

# El Ingreso Mínimo Vital

Una perspectiva global:  
regulación estatal, derecho  
comparado y conexión con rentas  
mínimas autonómicas

**Faustino Cavas Martínez**

**Belén García Romero**

Dirección y coordinación



Derecho del Trabajo  
y Seguridad Social



# EL INGRESO MÍNIMO VITAL

# **COLECCIÓN DE DERECHO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**

Director

**Antonio V. Sempere Navarro**

Dirección y Coordinación

**Faustino Cavas Martínez**

**Belén García Romero**

Autores

**Aguilera Izquierdo, Raquel**

**Baviera Puig, Inmaculada**

**Benloch Sanz, Pablo**

**Buendía Sánchez, Juan Antonio**

**Cavas Martínez, Faustino**

**Cristóbal Roncero, Rosario**

**De Val Tena, Ángel Luis**

**Fernández Collados, M.<sup>a</sup> Belén**

**Fernández Nieto, Livina A.**

**Fernández Orrico, Fco. Javier**

**Folgozo Olmo, Antonio**

**García Romero, Belén**

**González Martínez, José Antonio**

**Hernández Morales, Inmaculada**

**Lasaosa Irigoyen, Elena**

**Pagán Martín-Portugués, Fulgencio**

**Palomino Saurina, Pilar**

**Peña García, M.<sup>a</sup> Valvanuz**

**Pérez Campos, Ana I.**

**Sempere Navarro, Antonio V.**

# EL INGRESO MÍNIMO VITAL

UNA PERSPECTIVA GLOBAL: REGULACIÓN ESTATAL,  
DERECHO COMPARADO Y CONEXIÓN CON RENTAS  
MÍNIMAS AUTONÓMICAS

---

Dirección y Coordinación

FAUSTINO CAVAS MARTÍNEZ

BELÉN GARCÍA ROMERO



COLECCIÓN DE DERECHO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

---

AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO  
MADRID, 2021

Primera edición: julio de 2021



Esta obra está sujeta a licencia Creative Commons de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional, (CC BY-NC-ND 4.0).

© De los contenidos, sus autores  
© Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado

<https://cpage.mpr.gob.es/>

NIPO papel: 090-21-113-6  
NIPO PDF: 090-21-114-1  
NIPO ePUB: 090-21-115-7  
ISBN: 978-84-340-2748-0  
Depósito legal: M-20221-2021

IMPRENTA NACIONAL DE LA AGENCIA ESTATAL  
BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO  
Avenida de Manoteras, 54. 28050 Madrid

## ÍNDICE

|  | <u>Páginas</u> |
|--|----------------|
| ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS .....   | 21             |
| CAPÍTULO I. EL INGRESO MÍNIMO VITAL EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL: CONSIDERACIONES GENERALES. <i>Faustino Cavas Martínez y Antonio V. Sempere Navarro</i> ..... | 25             |
| I. El debate sobre una renta básica universal o una renta mínima condicionada .....  | 26             |
| 1. La garantía de supervivencia .....  | 26             |
| 2. Los programas de rentas mínimas .....   | 27             |
| 3. Insuficiencias del modelo de rentas mínimas .....   | 28             |
| 4. Propuestas de Renta Básica Universal .....  | 29             |
| 5. Dificultades prácticas del modelo universal .....   | 30             |
| 6. El modelo autonómico español .....  | 31             |
| II. Antecedentes inmediatos .....  | 31             |
| 1. El Informe de 2016 .....  | 31             |
| 2. Visión de la OCDE .....   | 32             |
| 3. La ILP de 2017 .....  | 32             |
| 4. El impulso eurocomunitario: la Cumbre de 2017 .....   | 32             |
| 5. Resolución del Parlamento Europeo de 2017 .....   | 33             |
| 6. Recomendación del Consejo de la UE de 2018 .....  | 34             |
| 7. El informe de la AIREF .....  | 34             |
| 8. Dictamen del CESE de 2019 .....   | 35             |
| 9. Conclusiones del Consejo de la UE de 2019 .....   | 36             |
| 10. Estudios diversos .....  | 37             |

|   | Páginas   |
|---|-----------|
| III. Contexto socioeconómico e institucional en que se produce la aprobación del Ingreso Mínimo Vital .....                         | 37        |
| 1. Desigualdad social .....   | 37        |
| 2. Pobreza creciente .....  | 38        |
| 3. Debilidad del sistema protector .....  | 38        |
| 4. Mayoría política gobernante .....  | 39        |
| 5. Fines perseguidos .....  | 39        |
| IV. Configuración técnico-jurídica del Ingreso Mínimo Vital .....   | 40        |
| 1. Estructura normativa .....   | 40        |
| 2. Prestación de Seguridad Social .....   | 41        |
| 3. Aprobación mediante Real Decreto-ley .....   | 42        |
| 4. Tipología de renta mínima .....  | 43        |
| 5. Insuficiencias técnicas .....  | 44        |
| A) Norma extrasistemática .....   | 44        |
| B) Desarrollo reglamentario ausente .....   | 45        |
| C) Múltiples modificaciones .....   | 45        |
| D) Complejidad .....  | 45        |
| E) Aplicación dificultosa .....   | 46        |
| V. Objeto y naturaleza jurídica .....   | 46        |
| 1. Objeto inmediato .....   | 46        |
| 2. Objeto mediato .....   | 46        |
| 3. Título competencial .....  | 47        |
| 4. Prestación de Seguridad Social .....   | 47        |
| 5. Prestación estructural .....   | 48        |
| 6. Hacia la reordenación del sistema .....  | 48        |
| 7. Interacción con las prestaciones autonómicas .....   | 49        |
| 8. Perspectivas de futuro .....   | 49        |
| VI. Características generales .....   | 50        |
| VII. Bibliografía .....   | 52        |
| <b>CAPÍTULO II. EL TRATAMIENTO DE LAS RENTAS MÍNIMAS EN LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES Y EUROPEAS. Ana I. Pérez Campos .....</b> | <b>55</b> |
| I. Introducción .....   | 55        |
| II. El tratamiento de las rentas mínimas en el ámbito internacional ....  | 58        |
| 1. Antecedentes normativos .....  | 58        |
| A) Renta mínima y derecho a una vida digna .....  | 58        |

|  | Páginas   |
|--|-----------|
| B) Renta mínima y derecho a la protección social .....   | 60        |
| 2. En el ámbito del Consejo de Europa .....  | 62        |
| A) La Carta Social Europea .....   | 62        |
| B) Otros instrumentos normativos: la contribución de la Convención Europea de Derechos Humanos .....                 | 65        |
| 3. En la Organización Internacional del trabajo (OIT) .....  | 67        |
| A) Pisos de protección social .....  | 67        |
| B) Hacia una renta básica universal .....  | 69        |
| III. El tratamiento de las rentas mínimas en la Unión Europea .....  | 72        |
| 1. Consideraciones previas .....   | 72        |
| 2. Primera etapa. Reconocimiento .....   | 73        |
| A) La década de los 90 .....   | 74        |
| B) La evolución a partir del 2000 .....  | 75        |
| a) La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea .....  | 75        |
| b) La Estrategia de Lisboa .....   | 76        |
| 3. Segunda etapa. Establecimiento y desarrollo .....   | 78        |
| A) Estrategia Europa 2020 .....  | 78        |
| B) Pilar Europeo de Derechos Sociales .....  | 81        |
| 4. Perspectiva de futuro. ¿De la renta mínima a la renta básica europea? .....                                       | 83        |
| A) Sobre una Directiva marco de renta mínima .....   | 83        |
| B) Hacia una renta básica europea .....  | 85        |
| C) Un apunte sobre la renta mínima durante la pandemia de COVID-19 .....   | 87        |
| IV. Bibliografía .....   | 89        |
| <b>CAPÍTULO III. LAS RENTAS MÍNIMAS EN EL DERECHO COMPARADO: UNA APROXIMACIÓN. <i>Inmaculada Baviera Puig...</i></b> | <b>91</b> |
| I. Introducción: el contexto de crisis socioeconómica internacional .....  | 92        |
| II. La posición de Naciones Unidas: un enfoque de la protección social basado en los derechos .....                  | 94        |

|  | Páginas    |
|--|------------|
| 1. El derecho a la seguridad social como un derecho humano .....   | 94         |
| 2. La protección social tras la crisis financiera internacional de 2008 .....  | 97         |
| A) La extensión de la Seguridad Social y la progresiva configuración de un concepto .....  | 97         |
| B) Recomendación sobre los pisos de protección social ...  | 99         |
| C) Algunas experiencias en la práctica de pisos de protección social .....   | 102        |
| a) Brasil: Bolsa Família .....   | 103        |
| b) Chile: Red para la seguridad básica de los ingresos y el acceso preferente a los servicios esenciales .....   | 105        |
| 3. La protección social en el marco de la crisis del COVID-19 .....  | 107        |
| A) Seguimiento de los ODS 2030 .....   | 108        |
| B) El debate sobre la renta básica universal: elementos para una reflexión .....   | 109        |
| a) Renta básica en forma de bonificación: el Fondo Permanente de Alaska .....  | 111        |
| b) Una renta básica parcial o complementaria: el experimento de Países Bajos y de Finlandia .....  | 111        |
| c) Una renta básica completa .....   | 114        |
| d) Diferencias con otras figuras afines .....  | 114        |
| C) Medidas concretas adoptadas para paliar los efectos de la crisis sanitaria .....  | 116        |
| III. La posición de la Unión Europea: ¿hacia un marco común de rentas mínimas? .....   | 118        |
| 1. Hitos en la configuración europea de las rentas mínimas .....   | 119        |
| 2. El modelo paradigmático francés y el debate sobre su reforma .....  | 123        |
| IV. Una reflexión final .....  | 128        |
| V. Bibliografía .....  | 130        |
| <b>CAPÍTULO IV. MECANISMOS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA PREEXISTENTES Y EN SU MAYORÍA COEXISTENTES AL IMV. <i>María Belén Fernández Collados</i> .....</b> | <b>135</b> |
| I. La difícil delimitación del mapa de protección asistencial por desempleo .....  | 135        |
| II. El subsidio por desempleo .....  | 139        |

|   | Páginas |
|---|---------|
| III. La renta activa de inserción (RAI) .....   | 143     |
| IV. Los subsidios extraordinarios por desempleo .....   | 148     |
| 1. El Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción (PRODI) .....   | 148     |
| 2. El Programa Temporal de Recualificación Profesional de las Personas que Agoten la Prestación Contributiva y/o el Subsidio Asistencial de Desempleo (PREPARA) ..... | 151     |
| 3. El Programa de Activación para el Empleo (PAE) .....   | 154     |
| 4. El Subsidio Extraordinario por Desempleo (SED) .....   | 158     |
| V. Reflexiones finales y propuestas de mejora .....   | 161     |
| VI. Bibliografía .....  | 163     |
| <br>  |         |
| CAPÍTULO V. RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (I): TÍTULO COMPETENCIAL. <i>Raquel Aguilera Izquierdo</i> .....  | 165     |
| I. Introducción .....   | 165     |
| II. Regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad (art. 149.1.1.ª CE) .....  | 166     |
| III. Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17.ª CE) .....   | 169     |
| IV. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.ª CE) .....   | 181     |
| V. Hacienda general y deuda del Estado (art. 149.1.14.ª CE) .....   | 183     |
| VI. Bases del régimen jurídico de las Administraciones Pública y del régimen estatutario de sus funcionarios (art. 149.1.18.ª CE) .....                               | 187     |
| VII. Bibliografía .....   | 188     |
| <br>  |         |
| CAPÍTULO VI. RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (II): OBJETO, NATURALEZA JURÍDICA Y CARACTERES. <i>Ángel Luis de Val Tena</i> .....                            | 189     |
| I. El Ingreso Mínimo Vital como renta mínima garantizada .....  | 189     |
| 1. La justificación de la intervención legislativa .....  | 191     |
| 2. Objetivos y metas .....  | 193     |
| 3. La opción por una renta mínima garantizada .....   | 197     |
| II. El Ingreso Mínimo Vital como prestación del Sistema Público de Seguridad Social .....   | 199     |
| 1. Su reconocimiento como derecho subjetivo .....   | 200     |
| 2. Su encuadramiento entre las prestaciones no contributivas ...  | 201     |
| 3. Su –débil– condicionalidad y vocación universal .....  | 206     |

|  | Páginas |
|--|---------|
| 4. Su caracterización legal, a modo de signos distintivos .....  | 208     |
| A) Garantía de renta mínima de cuantía variable .....  | 208     |
| B) Beneficiarios individuales o agrupados .....  | 210     |
| C) Duración determinada .....  | 210     |
| D) Favorece la transición hacia la plena inclusión social ..   | 211     |
| E) Intransferible .....  | 212     |
| III. Síntesis conclusiva y proyecciones .....  | 213     |
| IV. Bibliografía .....   | 215     |
| <br>   |         |
| CAPÍTULO VII. RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (III): EL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA PRESTACIÓN.<br><i>Rosario Cristóbal Roncero</i> ..... | 217     |
| I. Ideas previas .....   | 217     |
| II. Unidad de convivencia .....  | 220     |
| 1. Domicilio .....   | 220     |
| 2. «Vínculos concretos» .....  | 222     |
| III. Sujetos protegidos: beneficiarios y titulares del derecho .....   | 227     |
| 1. Personas beneficiarias .....  | 227     |
| A) Beneficiarios individuales, no integrados en la unidad de convivencia .....   | 228     |
| B) Beneficiarios integrados en la unidad de convivencia ..   | 230     |
| a) Unidad de convivencia general .....   | 230     |
| b) Unidad de convivencia especial .....  | 230     |
| 2. Titulares de la prestación .....  | 231     |
| A) Titular integrado en la unidad de convivencia .....   | 232     |
| B) Titular individual, no integrado en la unidad de convivencia .....  | 233     |
| IV. Conclusión .....   | 234     |
| V. Bibliografía .....  | 235     |
| <br>   |         |
| CAPÍTULO VIII. RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (IV): REQUISITOS DE ACCESO A LA PRESTACIÓN.<br><i>Pilar Palomino Saurina</i> .....    | 237     |
| I. Residencia en España .....  | 238     |
| II. Situación de vulnerabilidad económica .....  | 241     |

|  | Páginas    |
|--|------------|
| III. Solicitud previa de pensiones y prestaciones públicas vigentes ...  | 246        |
| IV. Mantenimiento y revisión de los requisitos .....   | 248        |
| V. Bibliografía .....  | 250        |
| <b>CAPÍTULO IX. RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (V): CUANTÍA DE LA PRESTACIÓN. <i>Pablo Benlloch Sanz</i> .....</b>  | <b>251</b> |
| I. Consideraciones previas .....   | 251        |
| II. Las variables a tener en cuenta en la determinación de la cuantía .....  | 257        |
| III. Breve referencia a las cuantías de algunos de los sistemas de rentas mínimas en otros países de Europa .....  | 259        |
| IV. La determinación de la cuantía del Ingreso Mínimo Vital en el RDL 20/2020 .....  | 264        |
| 1. Aproximación general .....  | 264        |
| 2. Determinación de los ingresos mínimos .....   | 266        |
| 3. Determinación de la renta garantizada .....   | 267        |
| A) Beneficiario individual .....   | 267        |
| B) Unidad de convivencia .....   | 267        |
| a) Para la unidad de convivencia en general .....  | 267        |
| b) Unidades de convivencia que tengan la condición de familias monoparentales .....  | 268        |
| 4. Incremento por alquiler de vivienda .....   | 270        |
| 5. Modificación .....  | 270        |
| 6. Régimen excepcional aplicable a las solicitudes cursadas por situación de carencia de rentas .....  | 270        |
| 7. Garantía y tratamiento fiscal en el IRPF .....  | 271        |
| A) Garantías .....   | 271        |
| B) Tributación en el IRPF .....  | 272        |
| V. Bibliografía .....  | 273        |
| <b>CAPÍTULO X. RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (VI): DINÁMICA DE LA PRESTACIÓN. DURACIÓN, CAUSAS DE SUSPENSIÓN Y EXTINCIÓN. <i>Inmaculada Hernández Morales</i>.....</b> | <b>275</b> |
| I. Dinámica de la prestación .....   | 275        |
| 1. Nacimiento .....  | 276        |
| 2. Duración .....  | 277        |

|  | Páginas    |
|--|------------|
| 3. Modificación y actualización de la prestación .....   | 280        |
| A) Modificación por cambio de circunstancias de los beneficiarios .....  | 280        |
| B) Actualización .....   | 282        |
| II. Suspensión .....   | 282        |
| 1. Causas de suspensión .....  | 282        |
| 2. Efectos de la suspensión .....  | 289        |
| III. Extinción .....   | 290        |
| 1. Causas de extinción .....   | 290        |
| 2. Efectos de la extinción .....   | 293        |
| IV. Bibliografía .....   | 294        |
| <b>CAPÍTULO XI. RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (VII): ASPECTOS PROCEDIMENTALES Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. <i>Antonio Folgoso Olmo</i> .....</b>                        | <b>295</b> |
| I. Régimen jurídico .....  | 295        |
| II. Competencia para el reconocimiento y control del IMV .....   | 296        |
| III. Solicitud y tramitación del procedimiento .....   | 298        |
| 1. Reconocimiento a instancia de parte .....   | 300        |
| 2. Formas de intervención .....  | 301        |
| 3. Presentación de la solicitud .....  | 301        |
| 4. Documentación adjunta .....   | 303        |
| 5. Trámite previo de admisión .....  | 303        |
| 6. Instrucción del expediente .....  | 305        |
| 7. Potestad fiscalizadora del INSS .....   | 306        |
| IV. Protección de datos personales .....   | 307        |
| V. Bibliografía .....  | 310        |
| <b>CAPÍTULO XII. RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (VIII): COOPERACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y COLABORACIÓN EMPRESARIAL. <i>Juan Antonio Buendía Sánchez</i> .....</b> | <b>311</b> |
| I. Introducción .....  | 311        |
| II. Cooperación administrativa en el ejercicio de las funciones de supervisión (art. 27) .....   | 315        |
| III. Cooperación para la inclusión social de las personas beneficiarias (art. 28) .....  | 319        |

|  | Páginas    |
|--|------------|
| IV. Mecanismos de colaboración con otras administraciones (art. 29) ...  | 321        |
| 1. Convenios, acuerdos u otros instrumentos de colaboración ..   | 321        |
| 2. Colaboración INSS-comunidades autónomas y certificados emitidos por las comunidades autónomas .....   | 323        |
| V. Comisión de Seguimiento del Ingreso Mínimo Vital (art. 30) .....  | 325        |
| VI. Consejo Consultivo del Ingreso Mínimo Vital (art. 31) .....  | 329        |
| VII. Bibliografía .....  | 332        |
| <b>CAPÍTULO XIII. RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (IX): OBLIGACIONES DE LAS PERSONAS BENEFICIARIAS. <i>Livina A. Fernández Nieto</i> .....</b>     | <b>335</b> |
| I. Introducción .....  | 335        |
| II. Obligaciones de las personas titulares del Ingreso Mínimo Vital .  | 336        |
| 1. Obligación de proporcionar la documentación e información precisa .....   | 337        |
| 2. Obligación de comunicar cualquier cambio en las circunstancias personales, domicilio, salidas al extranjero y ausencia del territorio español .....       | 338        |
| 3. Obligación de presentar la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) .....   | 343        |
| 4. Obligación de acreditar la inscripción como demandantes de empleo .....   | 343        |
| 5. Obligación de cumplir las condiciones establecidas para la compatibilidad de la prestación del IMV con las rentas del trabajo o actividad económica ..... | 344        |
| 6. Obligación de participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones .....                    | 345        |
| 7. Cualquier otra obligación que se establezca reglamentariamente .....  | 346        |
| III. Obligaciones de las personas integrantes de la unidad de convivencia .....  | 346        |
| 1. Obligación de comunicar el fallecimiento del titular .....  | 347        |
| 2. Obligación de comunicar a la Administración cualquier hecho que distorsione el fin de la prestación otorgada .....  | 348        |
| 3. Obligación de cumplir con los deberes impuestos al titular y que este no lleva a cabo por cualquier motivo .....  | 349        |
| IV. Obligación del Ayuntamiento de comunicar los cambios en el padrón .....  | 349        |

