

LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN: UN ESBOZO EN FAVOR DE SU DIFERENCIACIÓN DE LAS SUBVENCIONES PÚBLICAS

Tomás Navalpotro Ballesteros¹

1. Con arreglo a lo previsto en el artículo 148.1.20^a de la Constitución Española, las comunidades autónomas han asumido competencias, catalogadas como exclusivas en sus respectivos estatutos de autonomía, en materia de asistencia social, servicios sociales o políticas sociales².

En ejercicio de la referida atribución, numerosas entidades autonómicas procedieron a la creación de ciertas prestaciones económicas que tenían por objeto garantizar que las personas que estuvieran en una situación de vulnerabilidad económica y social contaran con unos ingresos mínimos con los que subsistir a las necesidades más perentorias de la vida diaria.

De esta forma, y tal y como ha sido explicado, el diseño de asegurar unos ingresos mínimos a todas las capas poblacionales se ha desarrollado de forma dispersa y no planificada mediante, por un lado, la acción contributiva y no contributiva de la Seguridad Social, y, por otro, a través de las rentas mínimas implementadas por las comunidades autónomas³. En esencia, se puede afirmar que la prestación no contributiva de la Seguridad Social, así como

¹ Letrado de la Comunidad de Madrid. En la actualidad ocupa el puesto de Letrado Jefe del Servicio Jurídico en la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior. Asimismo, es profesor asociado de Derecho Administrativo en la Universidad Rey Juan Carlos.

² Unas veces lo han hecho utilizando expresamente esa denominación y otras, como es el caso de la Comunidad de Madrid, asumiendo ciertas materias incluidas dentro de ese ámbito objetivo (vid. art. 26.1, apartados 23, 24 y 25, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero). Según observa CAICEDO CAMACHO (2016, págs. 356 y 357), en todos los casos se ha producido esa asunción a título de competencia exclusiva.

³ VIII Informe FOESSA. Documento de trabajo 6.2, <https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2019/05/6.2.pdf>

los subsidios autonómicos, tienden a prestar protección a las personas a las que no cubre la acción tuitiva de las prestaciones contributivas (que protegen a los desempleados durante cierto tiempo, a los jubilados, personas afectadas por una incapacidad permanente, etc.).

El propio Tribunal Constitucional ha enfatizado la vinculación del título competencial «asistencia social» con la atención a los referidos colectivos. Al respecto, la STC 132/2020, de 23 de septiembre, invocando el criterio antes expuesto en la STC 36/2012, de 15 de marzo (FJ 4), ha señalado que, en línea con algunos instrumentos internacionales suscritos por España, como la Carta Social Europea, la asistencia social constituye «un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de esta».

La Comunidad de Madrid implementó de forma temprana este tipo de ayudas mediante el denominado Programa Ingreso Madrileño de Integración, instaurado en el año 1990. Con posterioridad, su acción protectora se articuló a través de la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid (LRMI), que instauró una prestación cuya vigencia se ha extendido sin solución de continuidad hasta nuestros días⁴.

Este tipo de prestaciones articuladas por las comunidades autónomas en ejecución de sus competencias en materia de asistencia social implica un componente de carácter económico, manifestándose normalmente a través del pago de una cantidad mensual a sus beneficiarios (así, el art. 10.1 LRMI). Su carácter dinerario impone plantearse su posible asimilación, o su diferenciación, con la figura de las subvenciones públicas. En este análisis, de dimensiones limitadas, se examinará dicha cuestión desde el punto de vista de la prestación instaurada por la Comunidad de Madrid.

⁴ En realidad, la renta mínima de inserción instaurada por la Comunidad de Madrid tiene un doble componente: el subsidio o ayuda de carácter económico y los apoyos personalizados para la incorporación laboral y la integración social, articulados a través de un programa individual de inserción (arts. 30 y ss. de la LRMI). En este breve estudio nos interesará solo la primera faceta.

