Ley 14/2017, de la renta garantizada de ciudadanía; la segunda a través de la Ley 1/2020, de 17 de febrero, de modificación de la Ley 14/2017, de la renta garantizada de ciudadanía; y la tercera quedó sin efecto por la no convalidación del texto que la introducía (el Decreto-ley 28/2020, de 21 de julio, por el que se modifica la Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía, y se adoptan medidas urgentes para armonizar prestaciones sociales con el ingreso mínimo vital, que intentaba alterar los artículos 25, 26.1 y la adición de la disposición adicional 10, las transitorias 8 y 9), según consta en el Acuerdo publicado por Resolución de 7 de agosto de 2020.

³⁶ El acuerdo de convalidación fue publicado por Resolución de 18 de enero de 2018, en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 32, de 14 de febrero de 2018. La norma ha sufrido modificaciones en virtud de: a) la Ley 7/2018, de 30 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género; b) la Ley 6/2019, de 19 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2020; y c) por el Decreto-ley 10/2020, de 29 de abril, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes de flexibilización administrativa en materia de ayudas en el ámbito del empleo y medidas complementarias con incidencia en el ámbito económico, local y social como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19).

³⁷ La misma norma, en su parte expositiva, vincula su contenido con la previa Ley 9/2007, de 12 de marzo, de la Generalitat, de renta garantizada de ciudadanía de la Comunitat Valenciana y con el reglamento que la desarrolló, mediante el Decreto 93/2008, de 4 de julio, del Consell. También alude al artículo 17 de la Ley 4/2012, de 15 de octubre, por la que se aprueba la Carta de derechos sociales de la Comunitat Valenciana, establece que «la Generalitat garantiza el derecho de la ciudadanía a una renta mínima, en los términos previstos en la Ley». El texto de 2017 ha sido reformado parcialmente, o completado, mediante varias disposiciones con rango de Ley. La última vez ha sido mediante el Decreto-ley 4/2020, de 17 de abril, del Consell, de medidas extraordinarias de gestión económico-financiera para hacer frente a la crisis producida por la Covid-19 (convalidado según indica la Resolución 7/X, de la Diputación Permanente, y publicado en «DOGV» núm. 8809, de 12 de mayo de 2020).

³⁸ Ha sido recientemente modificado por la Ley 2/2020, de 24 de noviembre, de modificación del texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero. Deroga el previo Decreto Legislativo 1/2014, de 27 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León, que sustituyó, a su vez, a la Ley 7/2010, de 30 de agosto, por la que se regula la renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León.

³⁹ Deroga la Ley 9/2014, de 1 de octubre, por la que se regula la Renta Básica Extremeña de Inserción, que era sustitución (a su vez) de la anterior Ley 3/2013, de 21 de mayo, de renta básica extremeña de inserción. Esta era considerada una revisión del sistema de los años noventa, concretado en Extremadura (por primera vez) en el Decreto 66/1990, de 31 de julio, por el que se regulan las Ayudas para la Integración en Situaciones de Emergencia Social (AISES), que tuvo su última expresión en el Decreto 281/2011, de 18 de noviembre.

2020

De forma prácticamente generalizada, la siguiente crisis desencadenada por la pandemia de la COVID-19 ha provocado una nueva oleada de reformas, auspiciadas más o menos en sintonía con la ordenación jurídica estatal del ingreso mínimo vital. Este **TERCER Y ÚLTIMO CICLO**, en el que nos encontramos en la actualidad, ha dado pie no solo a profundas reformas en casi todas las comunidades autónomas, sino también a textos legales de «nueva planta», como es el caso del Decreto-ley 10/2020, de 12 de junio, de **PRESTACIONES SOCIALES DE CARÁCTER ECONÓMICO DE LAS ILLES BALEARS**⁴⁰, o el Decreto-Ley 5/2020, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la **PRESTACIÓN ARAGONESA COMPLEMENTARIA DEL INGRESO MÍNIMO VITAL** y el **SERVICIO PÚBLICO ARAGONÉS DE INCLUSIÓN SOCIAL**⁴¹.



⁴⁰ Se ha publicado en «BOIB» núm. 119, de 7 de julio de 2020, la Resolución del Parlamento de las Illes Balears por la que se convalida el Decreto ley 10/2020, de 12 de junio, de prestaciones sociales de carácter económico de las Illes Balears. Esta norma sustituye y deroga, en realidad, la Ley 5/2016, de 13 de abril, de la renta social garantizada, que había sido modificada mediante otras dos normas legales, en 2018 y en 2019.