|  | Páginas |
|--|---------|
| V. Bibliografía .....  | 351     |
| <b>CAPÍTULO XIV. RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (X): INFRACCIONES Y SANCIONES. <i>M.<sup>a</sup> Valvanuz Peña García</i> .....</b>   |         |
| I. Introducción .....  | 353     |
| II. Infracciones .....   | 355     |
| 1. Régimen general de las infracciones .....   | 355     |
| A) Infracciones leves .....  | 356     |
| B) Infracciones graves .....   | 357     |
| C) Infracciones muy graves .....   | 361     |
| III. Sanciones .....   | 364     |
| 1. Criterios de graduación .....   | 365     |
| 2. Sanciones a imponer por infracciones leves .....  | 366     |
| 3. Sanciones a imponer por infracciones graves .....   | 366     |
| 4. Sanciones a imponer por infracciones muy graves .....   | 366     |
| 5. Agravamiento de la sanción .....  | 366     |
| IV. Procedimiento para la imposición de sanción en materia de prestación del IMV .....   | 367     |
| 1. Competencia para la imposición de sanciones .....   | 368     |
| 2. Procedimiento para la imposición de sanciones leves y graves ....   | 368     |
| A) Iniciación .....  | 368     |
| B) Alegaciones .....   | 368     |
| C) Resolución .....  | 368     |
| D) Reincidencia .....  | 369     |
| 3. Procedimiento para la imposición de sanciones muy graves .  | 369     |
| A) Iniciación .....  | 369     |
| B) Instrucción .....   | 369     |
| C) Resolución .....  | 370     |
| D) Recursos .....  | 370     |
| V. Bibliografía .....  | 370     |
| <b>CAPÍTULO XV. RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (XI): COMPATIBILIDADES E INCOMPATIBILIDADES DEL IMV CON OTRAS PRESTACIONES SOCIALES Y CON EL TRABAJO. <i>Belén García Romero</i> .....</b> |         |
|  | 371     |

|  |  |     |
|--|--|-----|
| I.   | El reforzamiento del sistema institucional de garantía de rentas mediante el Ingreso Mínimo Vital .....  | 372 |
| II.  | Régimen de compatibilidad del ingreso mínimo vital con otras prestaciones sociales .....   | 374 |
| 1.   | El carácter subsidiario y complementario del Ingreso Mínimo Vital .....  | 374 |
| 2.   | Régimen de compatibilidad con otras prestaciones sociales ...  | 376 |
| A)   | Sustitución de las prestaciones familiares por hijo o menor a cargo sin discapacidad .....   | 376 |
| B)   | Subsidiaridad y complementariedad de las prestaciones asistenciales por desempleo .....  | 378 |
| C)   | Compatibilidad del IMV con las rentas mínimas autonómicas .....  | 379 |
| III.   | Régimen de compatibilidad con el trabajo .....   | 380 |
| 1.   | El carácter inclusivo del IMV .....  | 380 |
| 2.   | Las trampas de la pobreza y del desempleo e incentivos al empleo .....   | 381 |
| 3.   | Buenas prácticas en el ámbito de las rentas mínimas autonómicas y de otras prestaciones sociales .....   | 385 |
| 4.   | Posibilidades regulatorias de la compatibilidad con las rentas procedentes del trabajo en el ámbito del IMV .....                                | 387 |
| IV.  | Conclusiones .....   | 388 |
| V.   | Bibliografía .....   | 390 |
| CAPÍTULO XVI. RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (XII): RÉGIMEN FINANCIERO. <i>Elena Lasaosa Irigoyen</i> ... |  | 393 |
| I.   | La financiación del Ingreso Mínimo Vital como prestación no contributiva .....   | 393 |
| II.  | Control financiero .....   | 398 |
| 1.   | Reconocimiento del derecho y de la obligación de la prestación .....   | 398 |
| 2.   | Actos de ordenación y pago material del Ingreso Mínimo Vital .....   | 399 |
| III.   | Financiación del Ingreso Mínimo Vital en los territorios forales .....   | 399 |
| IV.  | Financiación de los gastos derivados de las funciones que puedan desarrollar las entidades locales en relación con el Ingreso Mínimo Vital ..... | 401 |

|   | Páginas |
|---|---------|
| V. Compensación a las Universidades por la exención del pago de servicios académicos universitarios .....   | 403     |
| VI. Bibliografía .....  | 405     |
| <br>  |         |
| CAPÍTULO XVII. LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS Y SU INTERRELACIÓN CON EL INGRESO MÍNIMO VITAL.<br><i>Fco. Javier Fernández Orrico, José Antonio González Martínez y Fulgencio Pagán Martín-Portugués</i> ..... | 407     |
| <br>  |         |
| I. Cuestiones generales: conceptos, características, fines, y beneficiarios titulares .....   | 408     |
| <br>  |         |
| 1. Concepto, naturaleza y características de las rentas mínimas autonómicas .....   | 408     |
| 2. Beneficiarios y requisitos, con especial atención al requisito de insuficiencia de recursos o vulnerabilidad económica .....   | 411     |
| A) Beneficiarios .....  | 411     |
| B) Requisitos .....   | 413     |
| 3. Aspectos peculiares, relacionados con la exigencia de que el beneficiario participe en la inserción laboral o social, mediante formación, orientación, etc. ....   | 419     |
| <br>  |         |
| II. Cuantía económica y dinámica de la prestación .....   | 426     |
| <br>  |         |
| 1. Prestación económica .....   | 426     |
| 2. Dinámica: nacimiento, duración, extinción .....  | 435     |
| <br>  |         |
| III. Compatibilidad entre las rentas autonómicas y el Ingreso Mínimo Vital .....  | 447     |
| <br>  |         |
| 1. Una estrategia desenfocada .....   | 447     |
| 2. Metodología .....  | 449     |
| 3. Análisis de la interrelación entre las rentas autonómicas y otras rentas .....   | 450     |
| A) Rentas subsidiarias o complementarias de las rentas autonómicas .....  | 450     |
| B) Ingresos computables y no computables .....  | 452     |
| a) Ingresos computables .....   | 453     |
| b) Ingresos que no computan .....   | 453     |
| c) Cuantía diferencial de la renta autonómica .....   | 454     |
| 4. Cambios provocados por el Ingreso Mínimo Vital en la normativa autonómica sobre rentas mínimas. ....   | 454     |

|  | Páginas |
|--|---------|
| A) El requisito de la previa solicitud de otra prestación pública .....                | 455     |
| 5. La compatibilidad de las rentas mínimas autonómicas y el Ingreso Mínimo Vital ..... | 456     |
| A) Un precedente ciertamente inquietante .....   | 456     |
| B) Desde la perspectiva del Ingreso Mínimo Vital .....                                 | 457     |
| C) Desde la perspectiva autonómica .....   | 459     |
| IV. Bibliografía .....   | 460     |



## ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

|             |   |
|-------------|---|
| AIReF       | Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal                   |
| art., arts. | artículo, artículos   |
| <i>BOA</i>  | <i>Boletín Oficial de Aragón</i>                                    |
| <i>BOCG</i> | <i>Boletín Oficial de las Cortes Generales</i>                      |
| <i>BOE</i>  | <i>Boletín Oficial del Estado</i>                                   |
| CA          | Comunidad Autónoma  |
| CARM        | Comunidad Autónoma de la Región de Murcia                           |
| CCAA        | Comunidades Autónomas   |
| CCOO        | Comisiones Obreras  |
| CDFUE       | Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea                 |
| CE          | Constitución Española   |
| CEDH        | Convenio Europeo de Derechos Humanos                                |
| CEDS        | Comité Europeo de Derechos Sociales                                 |
| CESE        | Comité Económico y Social Europeo                                   |
| CEPAL       | Comisión Económica para América Latina y el Caribe                  |
| Cfr.        | Confróntese   |
| CIS         | Centro de Investigaciones Sociológicas                              |
| Cit.        | citado  |
| COVID-19    | Enfermedad por coronavirus de 2019, causada por el virus SARS-CoV-2 |
| CSE         | Carta Social Europea  |
| disp.       | disposición   |
| DF          | Disposición final   |
| <i>DOCE</i> | <i>Diario Oficial de la Comunidad Europea</i>                       |
| DT          | Disposición transitoria   |
| EPA         | Encuesta de Población Activa  |
| etc.        | etcétera  |
| FMI         | Fondo Monetario Internacional                                       |
| ILO         | International Labour Office   |

■ EL INGRESO MÍNIMO VITAL. UNA PERSPECTIVA GLOBAL...

|                 |   |
|-----------------|---|
| ILP             | Iniciativa Legislativa Popular  |
| IMSERSO         | Instituto de Mayores y Servicios Sociales   |
| IMV             | Ingreso Mínimo Vital  |
| INSS            | Instituto Nacional de la Seguridad Social   |
| IPREM           | Índice Público de Referencia de Efectos Múltiples   |
| IRPF            | Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas   |
| LBRL            | Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local  |
| LGSS            | 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                  |
| LIMV            | RDL 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital   |
| LISOS           | Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social |
| LPGE            | Ley de Presupuestos Generales del Estado  |
| LPAC            | Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas  |
| LRJPAC          | Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común                         |
| LRJS            | Ley Reguladora de la Jurisdicción Social  |
| LRJSP           | Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público  |
| LTSAC           | Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social  |
| MAC             | Método abierto de coordinación  |
| núm.            | número  |
| ODS             | Objetivos de Desarrollo Sostenible  |
| OIT             | Organización Internacional del Trabajo  |
| ONU             | Organización de Naciones Unidas   |
| <i>Op. cit.</i> | Obra citada   |
| pág., págs.     | página, páginas   |
| p./pp.:         | página/páginas  |
| PAE             | Programa de Activación para el Empleo   |
| PIB             | Producto Interior Bruto   |
| PREPARA         | Programa Temporal de Recualificación Profesional de las Personas que Agoten la Prestación Contributiva y/o el Subsidio Asistencial de Desempleo       |
| PRODI           | Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción   |
| RAI             | Renta Activa de Inserción   |
| RAS             | Renta Activa de Solidaridad   |
| RD 625/1985     | Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo                            |

|              |  |
|--------------|--|
| RD 1369/2006 | Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo                 |
| RD           | Real Decreto   |
| RDL          | Real Decreto-ley   |
| RDLeg.       | Real Decreto Legislativo   |
| RD-ley       | Real Decreto-ley   |
| RDL 1/2011   | Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas   |
| RDL 16/2014  | Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo  |
| RDL 1/2016   | Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, por el que se prorroga el Programa de Activación para el Empleo   |
| RDL 7/2017   | Real Decreto-ley 7/2017, de 28 de abril, por el que se prorroga y modifica el Programa de Activación para el Empleo  |
| RDL 8/2018   | Real Decreto-ley 8/2018, de 3 de agosto, por el que se modifica el Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo                                       |
| RDL 28/2018  | Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo   |
| RDL 20/2020  | Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital   |
| RDL 35/2020  | Real Decreto-ley 35/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes de apoyo al sector turístico, la hostelería y el comercio y en materia tributaria  |
| RDL 37/2020  | Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes                   |
| RDL 2/2021   | Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo   |
| RDL 3/2021   | Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico                                  |
| RGISOS       | Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre procedimiento para la imposición de sanciones por infracción del orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas |

■ EL INGRESO MÍNIMO VITAL. UNA PERSPECTIVA GLOBAL...

|         |   |
|---------|---|
| RGPD    | Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos |
| RMA     | Rentas mínimas autonómicas  |
| RMG     | Rentas mínimas garantizadas   |
| SED     | Subsidio Extraordinario de Desempleo  |
| SEEPROS | Sistemas Europeos de Protección Social  |
| SEPE    | Servicio Público de Empleo Estatal  |
| SMI     | Salario Mínimo Interprofesional   |
| ss.     | siguientes  |
| STC     | Sentencia del Tribunal Constitucional   |
| STJUE   | Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea  |
| TCE     | Tratado de la Comunidad Europea   |
| TEDH    | Tribunal Europeo de Derechos Humanos  |
| TFUE    | Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea   |
| trans.  | transitoria   |
| TRLGSS  | RD-Leg. 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social   |
| TJUE    | Tribunal de Justicia de la Unión Europea  |
| TUE     | Tratado de la Unión Europea   |
| UGT     | Unión General de Trabajadores   |
| UE      | Unión Europea   |
| UN      | United Nations  |
| Vid.    | Véase   |

## CAPÍTULO I

# EL INGRESO MÍNIMO VITAL EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL: CONSIDERACIONES GENERALES<sup>1</sup>

FAUSTINO CAVAS MARTÍNEZ

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad de Murcia

ANTONIO V. SEMPERE NAVARRO

Catedrático de Universidad. Magistrado del Tribunal Supremo

SUMARIO: I. *El debate sobre una renta básica universal o una renta mínima condicionada.* 1. *La garantía de supervivencia.* 2. *Los programas de rentas mínimas.* 3. *Insuficiencias del modelo de rentas mínimas.* 4. *Propuestas de renta básica universal.* 5. *Dificultades prácticas del modelo universal.* 6. *El modelo autonómico español.*—II. *Antecedentes inmediatos:* 1. *El informe de 2016.* 2. *Visión de la OCDE.* 3. *La ILP de 2017.* 4. *El impulso eurocomunitario: la Cumbre de 2017.* 5. *Resolución del Parlamento Europeo de 2017.* 6. *Recomendación del Consejo de la UE de 2018.* 7. *El informe de la AIReF.* 8. *Dictamen del cese de 2019.* 9. *Conclusiones del Consejo de la UE de 2019.* 10. *Estudios diversos.*—III. *Contexto socioeconómico e institucional en que se produce la aprobación del ingreso mínimo vital:* 1. *Desigualdad social.* 2. *Pobreza creciente.* 3. *Debilidad del sistema protector.* 4. *Mayoría política gobernante.* 5. *Fines perseguidos.*—IV. *Configuración técnico-jurídica del ingreso*

---

<sup>1</sup> Este trabajo se enmarca en el Proyecto PID2019-104630RB-I00, sobre «El futuro del sistema español de protección social (VI): Soluciones jurídicas a los actuales retos demográficos», financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, e incluido en la Convocatoria 2019 de Proyectos de I+D+i - RTI Tipo B».

## ■ EL INGRESO MÍNIMO VITAL. UNA PERSPECTIVA GLOBAL...

*mínimo vital: 1. Estructura normativa. 2. Prestación de seguridad social. 3. Aprobación por real decreto-ley. 4. Tipología de renta mínima. 5. Insuficiencias técnicas: a) norma extrasistemática. B) desarrollo reglamentario ausente. C) múltiples modificaciones. D) complejidad. E) aplicación dificultosa.–V. Objeto y naturaleza jurídica: 1. Objeto inmediato. 2. Objeto mediato. 3. Título competencial. 4. Prestación de seguridad social. 5. Prestación estructural. 6. Hacia la reordenación del sistema. 7. Interacción con las rentas autonómicas. 8. Perspectivas de futuro.–VI. Características generales.–VII. Bibliografía.*

### I. EL DEBATE SOBRE UNA RENTA BÁSICA UNIVERSAL O UNA RENTA MÍNIMA CONDICIONADA

El debate sobre la necesidad de articular mecanismos para prevenir y combatir las situaciones de pobreza extrema y de exclusión social se remonta varias décadas en el tiempo. Aunque los progresos realizados en este terreno son relevantes, desde el desencadenamiento de la crisis económica resultante de la crisis financiera de 2008, y pese a la recuperación económica observada estos últimos años (con la inflexión causada por la pandemia del Covid-19), el índice de pobreza ha seguido aumentando, dejando a una parte significativa de la población en situación de riesgo y/o exclusión social y poniendo en evidencia las carencias del Estado del bienestar<sup>2</sup>.

#### 1. La garantía de supervivencia

En este contexto, nociones como «derecho mínimo vital», «renta básica», «renta universal», «renta garantizada de ciudadanía», «ingreso mínimo», «salario social», «renta mínima»... , cuya utilización no siempre rigurosa es motivo de abundantes confusiones conceptuales, menudean en la reflexión abierta hace años en numerosos foros institucionales y académicos sobre cuál sea la mejor fórmula para garantizar un estatus de vida decente a los miembros de una comunidad política. Como premonitoriamente afirmó uno de los sociólogos más influyentes de nuestro tiempo, Ulrich Beck, en las páginas introductorias de la obra que le procuró fama mundial –*La Sociedad del riesgo* (1986)–: «En la modernidad avanzada, la producción social de riqueza es sistemáticamente acompañada

---

<sup>2</sup> Al mismo tiempo, la globalización y el impacto en el sistema productivo de la Cuarta Revolución Industrial (robotización, industria 4.0) generan importantes incertidumbres sobre el futuro del empleo y su potencialidad como factor de integración y de promoción social y económica, incrementando el número de retos a los que se enfrentan las sociedades contingentes en el momento actual.

de la producción social de riesgos»<sup>3</sup>. Riesgos a los que una democracia social moderna y proactiva debe dar respuesta con medidas dirigidas a preservar el bienestar de sus ciudadanos.

Como ha señalado Luigi Ferrajoli, uno de los principales teóricos del garantismo jurídico, el sistema político «ya no puede limitarse a la garantía negativa de la vida, sino que exige además las garantías positivas de las condiciones materiales y sociales de la supervivencia»<sup>4</sup>. Estas garantías de supervivencia, apunta el insigne jurista italiano, pueden ser de dos tipos, correspondientes a otras tantas políticas sociales, en absoluto incompatibles entre sí sino, al contrario, complementarias: de un lado, la garantía dirigida a satisfacer el derecho constitucional al trabajo, como elemento que confiere identidad y dignidad a la persona pero que también actúa como factor de subsistencia; y, de otro lado, ante la constatación de que el trabajo es un bien escaso, se impone romper el nexo que hace de la subsistencia una variable dependiente exclusivamente de desarrollo de una actividad profesional o laboral, implantando el llamado «salario social», «renta mínima garantizada» o «renta de ciudadanía», que puede presentar dos variantes: el salario mínimo garantizado únicamente a los necesitados, previa acreditación de que carecen una renta suficiente para sobrevivir y/o de otras condiciones, y el conferido de manera indistinta a todos los ciudadanos y luego recuperado mediante la exacción fiscal en el caso de las personas con medios<sup>5</sup>.

## 2. Los programas de rentas mínimas

Durante las tres últimas décadas, los programas de rentas mínimas focalizados en sujetos de derecho en situaciones de necesidad acreditada han proliferado a lo largo y ancho del continente europeo. Los programas de renta mínima o ingreso mínimo vital son, básicamente, prestaciones económicas asistenciales y condicionadas a cierta situación de necesidad, que funcionan como última red del Estado del bienestar<sup>6</sup>. Normalmente la renta mínima se

---

<sup>3</sup> El concepto «sociedad del riesgo», acuñado por Ulrich Beck, se basa en la constatación de que, en la modernidad avanzada, la producción social de riqueza es acompañada sistemáticamente por una creciente producción social del riesgo.

<sup>4</sup> FERRAJOLI, L., *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia. Vol. 2. Teoría de la democracia*, Madrid, Trotta, 2011, p. 391.

<sup>5</sup> FERRAJOLI, L., *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia. Vol. 2. Teoría de la democracia*, cit., p. 392.