2. Con carácter general y básico, el artículo 2.1 de la 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS) cataloga como subvención pública a toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de las entidades públicas incluidas en su ámbito de aplicación subjetivo, entre las que se encuentran las comunidades autónomas (art. 3.1 c), que cumpla cumulativamente tres requisitos:

“a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.

b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.

c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública”.

En este contexto, se ha venido a definir la subvención pública como una «atribución patrimonial dineraria de carácter no devolutivo que otorga un ente jurídico-administrativo a favor de un particular -o también, aunque excepcionalmente, a favor de otro ente jurídico-administrativo- de manera afectada o vinculada al cumplimiento de una actividad propia del beneficiario y por razones de interés público»⁵. Este concepto legal de subvención pública es estricto, en el sentido de que deja al margen de dicha figura a determinados beneficios que, a pesar de su carácter monetario, no revisten las características fijadas en el artículo 2.1 anteriormente transpuesto.

La configuración de la subvención pública en la LGS se traslada a la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid (LSCM), cuyo artículo 1.1 c) añade, a título de matización, que, en dicha figura jurídica, el incumplimiento del fin para el que se entregan los fondos, o de las obligaciones impuestas al beneficiario, determina el reintegro de las cantidades percibidas.

⁵ FERNÁNDEZ FARRERES (2010), pág. 36.

3. La normativa reguladora de las subvenciones públicas no ha obviado a las prestaciones destinadas a procurar la subsistencia, en condiciones de dignidad, de las personas situadas, temporal o estructuralmente, en una situación de precariedad.

Al respecto, señala la exposición de motivos de la LGS, al referirse al ámbito objetivo de aplicación del texto legal, la exclusión de dicho ámbito de «las prestaciones del sistema de la Seguridad Social y prestaciones análogas, las cuales tienen un fundamento constitucional propio y una legislación específica, no homologable con la normativa reguladora de las subvenciones». En línea con lo anterior, la parte dispositiva de la referida ley niega el carácter de subvenciones públicas a las prestaciones contributivas y no contributivas del Sistema de la Seguridad Social (art. 2.4.a), así como a otro tipo de subsidios, que se relacionan en dicho precepto, en los que predomina la finalidad de contribuir al mantenimiento de las personas que se hallan en situación de dificultad (prestaciones asistenciales y subsidios económicos a favor de los españoles no residentes en nuestra nación, derivadas del sistema de clases pasivas del Estado, reconocidas por el Fondo de Garantía Salarial, entre otras).

Conviene anticipar que el Consejo de Estado, en su Dictamen 1756/2003, de 26 de junio de 2003, al Anteproyecto de Ley General de Subvenciones, sentó una línea de distinción entre los diversos supuestos excluidos de su aplicación a tenor de los artículos 2 y 4 de la futura LGS. En lo que nos interesa, vino a distinguir ciertos casos de verdaderas subvenciones públicas con respecto a las que la ley realiza una auténtica exclusión de su aplicación (caso, por ejemplo, de las subvenciones previstas en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General), de otros en los que no se trata de subvenciones en el sentido del artículo 2 de la LGS, al no reunir las características establecidas en dicho precepto, entre los que se encontrarían, a decir del supremo órgano consultivo del Gobierno de la nación, las prestaciones contributivas y no contributivas del Sistema de la Seguridad Social.

4. Como es de general conocimiento, el panorama predominante en los últimos decenios de coexistencia de sendas acciones protectoras, estatal y autonómica, sobre las personas no beneficiadas por las prestaciones contributivas de la Seguridad Social, se ha visto modificado por la implementación de un subsidio aplicable a nivel nacional, actualmente

regulado en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital (LIMV).

En el ámbito estatal, la diferenciación del ingreso mínimo vital con respecto a la subvención pública parece venir abonada por la catalogación que de dicha prestación hace la ley estatal que lo regula. Al respecto, parece bastar con poner en relación el artículo 2.2 de la LIMV, que precisa que, «[e]n 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», con el artículo 2.4.a) de la LGS, anteriormente citado, que niega el carácter de subvenciones públicas a las prestaciones contributivas y no contributivas del Sistema de la Seguridad Social.