⁴¹ La Resolución de 9 de julio de 2020, de las Cortes de Aragón, ordena la publicación del Acuerdo de Convalidación del Decreto-Ley. Este deroga la anterior Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social, y varios decretos que anticipaban algunos elementos del modelo actual vigente, desde 2020.

Las características comunes de los sistemas autonómicos de ingresos mínimos: la irrelevancia práctica del *nomen iuris* y la influencia recíproca con la regulación estatal

De la revisión de todas las normas señaladas podemos apuntar dos rasgos principales de carácter general.

En primer término, y después de todo este periodo de sucesivas reformas, parece obvio que **la denominación escogida en cada territorio y en cada período puede tratar de poner los acentos en unas u otras vertientes de la finalidad, pero todas ellas convergen en la voluntad de luchar contra la pobreza y la exclusión social derivada de la falta de medios económicos**. Lo hacen con el uso indistinto de las denominaciones de «rentas» o «ingresos» (menos frecuente «salarios»), ya fueran «básicos», «mínimos» o «sociales» (excepcionalmente, «de ciudadanía» y/o «garantizados»), que sirven para la «inserción», la «integración» o la «inclusión».

La elección de la nomenclatura no parece guardar correlación visible con la eficiencia de sus previsiones, ni en términos generales, ni en el aspecto central que ocupa este análisis (la eventual discriminación de las personas jóvenes). Antes de la pandemia, el Gobierno de España constataba que todas las comunidades autónomas (salvo Canarias) concebían las rentas básicas o equivalentes como derechos subjetivos no sometidos a la disponibilidad presupuestaria inicialmente prevista para cada ejercicio⁴².

En segundo término, la intensa actividad normativa de las comunidades autónomas, antes y después de la legislación del ingreso mínimo vital, permite apreciar un intercambio de nociones, conceptos y técnicas entre el sistema autonómico y el ahora estatal del IMV. **Las reglas autonómicas basan el cálculo de las cuantías en dos referencias elementales: el Salario Mínimo Interprofesional (SMI) y el Indicador Público de Rentas Múltiples (IPREM)**⁴³, lo que refuerza la interdependencia del ordenamiento jurídico estatal antes y después de la regulación del IMV.

⁴² Así se desprende del Informe de Rentas Mínimas de Inserción del año 2019 (en adelante, IRMI'19, publicado en 2020), el último accesible (aún en su versión provisional) de los elaborados por el Ministerio competente en materia de asuntos sociales (hoy, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030). Recuperado el 7 de mayo de 2021 de: <https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/RentasMinimas.htm>.

⁴³ Una excepción notable es la catalana, cuya normativa remite al Indicador de Renta de suficiencia de Cataluña (cfr. IRMI'19, 2020: 14).



En lo que ahora nos ocupa (esto es, la regulación de la edad), las disposiciones autonómicas para el establecimiento de derechos similares (aunque no idénticos) al planteamiento estatal del IMV denotan dos cualidades particulares. De un lado, la regulación del trazo grueso, de los rangos generalistas más visibles, no es precisamente más afortunada que la estatal (una amplia mayoría de comunidades autónomas han legislado una barrera de acceso a sus sistemas a los veinticinco años, discriminando aún a más jóvenes sin ninguna justificación). Pero, por otro lado, la flexibilidad del rango, mediante excepciones muy diversas, no ha sido reflejada de forma similar en la regulación del IMV, como sí lo es en un buen abanico de ordenamientos autonómicos.



La edad ordinaria de acceso carece de fundamentación racional en todas las normas autonómicas

En doce de las diecisiete comunidades autónomas, la barrera de edad de acceso a las ayudas propias de rentas mínimas es de veinticinco años cumplidos. Así sucede en Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, la Comunidad de Madrid, la Región de Murcia, la Comunidad Foral de Navarra, y la Comunidad Valenciana. Las seis comunidades restantes utilizan el rango empleado por el Legislador estatal, a partir de los veintitrés años (es el caso de Aragón e Illes Balears desde sus respectivas reformas 2020, y de Cantabria, Cataluña, País Vasco y La Rioja con anterioridad). Conviene anotar que el IRMI'19 (2020: 16) apuntaba que, hasta 2019, las comunidades de Aragón y Navarra utilizaban la mayoría de edad general (dieciocho años) como edad mínima de acceso, sujeta a excepciones.