<sup>6</sup> BOLLAIN URBIETA, J., RAVENTÓS PAÑELLA, D., «La renta básica incondicional ante las limitaciones de las rentas mínimas», *Lan Harremanak*, núm. 40, 2018, p. 2/23.

otorga a cambio de una contraprestación: la búsqueda activa de empleo que logre la emancipación económica del beneficiario. Es, además, un beneficio temporal, pues conseguida la integración o agotado el presupuesto asignado a la medida, se deja de percibir la ayuda económica. Por último, comporta un bajo nivel de gasto para los presupuestos nacionales<sup>7</sup>.

Sin perjuicio de las medidas sobre ingreso mínimo adoptadas en los diferentes Estados, el debate sobre la instauración de una «renta mínima europea» ya se ha planteado en el marco de las instituciones de la UE.

Recordemos que la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Niza, 2000) prevé en el apartado 3 de su artículo 34 (Seguridad Social y Asistencia Social) que, con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, «la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales».

### 3. Insuficiencias del modelo de rentas mínimas

Siendo el modelo de renta mínima el actualmente dominante, y sobre el que inciden las distintas propuestas de reforzamiento del sistema de garantía de ingresos mínimos de cara al futuro para reducir los niveles de pobreza, no debe ocultarse que la literatura académica ha puesto de manifiesto las limitaciones de estos programas, que provocan que las rentas mínimas no funcionen adecuadamente<sup>8</sup>, y que pueden aglutinarse en las siguientes:

— Limitación e inestabilidad presupuestaria de los programas de rentas mínimas; su insuficiente cobertura, pues en la actualidad los subsidios condicionados no ofrecen una cobertura completa a toda la ciudadanía que cumple los requisitos exigidos para acceder a los mismos.

— Altos altos costes de administración (información, reconocimiento y control), que repercuten en una reducción de la cuantía de los recursos destinados a paliar la pobreza.

---

<sup>7</sup> MORALES RAMÍREZ, M.<sup>ª</sup>A., ¿La crisis de Covid-19 conduce hacia el establecimiento de la renta básica universal?, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Volumen 9, núm. 1, enero-marzo 2021, p. 106.

<sup>8</sup> BOLLAIN URBIETA, J., RAVENTÓS PAÑELLA, D., «La renta básica incondicional ante las limitaciones de las rentas mínimas», *cit.*, pp. 5-12.

— Estigmatización social de las personas beneficiarias, que la literatura aduce recurrentemente como una de las razones principales de que las rentas mínimas no tengan una mayor aceptación.

— La «trampa de la pobreza» a la que conduce la imposibilidad de acumular las rentas mínimas a otras rentas, sobre todo cuando la opción es aceptar un trabajo débilmente remunerado cuyos ingresos se van a deducir de la cuantía de la ayuda (si bien hay estudios que indican que, cuando existe una adecuada combinación de políticas pasivas y activas de empleo, los supuestos efectos negativos del percibo de la renta mínima sobre la inserción laboral son, cuando existen, relativamente pequeños<sup>9</sup>).

#### 4. Propuestas de Renta Básica Universal

Por todo lo anterior, pese a las dificultades (sobre todo de orden financiero) que conllevaría su implantación, recientemente ha cobrado nuevo impulso el debate sobre la necesidad de establecer un sistema de «renta básica universal» o «ingreso ciudadano», que se abone a todos los miembros de una colectividad (municipio, región o Estado) sin requisitos relativos a sus recursos o situación laboral.

Se trata de una idea ya antigua<sup>10</sup>, que ha sido definida como «el valor mínimo que una comunidad política está dispuesta a garantizar a cada uno de sus miembros de pleno derecho como reconocimiento de su valor intrínseco»<sup>11</sup>. En este sentido, la renta básica bien podría ser considerada como «un derecho social que se constituye en una condición necesaria para el ejercicio del conjunto de los derechos fundamentales»<sup>12</sup>, que entronca con los postulados de quienes defienden la implantación de una renta básica por razones de mera justicia social<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> MILLER MOYA, L.M., «Políticas de rentas mínimas: ¿cómo afecta el cobro de la prestación a la inserción laboral?», *Panorama Social*, núm. 29, primer semestre 2010, p. 115.

<sup>10</sup> La literatura señala que la renta básica universal tiene antecedentes en el Renacimiento, concretamente en Tomás Moro (*Utopía*, 1516) y en Luis Vives (*De subventione Pauperum*, 1526). Pero la forma particular de ingreso mínimo que representa la renta básica no será objeto de un primer (y efímero) auténtico debate hasta inmediatamente después de la Primera Guerra Mundial. Cfr. VAN PARIJS, P. y VANDERBORGHT, Y., *La renta básica. Una medida eficaz para luchar contra la pobreza*, Paidós, Barcelona, 2006, p. 27.

<sup>11</sup> PINILLA PALLEJÁ, R., *La renta básica de ciudadanía. Una propuesta clave para la renovación del Estado del bienestar*, Barcelona, Icaria, 2004, p. 15.

<sup>12</sup> MONEREO PÉREZ, J.L., *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2018, p. 41.

<sup>13</sup> VAN PARIJS, P., VANDERBORGHT, Y., *La renta básica. Una medida eficaz para luchar contra la pobreza*, cit., p. 141. A la pregunta de si la renta básica es una idea justa, estos autores responden: «Sí la

En cualquier caso, es una idea común señalar que la renta básica es una propuesta que, ante todo, tendría como objetivo acabar con la pobreza y la exclusión social, mitigando las desigualdades sociales y haciendo posible un Estado social que garantizara la libertad e igualdad de todos los ciudadanos, a través de una técnica de ingeniería social que haría posible una mejor y más equilibrada distribución de la riqueza<sup>14</sup>.

## 5. Dificultades prácticas del modelo universal

Aun reconociendo que los programas de rentas o ingresos mínimos desarrollados hasta el momento adolecen de no pocos defectos, lo cierto es que el nivel de implantación de este otro modelo de renta básica universal e incondicional, concebida como una renta garantizada de ciudadanía a la que se tendría acceso por el simple hecho de ser persona, no pasa de ser un *desiderátum*, un reto de ejecución hartamente difícil e improbable si realmente se aspira a un reconocimiento generalizado de la misma.

Salvo en algún territorio –como Alaska– que desde hace décadas mantiene una renta básica dirigida a toda la población, lo que hasta el momento se han realizado son experimentos o programas piloto, de duración temporal, acotados geográficamente y con un número de destinatarios asimismo predefinido, que en no pocos supuestos exigen ciertas contraprestaciones (búsqueda activa de empleo, servicios para la comunidad) que desvirtúan la esencia del modelo de renta básica incondicional<sup>15</sup>. Desde luego, puede afirmarse sin demasiadas vacilaciones que los regímenes de renta mínima garantizada, cuyo establecimiento y garantía plantea a los Estados miembros la Unión Europea, distan mucho de parecerse al modelo purista de renta básica universal<sup>16</sup>.

---

justicia es, a un mismo tiempo, una cuestión de igualdad y una cuestión de libertad, resulta difícil no prestar algún tipo de atención a la idea de conceder a cada cual una renta incondicional igual que le confiera un mínimo de libertad económica». Pero a continuación advierten que «para defender este postulado frente a las múltiples objeciones de las que puede ser objeto, es preciso explorar la naturaleza exacta del ideal invocado, a la vez que explicitar las hipótesis factuales que hacen de la renta básica el instrumento de lucha contra la pobreza y el paro al que dicho ideal aspira».

<sup>14</sup> LOZANO LARES, F. y ORDÓÑEZ CASADO, I., «La Renta Básica Universal: elementos para su conceptualización y distinción de otras figuras», *Revista Iberoamericana de Relaciones Laborales*, vol. 38 (2020), p.158.

<sup>15</sup> Un resumen de la evidencia empírica de los experimentos de renta básica realizados en distintos lugares, en BADENÉS PLÁ, N., GAMBAU-SUELVE, B. y NAVAS ROMÁN, M., «La renta básica universal a debate: contexto, experiencias y simulaciones», *Papeles de Economía Española*, núm. 161, 2019, pp. 227-229.

<sup>16</sup> LOZANO LARES, F. y ORDÓÑEZ CASADO, I., «La Renta Básica Universal: elementos para su conceptualización y distinción de otras figuras», *cit.*, p.163.

## 6. El modelo autonómico español

Acogiéndose al título habilitante contenido en el artículo 148.1.20.<sup>a</sup> de la Constitución Española, relativo a la atribución a las comunidades autónomas de competencias exclusivas en materia de «asistencia social», estas han venido estableciendo, con diversidad de denominaciones, requisitos y alcance, modalidades de salarios sociales o rentas mínimas de inserción.

El Tribunal Constitucional ha avalado expresamente esta actuación autonómica, considerándola como un tipo de asistencia social *externa* que abarca unas técnicas de protección situadas «extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separaran de otras afines o próximas a ella», puesto que se trata de «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 ésta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos independientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean».

## II. ANTECEDENTES INMEDIATOS <sup>17</sup>

### 1. El Informe de 2016

A la altura de 2016, el Ministro del ramo propició la elaboración del Informe *El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma* <sup>18</sup>. No tuvo más remedio que resaltar lo siguiente:

A) La diversidad territorial de las rentas, dado que por el desarrollo normativo y su financiación directa compete a las Comunidades Autónomas <sup>19</sup>.

B) La conveniencia de que el sistema de ingresos mínimos fijara cuantías mayores, en línea con otros países de la UE.

---

<sup>17</sup> Cfr. GARCÍA GIL, B. y SEMPERE NAVARRO, ANTONIO V., *Ingreso Mínimo Vital*, Aranzadi, Cizur Menor, 2021, pp. 13 y ss.

<sup>18</sup> [https://www.msbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/EstudiosNacionales/RecomSisteGaran\\_Ingresos.pdf](https://www.msbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/EstudiosNacionales/RecomSisteGaran_Ingresos.pdf)

<sup>19</sup> «El elevado número de prestaciones y su diversidad, la multiplicidad de instituciones y niveles administrativos involucrados, la falta de homogeneización de los requisitos de acceso y los diversos procedimientos administrativos dan lugar a un sistema de mínimos complejo. Si bien la naturaleza de cada una de las prestaciones es diversa, conviene simplificar y homogeneizar los procedimientos administrativos y los requisitos de acceso».

C) La conveniencia de introducir recursos de acompañamiento para la búsqueda de empleo; promover programas individuales de formación y prácticas laborales; adecuar la duración de los recursos al escenario laboral existente, diseñar políticas de incentivos al empleo simultáneos a la percepción de las rentas mínimas; cooperación en la gestión entre servicios sociales y servicios públicos de empleo; vigilar los solapamientos en las medidas establecidas durante el proceso de percepción e implementar mecanismos de evaluación.

## 2. **Visión de la OCDE**

Así, en su informe económico sobre España de 2017, la OCDE ya señalaba que los niveles de desigualdad seguían estando en nuestro país por encima de los niveles pre-crisis y que ello se debía en buena medida a los bajos salarios de las personas con menores ingresos, cuya brecha salarial respecto de los salarios medios es una de las mayores entre los países de la OCDE. Para revertir esta situación, la OCDE proponía en su informe ampliar la cuantía y la cobertura de los programas de renta mínima de inserción de las comunidades autónomas y simplificar los procedimientos para que las personas con derecho a ellos se beneficien; reforzar las ayudas económicas para las familias con hijos y mejorar los servicios de cuidado infantil; revisar la progresividad del sistema impositivo y de transferencias, que si bien contribuye a reducir la desigualdad en los ingresos y la pobreza, en su estructura actual beneficia al decil de mayores ingresos.

## 3. **La ILP de 2017**

En febrero de 2017, el Parlamento español tomó en consideración una Iniciativa Legislativa Popular, a propuesta de los sindicatos UGT y CC.OO., avalada con más de 700.000 firmas, con el propósito de establecer una prestación de ingresos mínimos. Se trataba de la primera propuesta relevante en este ámbito, que sin duda supuso un fuerte impulso al desarrollo del ingreso mínimo vital (como reconoce el Gobierno en su justificación del RDL 20/2020), pero no prosperó.

## 4. **El impulso eurocomunitario: la Cumbre de 2017**

La Cumbre Social de 2017 (Gotemburgo), dentro del proclamado Pilar Europeo de Derechos Sociales, resaltó en su principio 14 (uno de los 20), dedicado a la renta mínima 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».*

## 5. Resolución del Parlamento Europeo de 2017

La Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de octubre de 2017, sobre políticas encaminadas a garantizar la renta mínima como instrumento para luchar contra la pobreza (2016/2270 (INI))<sup>20</sup>, aun siendo una norma de *soft law*, carente de fuerza vinculante, representa un instrumento de enorme valor desde la perspectiva de la política social del Derecho de la Unión Europea.

— Pide a todos los Estados miembros que introduzcan «regímenes de renta mínima adecuados, acompañados de medidas para favorecer la reincorporación al mercado de trabajo de todas las personas capaces de trabajar y de programas de educación y formación adaptados a la situación personal y familiar del beneficiario, con el fin de ayudar a las familias con ingresos insuficientes y permitirles que tengan un nivel de vida digno».

— Hace hincapié en que esta renta mínima «debe ser la última red de protección social y consistir en un apoyo financiero adecuado complementario a un acceso garantizado a servicios de calidad y a políticas activas de empleo, como el medio más eficaz para luchar contra la pobreza y garantizar una existencia digna a todos aquellos que no disponen de recursos suficientes».

— Destaca que «el derecho a las ayudas sociales es un derecho fundamental y que los regímenes de renta mínima adecuados permiten a las personas vivir dignamente, favorecen su plena participación en la sociedad y garantizan su independencia a lo largo del ciclo de vida» (núm. 1).

— Entiende por renta mínima adecuada o renta mínima garantizada «la renta indispensable para que las personas necesitadas puedan vivir con dignidad, y que debe entenderse conjuntamente con el derecho de acceso a unos servicios públicos y sociales universales» (núm. 6).

— La renta que debe «garantizar unos ingresos por encima del umbral de la pobreza, prevenir las situaciones de privación material grave y ayudar a las familias a salir de esas situaciones, y deben ir acompañados de la prestación de servicios públicos como la sanidad, la educación o los cuidados infan-

<sup>20</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0403\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0403_ES.html)

tiles» con el fin de que «garantizar que no se perpetúe la dependencia social y facilitar la integración en la sociedad» (núm. 24).

— Para la determinación de su cuantía se ha de tener en cuenta «el número de personas a cargo», particularmente «los niños o las personas con un elevado grado de dependencia, con el fin de romper el círculo vicioso de la pobreza, y en especial de la infantil» (núm. 37).

— El objetivo real de los regímenes de renta mínima no debe ser la mera asistencia, sino sobre todo acompañar a los beneficiarios en su paso de situaciones de exclusión social a la vida activa, evitando así la dependencia a largo plazo (núm. 25).

— Considera fundamental «garantizar una renta adecuada también a las personas en situaciones vulnerables que no puedan o ya no tengan la opción de reincorporarse al mercado de trabajo» (núm. 27).

— La renta mínima «debe considerarse una medida temporal», que «siempre ha de ir acompañada de políticas activas de inserción en el mercado de trabajo» (núm. 35).

## 6. Recomendación del Consejo Europeo de 2018

La Recomendación del Consejo de la UE relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de España afirma que «el impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza está por debajo de la media europea y está bajando», y en la Recomendación de 2019 se indica que «la proporción de personas en riesgo de pobreza y exclusión social, así como la desigualdad de ingresos sigue estando por encima de la media de la Unión (...)».

## 7. El Informe de la AIREF

En 2019 el Consejo de Ministros encargó a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) la realización de un nuevo Informe sobre *Los programas de rentas mínimas en España*<sup>21</sup>. Sus aspectos más destacados son los siguientes:

A) Desigualdad territorial del sistema de rentas mínimas y necesidad de mejorar el sistema establecido mediante un diseño institucional basado en

---

<sup>21</sup> [https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA\\_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf](https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf)

un IMV que tenga en cuenta como requisito principal para el acceso a la prestación la renta el hogar.

B) Ausencia de con una prestación que cubra el riesgo general de pobreza.

C) Eliminación de los requisitos relativos a la situación laboral de los potenciales beneficiarios. Compatibilidad de la prestación con el empleo, incluso permitiendo que actúe como un complemento salarial hasta un determinado umbral en el que se haya alcanzado un salario suficiente.

D) Evitación de discontinuidades en la cuantía de la prestación y simplificación del sistema de rentas mínimas, evitando el solapamiento entre las prestaciones.

Para mejorar la eficiencia y los resultados del sistema de garantía de rentas mínimas en España, la AIREF propone en su informe la creación de una renta mínima estatal –compatible con el empleo, homogénea para todas las comunidades y que se conceda teniendo en cuenta únicamente el nivel de renta de los hogares–, que sería como máximo de 430 euros al mes para los hogares más desfavorecidos, que recibirían también complementos por cada hijo a cargo.

## 8. Dictamen del CESE de 2019

Por su parte, el Comité Económico y Social Europeo (CESE), en su Dictamen sobre «por una Directiva marco europea sobre la renta mínima» (Dictamen de iniciativa)<sup>22</sup>, sostiene lo siguiente:

— El establecimiento de una «renta mínima decente» (ingresos mínimos para llevar una vida digna, por encima del umbral de pobreza), inspirada en el concepto de trabajo decente de la OIT, y garantizada por la UE mediante una norma de carácter vinculante, es una cuestión eminentemente política.

— Dado que no existe unanimidad en cuanto al posible fundamento jurídico de una legislación europea sobre la renta mínima, recomienda adoptar un enfoque pragmático consistente en establecer un marco europeo vinculante para apoyar y orientar el desarrollo de sistemas de renta mínima decente en los Estados miembros y su financiación.

— Los sistemas de renta mínima decente benefician no solo a las personas necesitadas, sino también a la sociedad en su conjunto; garantizan que las

---

<sup>22</sup> 541º PLENO DEL CESE, 20.2.2019 – 21.2.2019, 2019/C 190/01, DOUE de 5.6.2019.

personas que los necesitan se mantengan activas dentro de la sociedad, les ayudan a reconciliarse con el mundo laboral y les permiten vivir dignamente.

— Unas rentas mínimas decentes son indispensables para conseguir una sociedad más igualitaria, constituyen la base real de la protección social y garantizan una cohesión social que beneficia a toda la sociedad.

— En cuanto a las rentas mínimas instauradas hasta el momento por los diferentes países de la UE, el CESE afirma que «debe examinarse su adecuación con respecto a las necesidades, ya que en la mayoría de los casos sigue siendo un problema».

## 9. Conclusiones del Consejo de la UE de 2020

El 9 de octubre de 2020, el Consejo de la UE publicó sus Conclusiones sobre el refuerzo de la protección de la renta mínima para luchar contra la pobreza y la exclusión social durante la pandemia de COVID-19 y posteriormente<sup>23</sup>:

— Las iniciativas en materia de renta mínima contribuyen a la protección social de los grupos más desfavorecidos de la sociedad, en particular de las personas que se han visto más afectadas por la crisis de la COVID-19. También tienen un efecto estabilizador en la economía en su conjunto. Esas iniciativas ayudan a la inclusión laboral y social de las personas.

— Invita a los Estados miembros y a la Comisión a trabajar juntos para aplicar el pilar europeo de derechos sociales, que pone de relieve el principio de 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.

— Teniendo en cuenta que el diseño de las políticas de protección social compete a los Estados miembros, el Consejo los invita a esforzarse por asegurar que sus iniciativas nacionales cumplan con las recomendaciones de la UE y de la OIT y que funcionen adecuadamente para contrarrestar las consecuencias negativas de la crisis de la COVID-19.

— Pide a la Comisión que emprenda una actualización del marco de la Unión para apoyar y completar de forma eficaz las políticas de los Estados miembros en materia de protección de la renta mínima, pero no propone, al

---

<sup>23</sup> El texto de las Conclusiones está disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11721-2020-REV-2/es/pdf>

menos no de forma expresa, la tramitación de una directiva marco sobre renta mínima.