Aunque, formalmente, la renta mínima de inserción u otras figuras similares establecidas en el ámbito autonómico, no formen parte de la acción protectora de la Seguridad Social, que es competencia del Estado sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas (art. 149.1.17ª de la Constitución Española), conviene poner de manifiesto la coincidencia sustancial entre las situaciones que pretenden afrontar, por un lado, el ingreso mínimo vital y, por otro, las prestaciones puestas en beneficio de las personas desfavorecidas social y económicamente por parte de las comunidades autónomas. En dicho sentido, se ha de recordar que la LIMV orienta el ingreso mínimo vital a la prevención del «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» (art. 1). Asimismo, el artículo 2.1 de la ley estatal endereza dicha prestación económica a la garantía de un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica, de forma que se produzca una mejora de oportunidades reales de inclusión social y laboral de sus beneficiarios.

Por su parte, la renta mínima de inserción de la Comunidad de Madrid, que constituye el objeto de nuestra atención, tiene por finalidad satisfacer las necesidades contempladas en el

artículo 142 del Código Civil (art. 3 LRMI), es decir, las más básicas del subsistir diario (sustento, habitación, vestido y asistencia médica) y tendrá carácter subsidiario de las pensiones que pudieran corresponder al titular de la prestación, o a los miembros de su unidad de convivencia, del sistema de la Seguridad Social o de otro régimen público de protección social sustitutivo de esta (art. 4). En dicha línea, la exposición de motivos de la LRMI enfatiza que la prestación autonómica se destina a satisfacer las necesidades básicas de la vida de ciertos sectores de la población que se ven gravemente obstaculizados para incorporarse plenamente al desarrollo social a causa de problemas de muy diversa índole (falta de adaptación a las nuevas exigencias del mercado de trabajo, problemas familiares y personales, problemas de salud y en especial de salud mental...).

La prestación, que puede ser reconocida a las personas que tengan su residencia legal en la Comunidad de Madrid de forma continuada e ininterrumpida durante un año, está vinculada a la concurrencia de una situación de precariedad económica en sus posibles beneficiarios. Así se deduce tanto del carácter subsidiario de la renta mínima de inserción en relación con la percepción de una pensión correspondiente a un sistema público de protección social por el titular de la prestación o por los miembros de su unidad de convivencia, como de la necesidad de la concurrencia de una situación de carencia de recursos económicos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas de la vida con vistas a obtener su reconocimiento. A dichos efectos, se entenderá que concurre la situación de ausencia o insuficiencia de bienes o rentas personales o de la unidad de convivencia cuando los rendimientos mensuales que obtenga el solicitante sean inferiores a la cuantía vigente de la pensión no contributiva de la Seguridad Social en cómputo anual prorrateado a doce meses - artículos 4, 6.1.d) y 8 de la LRMI-.

Queda así de manifiesto la concomitancia sustancial entre las situaciones que pueden dar lugar al reconocimiento de ambas prestaciones. La propia invocación del artículo 2.2 de la LIMV, al glosar la naturaleza del ingreso mínimo vital, a las ayudas que sean instituidas por las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias, resulta también indicativa de la coincidencia del objeto abordado por la prestación estatal y las autonómicas.

La similitud entre unas y otras queda de manifiesto, por otra parte, en el principio de subsidiariedad de las rentas mínimas autonómicas⁶. El hecho de que la ayuda económica de la comunidad autónoma solo entre en juego cuando su posible beneficiario no disfrute de un subsidio del Estado da cuenta de que una y otra actuación pública tienen por objeto atender a una misma realidad: la carencia de recursos de los sectores más desfavorecidos de la población.

No ofrece duda, por otra parte, que ambas prestaciones, estatal y autonómica, tienen en común su carácter no contributivo. De hecho, se ha observado que las prestaciones autonómicas han servido, por lo general, para rellenar los huecos en la cobertura del Estado al sector poblacional desempleado⁷.