En el caso aragonés, esta afirmación se debía al tenor del artículo 4.d) de la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social, derogada por el Decreto-Legislativo de 2020. La reforma de 2020 en Aragón convirtió su antiguo mecanismo autonómico (Ingreso Aragonés de Inserción) en una Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital, por lo que ahora remite el rango de acceso a esta prestación complementaria, con carácter general, a los beneficiarios potenciales del IMV. Se puede afirmar, por tanto, que la regulación estatal ha elevado la edad ordinaria de acceso a la prestación complementaria en Aragón, aunque contemple excepciones para menores de veintitrés años⁴⁴.

El caso navarro es, en realidad, una equivocación o imprecisión del Informe. Es cierto que el artículo 5.a) de la Ley Foral 15/2016, ya mencionada, proclama como potenciales titulares a las personas a partir de los dieciocho años (o menores emancipados). Sin embargo, este precepto incluye desde su primera versión un importantísimo párrafo segundo que condiciona el acceso de los menores de veinticinco años al cumplimiento de requisitos generales. Lo hace en términos muy semejantes a las de las disposiciones de las comunidades autónomas que directamente declaran la barrera general a tal edad superior, es decir, con un grado de exigencia que convierte la supuesta edad ordinaria en extraordinaria.

⁴⁴ La Disposición final primera del texto legislativo de 2020 modifica el artículo 6 de la Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón, y lo hace introduciendo la posibilidad de “ser beneficiarias de las ayudas de apoyo a la integración familiar las personas físicas, mayores de edad o menores emancipados, que constituyan una unidad de convivencia independiente (...) no cumplan los requisitos para el reconocimiento del IMV ni de la Prestación Aragonesa Complementaria y no superen los ingresos anuales determinados reglamentariamente” (nuevo apartado 3 del artículo 6 de la Ley aragonesa 10/2016, de 1 de diciembre).



Sea cual sea el rango adoptado por cada Legislador autonómico, y con independencia de la flexibilidad de las reglas de excepción previstas a tal edad, la nota unánime de todas ellas es la **completa falta de justificación de la barrera etaria elegida**. Ni siquiera en las numerosas reformas posteriores a las observaciones del Comité de Derechos Sociales del Consejo de Europa (de 2016) se ha previsto algún tipo de explicación para la contravención de la Carta Social Europea, como tampoco lo han hecho las comunidades autónomas que han adaptado sus regulaciones a la situación de la pandemia y a la regulación del IMV. La falta de justificación, la inestabilidad de los rangos y la disparidad de circunstancias que los excepcionan ahondan en la falta de racionalidad de estas medidas y su incoherencia con las reglas de no discriminación que son aplicables.



Las excepciones a la edad ordinaria de acceso presentan una notable disparidad de criterios y profundizan las diferencias territoriales entre jóvenes de la misma edad

De la misma manera que no existe ninguna justificación explícita para la elección de una edad general de acceso en ninguna de las disposiciones autonómicas (o, al menos, no en sus versiones hoy vigentes), tampoco estos diecisiete Legisladores han dedicado mayor esfuerzo a explicar la necesidad de establecer la mayoría de excepciones que recogen. No obstante, una buena parte de estas salvedades pueden admitirse como justificadas por su mera descripción. Su simple previsión evidencia el intento de los poderes públicos de no dejar sin atender situaciones de vulnerabilidad que pueden darse entre potenciales titulares antes de la edad de acceso general (esto es, entre menores de veintitrés o veinticinco años).

En síntesis, de una parte, encontraremos sistemas sencillos, que tienden a definir una exclusión de los potenciales beneficiarios por razón de la edad de manera plana, con muy pocas y tasadas excepciones. De otra parte, algunas comunidades autónomas han desdibujado la diferenciación por la edad mediante una gama muy amplia de excepciones, a veces con cláusulas de cierre de remisión a evaluaciones individuales o a nuevas reglas extraordinarias reglamentarias que permiten contemplar, en la práctica, un acceso no marcado por la edad (por ejemplo, Andalucía y Comunidad Valenciana sobresalen por la exhaustividad de sus previsiones). Naturalmente, existen comunidades autónomas en una posición intermedia o difusa, donde son varias las cláusulas de excepción, pero no atienden a una casuística muy pormenorizada.

Las distintas normas autonómicas, con mayor o menor generosidad, prevén más de una veintena larga de posibles circunstancias que excepcionan la edad ordinaria de acceso.

Algunas persiguen de manera directa sortear los puntos ciegos de una exigencia etaria que puede llegar a ser profundamente irracional en ciertos contextos. Otras incluyen nuevas cláusulas poco fundadas, o de dudosa congruencia con la finalidad inclusiva perseguida, ahondando aún más en las debilidades ya apuntadas con respecto del análisis del IMV estatal y su discriminación por razón de la edad.