— Exhorta a los Estados miembros y a la Comisión a que, conforme a sus respectivas competencias y a los modelos nacionales de mercado laboral, eliminen las lagunas en materia de protección de la renta mínima y optimicen el uso del apoyo proporcionado por la financiación de la UE, como el Fondo Social Europeo Plus y el mecanismo de recuperación «Next Generation EU».

## 10. Estudios diversos

En los últimos años, y ante el preocupante avance de la pobreza y la desigualdad en España, se han elaborado y dado a conocer en el ámbito interno numerosos estudios, análisis e informes sobre las rentas mínimas<sup>24</sup>, todos los cuales coinciden en la caracterización del actual sistema de rentas garantizadas en el marco del Estado Social autonómico como un modelo desvertebrado, inconexo, incompleto y precisado de una urgente racionalización.

### III. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO E INSTITUCIONAL EN QUE SE PRODUCE LA APROBACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL

#### 1. Desigualdad social

La aprobación mediante el Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, del ingreso mínimo vital –publicado en el *BOE* n.º 54, de 1 de junio de 2020, con entrada en vigor desde el mismo día de su publicación– ha supuesto un avance de extraordinaria importancia en el contenido de las políticas públicas de protección social encaminadas a reducir la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. Como se afirma en el preámbulo del citado RDL, «España se encuentra entre los países de la Unión Europea con una distribución de la renta entre hogares más desigual», que la recuperación económica experimentada desde el año 2013 no ha logrado reducir sustancialmente.

---

<sup>24</sup> Prueba de ello son, entre otros, los trabajos de Funcas (<https://www.funcas.es/revista/pobreza-y-rentas-minimas-septiembre-2019/>) y del CES estatal ([https://cendocps.carm.es/documentacion/2017\\_informe\\_politicaspUBLICAS\\_combatir\\_pobreza\\_España.pdf](https://cendocps.carm.es/documentacion/2017_informe_politicaspUBLICAS_combatir_pobreza_España.pdf)).

## 2. Pobreza creciente

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 nuestro país 9,9 millones de personas (21 por ciento) en 4 millones de hogares se encuentran en riesgo de pobreza, una situación que afecta especialmente a los niños y niñas menores de 16 años –de los cuales más del 26 por ciento viven en hogares con ingresos inferiores al umbral de pobreza–, y que se agrava aún más en los hogares monoparentales, particularmente vulnerables a la volatilidad de ingresos.

La explicación de este fenómeno hay que buscarla en varias causas estructurales: un mercado de trabajo especialmente sensible a los ciclos económicos, que en situaciones de crisis se traduce en una fuerte destrucción de empleo; la extendida precariedad del mercado de trabajo español (elevada tasa de temporalidad, intensa rotación laboral, trabajo a tiempo parcial involuntario, trabajos flexibles y a demanda, bajos salarios); la implementación en tiempos de recesión de políticas de austeridad y de reformas laborales que devalúan las condiciones de empleo y deprimen las garantías de los derechos de las personas trabajadoras; el escaso efecto redistributivo del sistema impositivo y del gasto público social del Estado del bienestar<sup>25</sup>.

## 3. Debilidad del sistema protector

Las debilidades del sistema español de garantía de rentas en situaciones de necesidad, conformado por programas tanto de naturaleza estatal (pensiones no contributivas, complementos a mínimos para pensiones contributivas, subsidios por desempleo, renta activa de inserción, renta agraria, programas estatales temporales que combinan políticas activas de empleo y una ayuda económica de acompañamiento, prestaciones familiares) como autonómica (rentas mínimas de inserción, salarios sociales, renta garantizada de ciudadanía... ) y del propio sistema fiscal, han sido puestas de manifiesto, de manera recurrente, en numerosos estudios, informes y recomendaciones procedentes de diversos organismos e instituciones, tanto de ámbito supranacional como interno, públicos y privados.

---

<sup>25</sup> OCHANDO CLARAMUNT, C., ALBERT MORENO, J.F., «El ingreso mínimo vital: la renta garantizada de un Estado del bienestar incompleto», *Labos*, Vol. 1, n.º 3, 2020, p. 152.

#### 4. **Mayoría política gobernante**

Aprobado en un contexto político bien diverso del existente cuando se registró la ILP de 2017, el IMV es la respuesta del Gobierno de coalición conformado por PSOE y Unidas Podemos al problema de pobreza estructural que padece España y que hasta ahora no ha sido suficientemente atajado por las políticas y medidas protectoras existentes<sup>26</sup>. Comporta una decisión de gran calado, porque asume como propia y legítima la iniciativa de establecer una nueva medida de garantía de rentas que hasta entonces solo habían implementado las Comunidades Autónomas a través de sus instrumentos «asistenciales», con distintas denominaciones. No estamos, sin embargo, ante una «recentralización», dado que el IMV, prestación de Seguridad Social, no viene a sustituir a las rentas mínimas autonómicas de naturaleza asistencial, sino ante una operación de racionalización motivada por la necesidad de establecer una solución homogénea y coherente para todo el territorio español, cubriendo las limitaciones intrínsecas y extrínsecas de las rentas mínimas implantadas por las comunidades autónomas<sup>27</sup>.

#### 5. **Fines perseguidos**

El diseño del IMV, además de cumplir con el compromiso político antes mencionado, se ajusta a las líneas apuntadas en el informe elaborado por la AIREF y en la ILP antes mencionada. De la mano de su extenso preámbulo puede resaltarse lo siguiente:

— En el contexto de dispersión e ineficiencia de los instrumentos habilitados hasta el momento, tanto a nivel estatal como autonómico, para combatir la pobreza y la exclusión social, emerge la necesidad de implantar una renta mínima garantizada de carácter nacional; una propuesta que, con diferencias en cuanto a denominación, requisitos y niveles de cobertura, había logrado abrirse camino en los programas electorales de diversos partidos políticos<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Vid. Coalición progresista (PSOE/Unidas Podemos): «Un nuevo acuerdo para España», Madrid, 30 de diciembre de 2019 (<https://ep00.epimg.net/descargables/2019/12/30/87348523b35b92d92f5702e3cc84d950.pdf>).

<sup>27</sup> MONEREO PÉREZ, J.L., «Nuevos derechos para nuevas situaciones de necesidad y de emergencia social: el ingreso mínimo vital», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, CEF, núm. 448 (julio 2020), p. 43.

<sup>28</sup> El crecimiento del número de hogares en situación de pobreza durante la crisis y las lagunas del actual sistema de prestaciones sociales han dado protagonismo a la reforma del sistema de garantía de rentas en la agenda política española. Vid. sobre el tema NOGUERA, J.A., «El debate político sobre la garantía de rentas en España: las propuestas de los partidos y sindicatos», *Panorama Social*, núm. 29 (2019), pp. 71-90.

— Por lo demás, la necesidad de la puesta en marcha del IMV como herramienta de política social se ha visto acelerada por la crisis sanitaria del COVID-19, que ha incidido negativamente en la economía y en el empleo, contribuyendo a extender las bolsas de pobreza y a agrandar la brecha de la desigualdad<sup>29</sup>.

— Este mecanismo, articulado a partir del mandato que el artículo 41 de la CE otorga al régimen público de Seguridad Social (para garantizar la asistencia y prestaciones suficientes antes situaciones de necesidad) asegura un determinado nivel de rentas a todos los hogares en situación de vulnerabilidad, con independencia del lugar de residencia.

— Persigue garantizar, a través de la satisfacción de unas condiciones mínimas, la participación plena de toda la ciudadanía en la vida social y económica, rompiendo en vínculo entre ausencia estructural de recursos y falta de acceso a oportunidades en los ámbitos laborales, educativos, o social de los individuos.

— No se concibe, por tanto, como «un fin en sí misma», sino que es «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 sociedad».

— Responde a un imperativo de equidad y de justicia, cuya introducción refuerza el sistema público de protección social, con un doble propósito: *a*) reducir la pobreza estructural; *b*) reforzar la dimensión redistributiva de rentas de la Seguridad Social.

— Debiera estimular la (re)incorporación al mercado de trabajo de las personas que lo reciben para conseguir su emancipación de la asistencia pública.

#### IV. CONFIGURACIÓN TÉCNICO-JURÍDICA DEL INGRESO MÍNIMO VITAL

##### 1. Estructura normativa

El RDL 20/2020, de 29 de mayo, que regula el IMV, presenta la siguiente estructura:

- a) Un extenso preámbulo, dividido en seis apartados.
- b) Nueve capítulos, que se ocupan de: disposiciones generales (capítulo I), ámbito subjetivo (capítulo II), acción protectora (capítulo III), procedimiento (ca-

---

<sup>29</sup> Según un reciente informe de Oxfam, presentado el 25 de enero de 2021, cerca de 5,1 millones de personas en España podrían entrar dentro del umbral de pobreza severa a causa de la pandemia, es decir, vivir con menos de 16 euros al día. Puede consultarse dicho informe en: <https://f.hubspotusercontent20.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/el-virus-desigualdad-oxfam-intermon.pdf>

pítulo IV), cooperación entre las administraciones públicas (capítulo V), financiación (capítulo VI), régimen de obligaciones (capítulo VII), régimen de infracciones y sanciones (capítulo VIII) y control financiero de la prestación (capítulo IX), con un total de treinta y siete artículos.

c) Otras disposiciones: cinco disposiciones adicionales<sup>30</sup>; siete disposiciones transitorias<sup>31</sup>; una derogatoria y once disposiciones finales<sup>32</sup>.

d) Dos anexos: Anexo I, que contiene la «Escala de incrementos para el cálculo de la renta garantizada según el tipo de unidad de convivencia para el ejercicio 2020», y Anexo II, que prevé la «Escala de incrementos para el cálculo del límite de patrimonio aplicable según el tipo de unidad de convivencia».

## 2. Prestación de Seguridad Social

Dado que el artículo 2.2 del RDL 20/2020 indica que el IMV forma parte de la acción protectora del sistema de Seguridad Social, como prestación económica del nivel no contributivo, le resultarán también de aplicación, sea forma directa, subsidiaria o complementaria a las previsiones del RDL 20/2020, las normas generales contenidas en el Título I del texto refundido de la LGSS, así como las disposiciones legales y reglamentarias sobre revisión de oficio de las

---

<sup>30</sup> Con el siguiente contenido: mandato de regular reglamentariamente el Sello de Inclusión Social; inclusión de las prestaciones del IMV en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas; habilitación de un crédito extraordinario en el Presupuesto del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para financiar el IMV en el ejercicio 2020; estudio de la celebración de convenios con comunidades autónomas para contemplar fórmulas de gestión de la prestación; aplicación en los territorios forales.

<sup>31</sup> Con el siguiente contenido: prestación transitoria del IMV durante 2020; presentación de solicitudes; procedimiento excepcional para el reconocimiento del IMV a las personas y hogares que más lo necesitan y que más están padeciendo las consecuencias de la pandemia; aplicación excepcional hasta el 31 de diciembre del control financiero permanente, como única modalidad de control para el reconocimiento del derecho y de la obligación de los expedientes de la prestación no contributiva de IMV; exención del pago de precios públicos por servicios académicos universitarios del curso académico 2020/2021; régimen de financiación del IMV durante 2020; integración de la prestación por hijo menor a cargo en la prestación del IMV.

<sup>32</sup> Las disposiciones finales primera a quinta, para introducir modificaciones en el RD 397/1996, de 1 de marzo, sobre el registro de prestaciones sociales públicas; en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria; en el RDLeg. 1/2015, de 24 de julio, que aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios; en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por RDLeg. 8/2015, de 30 de octubre; en la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018. Las disposiciones finales sexta a decimoprimera se dedican a: incentivar la participación de las entidades locales en la iniciación e instrucción del procedimiento del IMV; autorizar al Gobierno para actualizar los valores, escalas y porcentajes previstos en el RDL 20/2020; regular la cláusula de salvaguardia para modificaciones de inferior rango (como la que se efectúa del RD 397/1996); precisar el título competencial de aprobación del RDL 20/2020; habilitar al Gobierno para su desarrollo reglamentario y determinar la entrada en vigor del mismo.

prestaciones y reintegro de las indebidamente percibidas, Registro de Prestaciones Sociales, pago de prestaciones, fórmulas de gestión y protección de datos<sup>33</sup>.

### 3. Aprobación mediante Real Decreto-ley

El preámbulo del RDL 20/2020 recoge la habitual justificación del instrumento normativo elegido en este caso para regular el IMV, planteando la clásica cuestión de si el citado RDL cumple con las exigencias de constitucionalidad según la doctrina del Tribunal Constitucional (por todas, SSTC 6/1983, de 4 de febrero o 189/2005, de 7 de julio), a lo que se dará una respuesta obviamente afirmativa<sup>34</sup>, con apoyo en los siguientes argumentos:

— «El impacto económico y social que la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 está ejerciendo sobre las personas en situación de vulnerabilidad, y el riesgo de cronificación y aumento de la pobreza en el futuro si no se adoptan medidas con carácter inmediato, ponen de manifiesto la concurrencia de los motivos que justifican la extraordinaria y urgente necesidad de adoptar la norma reguladora del ingreso mínimo vital». En este sentido, se advierte, con base en los informes de Cáritas, Cruz Roja y la Federación Española de Alimentos (FESBAL) que «en el actual escenario de contención y prevención del COVID-19 tan urgente y necesario es atajar la pandemia y evitar su propagación para proteger la salud pública, como también lo es adoptar medidas de contención económico y social para afrontar sus consecuencias en la ciudadanía, en particular, en los colectivos vulnerables».

— En esta línea de razonamiento, y siguiendo la doctrina constitucional, el Gobierno argumenta que «el recurso al decreto-ley para la creación del ingreso mínimo vital tiene una doble motivación cada una de las cuales, por sí sola, serviría para justificar la iniciativa». Como recuerda la STC 61/2018, «el uso del decreto-ley se ha venido aceptando en situaciones que se han calificado como «coyunturas económicas problemáticas», pareciendo evidente que «la magnitud de la tragedia por la pérdida de vidas humana y las devastadoras

---

<sup>33</sup> MONEREO PÉREZ, J.J., RODRÍGUEZ INIESTA, G., TRILLO GARCÍA, A., *El Ingreso Mínimo Vital en el Sistema de Protección Social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*, Laborum, Murcia, 2020, pp. 129 y 130.

<sup>34</sup> En todo caso, se exceptúan los trámites de consulta pública y de audiencia e información públicas, conforme el artículo 26.11 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno; si bien, «con el fin de garantizar la coordinación y la adecuación de la norma a la realidad territorial, se ha llevado a cabo un intenso diálogo con las comunidades y ciudades autónomas, así como con la Federación Española de Municipios y Provincias. Asimismo, se ha incluido en el diálogo social con los agentes sociales y se ha desarrollado un amplio proceso de consulta con numerosas entidades del Tercer Sector de Acción Social».

consecuencias sociales y económicas derivadas de la necesaria adopción de medidas para la contención de la pandemia justifican suficientemente la actuación normativa de urgencia»; y que «el hecho de que se considere una reforma estructural no impide, por sí sola, la utilización de la figura del decreto-ley, pues el posible carácter estructural del problema que se pretende atajar no excluye que dicho problema pueda convertirse en un momento dado en un supuesto de extraordinaria y urgente necesidad, que justifique la aprobación de un decreto-ley, lo que deberá ser determinado atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso (STC 137/2011, FJ 6; reiterado en SSTC 183/2014, FJ 5; 47/2015, FJ 5, y 139/2016, FJ 3)». En suma, dentro del juicio político de oportunidad que corresponde al Gobierno, «los motivos de oportunidad que acaban de exponerse justifican amplia y razonadamente la adopción de la presente norma, al responder a la finalidad legítima de aprobar medidas que contribuyan a abordar de forma inmediata el gravísimo impacto económico y social provocado por el COVID-19».

— Responde a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia, tal y como exige la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>35</sup>.

#### 4. Tipología de renta mínima

Como ya se ha tenido ocasión de señalar, IMV es un claro exponente del modelo de renta mínima, condicionada al cumplimiento de determinados requisitos –la carencia de rentas, fundamentalmente–, que se ha impuesto frente al esquema de renta básica o universal, no condicionada y, por tanto, accesible a toda la ciudadanía. Además, el IMV es acorde con el artículo 34 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, el artículo 14 del Pilar Europeo de Derechos Sociales y con el ordenamiento de la OIT, especialmente con la Recomendación núm. 202 (así puede deducirse de las conclusiones recogidas en el Documento de Trabajo núm. 62 del Departamento de Política Social de la OIT, dado, entre otros, su carácter redistributivo, complementario de otros niveles

---

<sup>35</sup> A estos efectos, «se pone de manifiesto el cumplimiento de los principios de necesidad y eficacia dado el interés general en el que se fundamentan las medidas que se establecen, siendo el real decreto-ley el instrumento más adecuado para garantizar su consecución»; la norma es acorde con el principio de proporcionalidad «al contener la regulación imprescindible para la consecución de los objetivos previamente mencionados»; y se ajusta igualmente al principio de seguridad jurídica «siendo coherente con el resto del ordenamiento jurídico».

de protección más generosos para otros colectivos y combinado con el acceso a asistencia sanitaria, educación y otros servicios sociales) <sup>36</sup>.

Respecto de esta prestación no contributiva del sistema de Seguridad Social, puede decirse lo mismo que de las rentas mínimas autonómicas sobre su adecuación a las recomendaciones del Parlamento Europeo. Por lo demás, las diferencias con la renta básica son las mismas que presentan las rentas mínimas de inserción autonómicas. Así, frente a la lógica universalista de la renta básica, el nuevo IMV es una ayuda económica destinada a personas económicamente vulnerables, que habrán de demostrar su estado de necesidad; y frente a la radical incondicionalidad de la renta básica, el IMV aparece condicionado por la participación en las estrategias de inclusión social que en cada momento se establezcan <sup>37</sup>.

## 5. Insuficiencias técnicas

### A) NORMA EXTRASISTEMÁTICA

Por otro lado, la imperiosa necesidad de poner en marcha la prestación ante las circunstancias sociales concurrentes en plena crisis sanitaria probablemente sea responsable de que el RDL 20/2020 haya incurrido en no pocos defectos técnicos <sup>38</sup>. En este sentido, es muy cuestionable que se haya optado por regular el IMV extramuros del texto refundido de la LGSS siendo, como es, una prestación no contributiva de la Seguridad Social, cuando lo lógico hubiera sido hacerle un hueco en el Título VI de la LGSS, dedicando a su régimen jurídico un nuevo capítulo (que habría sido el IV); aunque, ciertamente, la regulación específica del IMV es una norma independiente («ley especial») no tiene más trascendencia que la de contribuir a la dispersión normativa, que es uno de los males que tradicionalmente ha venido aquejando al ordenamiento de la Seguridad Social <sup>39</sup>. Con todo, para cierto sector de la doctrina no es descartable que la dotación al IMV de una regulación independiente obedezca a la motivación política de dar realce y protagonismo a la aprobación de esta iniciativa <sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> SALA FRANCO, T., MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, A., *El Ingreso Mínimo Vital. El Sistema Español de Rentas Mínimas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, p. 144.

<sup>37</sup> LOZANO LARES, F., ORDÓÑEZ CASADO, I., «La Renta Básica Universal: elementos para su conceptualización y distinción de otras figuras», *cit.*, pp. 169 y 170.

<sup>38</sup> TRILLO GARCÍA, R., «Un primer apunte sobre el Ingreso Mínimo Vital», *Revista de Derecho de la Seguridad Social-Laborum*, núm. 25, 2020, p. 93.

<sup>39</sup> TRILLO GARCÍA, R., «Un primer apunte sobre el Ingreso Mínimo Vital», *cit.*, p. 94.