5. No se advierte baladí el que la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (LSSCM) conceptúe a la renta mínima de inserción como una prestación, y no como una subvención. Su artículo 27.1 incluye la renta mínima de inserción en la relación de prestaciones económicas garantizadas del Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales. Al ser una prestación garantizada, conforme al artículo 23.2 del mismo texto legal, constituye un derecho subjetivo del usuario o beneficiario en los términos y con los requisitos establecidos para su concesión, y el Gobierno de la Comunidad de Madrid garantizará su provisión adecuada y suficiente en el Proyecto de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid.

En este punto, puede advertirse un elemento que distancia a la renta mínima de inserción de las características propias de la subvención, en la que no hay propiamente un derecho a su obtención por parte de los potenciales petitionarios, sino una simple expectativa de derecho a su concesión. En este sentido, se ha indicado, en relación con las subvenciones públicas, que «la mera concurrencia de los requisitos necesarios para la concesión de una

⁶ CAICEDO CAMACHO (2016), pág. 359, que alude a esta característica como *residualidad*, precisa que la asistencia social implica paliar la situación de necesidad de las personas a las que no alcanza la cobertura del sistema de Seguridad Social.

⁷ VIII Informe FOESSA, previamente citado.

subvención no genera derecho alguno» y que, por esta razón, «la solicitud de una subvención constituye una mera expectativa de derecho a obtener la subvención solicitada, pero no constituye un derecho susceptible de ser transmitido»⁸.

6. Enlazando de nuevo con los caracteres propios de la subvención pública a tenor del artículo 2.1 de la LGS, glosado anteriormente, y el concordante artículo 1.1 de la LSSCM, se debe recordar que en dicha figura, la entrega dineraria que implica se condiciona al cumplimiento de un objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular o la concurrencia de una situación, siempre que ese proyecto, acción, conducta o situación tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

Esta vinculación del concepto de subvención pública a la noción de fomento es consustancial a dicha institución jurídica y está presente entre sus notas definitorias relacionadas en el artículo 2 de la LGS⁹, así como en la doctrina española¹⁰. El Consejo de Estado, en el ya citado Dictamen 1756/2003, destacó que «las subvenciones son una técnica de fomento de determinados comportamientos considerados de interés general e incluso un procedimiento de colaboración entre la Administración Pública y los particulares para la gestión de actividades de interés público».

En definitiva, se podría señalar que, sin fomento, no hay subvención. Pues bien, en el caso de la renta mínima de inserción de la Comunidad de Madrid, el objetivo de la ayuda, como se acaba de ver, reside en abordar la situación de precariedad de una persona o de un núcleo familiar, permitiéndoles subvenir a las necesidades más básicas de la vida diaria. No se puede afirmar que la concurrencia de dicha situación sea una finalidad sobre la que se

⁸ Informe de la Intervención General de la Comunidad de Madrid de 5 de mayo de 2011, sobre «Subvenciones Públicas. Cambio de personalidad jurídica de la empresa beneficiaria. Incidencias».

⁹ “*Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública*” (art. 2.1.c LGS).

¹⁰ Una muestra reciente la conceptualización de la subvención pública como un acto de fomento viene constituida por el análisis de la actividad de promoción y fomento de las Administraciones públicas que realiza PASTOR MERCHANTE (2023), págs. 593 a 617.

proyecte el interés público, o que se deba fomentar, ya que la prestación económica incluida en la renta mínima de inserción no persigue su continuidad o extensión temporal, sino, precisamente, paliar los efectos de una situación que resulta necesario erradicar, en tanto subsista.

Este matiz al que aludimos ha sido destacado anteriormente por cierta doctrina a la hora de diferenciar a los subsidios sociales de la figura de la subvención pública. Así, NIEVES BORREGO (1963, págs. 84 y 85) señaló «[q]ue la concreción y determinación del interés general resulta aquí inexistente, en el sentido de que siga reuniendo la antedicha característica de generalidad, toda vez que todos estos subsidios se otorgan en base a una consideración estrictamente personal» y que «la finalidad en los subsidios sociales deja de ser general para convertirse en exclusivamente social, a diferencia de la subvención propiamente dicha».