Las excepciones, difíciles de sistematizar de manera sencilla, persiguen dar respuesta a situaciones de especial vulnerabilidad entre quienes tienen menos de esa edad. Así, los poderes públicos autonómicos han admitido la existencia de situaciones cuya gravedad parece hacer irrelevante la edad de quien las sufre, junto a otras excepciones que dan cobertura a situaciones de una vulnerabilidad más acusada, precisamente, por la edad (joven) de quienes están ordinariamente excluidos del sistema.

En el **PRIMER CONJUNTO** se pueden encuadrar tres subgrupos. Primero, las **excepciones motivadas por ser víctimas de delitos graves**, que dificultan de forma extraordinaria el desarrollo de un proyecto personal de vida autónoma (trata de seres humanos, explotación sexual, violencia de género o intrafamiliar de otra índole, etc.). Segundo, también tienen cabida excepciones motivadas **por sufrir acontecimientos críticos para la inclusión por su naturaleza disruptiva** (rupturas de parejas convivientes y estables, internamiento personal sanitario o penal, accidentes graves, desahucios, daños fortuitos sobre el domicilio familiar, etc.). Tercero, incluyen **previsiones para situaciones personales que agravan la vulnerabilidad con independencia de la edad** (discapacidad en determinados grados, o la debida responsabilidad sobre otras personas dependientes, principalmente).

En el **SEGUNDO CONJUNTO** se encuentran **situaciones que el paso del tiempo inciden menos en la vulnerabilidad de quienes la padecen, pero que despliegan sus peores efectos potenciales precisamente en los primeros años de vida adulta**: la participación en sistemas de tutela de menores (algo que evidencia la debilidad del soporte familiar genéricamente presumido), en otros programas especiales de transición «anticipada» a la vida autónoma, la condición de orfandad total antedicha, o el internamiento (penal o sanitario) de convivientes que pudieran estar a su cargo o servir de apoyo.

Del análisis de las normas autonómicas merece la pena extraer, no obstante lo anecdótico de algunas previsiones, la capacidad de los poderes públicos para comprender la existencia de diversas situaciones en las que una persona menor del rango elegido en cada caso (veintitrés o veinticinco años), puede padecer una exclusión injusta. Unas y otras parecen estar fundadas en supuestos concretos que los poderes públicos autonómicos han constatado técnicamente, primero, y afrontado con excepciones normativas, después. Muchas son, precisamente, el fruto de ajustes legislativos en distintos tiempos. Sin embargo, ninguna de ellas parece revestir una singularidad territorial que impulse a pensar que una u otra excepción sea exclusiva del territorio autonómico cuyos poderes públicos la contemplan. En consecuencia, la juventud menor del rango de acceso general que obtiene cobertura contra su vulnerabilidad en un territorio, no la obtiene en otro, como tampoco encuentran (en general) amparo en la normativa estatal del IMV. Esta disparidad es un efecto lógico, aunque pueda frustrar, de las legítimas competencias de los Legisladores autonómicos. Pero resulta difícil de justificar que el Legislador estatal ignore tantos indicios de que la frontera etaria estricta tiene graves carencias. Máxime cuando pretende ofrecer una respuesta de soporte mínimo común contra la vulnerabilidad más allá de los límites territoriales autonómicos, según proclama la parte expositiva de la norma estatal.

En suma, **las tres excepciones contempladas de forma más recurrente en la ordenación autonómica son:** 1º) que las personas menores de veinticinco o veintitrés años, según el caso, **tengan a otras menores de dieciocho a su cargo** (hasta trece comunidades autónomas); 2º) que **tengan a su cargo a personas mayores de dieciocho años, pero dependientes de ellas** (por discapacidad u otras condiciones, contemplado con dispar amplitud de términos en trece de las diecisiete comunidades autónomas), o 3º) **que sean huérfanas de ambos progenitores** (en nueve comunidades). Además de estas, también es frecuente la coincidencia en reconocer el impacto de la separación o divorcio, de la explotación sexual y la victimización de género, ya previstas por la regulación del IMV como excepciones de acceso a la titularidad entre menores de veintitrés años. Pero las comunidades autónomas se distancian de las previsiones estatales, dando a entender que los menores de la edad ordinaria de acceso (veintitrés o veinticinco años, según proceda) podían ser vulnerables y conviene reconocerles el derecho a ser titulares de la prestación en multitud de otras circunstancias excepcionales.