<sup>40</sup> GONZÁLEZ ORTEGA, S., BARCELÓN COBEDO, S., *El Ingreso Mínimo Vital (Comentarios al Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, p. 20.

## B) DESARROLLO REGLAMENTARIO AUSENTE

Asimismo, la precipitada elaboración del real decreto-ley, que no se compeadece con la deplorable demora en la aprobación de su desarrollo reglamentario –todavía sin aparecer en la fecha en que se redactan estas anotaciones, pese al considerable número de delegaciones en la potestad reglamentaria que recorren el RDL 20/2020– han provocado numerosos problemas aplicativos desde que el IMV pudo ser solicitado a partir del 15 de junio de 2020.

## C) MÚLTIPLES MODIFICACIONES

Los referidos problemas que traen causa del carácter incompleto de la norma y de sus numerosas ambigüedades, lagunas e imprecisiones, que se han ido subsanando mediante sucesivas reformas de carácter inclusivo y especificativo. Así, desde el 1 de junio de 2020, fecha de la entrada en vigor del RDL 20/2020, el mismo ha sido modificado cinco veces: la primera, mediante el RDL 25/2020, de 3 de julio, que modificó la disposición transitoria primera; la segunda, mediante el RDL 28/2020, de 22 de septiembre, que modificó los artículos 7, 19, 25, 33, nuevamente la disposición transitoria primera y la disposición transitoria segunda; la tercera, por el RDL 30/2020, de 29 de septiembre, que reformó los artículos 4, 5 y 6, otra vez el 7, y los artículos 8, 10, 13, 16, 34 y 35, así como las disposiciones transitorias tercera y séptima; la cuarta, por el RDL 35/2020, de 22 de diciembre, que modificó el artículo 29; y la quinta y última –hasta el momento– a través del RDL 3/2021, de 2 de febrero, que incorporó cinco nuevos artículos –6 bis, 6 ter, 6 quater, 19 bis y 33 bis-, otra disposición transitoria –la octava–, y modificó los artículos 14, 30 y 31 y, por segunda vez, los artículos 4, 5, 6, 19 y 25.

## D) COMPLEJIDAD

Se trata, como se ha podido comprobar, de una regulación muy compleja e inestable, que no cabe dar por definitiva, máxime considerando que el RDL 20/2020 está siendo tramitado como proyecto de ley, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86.3 CE, por lo que es más que probable que se produzcan nuevos cambios en el régimen jurídico del IMV 41.

---

<sup>41</sup> Proyecto de Ley por la que se establece el ingreso mínimo vital (procedente del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo) (121/00025). BOCG, Congreso de los Diputados, serie A, núm. 25-1, de 19/06/2020.

## E) APLICACIÓN DIFICULTOSA

Las anteriores dificultades, sumadas a los errores cometidos por los solicitantes –que no siempre aportan toda la documentación requerida–, una deficiente coordinación entre las administraciones implicadas y la insuficiencia de medios materiales y humanos para abordar la carga de trabajo extra que está suponiendo para el INSS el aluvión de solicitudes presentadas, están en la explicación del importante retraso con el que se están resolviendo los expedientes sobre reconocimiento de la nueva prestación.

## V. OBJETO Y NATURALEZA JURÍDICA

### 1. Objeto inmediato

El objeto del RDL 20/2020, según proclama su artículo 1, es «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».

A tal efecto, en el apartado 1 del artículo 2 del RDL 20/2020, el IMV 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», y que a través de este instrumento «se persigue garantizar una mejora de oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias».

Cabe subrayar la caracterización del IMV como un «derecho subjetivo», y no como una mera posibilidad condicionada a la existencia de disponibilidades presupuestarias.

### 2. Objeto mediato

Pero la instauración del IMV trasciende la dimensión íntima y particular de los sujetos y hogares beneficiarios de la ayuda. Al proteger a quienes en un

---

En la actualidad, este proyecto de ley se encuentra en la Comisión de Trabajo, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, donde se está tramitando, con competencia legislativa plena, por el procedimiento de urgencia.

momento determinado sufren situaciones de exclusión y vulnerabilidad, se lee en el preámbulo del RDL 20/2020, también se «protege de forma estructural a la sociedad en su conjunto».

Allí se afirma igualmente que esta nueva política se concibe 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».

### 3. Título competencial

El Gobierno ha optado por dictar el RDL 20/2020 al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup>, 13.<sup>a</sup>, 14.<sup>a</sup>, 17.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> de la CE, «que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; hacienda general y deuda del Estado; legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social; y bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común» (Disposición Final Novena).

### 4. Prestación de Seguridad Social

Sin que sean estos el momento y el lugar para terciar en el interminable y nunca bien resuelto debate sobre la confrontación entre Seguridad Social y Asistencia Social, lo cierto es que la regulación del IMV se sitúa dentro del Sistema de Seguridad Social a cargo del Estado, y no dentro de la Asistencia Social que correspondería a las comunidades autónomas según el artículo 148.1. 20.<sup>a</sup> de la CE. El artículo 2.2 del RDL 20/2020 ha optado por caracterizar el IMV como una prestación económica estatal del sistema de Seguridad Social, haciéndolo formar parte de su nivel no contributivo (financiado con cargo al sistema impositivo general), en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 41 CE, que ordena a los poderes públicos «el mantenimiento de un régimen público de Seguridad

Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo». Y ello «sin perjuicio de las ayudas que puedan establecer las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias», como se ocupa de precisar el artículo 2.2 del RDL 20/2020.

Desde una perspectiva de análisis de la evolución del sistema de Seguridad Social, «la creación del ingreso mínimo vital constituye un hito histórico que viene a equilibrar la configuración de un modelo integrado por una doble esfera, contributiva y no contributiva, en el que esta segunda ha sido hasta ahora un elemento secundario. De ahí la importancia de la configuración del ingreso mínimo vital como prestación no contributiva de la Seguridad Social».

## 5. Prestación estructural

También se enfatiza «la trascendencia que para la sociedad española tiene la aprobación del ingreso mínimo vital», porque «más allá de la dimensión coyuntural que una medida como esta tiene en el actual contexto de crisis provocado por la pandemia, la nueva prestación se integra con vocación estructural dentro de nuestro sistema de Seguridad Social reforzando decisivamente su contenido como garantía institucional «... cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales» (STC 32/1981)».

## 6. Hacia la reordenación del sistema

Con el flamante IMV se ha iniciado un tan complejo como necesario proceso de reorganización interna de las prestaciones no contributivas estatales, que tardará años en finalizar. Así lo anuncia el preámbulo del RDL 20/2020, cuando señala que «con el objetivo de evitar duplicidades de cara al ciudadano y en aras de una mayor efectividad de la política, la puesta en marcha del ingreso mínimo vital exigirá también una progresiva reordenación del conjunto de ayudas estatales cuyos objetivos se solapan con los de esta nueva política»; proceso de reajuste que «se iniciará con la eliminación de la actual prestación de la Seguridad Social por hijo o menor acogido a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento». Y concluye: «La progresiva reorganización de las prestaciones no contributivas que deberá abordarse en los próximos años permitirá una focalización en colectivos particularmente vulnerables que contribuya a una mayor redistribución de la renta y la riqueza en nuestro país».

## 7. Interacción con las prestaciones autonómicas

De otro lado, pero ahora con una proyección «ad extra», la interacción del nuevo IMV –Seguridad Social– con las rentas mínimas autonómicas –Asistencia social– también plantea *pro futuro* un escenario cargado de interrogantes. El RDL 20/2020 ha incorporado varias referencias a las rentas autonómicas para dejar constancia de su complementariedad con el IMV, que se configura como un suelo de protección general, mejorable por las comunidades autónomas<sup>42</sup>. Así lo proclama el Preámbulo del RDL 20/2020, cuando indica que el IMV «se configura como una prestación «suelo» que se hace compatible con las prestaciones autonómicas que las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias estatutarias, puedan conceder en concepto de rentas mínimas, tanto en términos de cobertura como de generosidad.

De esta forma, el diseño del ingreso mínimo vital, respetando el principio de autonomía política, permite a las comunidades autónomas modular su acción protectora para adecuarla a las peculiaridades de su territorio, al tiempo que preserva su papel como última red de protección asistencial». Asimismo, la complementariedad de las rentas autonómicas se hace patente al señalar el artículo 8.2 del RDL 20/2020 que, a efectos de cumplimiento del requisito de vulnerabilidad económica, no se computarán «los salarios sociales, las rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas, y otros ingresos y rentas de acuerdo con lo previsto en el artículo 18»<sup>43</sup>.

## 8. Perspectivas de futuro

No cabe duda de la importante contribución del IMV en materia de equiparación de condiciones dentro del territorio español en cuanto a ese «suelo» de protección. Lo que ahora está por ver es cómo va a afectar el es-

<sup>42</sup> SALA FRANCO, T., MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, A., *El ingreso mínimo vital...*, cit., p. 147.

<sup>43</sup> El artículo 18.1.e) del RDL 20/2020 declara excluidas del cómputo de rentas: 1.º Los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas. 2.º Las prestaciones y ayudas económicas públicas finalistas que hayan sido concedidas para cubrir una necesidad específica de cualquiera de las personas integrantes de la unidad de convivencia, tales como becas o ayudas para el estudio, ayudas por vivienda, ayudas de emergencia, y otras similares. 3.º Las rentas exentas a las que se refieren los párrafos b), c), d), i), j), n), q), r), s), t) e y) del artículo 7 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.

tablecimiento del IMV a la actual regulación de las rentas mínimas autonómicas, sobre todo en aquellos casos en que estas rentas se configuran como subsidiarias de otras ayudas o prestaciones de cualquier naturaleza y procedencia, que cumplan análoga finalidad y a la que el beneficiario pudiera tener derecho.

De no modificarse la regulación autonómica, ello podría comportar el desplazamiento de la renta autonómica por el IMV, aun cuando el importe de éste fuera inferior. Y en aquellos supuestos en los que las rentas autonómicas se planteen como complementarias, pero su importe no sea superior al del IMV, el resultado será la amortización de la renta autonómica al descontarse de su cuantía lo reconocido en concepto de IMV.

En definitiva, una vez introducida la prestación estatal de renta mínima, la cuestión clave para las comunidades autónomas consistirá en definir la forma en que tratarán de adaptarse al nuevo marco de política social que representa el IMV, y sería deseable que lo hicieran sin eludir su responsabilidad en cuanto al desarrollo de políticas públicas de garantía de ingresos mínimos, aprovechando el esfuerzo financiero que se está haciendo desde el Estado para ampliar la protección social de sus residentes en situación de vulnerabilidad económica constatada, sea extendiendo la cobertura de la renta autonómica a colectivos no atendidos por el IMV, sea cubriendo la diferencia existente entre la renta garantizada estatal y la renta mínima de cuantía superior que pudieran establecer los gobiernos o parlamentos autonómicos, o ambas cosas.

## VI. CARACTERÍSTICAS GENERALES

Según el artículo 3 del RDL 29/2020, el IMV presenta las siguientes características:

*a) Complementario:* el IMV 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 en los términos del artículo 10.

*b) Diferenciado:* 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) *Indefinido y condicionado*: 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) *Inclusivo*: 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) *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 de la Ley General de la Seguridad Social.

Por su parte, la doctrina ha destacado los siguientes elementos constitutivos del IMV<sup>44</sup>:

1.º *Finalidad*: lucha contra la desigualdad a través de la garantía de ingreso y la igualdad de oportunidades.

2.º *Prestación de Seguridad Social no contributiva* y, por tanto, inserta en el sistema institucional de la Seguridad Social.

3.º *Financiación íntegramente estatal*, con cargo a los presupuestos generales del Estado.

4.º *Gestión pública y residenciada en el INSS*, para garantizar su homogeneidad al igual que las demás prestaciones del sistema de Seguridad Social, sin perjuicio de la colaboración en la gestión por parte de las comunidades autónomas.

5.º *Derecho subjetivo perfecto* de las personas protegidas.

6.º *Carácter condicionado* al nivel de rentas obtenidas por el sujeto o la unidad de convivencia.

7.º *Medida de carácter permanente* dentro del catálogo de prestaciones no contributivas del sistema de Seguridad Social.

8.º *La acción protectora se resuelve en una prestación económica*, que se fijará y se hará efectiva mensualmente en los términos establecidos en el RDL 20/2020 y en sus normas de desarrollo (por establecer todavía).

9.º *Carácter no sustitutivo* respecto de otras medidas de «ayuda social», especialmente de las desarrolladas por las comunidades autónomas, si bien

---

<sup>44</sup> MONEREO PÉREZ, J.L., «Nuevos derechos para situaciones de necesidad y emergencia social: el ingreso mínimo vital», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, CEF, núm. 448 (julio 2020), pp. 44-55.

está pendiente una racionalización del conjunto de las prestaciones basadas en la técnica de la ayuda social (prestaciones no contributivas y mecanismos asistenciales).

10.º *Medida de carácter subsidiario*, pues solo actúa, por un lado, cuando se está por debajo del nivel mínimo de ingresos que se garantiza y, por otro, cuando de esté por debajo de ese nivel mínimo, solo se completa hasta llegar a él.

11.º *Duración indefinida*. La prestación se prolonga mientras persista la situación de vulnerabilidad económica y se mantengan los requisitos que originaron el derecho a su percepción.

12.º *Condicionalidad*. Incorpora una posición de deber jurídico recíproco, que se refleja en los requisitos de acceso (art. 7 RDL 20/2020), en la indicación de los deberes que los sujetos protegidos asumen en el desenvolvimiento dinámico del disfrute de la prestación y en el régimen de infracciones y sanciones (artículos 33 y 34 RDL 20/2020).

13.º *Incorporación de medidas proactivas* que tienen que ver con el objetivo básico de superación de las situaciones de falta de integración en la sociedad o de exclusión social por ausencia o precariedad del trabajo.

14.º *Carácter intransferible*.

15.º *Compatibilidad con el trabajo*. El modelo legal promueve esa compatibilidad, pues lo que desea es la inclusión social a través del trabajo, no desincentivarlo. En este sentido, se le puede calificar como una nueva y típica renta de inserción. La compatibilidad con el trabajo, en los términos que reglamentariamente se determinen, es importante para evitar el «riesgo moral» de que la protección actúe como un desincentivo para aceptar una oferta de trabajo adecuado y contrarrestar las «trampas» de la pobreza y de la precariedad.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

BADENÉS PLÁ, N., GAMBAU-SUELVE, B. y NAVAS ROMÁN, M., «La renta básica universal a debate: contexto, experiencias y simulaciones», *Papeles de Economía Española*, núm. 161, 2019.

BOLLAIN URBIETA, J., RAVENTÓS PAÑELLA, D., «La renta básica incondicional ante las limitaciones de las rentas mínimas», *Lan Harremanak*, núm. 40 (2018).

FERRAJOLI, L., *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*. Vol. 2. Teoría de la democracia, Trotta, Madrid, 2011.

- GONZÁLEZ ORTEGA, S., BARCELÓN COBEDO, S., *El Ingreso Mínimo Vital (Comentarios al Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.
- LOZANO LARES, F., ORDÓÑEZ CASADO, I., «La Renta Básica Universal: elementos para su conceptualización y distinción de otras figuras», *Revista Iberoamericana de Relaciones Laborales*, vol. 38 (2020).
- MILLER MOYA, L.M., «Políticas de rentas mínimas: ¿cómo afecta el cobro de la prestación a la inserción laboral?», *Panorama Social*, núm. 29, primer semestre 2010.
- MONEREO PÉREZ, J. L., *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2018.
- «Nuevos derechos para nuevas situaciones de necesidad y de emergencia social: el ingreso mínimo vital», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, CEF, núm. 448 (julio 2020).
- MONEREO PÉREZ, J. L., RODRÍGUEZ INIESTA, G., TRILLO GARCÍA, A., *El Ingreso Mínimo Vital en el Sistema de Protección Social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*, Laborum, Murcia, 2020.
- MORALES RAMÍREZ, M.<sup>a</sup>A., ¿La crisis de Covid-19 conduce hacia el establecimiento de la renta básica universal?, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Volumen 9, núm. 1, enero-marzo 2021.
- NOGUERA, J.A., «El debate político sobre la garantía de rentas en España: las propuestas de los partidos y sindicatos», *Panorama Social*, núm. 29 (2019).
- OCHANDO CLARAMUNT, C., ALBERT MORENO, J.F., «El ingreso mínimo vital: la renta garantizada de un Estado del bienestar incompleto», *Labos*, Vol. 1, No. 3, 2020.
- PINILLA PALLEJÁ, R., *La renta básica de ciudadanía. Una propuesta clave para la renovación del Estado del bienestar*, Barcelona, Icaria, 2004.
- SALA FRANCO, T., MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, A., *El Ingreso Mínimo Vital. El Sistema Español de Rentas Mínimas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.
- GARCÍA GIL, B., SEMPERE NAVARRO, ANTONIO V., *Ingreso Mínimo Vital*, Aranzadi, Cizur Menor, 2021.
- TRILLO GARCÍA, R., «Un primer apunte sobre el Ingreso Mínimo Vital», *Revista de Derecho de la Seguridad Social-Laborum*, núm. 25, 2020.
- VAN PARIJS, P. y VANDERBORGH, Y., *La renta básica. Una medida eficaz para luchar contra la pobreza*, Paidós, Barcelona, 2006.



## CAPÍTULO II

### EL TRATAMIENTO DE LAS RENTAS MÍNIMAS EN LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES Y EUROPEAS

ANA I. PÉREZ CAMPOS

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad Rey Juan Carlos

SUMARIO: I. *Introducción.*—II. *El tratamiento de las rentas mínimas en el ámbito internacional.* 1. *Antecedentes normativos.* A) *Renta mínima y derecho a una vida digna.* B) *Renta mínima y derecho a la protección social.* 2. *En el ámbito del Consejo de Europa.* A) *La Carta Social Europea.* B) *Otros instrumentos normativos: la contribución de la Convención Europea de Derechos Humanos.* 3. *En la Organización Internacional del Trabajo (OIT).* A) *Pisos de protección social.* B) *Hacia una renta básica universal.*—III. *El tratamiento de las rentas mínimas en la Unión Europea.* 1. *Consideraciones previas.* 2. *Primera etapa. Reconocimiento.* A) *La década de los 90.* B) *La evolución a partir del 2000.* a) *La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.* b) *La estrategia de Lisboa.* 3. *Segunda etapa. Establecimiento y desarrollo.* A) *Estrategia Europa 2020.* B) *Pilar Europeo de Derechos Sociales.* 4. *Perspectiva de futuro. ¿De la renta mínima a la renta básica europea?* A) *Sobre una directiva marco de renta mínima.* B) *Hacia una renta básica europea.* C) *Un apunte sobre la renta mínima durante la pandemia de COVID-19.* IV. *Bibliografía.*

#### I. INTRODUCCIÓN

La pobreza y la exclusión social son dos situaciones interrelacionadas que han propiciado la creación de diversos mecanismos e instrumentos jurídicos, tanto a nivel internacional como nacional, que aseguren condiciones mí-

nimas de subsistencia combinados con objetivos de reparación y de inserción profesional. Aunque con distintas denominaciones técnicas –renta mínima de inserción, ingreso mínimo vital, renta básica universal, rentas mínimas garantizadas, etc.– estos sistemas de lucha contra la vulnerabilidad social de las personas han desempeñado un papel muy relevante, tanto en los momentos de crisis económica como en las etapas de bonanza o crecimiento.