Más modernamente, TOSCANO GIL (2023), al interpretar la relación de supuestos excluidos de la consideración de subvención pública en la LGS, ha destacado que algunas de las exclusiones surgen precisamente del hecho de no estar orientadas determinadas ayudas a cumplir la función de fomento propia de las subvenciones públicas. Haciendo nuestra esta argumentación, se puede señalar que, en efecto, la renta mínima de inserción que constituye el objeto de esta disertación no pretende fomentar la perpetuación de las situaciones de vulnerabilidad que, precisamente, tiende a aliviar.

Muy en particular, resulta destacable a los efectos que nos planteamos la regulación de la duración de la prestación que conlleva la renta mínima de inserción en el artículo 11 de la LRMI. Su apartado 1 indica que, con carácter general, el derecho a su percepción se prolongará mientras su titular reúna los requisitos establecidos para su reconocimiento en dicha ley, añadiendo el apartado 2 la necesidad de acreditar periódicamente, así como cuando sea requerido para ello por parte de la Administración, la subsistencia de dichos presupuestos. Es decir, no se trata de fomentar la perpetuación de la situación de vulnerabilidad, sino de proveer a la cobertura de las necesidades que conlleva, mientras subsista.

7. La regulación de la RMI permite observar que dicha prestación carece del carácter finalista propio de la subvención pública.

El Diccionario panhispánico del español jurídico sugiere interpretar el término *finalista* en atención a la finalidad que persigue determinado objeto o actuación. Así, aparte de algunas propias de la dogmática penal, recoge las expresiones «interpretación finalista» como equivalente a «interpretación teleológica», que es aquella que -en el campo contractual- pretende hallar la finalidad o propósito buscados por los contratantes, y «acción final», dentro del concepto finalista de la acción, como la supradeterminación o control del curso causal de una acción hacia una finalidad u objetivo. Desde este punto de vista, se puede considerar que el calificativo *finalista*, cuando es utilizado en la terminología jurídica, se refiere a la finalidad con la que se lleva a cabo determinada actuación.

No obstante, cuando se trata de las subvenciones públicas, el término *finalista* tiene connotaciones específicas.

En un primer acercamiento a ese concepto estricto, con cierta laxitud se podrían considerar *ayudas finalistas* todas aquellas que se destinen a un objeto determinado, aunque no se establezca una rigurosa asociación entre las cantidades recibidas y la financiación de determinados gastos. Esta acepción tiene el inconveniente, para ser aceptado como axioma, de que, en puridad, toda subvención sería por esencia finalista, pues es propio de esta figura el destinarse a determinado objetivo, proyecto, actividad o situación -art. 2.1.b) LGS-.

En el sentido referido, verbigracia, el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea, se refiere a que la compensación, deducción o retención de ciertos importes «se llevará a cabo con cargo a las transferencias, subvenciones y otras asignaciones de carácter finalista contempladas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado o en mecanismos extrapresupuestarios», esto es, utiliza el calificativo *finalista* como una característica propia de las subvenciones públicas.

De la misma manera, la jurisprudencia del Tribunal Supremo, al fijar los elementos definidores del concepto de subvención, incluye entre ellos el «elemento finalista, de afectación de la subvención al fin para el que se otorga» (STS de 14/4/2021, rec. 28/2020, entre las más recientes). En idéntica dirección, son numerosas las sentencias de la Sala Tercera del Alto Tribunal en las que se alude al concepto de «interpretación finalista de la subvención» con el objeto de enfatizar la importancia que tiene en su régimen jurídico el cumplimiento de un determinado objeto (STS de 13/10/2021, rec. 256/2020, y otras que cita).