En contraste con todo lo expuesto, el modelo estatal del IMV ha optado por un sistema rígido, equivalente al de las comunidades autónomas con menos salvedades. Conviene llamar la atención sobre esta escasa receptividad del Ejecutivo y del Legislador estatales, porque si estos disponen instrumentos jurídicos que ignoran las alertas de vulnerabilidad dadas por otros poderes públicos competentes, mediante sus respectivas regulaciones, también sería razonable esperar una explicación fundada (sobre qué motiva la irrelevancia para el instrumento estatal de esas circunstancias de vulnerabilidad de personas menores de veintitrés años).

La salida o ruptura del domicilio familiar como circunstancia de excepción y no de habilitación

La previa emancipación residencial exitosa ha sido considerada una razón para excepcionar la barrera de edad general de acceso a los instrumentos autonómicos, hasta en ocho comunidades autónomas (Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Navarra, País Vasco y La Rioja). Nótese que, tomando este mismo criterio, el Legislador estatal ha impuesto la barrera en los treinta años, mientras que las comunidades autónomas lo aceptan como excepción para el rango general ordinario, y muy inferior (menores de veinticinco o veintitrés). El factor provoca una diferencia de criterio de hasta una década.

En todo caso, **las exigencias autonómicas para admitir tal emancipación exitosa son, también, dispares**: van desde los mismos tres años que el Legislador estatal ha impuesto (por ejemplo, en Castilla y León, Galicia o País Vasco⁴⁵) hasta solo un año (en Extremadura, por ejemplo⁴⁶). La excepción de acceso por la previa emancipación suele ir acompañada de la exigencia de demostrar un determinado tiempo cotizado (de dieciocho meses en La Rioja a veinticuatro en Galicia⁴⁷), u otra forma no tasada de acreditación de la autonomía económica durante la referida emancipación residencial (por ejemplo, en Andalucía⁴⁸).

Como elemento subsidiario de la demostración de la autonomía económica, **algunas comunidades autónomas han contemplado como causa de excepción a la barrera de la edad la existencia (o las rupturas) de vínculos sentimentales estables que hubieran motivado la emancipación** (no necesariamente formalizados mediante el matrimonio). Así lo han dispuesto las normas del Principado de Asturias y del País Vasco, por ejemplo⁴⁹.

Al margen de las circunstancias que condujeran a la previa salida «exitosa» del domicilio familiar, **hay comunidades autónomas que han identificado y recogido otras situaciones que evidencian también el riesgo de exclusión**. Implican la toma en consideración de otras situaciones previas, no precisamente exitosas, pero que sí incurrir en una ruptura de la situación domiciliaria. Así, el Principado de Asturias, Galicia y el País Vasco estiman justa la excepción de la edad cuando se trate de evitar la vulnerabilidad de quienes salen de instituciones penales⁵⁰. Solo Castilla y León reconoce expresamente la excepción a la regla de la edad a quienes su conviviente con opciones de ser titular ingrese en algún centro sanitario o penitenciario⁵¹. Andalucía, por su parte, contempla expresamente a las víctimas

⁴⁵ Cfr. el art. 10.b) del Decreto Legislativo castellanoleonés 1/2019, de 10 de enero; el art. 15 de la Ley gallega 10/2013, de 27 de noviembre;

⁴⁶ Cfr. el art. 5.1.c) de la Ley extremeña 5/2019, de 20 de febrero.

⁴⁷ Cfr. el art. 15 de la Ley gallega 10/2013, de 27 de noviembre, por ejemplo.

⁴⁸ Véanse los arts. 3, 4 y 7 del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre.

⁴⁹ En el caso asturiano, por ejemplo, se contempla el vínculo sentimental estable como causa de excepción, pero no su ruptura, a tenor del art. 7.2 de la Ley 4/2005, de 28 de octubre.

⁵⁰ Véase, por ejemplo, el art. 7.2 de la Ley asturiana 4/2005, de 28 de octubre; el art. 15 de la Ley gallega 10/2013, de 27 de noviembre;

⁵¹ Cfr. el art. 10.b) del Decreto Legislativo castellanoleonés 1/2019, de 10 de enero.

de desahucios como personas en situación crítica, con independencia de su edad, previa emancipación o vínculos familiares⁵².