El debate sobre el establecimiento y regulación de las rentas mínimas no es novedoso, sino que es el resultado de la evolución histórica del pensamiento que incluye preceptos filosóficos y acciones políticas que se han venido transformando desde la antigüedad hasta el presente. Y es que la desigualdad social es un hecho que ha acompañado a la humanidad en buena parte de su historia moderna. El debate sobre la adopción de una renta mínima a escala europea se inscribe en el contexto de una crisis social que perdura, a pesar del repunte económico, y que genera exclusión a gran escala. Sin embargo, los mecanismos propuestos para combatir las situaciones de pobreza y exclusión social son heterogéneos, con variaciones sustanciales en su diseño, y especialmente en sus grados de cobertura y nivel de protección, muchos de los cuales continúan siendo insuficientes para un Estado del bienestar.

La preocupación por la protección de las necesidades individuales y sociales y las medidas que se han venido adoptando han sido extraordinariamente numerosas y diversas y con opiniones a favor o en contra en el marco de las políticas sociales. Las nuevas realidades y desigualdades en el escenario de protección social mundial, estimulan a los países a debatir sobre el diseño de nuevas formas de protección social inclusivas, pero también viables y sostenibles.

En el debate sobre las distintas formas de implementación de medidas frente a la pobreza y la exclusión, es posible distinguir dos líneas principales. Una primera línea, que propone la creación de un sistema de protección social vinculado a los salarios, es decir, condicionado a la inserción laboral de los individuos, conocido como sistema de rentas mínimas. Una segunda línea, denominada como renta básica universal que plantea que un sistema de protección social debería asegurar a todos los ciudadanos un ingreso suficiente que les permita satisfacer sus necesidades básicas, independientemente de su situación laboral o de cualquier otra condición <sup>1</sup>.

Centrando el estudio en la primera de ellas, desde el desencadenamiento de la crisis económica resultante de la crisis financiera de 2008, y pese a la

---

<sup>1</sup> Sobre la distinción entre ambas figuras véase, MONEREO PÉREZ, J. L.: «La renta mínima garantizada como medida estructural del sistema de seguridad social en la «sociedad del riesgo», *Lex Social*, núm. 2, 2020, pp. 424-505.

recuperación económica observada en los últimos años, el índice de pobreza ha seguido aumentando tanto en relación con el número de trabajadores desempleados de larga duración como con los trabajadores pobres, y este índice sigue manteniéndose en un nivel preocupante en la mayoría de los Estados miembros de la Unión. Además, esta compleja situación lejos de solventarse, si cabe se ha agravado aún más a raíz de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19, cuyo alcance o repercusión está aún por cuantificarse. Las medidas sanitarias de contención han supuesto la restricción de la movilidad y la paralización de numerosos sectores de la economía, con el consiguiente efecto negativo para la renta de los hogares, de los trabajadores y de las empresas. 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 derivada del COVID-19.

La preocupación por el establecimiento de los denominados los ingresos mínimos garantizados se viene abordando desde hace ya varias décadas tanto a nivel internacional como en la Unión Europea, especialmente a través de estudios y recomendaciones en relación con la implantación de un sistema de protección social pública y renta mínima caracterizado por el reconocimiento de un derecho subjetivo basado en la dignidad de la persona y cuyos resultados hasta la fecha no han sido totalmente satisfactorios.

El análisis normativo acerca de la conveniencia de establecer una renta mínima ha de quedar enmarcado desde dos perspectivas que contribuyen a precisarlo. La primera, se refiere a la configuración de la medida. La segunda perspectiva alude al concreto marco jurídico-constitucional en el que se evalúa la posibilidad de implantar una renta mínima estatal.

El Derecho supranacional tanto a escala internacional, como en la Unión Europea delimitan de forma integrada la concurrencia de diversas opciones políticas acerca de cómo organizar los procesos sociales. Ese marco, que también constriñe el espacio de discusión política sobre la posible implantación de una renta mínima vital, está compuesto por diversos instrumentos normativos –vinculantes y no vinculantes– que dirigen y limitan la acción de los legisladores y los gobiernos. Los mecanismos de renta mínima no suponen un fin en sí mismo, 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.

Con este trabajo se pretende ofrecer una visión completa del tratamiento normativo internacional y europeo de la renta mínima, en el marco de la estrategia de lucha contra la pobreza y la exclusión social, así como de sus fortalezas y debilidades.

## II. EL TRATAMIENTO DE LAS RENTAS MÍNIMAS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

La preocupación por la pobreza y exclusión social y su erradicación a través de figuras como las rentas mínimas es un fenómeno global con manifestaciones normativas, no sólo a nivel nacional sino también con una dimensión internacional; instrumentos normativos que como se verá, en ocasiones, carecen de fuerza vinculante. Podemos observar una cierta evolución normativa que va del reconocimiento de la pobreza y exclusión social como un objetivo prioritario aún no logrado, hasta el desarrollo de instrumentos de lucha para su erradicación, dentro de las que se encuentran, entre otras, las denominadas rentas mínimas.

El tratamiento normativo de la renta mínima se analiza desde una doble vertiente, por un lado, el reconocimiento de la pobreza y exclusión social como un objetivo a erradicar y, una segunda vertiente relativa a instrumentos normativos en garantía de ese objetivo, donde adquieren un papel protagonista las rentas mínimas. Es más, podríamos destacar como dos fases: la primera, de reconocimiento de la evolución de pobreza y la exclusión social y su incidencia en el Estado de bienestar; la segunda, de implementación de medidas que garanticen su erradicación, tales como el establecimiento de rentas mínimas garantizadas y su evolución normativa desde su vínculo inicial con derecho a la vida digna o como derecho humano, hasta fórmulas más actuales como la protección social o el derecho a la salud.

### 1. Antecedentes normativos

#### A) RENTA MÍNIMA Y DERECHO A UNA VIDA DIGNA

El establecimiento de rentas mínimas vinculadas a la corrección de situaciones de pobreza o exclusión social no es una idea de hoy. Ha estado presente en la discusión política desde hace décadas; aparece ya entre los clásicos del pensamiento liberal y ha tenido su traducción normativa en varios países comunitarios desde hace tiempo, es el caso de Dinamarca, por ejemplo, que bajo la denominación de *Minimun Social*, la materializó en el año 1933<sup>2</sup>. Asimismo, como se expondrá más adelante, las instituciones europeas e internacionales han recomendado en diversas ocasiones la necesidad de la adopción de medidas

---

<sup>2</sup> OLMEDA FREIRE, G. B.: «La renta mínima garantizada: a caballo de la asistencia, la seguridad social y la política de empleo». *Revista de treball, economia i societat*, núm. 7, 2007, pp. 33-56.

de este tipo; así, por ejemplo, la Organización Internacional del Trabajo, situaba la garantía de un ingreso mínimo para todos los ciudadanos como el gran objetivo de la política de Seguridad Social a alcanzar antes del año 2000.

El análisis de los fundamentos jurídicos de la renta mínima permite destacar que se trata de un derecho íntimamente vinculado a otros, tales como el derecho a la vida, a la dignidad, a la salud y al trabajo; de ahí que el reconocimiento de estos derechos, en concreto, del derecho a la vida haya tenido una incidencia sobre el derecho a una renta mínima vital y esta doble referencia será una constante en otros textos. Es más, en la historia de la invención de los derechos humanos como derechos jurídicos, las propuestas de las rentas de subsistencia estaban formuladas a la par que el debate sobre el conjunto de los derechos humanos<sup>3</sup>.

La historicidad de los institutos sociales y jurídicos nos ofrece una útil perspectiva de larga duración. Como ha señalado la doctrina, el pensamiento socio-económico de los grandes reformadores de edad moderna se inscribe en una larga tradición cultural de defensa de alguna forma de «renta básica» o «renta mínima garantizada» que sería esencial para una existencia digna<sup>4</sup>.

La crisis ha propiciado un importante cambio en el escenario económico y social, produciendo un destacado deterioro de la cohesión social con un aumento de la desigualdad, por lo que la existencia de cada vez más personas en situación de pobreza exige la intervención del Estado para que, de algún modo, implemente herramientas que propicien un reparto de la riqueza y favorezcan la igualdad de oportunidades<sup>5</sup>. Se ha producido un deterioro de la cohesión social, por lo que es fundamental que las políticas públicas avancen en el diseño de herramientas que eviten la pobreza y la exclusión social.

---

<sup>3</sup> En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en junio de 1993 se aludió a la extrema pobreza y a la exclusión social como atentados a la dignidad humana. Así, se señalaba en los apartados 14 y 25 que «La generalización de la pobreza extrema inhibe el pleno y eficaz disfrute de los derechos humanos; la comunidad internacional debe seguir dando un alto grado de prioridad a su inmediato alivio y su ulterior eliminación. (...) La Conferencia Mundial de Derechos Humanos afirma que la pobreza extrema y la exclusión social constituyen un atentado contra la dignidad humana y urge tomar medidas para comprender mejor la pobreza extrema y sus causas, en particular las relacionadas con el problema del desarrollo, a fin de promover los derechos humanos de los más pobres, poner fin a la pobreza extrema y la exclusión social y favorecer el goce de los frutos del progreso social. Es indispensable que los Estados favorezcan la participación de los más pobres en las decisiones adoptadas por la comunidad en que viven, la promoción de los derechos humanos y la lucha contra la pobreza extrema».

<sup>4</sup> «Desde posiciones ideológicas diferentes autores como Thomas Paine, Thomas Spence, Charles Fourier, Joseph Charlier, Henry George, e incluso los primeros escritos de Herbert Spencer», veáse en MONEREO PÉREZ, J. L.: *La renta mínima garantizada como medida estructural del sistema de seguridad social en la «sociedad del riesgo...»*, ob. cit., p. 429.

<sup>5</sup> ÁLVAREZ CORTÉS, J. C.: «La protección de las personas a través de rentas mínimas y rentas básicas en la distribución de competencias entre el estado y las comunidades autónomas», *Revista Iberoamericana de Relaciones Laborales*, núm. 38, 2020, p. 5

Una de las características principales de los estados de bienestar es el establecimiento de sistemas públicos de protección social que permiten una cierta redistribución de la riqueza, ante situaciones y circunstancias que sitúan a las personas en situación de desventaja social.

La Constitución republicana de 24 de junio de 1793 se aprobó con una nueva Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que incorporaba explícitamente los derechos sociales de asistencia, educación y trabajo. A este respecto, particularmente significativo en la referida Declaración es el artículo 21 cuando establece que «las ayudas públicas son una deuda sagrada. La sociedad debe la subsistencia a los ciudadanos desgraciados, ya sea procurándoles trabajo, ya sea proporcionando los medios de existencia a los que no estén en condiciones de trabajar»<sup>6</sup>.

## B) RENTA MÍNIMA Y DERECHO A LA PROTECCIÓN SOCIAL

El derecho a la vida del que forma parte la renta mínima vital tiene reflejo normativo a nivel internacional en diversas disposiciones tales como: la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948<sup>7</sup>.

Así, en su artículo 22 se establece que: «Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad». Además, en el artículo 23 establece que «toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social».

---

<sup>6</sup> MONEREO PÉREZ, J. L.: «La renta mínima *garantizada como medida estructural del sistema de seguridad social en la «sociedad del riesgo...», ob. cit., p. 430. JIMENA QUESADA, L.: «El derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social como paradigma del respeto de la dignidad humana. La inserción del ingreso mínimo vital en el marco de la evolución de los estándares internacionales». *Lex Social*, núm. 2, 2020, pp. 370 y ss.*

<sup>7</sup> Proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 en su (Resolución 217 A (III).

A partir de estas premisas, la configuración de la protección frente a la pobreza y la exclusión social queda plasmada en el artículo 25.1, donde se establece que «toda persona tiene *derecho* a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad».

En conexión con este precepto central, la Declaración propugna el derecho a una seguridad social que asegure «la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad» (art. 22), «una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social» (art. 23), la gratuidad de la «instrucción elemental y fundamental» (art. 26).

Por otra parte, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 se establecía «el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social». El artículo 7 «el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias». En tanto que su artículo 11.1 reconoce «el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia». Para ello, «los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento». De igual modo, el artículo 6 reconoce «el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado». Y el artículo 10 reconoce a la familia «la más amplia protección y asistencia posibles», y el artículo 13 «el derecho de toda persona a la educación».

La pobreza va más allá de una falta de poder adquisitivo, se presenta, según se ha señalado, como «la falta de la capacidad básica para vivir con dignidad», esto es, «una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el

poder necesario para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales»<sup>8</sup>.

En definitiva, estos instrumentos normativos elaborados a nivel universal, al margen de su carácter vinculante o no desempeñan una función de prevención y de sensibilización para procurar la efectividad de las distintas facetas del derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social, instando a las autoridades nacionales, a todos los niveles, a la adopción de acciones al efecto<sup>9</sup>.

## 2. En el ámbito del Consejo de Europa

En el ámbito del Consejo de Europa, si bien es cierto que el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) se constituyen en las dos instituciones fundamentales, la Carta Social Europea, adoptada en 1961 y revisada en 1996 (CSE) y el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS) son las instituciones que ocupan la posición más emblemática en materia de protección contra la pobreza y la exclusión social, tanto en términos de reconocimiento como en clave de garantía, se constituyen en los antecedentes normativos del tratamiento de las rentas mínimas en diferentes Estados a nivel internacional.

El reconocimiento del derecho a la protección contra la pobreza y exclusión social quedó consagrado en el artículo 30 de la Carta Social Europea. Como ha señalado la doctrina, «esta disposición europea constituye en buena medida la consolidación del tránsito desde las virtudes de la caridad hacia la exigibilidad jurídica, para afrontar las situaciones de pobreza y exclusión social»<sup>10</sup>.

### A) LA CARTA SOCIAL EUROPEA

En el plano del reconocimiento de la pobreza y exclusión social, la Carta Social Europea, aprobada en 1991 y revisada en 1996, constituye el primer y

---

<sup>8</sup> Declaración de 4 de mayo de 2001 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas: Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales. En el mismo sentido, véase, ÁLVAREZ CORTÉS, J. C.: «La protección de las personas a través de rentas mínimas y rentas básicas en la distribución de competencias entre el estado y las comunidades autónomas»..., ob. cit., p. 9.

<sup>9</sup> JIMENA QUESADA, L.: «El derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social como paradigma del respeto de la dignidad humana. La inserción del ingreso mínimo vital en el marco de la evolución de los estándares internacionales». ob. cit, p. 369.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 363.

único instrumento internacional que ha reconocido de manera autónoma el derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social.

En un análisis de los preceptos de la Carta se observa que no solo aluden al reconocimiento del derecho a la protección de la pobreza y la exclusión social, sino también al establecimiento de mecanismos de protección para combatir estas situaciones, entre los que cabría destacar:

En primer lugar, en el artículo 4 se reconoce el derecho de los trabajadores a una remuneración suficiente para asegurar a sí mismos y a sus familias un nivel de vida «decoroso». En segundo lugar, se reconocen también los derechos a la «asistencia social» (art. 13) y a los «beneficios de los servicios sociales» (art. 14). Con el primero, los Estados partes se comprometen a «velar por que toda persona que no disponga de recursos suficientes y no esté en condiciones de conseguir estos por sus propios medios o de recibirlos de otras fuentes, especialmente por vía de prestaciones de un régimen de seguridad social, pueda obtener una asistencia adecuada»<sup>11</sup>. En tercer lugar, se han abordado las situaciones de pobreza y de exclusión social en su artículo 30, imponiendo «el acceso efectivo, en particular al 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». Este precepto enlaza con lo dispuesto en el artículo 13 CSE, ya en su versión originaria de 1961, que en su faceta de asistencia social venía a recoger el derecho subjetivo a recursos mínimos garantizados o renta universal de ciudadanía<sup>12</sup>.

Por otra parte, en el artículo 11 CSE se garantiza el derecho a la protección de la salud, indicando que: «Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la protección de la salud, las Partes se comprometen a adoptar, directamente o en cooperación con organizaciones públicas o privadas, medidas adecuadas para, entre otros fines: 1 *eliminar, en lo posible, las causas* de una salud deficiente; 2 establecer servicios educacionales y de consulta dirigidos a la mejora de la salud y a estimar el sentido de responsabilidad individual en lo concerniente a la misma; 3 *prevenir, en lo posible, las enfermedades epidérmicas, endémicas y otras, así como los accidentes*». La merma de la salud puede ser consecuencia de las situaciones de pobreza y exclusión social, pero tam-

<sup>11</sup> Véase al respecto, CARMONA CUENCA, E.: «El derecho a un mínimo vital con especial referencia a la Constitución Española de 1978», en *Estudios Internacionales* núm. 172, 2012, p. 67.

<sup>12</sup> Conviene precisar que sólo 34 Estados miembros del Consejo de Europa son los que han ratificado la CSE revisada de 1996 y 9 los que todavía siguen vinculados por la CSE original de 1961; aún hay 4 (Liechtenstein, Mónaco, San Marino y Suiza) que no han aceptado ni la una ni la otra, lo cual va claramente en contra de la dimensión social de los tres pilares del Consejo de Europa.

bién la pérdida de la salud puede determinar, a su vez bidireccionalmente, las situaciones de pobreza y exclusión social si no se predisponen medidas públicas adecuadas y eficientes<sup>13</sup>.

En conexión con lo anterior y en el plano de la garantía de protección, las rentas mínimas se constituyen también como instrumentos de lucha frente a la pobreza y la desigual, presentes en su configuración actual. Así, el artículo 30 CSE reconoce y garantiza, como derecho fundamental social, el *Derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social* y en su artículo 13 establece el compromiso del sector público a disponer lo preciso para que todas las personas puedan obtener por medio de servicios adecuados, públicos o privados, el asesoramiento y ayuda personal necesario para prevenir, eliminar o aliviar su estado de necesidad personal o familiar<sup>14</sup>. El apartado primero del citado artículo 13 también señala que «Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la asistencia social y médica, las Partes se comprometen: a velar por que toda persona que no disponga de recursos suficientes y no esté en condiciones de conseguir éstos 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».

Con tal enfoque, y tras reafirmar el carácter concreto y efectivo, no puramente teórico, que deben revestir los derechos enunciados en la CSE, se insiste sobre las obligaciones que pesan sobre los Estados Partes para hacer efectivo y a poner en marcha los medios (normativos, financieros, operativos) capaces de avanzar realmente hacia el logro de los objetivos asignados por la Carta<sup>15</sup>.

Del conjunto de estas disposiciones, como ha señalado la doctrina científica, se puede deducir la existencia de un derecho social fundamental de estructura jurídica compleja, en la medida en que comprende técnicas jurídicas

---

<sup>13</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., RODRÍGUEZ INIESTA, G., y TRILLO GARCÍA, A. R.: *El ingreso mínimo vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*, Laborum, Murcia, 2020, p. 74.

<sup>14</sup> MONEREO PÉREZ, J. L. y ORTEGA LOZANO, P. G.: «Derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social (art. 30 de la Carta Social Europea)», en VV. AA: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea* (Monereo Atienza, C., Dirs ), Granada, Comares, 2017, pp. 925 y ss.

<sup>15</sup> Sobre el papel del CEDS véase JIMENA QUESADA, L.: «El derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social como paradigma de las nuevas formas de inclusión social. Evolución de los estándares internacionales e impacto en España». VIII Informe FOESSA. Documento de trabajo 6.7, p. 25.

diversas y situaciones sociales diferenciadas, como son la pobreza y la exclusión social<sup>16</sup>.

## B) OTROS INSTRUMENTOS NORMATIVOS: LA CONTRIBUCIÓN DE LA CONVENCIÓN EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS

La idea de renta mínima como instrumento para combatir la pobreza y la exclusión social, se encuentra también presente en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, más conocido como la Convención Europea de Derechos Humanos, fue adoptado por el Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950, que sirve de inspiración para su futuro desarrollo normativo. Aunque el Convenio no reconoce expresamente el derecho a un mínimo vital, se ha venido considerando que este derecho podría deducirse de otros derechos garantizados, como el derecho a la vida (art. 2 CEDH), la prohibición de tratos inhumanos o degradantes (art. 3 CEDH) o el derecho a la libertad y seguridad, consideradas efectivas (art. 5 CEDH)<sup>17</sup>.