Utilizando una perspectiva más restrictiva, cabría conceptualizar como *finalistas* las ayudas que, además de ser otorgadas para su dedicación a un objeto concreto (que, como se ha señalado, es lo típico de toda subvención), conllevan que los importes percibidos sean destinados precisamente a esa finalidad, estableciéndose una asociación entre las cantidades recibidas y las utilidades a las que son destinadas. Este concepto es utilizado, verbigracia, en la parte expositiva del Real Decreto 681/2019, de 22 de noviembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones para el sostenimiento económico y financiero de la estructura central de determinadas entidades del Tercer Sector de Acción Social, en el que, en relación con las ayudas que vertebran dicha disposición reglamentaria, se destaca que «por su propio objeto, estas medidas de fomento no son finalistas, dado que no se dirigen a la atención de necesidades específicas de determinadas personas, circunscribiéndose al apoyo de la estructura organizativa e institucional, pues la finalidad intrínseca de las mismas es el fortalecimiento de aquel y el apoyo del movimiento asociativo y fundacional de ámbito estatal». En efecto, el artículo 1 del real decreto de referencia concreta su objeto en la financiación del sostenimiento económico y financiero de la estructura central de determinadas entidades.

El propio Tribunal Supremo, en relación con esa misma línea de subvenciones, proclama que el objeto del Real Decreto 681/2019 reside en:

“... conceder ayudas económicas directas y no finalistas, destinadas a servir de soporte al mantenimiento y funcionamiento de las sedes e infraestructuras de las asociaciones, fundaciones y entidades de ámbito estatal pertenecientes al Tercer Sector de Acción Social, con el fin de que puedan destinar más recursos al desarrollo y ejecución de programas de

contenido social, que desvela el carácter estructural de esta clase de subvenciones y su naturaleza incondicionada, porque la interpretación de la decisión gubernamental debe realizarse de la forma más favorable a la persecución de los fines de interés público y social a que se refiere la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social”.

En esa línea, la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, se refiere al *carácter finalista* de la cuota de formación profesional en cuanto cauce para una financiación suficiente, estable y equitativa del conjunto del sistema de formación profesional para el empleo.

En todos estos casos, el término *finalista* implica un concreto destino al que dedicar ciertos recursos económicos, característica que no concurre en el régimen jurídico de la renta mínima de inserción, en el que, aunque se pueda presumir la potencial utilización de las cantidades percibidas al beneficiar a personas que carecen, para el sustento económico necesario para atender las necesidades más perentorias de la existencia, en puridad no se exige que aquellas sean destinadas a satisfacer determinados gastos.

En dicho sentido, debe llamarse la atención sobre el concreto régimen jurídico de la prestación autonómica madrileña, a tenor de la LRMI. El examen de su articulado demuestra que el derecho a obtener la prestación se condiciona a la concurrencia de determinados requisitos, fijándose también el procedimiento para su reconocimiento, así como las causas que provocan su extinción. En ninguno de sus preceptos, en particular en el dedicado a las obligaciones del beneficiario (art. 12), se recoge el deber de dedicar su importe a determinados gastos, aunque se presuma que la propia situación de precariedad económica que debe concurrir en sus beneficiarios como fundamento de su reconocimiento, motivará su destinación a cubrir las necesidades básicas de la existencia. Del mismo modo, ninguna de las infracciones previstas en la ley se relaciona con el destino dado a las cantidades percibidas. En estas características, nuevamente, se produce coincidencia con el régimen jurídico del ingreso mínimo vital.

Ello es especialmente relevante en lo que atañe a la legislación autonómica madrileña, puesto que la renta mínima de inserción se aleja de una de las características fundamentales

de la subvención pública a tenor del artículo 1.1 c) de la LSCM, anteriormente citado, consistente en que el incumplimiento del fin para el que se entregan los fondos, o de las obligaciones impuestas al beneficiario, determine el reintegro de las cantidades percibidas.