La violencia que provoca vulnerabilidad en el desarrollo vital puede ser de otros tipos y no solo de género

La excepción recogida por la normativa estatal relativa a las víctimas violencia de género ha sido extendida al término más amplio de *violencia doméstica* por los Legisladores del Principado de Asturias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Comunidad de Madrid y País Vasco⁵³. Incluyen, así, a **víctimas de otras formas de violencia además de la de género, y que se produce precisamente de forma acusada en los casos de no emancipación residencial**. Esta previsión comprende más casos de vulnerabilidad que la del Legislador estatal, aunque abundan en la necesidad de judicializar situaciones de violencia intrafamiliar demostrable solo para los menores de una edad no justificada, antes de poder optar a tales ingresos.

El Legislador estatal contempla como excepción al requisito de la edad para la titularidad del IMV la condición de «víctimas [...] de trata de seres humanos y explotación sexual». La dicción se plantea como alternativa a la victimización de violencia de género, y la literalidad de la expresión parece conducir a que la explotación sexual sea consecuencia de la trata, como elementos causalmente vinculados⁵⁴. Tal interpretación excluye a otras víctimas de trata de seres humanos con fines distintos de la explotación sexual (laboral, por ejemplo), que sin embargo sí han sido contemplados expresamente por los Legisladores autonómicos (en concreto, en el Principado de Asturias o en Andalucía⁵⁵).

⁵² Cfr. art. 4.5.c) del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, aplicable en virtud de los arts. 3 y 7 de la misma norma, ya mencionados.

⁵³ Cfr. el art. 7.2 de la Ley asturiana 4/2005, de 28 de octubre; el art. 5.1.c) de la Ley extremeña 5/2019, de 20 de febrero; el art. 15 de la Ley gallega 10/2013, de 27 de noviembre.

⁵⁴ El Legislador estatal emplea la conjunción «y» como nexo coordinante, en lugar de la alternativa planteada mediante la conjunción «o», que sí emplea la normativa balear, subrayando que la explotación puede estar o no relacionada con la trata, y ser esta última causante de una explotación o efectos distintos de la de índole sexual –véase el art. 20.1.c)ii del Decreto-ley 10/2020, de 12 de junio, de prestaciones sociales de carácter económico de las Illes Balears–.

⁵⁵ Cfr. art. 7.1.b) 2.ª del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.

La formación reglada como excepción a la carga de la búsqueda activa de empleo sin discriminación por la edad

El Legislador estatal contempla una **doble exigencia sobre la búsqueda de empleo. Impone la obligación tanto a las personas titulares como a sus convivientes y beneficiarias indirectas, siempre que sean mayores de edad o emancipadas, de manera que tendrán que inscribirse como demandantes de empleo a los seis meses de adquirir la condición de beneficiarias del IMV**⁵⁶. Contrasta esta barrera etaria (a los dieciocho años, *ex artículo 12 CE*) con la misma pretensión que imponen los Legisladores autonómicos de diversas comunidades autónomas a partir de los dieciséis años, haciendo coincidir este requisito, por tanto, con la edad de terminación ordinaria de los estudios obligatorios y con la edad de acceso modulado al mercado laboral⁵⁷. La legislación estatal parece más generosa que estas previsiones autonómicas, al conceder un período superior al de la escolarización obligatoria, y al plantearlo como obligación detonada *ex post* de la condición de beneficiario, y no como condición de acceso⁵⁸. Sin embargo, la regulación estatal contempla la limitación etaria ya mencionada, a los veintiocho años (y sin justificación racional), a diferencia de las cláusulas más generosas de las regulaciones autonómicas, que no vinculan la excepción de cursar estudios reglados a ninguna barrera de edad⁵⁹. Las normas autonómicas añaden cláusulas de cierre a otras circunstancias excepcionales acreditadas en cada caso por los servicios sociales comunitarios⁶⁰.

La insuficiencia del apoyo familiar como desencadenante de situaciones de vulnerabilidad agravadas por la menor edad

Una circunstancia ampliamente considerada por los Legisladores autonómicos ha sido la condición de orfandad, articulando sus sistemas de rentas con independencia (o como complemento) con el régimen estatal de las prestaciones familiares no contributivas o pensiones de orfandad, previstas en el 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. De hecho, el régimen del IMV ha modificado la redacción de estos preceptos⁶¹, pero **no considera la**

⁵⁶ Cfr. arts. 33.1 y 33.2 del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, en su redacción dada por la disposición final 11.4 del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre.

⁵⁷ Este es el caso, explícito, de la normativa andaluza —arts. 7.1.d), 7.1.h) y 7.3 del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre—, y puede interpretarse como implícito en el caso de la regulación asturiana —en virtud del art. 9.1.e) de la Ley 4/2005, de 28 de octubre— o la canaria, por ser la «edad legal para trabajar» —art. 30.f) de la Ley 1/2007, de 17 de enero—.