La Convención Europea de Derechos Humanos tiene por objeto proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas sometidas a la jurisdicción de los Estados miembros, y trata de garantizar el derecho a la subsistencia y no a cualquier tipo de subsistencia, sino a aquella que sea digna de la persona. Las rentas de subsistencia o rentas mínimas en sus distintas modalidades, conectan con el derecho de la protección social pública con el más elemental derecho a la vida (art. 2). En lógica interna el instituto jurídico-social de la renta mínima actúa como un derecho vital que erradicando las situaciones de pobreza conserva la vida de la persona en condiciones de dignidad<sup>18</sup>.

Por otra parte, el Consejo de Europa ha promovido un gran número de documentos no vinculantes que tienen que ver con la protección social y el derecho a un mínimo vital. Estos documentos están dirigidos a los Estados miembros para que adopten medidas a favor de los trabajadores migrantes y de

---

<sup>16</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., RODRÍGUEZ INIESTA, G., Y TRILLO GARCÍA, A. R.: *El ingreso mínimo vital en el sistema de protección social Estudio de su configuración y régimen jurídico...* ob.cit., p. 74

<sup>17</sup> JIMENA QUESADA, L.: «El derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social como paradigma del respeto de la dignidad humana. La inserción del ingreso mínimo vital en el marco de la evolución de los estándares internacionales». ob, cit, p. 369. CARMONA CUENCA, E.: «El derecho a un mínimo vital con especial referencia a la Constitución Española de 1978», en *Estudios Internacionales...* ob. cit., p. 67.

<sup>18</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., RODRÍGUEZ INIESTA, G., Y TRILLO GARCÍA, A. R.: *El ingreso mínimo vital en el sistema de protección social Estudio de su configuración y régimen jurídico...* ob.cit., p. 76.

los pobres. De ellos cabría destacar la Recomendación 1196 (1992), de 7 de octubre de 1992, relativa a la extrema pobreza y a la exclusión social: hacia recursos mínimos garantizados, en la que se hace hincapié en la tensión entre los derechos humanos y la pobreza y en la imposibilidad fáctica de disfrute de estos derechos por las personas que se encuentran en la situación de extrema pobreza<sup>19</sup>. La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa señala también que «esta situación comporta un desafío lanzado a los Gobiernos y a los Parlamentos para que reconsideren los principios que se hallan en la base del funcionamiento de los sistemas de protección social y los valores que se derivan y están inscritos en un cierto número de textos fundamentales del Consejo de Europa y, en particular, su Carta Social»<sup>20</sup>.

Por su parte, en la Resolución de la Asamblea Parlamentaria de 23 de enero de 2018 se defiende ya una renta básica de ciudadanía, estableciendo en su exposición de motivos, la necesidad de instaurar una «renta mínima vital como medio para proteger la dignidad humana y la autonomía», y como elemento esencial para luchar contra la estigmatización de la pobreza y de la exclusión social considera «que un nivel de vida decente para todos es la piedra angular de la justicia social y de la dignidad humana». La mayor parte de los países europeos han establecido mecanismos de ayuda a la renta para garantizar a las personas un estricto mínimo<sup>21</sup>.

En consecuencia, el derecho al trabajo es un derecho de integración e inclusión social, al propio tiempo un derecho que permite la garantía de rentas de existencia o subsistencia para una vida digna, que impidan caer en situaciones de pobreza o de exclusión social<sup>22</sup>. Junto a ello y con independencia de la fuerza vinculante de dichos instrumentos normativos todos ellos poseen como valor añadido, el de dotar de mayor visibilidad y seguir generando sensibilización en torno al fortalecimiento del derecho a la renta mínima, como garantía de protección contra la pobreza y la exclusión social.

---

<sup>19</sup> CARMONA CUENCA, E.: «El derecho a un mínimo vital con especial referencia a la Constitución Española de 1978...», ob. cit., p. 68.

<sup>20</sup> JIMENA QUESADA, L.: «El derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social como paradigma de las nuevas formas de inclusión social. Evolución de los estándares internacionales e impacto en España...», ob. cit., p. 25.

<sup>21</sup> JIMENA QUESADA, L.: «El derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social como paradigma del respeto de la dignidad humana. La inserción del ingreso mínimo vital en el marco de la evolución de los estándares internacionales...», ob. cit., p. 369.

<sup>22</sup> En ese sentido MONEREO PÉREZ, J. L.: «Derechos sociales y Estado democrático social», estudio preliminar en MENGER, A.: *El derecho al producto íntegro del trabajo & El Estado Democrático del Trabajo (El Estado Socialista)*, Comares, Granada, (Col. Crítica del Derecho), 2004.

### 3. En la Organización Internacional del trabajo (OIT)

El derecho a la protección contra la pobreza y exclusión social está vinculado a la dignidad humana y al trabajo decente en el OIT, donde el reconocimiento de la renta mínima se vincula con la seguridad social<sup>23</sup>, en la medida en que tendrá como objetivo prioritario garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa<sup>24</sup>.

La trascendencia de la acción de la OIT en este sentido es innegable: pretende crear una base normativa armonizadora en torno a sus principios rectores pero también positivista, con el objeto de dotar de aplicabilidad y mecanismos de control a estos instrumentos jurídicos<sup>25</sup>.

En el tratamiento de las rentas mínimas por parte de la OIT se puede observar una cierta evolución normativa, que va desde la implementación de los denominados pisos de protección hasta la propuesta de celebración de un contrato social o la implementación de la denominada renta básica universal.

#### A) PISOS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Ante la perspectiva de un prolongado incremento mundial del desempleo, la pobreza y la desigualdad, así como las persistentes dificultades de las empresas, el 19 de junio de 2009, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó, el denominado «Pacto Mundial para el Empleo» en el que se alude por primera vez a unos pisos de protección, concebidos como unos sistemas de protección social sostenibles para prestar asistencia a las personas vulnerables, evitar el aumento de la pobreza, solventar dificultades sociales y, al mismo tiempo, contribuir a estabilizar la economía y a mantener y fomentar la empleabilidad.

Así pues, se recomienda a los países la posibilidad de establecer un sistema de transferencia en efectivo para los pobres, con el objeto de subvenir a sus ne-

---

<sup>23</sup> MONEREO PÉREZ, J. L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J. A.: «El Convenio OIT núm. 102 (1952) sobre norma mínima de Seguridad Social como delimitador del estándar mundial y sus límites actuales», en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, ISSN-e 2282-2313, vol. 7, núm.º Extra 0, 2019 (Ejemplar dedicado a: Conmemoración del Centenario de la OIT, 2019), pp. 90-123.

<sup>24</sup> OIT. Guía sobre Piso de protección social para los trabajadores en la economía informal. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_316322.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_316322.pdf)

<sup>25</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., RODRÍGUEZ INIESTA, G., y TRILLO GARCÍA, A. R.: *El ingreso mínimo vital en el sistema de protección social Estudio de su configuración y régimen jurídico...* ob. cit., p. 97.

cesidades inmediatas, de aliviar la pobreza e instaurar una protección social adecuada para todos. Todo ello se sustentará en un régimen básico de protección social «piso social» que incluya el acceso a la atención sanitaria, la seguridad del ingreso para los ancianos y las personas con discapacidad, las prestaciones por hijos a cargo y la seguridad del ingreso combinada con sistemas públicos de garantía del empleo para los desempleados y los trabajadores pobres.

La OIT aprobó en 2012 la Recomendación núm. 202 sobre los Pisos Nacionales de Protección Social como un conjunto de políticas sociales que deben ser implementadas por los gobiernos para garantizar que todas las personas –trabajadores y no trabajadores– tengan acceso a un ingreso y a servicios sociales básicos. En la Parte I –«Objetivos, ámbito de aplicación y Principios»–, el apartado 2 textualmente se señala que «los pisos de protección social constituyen conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social» y añade que garantizar condiciones mínimas de acceso universal a las prestaciones de protección social es una tarea para todos los involucrados en la lucha por conseguir condiciones de vida dignas para los trabajadores.

En consecuencia, los pisos de protección social surgen en el escenario internacional, como una importante medida de contención de los efectos más devastadores de la crisis económica, de la pobreza y de la exclusión social. Son conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional, que aseguren la protección dirigida a prevenir o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social<sup>26</sup>. Dentro de las garantías que propone alude a las rentas mínimas al destacar que los miembros de los grupos de población en edad de trabajar que no puedan obtener ingresos suficientes en los mercados de trabajo, se deben beneficiar de un mínimo de seguridad de ingresos mediante regímenes de asistencia social, transferencias sociales o mediante regímenes de garantía del empleo.

A este respecto, conviene recordar la concepción de seguridad social de la OIT, «la noción de seguridad social adoptada comprende todas las medidas que conceden prestaciones, ya sea en especie, para garantizar la protección en caso de, entre otras cosas, a) una falta de ingresos relacionados con el trabajo (o ingresos insuficientes) ocasionados por una enfermedad, discapacidad, mater-

---

<sup>26</sup> Así, en el mismo Preámbulo se indica significativamente que «la seguridad social es una herramienta importante para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la inseguridad social, para promover la igualdad de oportunidades, la igualdad de género y la igualdad racial y para apoyar la transición del empleo informal al empleo formal». [https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/policy-development-and-applied-research/social-protection-floor/lang--es/index.htm#:~: text=102\)%20](https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/policy-development-and-applied-research/social-protection-floor/lang--es/index.htm#:~:text=102)%20).

nidad, los accidentes laborales y las enfermedades profesionales, el desempleo, la vejez o el fallecimiento de un miembro de familia, *b*) una falta de acceso o un acceso inasequible o la asistencia médica, *c*) un apoyo familiar insuficiente, especialmente en el caso de los hijos mayores de los adultos dependientes, *d*) la pobreza general y la exclusión social»<sup>27</sup>. A partir de esta premisa, la OIT considera que la seguridad social comprende dos dimensiones principales, la extensión de las medidas de seguridad social para proveer un ingreso básico a los que necesiten tal protección, y asistencia médica completa.

Por último, junto a la Recomendación sobre pisos de protección social, como instrumento normativo sobre rentas mínimas, también cabría destacar la Recomendación de la OIT, núm. 205 (2017), sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia. En el apartado VII («Protección social»), apartados 21 y 22, se insiste en que los Estados Miembros deberían tratar de garantizar la seguridad básica del ingreso, en particular para las personas que hayan perdido sus puestos de trabajo o medios de vida a causa de la crisis. En consecuencia, reconoce el establecimiento de una renta básica de ingreso.

## B) HACIA UNA RENTA BÁSICA UNIVERSAL

Las medidas de lucha contra la pobreza y exclusión social han seguido desarrollándose junto a otros objetivos de la OIT. Resulta de especial interés el Informe de la OIT, titulado «El empleo atípico en el mundo. Retos y perspectivas» de noviembre de 2016, donde se define la orientación de las políticas hacia el pleno empleo de calidad y la protección social y se recoge la denominada «la seguridad básica del ingreso»<sup>28</sup>.

En esta misma línea interpretativa, el informe de la OIT «Trabajar para un futuro más prometedor», elaborado por la Comisión mundial sobre el futuro del trabajo en 2019<sup>29</sup> analiza cuáles son los desafíos fundamentales para el futuro del trabajo y recomienda algunas maneras de afrontarlos. Sobre pobreza y exclusión social propone, en primer lugar, incrementar la inversión en trabajo decente y sostenible, de conformidad con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Una segunda propuesta se dirige a remodelar las estruc-

<sup>27</sup> Véanse, la Recomendación núm. 67 sobre la seguridad de los medios de vida de 1944 y la Recomendación núm. 69 sobre asistencia médica de 1944.

<sup>28</sup> [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_534518.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_534518.pdf)

<sup>29</sup> OIT. Trabajar para un futuro más prometedor». Comisión mundial para el futuro del trabajo, 2019. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms\\_662442.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662442.pdf)

turas de incentivos empresariales en pro de estrategias de inversión a largo plazo, así como explorar indicadores suplementarios de desarrollo humano y bienestar.

Se ha avanzado mucho en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, pero sigue siendo una asignatura pendiente, con una incidencia significativa y aún pendiente de concretar su alcance en las formas de trabajo derivados de la revolución tecnológica, el impacto de la inteligencia artificial en el trabajo y de la pujanza de nuevas formas de trabajo.

Por ello, la OIT apuesta por la celebración de un nuevo contrato social para el futuro del trabajo decente, que afronte la desigualdad, la seguridad de los ingresos y unas relaciones laborales presididas por el diálogo social y la regulación legal y convencional<sup>30</sup>.

El trabajo decente exige la realización de un conjunto de objetivos, entre los cuales destaca la creación de empleo y de un entorno propicio para la inversión y el desarrollo de las empresas, porque no se puede tener trabajo decente si no hay oferta de trabajo disponible, esto es, oportunidades reales de trabajar. En esa lógica de política del derecho social, se trataría de incrementar las capacidades funcionales de desarrollo de la persona y la inversión en las instituciones del trabajo, tratando de consolidar y revitalizar las instituciones que regulan el trabajo.

Por otra parte, como herramienta de desarrollo se muestra partidaria de implementar la «renta básica universal» como sinónimo de derecho al trabajo decente. Para la OIT, las propuestas de renta básica universal son objeto de debate en todo el mundo, como una posible solución al aumento en la inseguridad laboral y de ingresos derivado de las transformaciones en las modalidades de empleo. Los partidarios de la renta básica universal aducen que proporciona unos ingresos regulares y predecibles como derecho universal e incondicional, y resulta, por tanto, más eficaz para reducir la pobreza y la desigualdad que los regímenes sujetos a verificación de recursos, amortiguando la posible pérdida de empleos que podría causar la tecnología. Los detractores de este planteamiento cuestionan la viabilidad económica, política y social de la renta básica y su potencial para reducir la pobreza y la desigualdad. Señalan que sería demasiado costoso proporcionar al conjunto de los ciudadanos, incluidas las personas de altos ingresos, una renta básica de un nivel adecuado<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> OIT: *La iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo. 4 Nota Informativa*, Ginebra, OIT, 2019, p.9. [http://www.inefop.org.uy/docs/Contrato%20social%20y%20futuro%20del%20trabajo\\_Notas%20OIT.pdf](http://www.inefop.org.uy/docs/Contrato%20social%20y%20futuro%20del%20trabajo_Notas%20OIT.pdf)

<sup>31</sup> [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms\\_618377.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_618377.pdf)

Por último, en la evolución de las rentas mínimas en la OIT mención especial merece el Comunicado «OIT, COVID-19 y el mundo del trabajo: repercusiones y respuestas» de 18 de marzo de 2020, donde se insiste en la idea que las epidemias y las crisis económicas pueden repercutir, de forma desproporcionada, en determinados grupos de población, y propiciar un aumento de la desigualdad. La OIT ha insistido en el contexto de la Pandemia del COVID-19 en la necesidad de la protección de los ingresos de las personas. Textualmente se señala que «Hay que aplicar reformas institucionales y políticas en profundidad para facilitar la recuperación sobre la base de la demanda y aumentar la resiliencia por medio de sistemas de protección social universal eficaces que constituyan factores estabilizadores automáticos, en los planos económicos y social frente a la crisis. Ello contribuirá asimismo a recuperar la confianza en las instituciones y en los gobiernos»<sup>32</sup>. Dicho comunicado institucional de la OIT proporciona una evaluación preliminar de las posibles repercusiones del COVID-19 en el mundo del trabajo y se propone un conjunto de medidas a nivel político y jurídico para mitigar esas repercusiones negativas y así facilitar una recuperación sólida, eficaz y solidaria. A pesar de que no se alude expresamente al establecimiento de rentas básicas o mínimas como mecanismo de lucha frente a la pobreza y la exclusión social, puede quedar implícito o preverse en un futuro próximo, teniendo en cuenta que quizá sea pronto aún para calibrar los efectos que la crisis provocada por la COVID-19 que planteará a nivel mundial el desarrollo del denominado trabajo decente.

En definitiva, la protección de las rentas mínimas, en conjunción con los servicios de activación y capacitación, desempeñan una función crucial para reducir los riesgos de pobreza y exclusión social y, por ello, proporcionan un apoyo para la población más desfavorecida, tanto ahora como en un futuro<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> OIT.: Comunicado de la Organización internacional del Trabajo. COVID-19 y el mundo del trabajo: repercusiones y respuestas, 18 de marzo de 2020.

[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_739158.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_739158.pdf).

<sup>33</sup> OIT (2020). Respuestas a la crisis causada por la COVID-19 en el ámbito de la protección social: respuestas de los países y consideraciones en materia de políticas.

### III. EL TRATAMIENTO DE LAS RENTAS MÍNIMAS EN LA UNIÓN EUROPEA

#### 1. Consideraciones previas

La lucha contra la pobreza y la exclusión social son cuestiones que han sido objeto de debate y estudios en la Unión Europea en los últimos años; junto a ellas la renta mínima, como instrumento para combatir las, figura claramente entre los objetivos de la Unión Europea, tanto de pasado como de futuro, en la medida en que la pobreza y exclusión social es aún una asignatura pendiente<sup>34</sup>.

El tratamiento de las rentas mínimas en el ámbito supranacional es una materia viva y dinámica que ha ido evolucionando no sólo en función de los datos estadísticos sobre pobreza y exclusión social, sino también de la incidencia de factores presentes y futuros como respuesta al grave y persistente problema de la pobreza y la desigualdad en Europa.

Desde hace varias décadas en la Unión Europea se desarrollan dictámenes, recomendaciones y propuestas referidas a la conveniencia y necesidad de implementación de un sistema de protección social y renta mínima caracterizado por el reconocimiento de un derecho subjetivo basado en la dignidad de la persona. Así, el reconocimiento de la renta mínima se pone de manifiesto en una amplia serie de disposiciones a nivel de la UE –Recomendaciones, dictámenes, Comunicaciones de la Comisión, Resoluciones del Parlamento, etc.,– de origen y eficacia diferentes, aunque todas tienen en común el objetivo de lucha contra la pobreza y exclusión.

No obstante, conviene precisar que la lucha contra la pobreza y la exclusión no ha sido un objetivo prioritario en la Unión Europea hasta la Estrategia de Lisboa del año 2000.

La preocupación principal de la UE, presente y futura se centra en combatir las nuevas situaciones de pobreza y exclusión, por ello, resultar necesario replantear los sistemas de protección social, teniendo en cuenta los potenciales efectos de los ingresos mínimos garantizados y la conveniencia de ampliar la cobertura hacia la denominada renta básica universal. Sin embargo, la Unión

---

<sup>34</sup> De acuerdo con la última información disponible en la base de datos de Eurostat, la tasa de riesgo de pobreza (después de las transferencias sociales) en 2018 era del 16,8 %, prácticamente la misma que en 2017 (16,9 %). Si se observa los países con más riesgo de pobreza o exclusión social, España está entre ellos y además aumentó. Pasando de un 23,8% de españoles en esta situación en 2008 a un 26,6% en 2017. Es decir, 12 millones de españoles. El país europeo en que más aumentó fue en Grecia, que pasó de un 28,1% a un 34,8% en 2017.

[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Income\\_poverty\\_statistics/es&oldid=507724](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Income_poverty_statistics/es&oldid=507724).

Europa no ha optado por una solución unívoca y definitiva, optando porque sean los Estados miembros los que diseñen mecanismos para evitar las situaciones de pobreza y exclusión.

En definitiva, las instancias de la Unión Europea debaten desde hace décadas sobre la necesidad de instaurar una renta mínima europea.

## 2. Primera etapa. Reconocimiento

La lucha contra la pobreza y la exclusión social se configuró como uno de los seis objetivos de la política social de la Unión Europea, en el artículo 136 del Tratado CE. A partir del Tratado de Ámsterdam, en el artículo 117 –en la versión consolidada– se alude a la consecución de los objetivos e invita a «*promover fórmulas innovadoras y experiencias de evaluación con el fin de luchar contra la exclusión social*».