De hecho, FERNÁNDEZ FARRERES, al explicar el requisito de la afectación como uno de los elementos caracterizadores de la subvención pública, explica que, en esta figura, «la entrega dineraria se vincula al cumplimiento de un determinado fin (la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, “ya realizados o por realizar”, o la concurrencia de una situación), con lo que la causa que legitima el otorgamiento dinerario es la concreta afectación de la subvención que obliga al beneficiario a dar cumplido destino a lo otorgado», y que, «el carácter afectado vincula jurídicamente el destino de la atribución dineraria al fin u objetivo que la justifica, lo que se traduce en una carga jurídica que, para su plena efectividad, debe cumplir el beneficiario de la misma»¹¹.

Y precisamente señala como ejemplo de esta caracterización lo señalado en el preámbulo de la LSCM, que indica:

“La nota más destacada de la subvención, consustancial a su concepción, es la afectación concreta de la entrega dineraria a un fin específico, cuyo cumplimiento es de obligada justificación y donde el reintegro va asociado a cualquier desviación de la finalidad establecida. Esta última característica marca la diferencia de esta figura con las transferencias. Es pues este artículo (el art. 1), quizás, uno de los más relevantes de la Ley, pieza fundamental para homogeneizar criterios y aclarar no pocas dudas acerca de las distintas figuras que, como se ha descrito anteriormente, pueden encuadrarse en un sentido amplio como ayudas públicas”.

Consideración que lleva a excluir a esta autorizada voz en la materia del concepto estricto de subvención, dado el carácter afectado de la atribución dineraria que implica aquella figura, a las ayudas de carácter social vinculadas directamente al estatus de los beneficiarios.

¹¹ FERNÁNDEZ FARRERES, págs. 38 y 39.

No tratándose de una voz aislada, puesto que, sin perjuicio de otras opiniones que han sido referidas en estas líneas, otro de los profesionales más reputados en el estudio de las subvenciones públicas, PASCUAL GARCÍA, se ha manifestado igualmente en contra de la equiparación de este tipo de prestaciones con las subvenciones públicas. A decir de este autor, estarían exceptuadas del régimen jurídico de las subvenciones públicas las prestaciones económicas establecidas por las comunidades autónomas que sean de naturaleza similar a las contempladas en el artículo 4.2 de la LGS, aunque este no las mencione expresamente¹².

8. Todo ello, sin perjuicio de una matización que resulta necesario realizar. El diseño de atención a las personas más vulnerables también puede hacerse efectivo, aparte de a través de prestaciones no contributivas, estatales o autonómicas, por medio de subvenciones públicas. Ello tendrá lugar cuando, por la forma en que esté concebida la ayuda, se trate, no de paliar de modo genérico su situación de vulnerabilidad a través de una prestación periódica, sino de atender necesidades específicas de estas personas que la padecen.

En estos supuestos, se trata de dar cobertura a ciertas necesidades de estas personas, relacionadas por lo general con la adquisición de determinados bienes o servicios, que se instrumentan a través de subvenciones públicas. Se trata de situaciones distintas a las que han sido objeto de examen en este trabajo (las rentas mínimas de inserción), y que, pese a coincidir con ellas en su orientación a satisfacer las atenciones más perentorias de las capas poblacionales menos beneficiadas económica y socialmente, están articuladas de una forma distinta desde un punto de vista jurídico¹³.

9. Finalmente, en orden a la diferenciación entre subvenciones y rentas mínimas, y como elemento añadido, cabe destacar también la singularidad de su régimen jurídico, que las somete a una normativa específica, que, en el caso que concita nuestro examen, es la recogida en la LRMI. Esta singularidad también ha sido apreciada por FERNÁNDEZ FARRERES (2010, pág. 44), que distancia las prestaciones de carácter social de las subvenciones públicas,

¹² PASCUAL GARCÍA, J., *Régimen Jurídico de las subvenciones públicas*, Editorial BOE, 5ª ed., págs. 51 y 52.

¹³ Es el caso, verbigracia, de las ayudas a las personas arrendatarias en situación de vulnerabilidad sobrevenida convocadas mediante Acuerdo de 26 de octubre de 2022, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.

aparte de por lo antes señalado en cuanto a su diferente afectación, en atención al hecho de estar dotadas de una regulación propia, que las hace desarrollarse a través de un régimen jurídico específico y diferenciable del propio de las subvenciones públicas.