⁵⁸ Como sí hacen, por ejemplo, el art. 7.1.3.º) de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción, o el art. 9.1.e) de la Ley asturiana 4/2005, de 28 de octubre.

Véase, por ejemplo, el mismo art. 7.1.3.º) de la Ley canaria 1/2007, de 17 de enero, o el art. 7.1.d) del Decreto-ley andaluz 3/2017, de 19 de diciembre, en su redacción dada por la disposición final 1.1 a 4 de la Ley 7/2018, de 30 de julio.

⁵⁹ Véase, por ejemplo, el mismo art. 7.1.3.º) de la Ley canaria 1/2007, de 17 de enero, o el art. 7.1.d) del Decreto-ley andaluz 3/2017, de 19 de diciembre, en su redacción dada por la disposición final 1.1 a 4 de la Ley 7/2018, de 30 de julio.

⁶⁰ Véase el mismo precepto de la normativa andaluza mencionado en la nota anterior.

⁶¹ La Disposición final cuarta del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, modifica el art. 352 del texto refundido de la

orfandad total como causa que altere la exclusión de los menores de veintitrés años al acceso al IMV, a diferencia de las comunidades autónomas respecto de sus propios sistemas de ayuda (así lo hacen, por ejemplo, Andalucía, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Galicia, Comunidad de Madrid, País Vasco, La Rioja y Comunidad Valenciana⁶²). El elemento más llamativo de las consideraciones autonómicas es que todas, menos la Comunidad Valenciana⁶³, contemplan solo el supuesto de la orfandad total como indicio de vulnerabilidad que justifica la excepción de la edad. Por tanto, presumen de forma implícita que el progenitor supérstite y el sistema no contributivo de la Seguridad Social paliarán de forma bastante el riesgo provocado por la orfandad parcial. A propósito de ello, conviene recordar el razonamiento ya expuesto sobre la extensión injustificada de la dependencia familiar presumida iuris et de iure a adultos de dieciocho a veintitrés o veinticinco años.

El Legislador estatal tampoco ha contemplado una vulnerabilidad excepcional en los menores de veintitrés años que abandonan los sistemas de tutela administrativa, como sí han reconocido en sus regulaciones (para los veintitrés o los veinticinco años, según proceda) las comunidades autónomas de Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Canarias, Castilla y León, Extremadura, Comunidad de Madrid, Región de Murcia, La Rioja o Comunidad Valenciana⁶⁴.

La deslegalización de la casuística individual y las remisiones reglamentarias

Finalmente, son numerosas las comunidades autónomas que parecen haber asumido la **imposibilidad de contemplar todas las circunstancias que excepcionan justamente la barrera de la edad**. Y a pesar de que no la han derogado, remiten la eventual previsión de nuevos supuestos al desarrollo reglamentario de la legislación específica, en un claro ejercicio de deslegalización de las excepciones (es el caso, por ejemplo, de la normativa andaluza, aragonesa, catalana, madrileña y murciana⁶⁵).

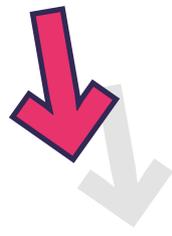
Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

⁶² Véanse, por ejemplo, los arts. 3, 4 y 7 del Decreto-ley andaluz 3/2017, de 19 de diciembre; el art. 7.2 de la Ley asturiana 4/2005, de 28 de octubre; el art. 29.1.c) de la Ley cántabra 2/2007, de 27 de marzo; el art. 10.b) del Decreto Legislativo castellanoleonés 1/2019, de 10 de enero; el art. 15 de la Ley gallega 10/2013, de 27 de noviembre; o el art. 5.3 de la Ley valenciana 19/2017, de 20 de diciembre.

⁶³ El art. 5.3 de la Ley valenciana 19/2017, de 20 de diciembre, prevé la orfandad, sin precisar total o parcial, como causa de excepción de la barrera general de edad.

⁶⁴ Véanse, por ejemplo, los arts. 3, 4 y 7 ya mencionados, del Decreto-ley andaluz 3/2017, de 19 de diciembre; la disposición adicional primera del Decreto-ley aragonés 5/2020, de 29 de junio; el art. 7.2 de la Ley asturiana 4/2005, de 28 de octubre; el art. 7.2.a) de la Ley canaria 1/2007, de 17 de enero; el art. 10.b) del Decreto Legislativo castellanoleonés 1/2019, de 10 de enero; el art. 5.1.c) de la Ley extremeña 5/2019, de 20 de febrero; o el art. 5.3 de la Ley valenciana 19/2017, de 20 de diciembre.

⁶⁵ Véanse, por ejemplo, el art. 4, apartados 5.e) y 6.c), del Decreto-ley andaluz 3/2017, de 19 de diciembre; el art. 3 del Decreto-ley aragonés 5/2020, de 29 de junio; o el art. 6.1.b) 2.º de la Ley madrileña 15/2001, de 27 de diciembre.



Conclusiones

1

PRIMERA.

De todo lo dicho cabe concluir que la previsión de la exigencia de veintitrés años de edad para acceder al ingreso mínimo vital debe derogarse por ser inconstitucional. Lo es por ser discriminatoria y contravenir, así, lo dispuesto en el artículo 14 CE. En consecuencia, **debe ser derogada para poner fin a una exigencia que contradice claramente los derechos fundamentales recogidos en la Constitución española de 1978** y en los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por España. La falta de la más mínima justificación racional de la diferenciación de trato, además de discriminatoria, incurre en arbitrariedad, por lo que también contraviene el artículo 9.3 CE.

2

SEGUNDA.

Las obligaciones exigidas a las personas mayores de veintiocho años y aquellos requisitos impuestos a las personas menores de treinta en la misma norma estatal carecen, igualmente, de cualquier razón justificación objetiva y razonable que permitiese la discriminación que producen. Por consiguiente, **deben ser derogadas** al incurrir en las prohibiciones dispuestas ya mencionadas de los artículos 9.3 y 14 CE.

2

TERCERA.

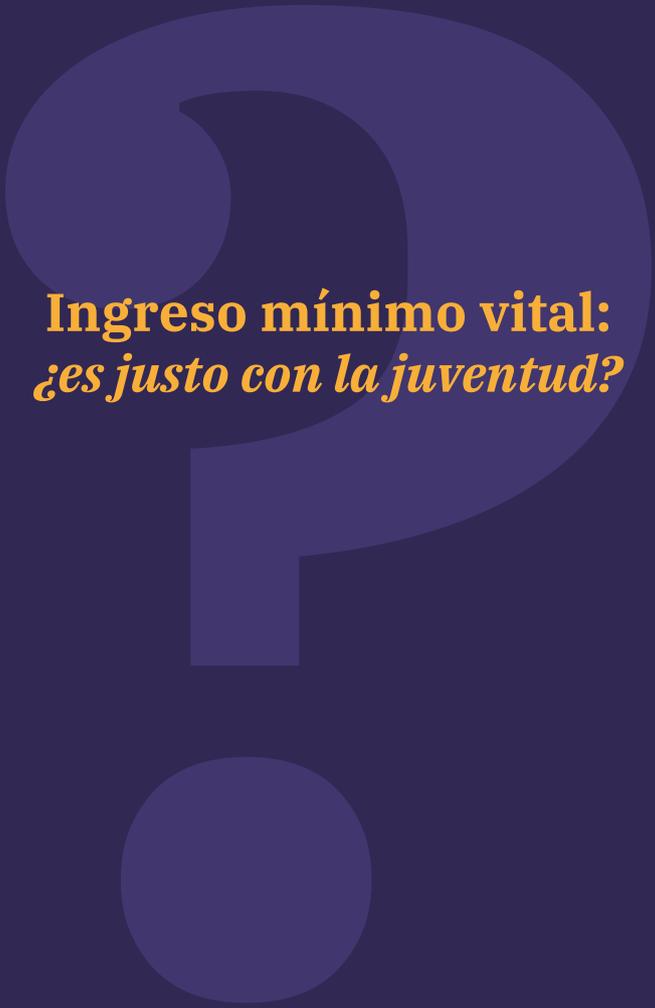
La situación de antijuridicidad e incompatibilidad constitucional de la medida discriminatoria afecta, de igual forma, a la legislación autonómica sobre ingresos mínimos que, como ha venido advirtiendo el Comité de Derechos Sociales en sus informes sobre la aplicación de la Carta Social Europea en España, no se ajusta al artículo 13, párrafo 1, de la Carta, por lo que **debe procederse, igualmente, a la derogación de todas las exigencias similares previstas en las diferentes leyes autonómicas.**



www.cje.org

Calle de la Montera, 24, 6º
28013 Madrid, España
Tlf.. (+34) 91 701 04 20
info@cje.org





**Ingreso mínimo vital:
*¿es justo con la juventud?***



Consejo de la
JUVENTUD
de España



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE DERECHOS SOCIALES
Y AGENDA 2030

injuve