De todo lo anteriormente expuesto cabe concluir, a título de corolario, y sin perjuicio de opiniones vertidas en sentido contrario en la doctrina y en la práctica administrativa, la necesidad de desligar el régimen jurídico de este tipo de prestaciones autonómicas del propio de las subvenciones públicas. En el momento actual, resultaría sumamente discordante predicar una naturaleza diversa del ingreso mínimo vital, excluido de dicha calificación por mor de la interrelación entre los artículos 2.4.a de la LGS y 2.2 de la LIMV, y de las prestaciones autonómicas que responden a un objeto equiparable y que, de hecho, solo entran en juego a falta del reconocimiento de aquel ingreso en favor de determinada persona o familia a consecuencia del principio de subsidiariedad, estando además unas y otras caracterizadas por su carácter no contributivo. Ello es lo más conforme, además, con la calificación de la renta mínima de inserción como una prestación económica del tipo de las garantizadas del Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (art. 27.1 LSSCM) y con la propia regulación de la figura en la LRMI, que permite apreciar que los destinatarios de la prestación autonómica no están obligados a destinar las cantidades percibidas a determinadas finalidades ni existe un deber de justificación del destino dado a la renta mínima por parte de sus beneficiarios.

Son evidentes, aunque esta cuestión se haya dejado para el final dado el carácter secundario que debe tener en la disquisición jurídica que se ha pretendido abordar este trabajo, las destacadas dificultades que, en la práctica, generaría la asimilación de la renta mínima de inserción a una subvención pública. Se ha destacado con acierto que, en el ámbito de las ayudas a los colectivos más vulnerables, cabe detectar la existencia de barreras de diversa índole que dificultan que las personas que los conforman se beneficien en su plenitud de tales ayudas destinadas a aliviar la desigualdad que padecen, ya sea a través de barreras procedimentales o de requisitos poco adaptados a las necesidades de los potenciales beneficiarios. Entre ellos destaca NOGUEIRA LÓPEZ (2023, pág. 296) las dificultades de estas personas para valerse de la Administración electrónica o la incompatibilidad de los

dilatados plazos de resolución del procedimiento de subvenciones para hacer efectiva la atención perentoria a las personas a las que están destinadas las ayudas. No es necesario abundar en las dificultades que supondría para las personas llamadas a disfrutar de estas ayudas, el tener que asumir el cumplimiento de las obligaciones, materiales y formales, propias de la subvención pública.

Mayo de 2024.

BIBLIOGRAFÍA

CAICEDO CAMACHO, NATALIA, *La utilización del poder subvencional del Estado en el marco de la asistencia social*, Revista Vasca de Administración Pública n.º 105, mayo-agosto de 2016.

FERNÁNDEZ FARRERES, GERMÁN, *Aspectos diferenciales entre las subvenciones y las medidas de fomento económico*, Revista Española de la Función Consultiva n.º 13, enero-junio de 2010.

NIEVES BORREGO, JULIO, *Estudio sistemático y consideración jurídico-administrativa de la subvención*, Revista de Administración Pública, n.º 42, 1963.

NOGUEIRA LÓPEZ, ALBA, *¿El fin justifica los medios? Subvenciones y protección de personas vulnerables*, en GAMERO CASADO, EDUARDO, y ALARCÓN SOTOMAYOR, LUCÍA, «20 años de la Ley General de Subvenciones», Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo-INAP, 2023.

PASCUAL GARCÍA, JOSÉ, «Régimen Jurídico de las subvenciones públicas», Editorial BOE, 5ª ed.

PASTOR MERCHANT, FERNANDO, *Actividad de promoción y fomento*, en VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, y DARNACULLETA I GARDELLA, MARIA MERCÈ, Dirs., «Manual de Derecho administrativo», Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 2023.

TOSCANO GIL, FRANCISCO, *Los tipos de ayudas públicas a los 20 años de la ley de subvenciones*, Revista General de Derecho Administrativo n.º 64, octubre de 2023.