También ha sido objeto de atención en la Unión Europea, en la década de los ochenta y principios de los noventa, con la puesta en marcha de los programas experimentales Pobreza I, II y III, a la vez que existe otras políticas e instrumentos comunitarios, como la estrategia europea para el empleo, los Fondos Estructurales y las iniciativas en el ámbito de la protección social, que contribuyen de igual modo a la consecución de este objetivo<sup>35</sup>. Así, la primera iniciativa que adopta la entonces Comunidad Económica Europea en la lucha contra la pobreza data del año 1975, cuando se aprueba el «Programa de estudios y de proyectos piloto para combatir la pobreza», desarrollado entre 1975 y 1981 y conocido como Programa «Pobreza 1»<sup>36</sup>. Sin embargo, los Programas Pobreza contribuyeron a ir precisando y desarrollando conceptualmente lo que a finales de los años 80 se empezó a denominar «dimensión social» de la Comunidad que pretendía reforzar la cohesión económica y social.

En el marco de la Unión Europea, el reconocimiento de los derechos sociales y la viabilidad de las rentas mínimas pueden encontrarse en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los trabajadores, aprobada en Estrasburgo el 8 y 9 de diciembre de 1989. En ella se subraya que los sistemas de protección social, «según las modalidades de cada país, deben garantizar que las personas excluidas del mercado de trabajo por no

---

<sup>35</sup> Véanse a este respecto, GARCÍA ROMERO, M.<sup>a</sup> B.: *Rentas mínimas garantizadas en la Unión Europea* CES, Madrid, 1999, p. 341. MONEREO PÉREZ J. L.: «La renta mínima garantizada como medida estructural del sistema de seguridad social en la «sociedad del riesgo»...», ob. cit., pp. 424 y ss.

<sup>36</sup> CCOO. *Pobreza y rentas mínimas en España y Europa*, 2013.

haber podido acceder a él, o por no haber podido reinsertarse en el mismo y que estén desprovistas de medios de subsistencia, han de poder disfrutar de prestaciones y recursos suficientes adaptados a su situación personal».

El Punto 10, párrafo 2.º, de la mencionada Carta Comunitaria estableció como principio social del Derecho comunitario que «las personas que estén excluidas del mercado de trabajo, ya sea por no haber podido acceder a él, ya sea por no haber podido reinsertarse en el mismo, y que no dispongan de medios de subsistencia, deben poder beneficiarse de prestaciones y recursos suficientes adaptados a su situación personal». Por su parte, en el artículo 5 se pretende garantizar a los trabajadores una remuneración equitativa, suficiente para proporcionarles un nivel de vida digno.

Por otra parte, revisten especial importancia las referencias jurídicas sobre las rentas mínimas en el derecho originario. Así, por ejemplo, en la versión consolidada del TUE de 2016 se mantienen como objetivos de la Unión, en el apartado tercero del artículo 3, los de combatir la exclusión social y la discriminación y fomentar la justicia y la protección sociales; en su apartado 5 se fija como objetivo la «erradicación de la pobreza». El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) contiene varias referencias a la materia que nos ocupa. Así, en el Título X, dedicado a la «Política Social», el artículo 153 establece que la Unión apoyará la acción de los Estados para «la integración de las personas excluidas del mercado laboral» (apartado h); para «la lucha contra la exclusión social» (apartado i) y para «la modernización de los sistemas de protección social» (apartado k). Con referencia a la Seguridad Social, se insiste en la importancia de la coordinación comunitaria como herramienta para garantizar los efectos de la libre circulación.

#### A) LA DÉCADA DE LOS 90

A nivel europeo, desde comienzos de los 90, se le ha dado una gran importancia a los programas de renta mínima como herramienta fundamental para hacer frente a la pobreza y la exclusión social.

A este respecto, especial relevancia tiene la Recomendación 92/441/CEE del Consejo de la Comunidad Económica, de 24 de junio de 1992 el sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social, que definen por primera vez –con cierta concreción– la posición comunitaria sobre la exclusión social. Se reconoce «el derecho fundamental de la persona a recursos y prestaciones suficientes

para vivir conforme a la dignidad humana»; y hace notar que, si bien la mayor parte de los Estados miembros disponen de regímenes nacionales de renta mínima, varios de estos regímenes no ofrecen un apoyo adecuado a todas las personas necesitadas; pide a todos los Estados miembros que prevean la introducción de regímenes de renta mínima garantizada y, en su caso, su mejora para contribuir a prevenir la pobreza y favorecer la inclusión social»<sup>37</sup>.

Esta Recomendación comunitaria marca un hito en el posicionamiento de la Unión Europea en la década de los 90 e influirá en la incorporación, primero, al anexo del Tratado de Maastricht y después, al Tratado de Ámsterdam, de cláusulas de lucha contra la exclusión social y, en definitiva, en el diseño del futuro método abierto de coordinación social que se aprobara en la Estrategia de Lisboa de marzo del 2000<sup>38</sup>.

En el *Libro Verde sobre la Política Social Europea. Opciones para la Unión* de 1993, así como en posteriores comunicaciones, se deja también constancia de esta apuesta por las rentas mínimas a nivel comunitario<sup>39</sup>; marcando una nueva línea de actuación en el desarrollo normativo de la protección social<sup>40</sup>.

## B) LA EVOLUCIÓN A PARTIR DEL 2000

### a) *La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*

Uno de los instrumentos normativos que ha contribuido al reconocimiento de la renta mínima ha sido La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000<sup>41</sup> (CDFUE).

En el artículo 31 se consagra el derecho a unas «condiciones de trabajo justas y equitativas», aunque no se enuncia expresamente el derecho a un salario suficiente. Y en el artículo 34 se reconoce el derecho a las prestaciones de la seguridad social en caso de necesidad y el derecho a una ayuda

<sup>37</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A31992H0441>.

<sup>38</sup> Véase el estudio de CCOO. *Pobreza y rentas mínimas en España y en la Unión Europea*, 2013. <https://aragon.ccoo.es/fe4f1711a17ea7dee482ca6fb4aa30c2000051.pdf>

<sup>39</sup> Véase en MORENO MÁRQUEZ, G.: *Crisis y reconstrucción del estado del bienestar las posibilidades de la renta básica de ciudadanía*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2008, p. 118.

<sup>40</sup> GARCÍA ROMERO, M.ª B.: *Rentas mínimas garantizadas en la Unión Europea...*, ob. cit., p. 361.

<sup>41</sup> Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea 18.12.2000 (2000/C 364/01) DOUE C 364/1.

social «para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes».

No obstante, el hito normativo más relevante sobre rentas mínimas se contiene en el apartado tercero del artículo 34 de la mencionada norma, donde se reconoce el derecho a la renta mínima pública, al señalar que «*Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales*».

En consecuencia, con la carta de derechos fundamentales de la UE se reconoce explícitamente el derecho a una ayuda social para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales.

#### *b) La Estrategia de Lisboa*

El primer Consejo Europeo del año 2000 celebrado en Lisboa incluyó la cohesión social como parte de la estrategia para el próximo decenio. Tras la entrada en vigor del Tratado de Niza, de 26 de febrero de 2001, dentro de los objetivos de la Unión destaca la lucha contra la exclusión, –formulada ahora en positivo como «inclusión social»–, adquiriendo mayor relevancia en la agenda comunitaria. La concepción inicial de la estrategia de Lisboa se sustenta en tres objetivos: economía competitiva, más y mejores empleos y cohesión social. En todo caso la Estrategia de Lisboa propone como objetivo la erradicación de la pobreza en la Unión para el año 2010.

Ese mismo año, el Consejo Europeo introdujo en Niza el denominado método abierto de coordinación (MAC) para el logro de una serie de objetivos comunes en el campo de la inclusión social. La adopción por la Unión Europea a partir del año 2000 de un método abierto de coordinación (MAC) de las políticas de inclusión, ha evidenciado rasgos comunes y diferenciales en las regulaciones nacionales de rentas mínimas. El MAC, a partir de la aprobación de la Estrategia de Lisboa, se constituye como un instrumento de la coordinación política, que comprende el acuerdo de objetivos comunes para conseguir una evaluación conjunta de las estrategias nacionales que se

apoya en el análisis y difusión de las buenas prácticas nacionales y el aprendizaje mutuo entre los estados miembros de la UE <sup>42</sup>.

Así pues, el primer informe conjunto, de 2002, recogió las políticas de renta mínima disponibles en la mayoría de Estados Miembros. El segundo informe conjunto, de 2004, dio cuenta, por un lado, de las reformas sobre admisibilidad y planes de reinserción profesional para reducir los efectos desincentivadores para el empleo de los programas de renta mínima y, por otro, de los esfuerzos para ampliar la aún bajas cobertura y cuantía de las prestaciones. La nueva agenda social para el periodo 2005-2010 incluyó la puesta en marcha de una iniciativa comunitaria sobre los programas de renta mínima y la integración de las personas excluidas del mercado laboral. En cumplimiento de la agenda, la Comisión de 2006 presentó un balance sobre los sistemas de Rentas Mínimas destinadas a cubrir la diferencia entre la renta personal y familiar del trabajo o de prestaciones sociales hasta el mínimo garantizado <sup>43</sup>.

No obstante, el fracaso del cumplimiento de los objetivos de la Estrategia de Lisboa, la crisis económica, su intensidad y previsible duración, provocó un proceso de nuevas rectificaciones, a partir del año 2008.

En octubre de 2008 se aprueba la Recomendación de la Comisión 2008/867/CE sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral <sup>44</sup> donde se insiste en la necesidad de mejorar la adecuación y cobertura de los programas de rentas mínimas. No sólo por cuanto que «en la mayoría de los Estados miembros y para la mayor parte de los tipos de familias, las prestaciones sociales por sí solas no son suficientes para sacar de la pobreza a sus beneficiarios», sino también porque «un porcentaje significativo de aquéllos a los que van dirigidos estos programas puede no beneficiarse de ellos realmente, ya sea porque no reclaman sus derechos o por otro motivo».

A finales de 2008 los tres pilares de inclusión activa propuestos por la Comisión –garantía de una renta mínima, acompañamiento hacia el mercado del empleo y acceso a servicios de calidad– fueron adoptados por el Consejo de Empleo, Política Social y Salud <sup>45</sup>.

El Parlamento Europeo, el 6 de mayo de 2009, aprobó una resolución legislativa que delimitaba los retos de la inclusión social en lo referente a las

---

<sup>42</sup> VICENTE PERDIZ, J., y DE PRADA MORAGA, M.<sup>a</sup> D.: «El tratamiento de las rentas mínimas en la Unión Europea», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 55, 2010, p.45.

<sup>43</sup> VICENTE PERDIZ, J., y DE PRADA MORAGA, M.<sup>a</sup> D.: ob. cit., p. 54.

<sup>44</sup> *DOUE* 18 noviembre 2008. L.307/11.

<sup>45</sup> <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:0011:0014:ES:PDF>.

rentas mínimas. En dicha resolución el Parlamento pide a los Estados miembros que establezcan apoyos para luchar contra la pobreza y la exclusión social fijando un nivel adecuado de renta, transparentes y accesible para todos y temporalmente sostenibles<sup>46</sup>.

El Tratado de Lisboa de 1 diciembre de 2009, modifica el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea (TUE) para incorporar una referencia a la Carta de los Derechos Fundamentales firmada en Niza en la que se afirma que ésta «tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados», lo que supone, por tanto, el pleno reconocimiento de las rentas mínimas.

### 3. Segunda etapa. Establecimiento y desarrollo

#### A) ESTRATEGIA EUROPA 2020

La Estrategia Europa 2020, reemplaza a la estrategia de Lisboa, y adopta una nueva estrategia para el empleo y el crecimiento para la próxima década, entre cuyos principales objetivos incluye «promover la integración social, en particular mediante la reducción de la pobreza, tratando de que al menos 20 millones de personas dejen de estar expuestas al riesgo de pobreza y exclusión»<sup>47</sup>. La Estrategia 2020 viene a constatar el empeoramiento de las condiciones de pobreza y exclusión social y las medidas para combatirla se constituyen en el núcleo esencial de la citada Estrategia<sup>48</sup>. Se incluyen siete iniciativas emblemáticas, entre las que se encuentra la de impulsar una «plataforma europea contra la pobreza» para garantizar la cohesión social y territorial, de tal forma que los beneficios del crecimiento y del empleo sean ampliamente compartidos y las personas que sufren de pobreza y exclusión social puedan vivir dignamente y tomar parte activa en la sociedad<sup>49</sup>.

Como es sabido la crisis económica afectó especialmente a la dimensión social del proyecto europeo, a la pobreza y a la desigualdad que fue en

---

<sup>46</sup> <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0371+0+DOC+XML+V0//ES>.

<sup>47</sup> QUINTANILLA NAVARRO, R. Y.: «El reto de la exclusión social en la estrategia Europea 2020», en VV. AA *La exclusión social. Estudio comparado desde la perspectiva jurídica y constitucional* (Quintanilla Navarro, R. Y Dir.), Dykinson, Madrid, 2018, p. 23

<sup>48</sup> LÓPEZ AHUMADA, J. E., «Medidas europeas contra la pobreza y la exclusión social. Reflexiones sobre el marco europeo para la cohesión social», en VV. AA: *La exclusión social. Estudio comparado desde la perspectiva jurídica y constitucional* (Quintanilla Navarro, R. Y Dir.), Dykinson, Madrid, 2018, p. 90.

<sup>49</sup> Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010, en la que se basa el acuerdo del Consejo. Europa 2020. Una estrategia europea para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. COM (2010) 2020. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:ES:PDF>

aumento<sup>50</sup>; se pretendió que el sistema de garantía de rentas estuviese ligado al principio de inclusión activa y, por tanto, constituyese el desarrollo de una renta básica, de carácter universal, que sea suficiente, pero a la vez compatible con la inserción en el mercado de trabajo.

A través de la Comunicación 2010/0758, de 16 de diciembre de 2010, la Comisión europea propuso establecer una Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social<sup>51</sup>, con una actuación enfocada hacia cinco campos, uno de los cuales consiste en tomar medidas para luchar contra la pobreza en relación con el mercado de trabajo, la renta mínima, la educación, la vivienda y el acceso a cuentas bancarias básicas<sup>52</sup>. En la comunicación se recogen propuestas y calendarios concretos para enfrentarse a las diferentes vertientes de la pobreza y la exclusión social. Se considera que la lucha contra la exclusión social y el fomento de la justicia social y los derechos fundamentales son, desde hace mucho tiempo, objetivos clave de la Unión Europea, que se cimienta en los valores del respeto por la dignidad humana y la solidaridad.

Por su parte, el Parlamento Europeo aprobó, el 20 de octubre del 2010, una Resolución sobre «El papel de la renta mínima en la lucha contra la pobreza y la promoción de una sociedad integradora en Europa», donde considera que los regímenes de renta mínima son un instrumento importante para garantizar la seguridad de quienes necesitan superar las consecuencias de la exclusión social y el desempleo y para apoyar el acceso al mercado de trabajo, y que dichos regímenes de renta mínima tienen una función destacada en la redistribución de la riqueza y a la hora de garantizar la solidaridad y la justicia social, y pide que la Unión Europea recomiende más encarecidamente este tipo de acciones. En otros términos, insiste en que una renta mínima adecuada es fundamental para una vida digna, sin una renta mínima adecuada, la persona no puede desarrollar plenamente su potencial, ni participar en la configuración democrática de la sociedad; destaca, además, que una renta

---

<sup>50</sup> Informe de evolución de la Estrategia Europa 2020. Anexo al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2012. COM(2011) 815 final. vol. 2/5 - Annex I. Bruselas, 23/11/2011, p. 4

<sup>51</sup> Comunicación de la Comisión de 16 de noviembre de 2010 sobre La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial. COM (2010) 758 final. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0758:FIN:ES:PDF>.

<sup>52</sup> Véase, QUINTANILLA NAVARRO, R. Y., «Renta mínima europea, Renta activa de inserción española y rentas mínimas autonómicas», en VV. AA. *Los derechos humanos y la protección de los trabajadores en una era disruptiva. Homenaje a la OIT en sus 100 años de creación* (Monsalve Cuellar, M. E., Coord.), Alderabán, Madrid, 2020, p. 153.

que asegure la subsistencia aporta un impulso positivo a la economía y contribuye a mantener el bienestar<sup>53</sup>.

En la Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de noviembre de 2011, sobre la plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social se reitera la importancia del establecimiento de las rentas mínimas garantizadas al considerar que «es un elemento fundamental de las democracias modernas, que garantiza de forma sustancial el derecho de cada persona a la participación en los aspectos sociales, económicos, políticos y culturales de la sociedad y desempeña un papel clave de estabilización económica, al limitar la repercusión de las crisis, y de redistribución a lo largo de toda la vida, al proteger contra los riesgos sociales y prevenir la pobreza y la exclusión social durante todo el ciclo de vida»<sup>54</sup>.

Resulta particularmente expresivo el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE) sobre la renta mínima europea e indicadores de pobreza<sup>55</sup>, donde se insiste en que para completar el método abierto de coordinación en materia de política social, el CESE apoya la introducción de una Directiva europea que amplíe los regímenes de renta mínima a todos los Estados miembros, aumente la eficacia de los regímenes existentes tomando en cuenta los distintos contextos nacionales y envíe así un potente mensaje sobre el pilar social europeo. La propuesta de Directiva debería establecer normas e indicadores comunes, proporcionar métodos para realizar el seguimiento de su aplicación y permitir la participación de los interlocutores sociales, los beneficiarios y demás partes interesadas a la hora de establecer o revisar los regímenes nacionales de renta mínima.

En el dictamen del CESE se señala que la renta mínima garantizada es una ayuda a los ingresos que no está basada en el pago de cotizaciones sociales y que proporciona una última red de seguridad para las personas que no pueden optar a las prestaciones de la seguridad social. El Comité entiende que, como última salvaguarda contra la pobreza, está indisolublemente unida al derecho a llevar una vida digna de las personas que no tienen otra forma de asegurar sus ingresos y al de las personas que están a su cargo.

---

<sup>53</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2010, sobre el papel de la renta mínima en la lucha contra la pobreza y la promoción de una sociedad integrada en Europa (2010/2039(INI)), DO C70E de 8.3.2012, pp. 8-18; [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2010-0375\\_ES.html?redirect](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2010-0375_ES.html?redirect).

<sup>54</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de noviembre de 2011, sobre la plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social (2011/2052(INI)), DO C 153E de 31.5.2013, pp. 57-78. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0495\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0495_ES.html).

<sup>55</sup> Dictamen de iniciativa 2014/C 170/04, Bruselas, Sesión de 10 de diciembre de 2013 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013IE1960&from>

En la Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de octubre de 2017, sobre las políticas encaminadas a garantizar la renta mínima como instrumento para combatir la pobreza<sup>56</sup> se pide a todos los Estados miembros que introduzcan regímenes de renta mínima adecuados, acompañados de medidas para favorecer la reincorporación al mercado de trabajo de todas las personas capaces de trabajar y de programas de educación y formación adaptados a la situación personal y familiar del beneficiario, con el fin de ayudar a las familias con ingresos insuficientes y permitirles que tengan un nivel de vida digno; hace hincapié en que esta renta mínima debe ser la última red de protección social y consistir en un apoyo financiero adecuado y complementario a un acceso garantizado a servicios de calidad y a políticas activas de empleo, como el medio más eficaz para luchar contra la pobreza y garantizar una existencia digna a todos aquellos que no disponen de recursos suficientes; destaca, a este respecto, que el derecho a las ayudas sociales es un derecho fundamental y que los regímenes de renta mínima adecuados permiten a las personas vivir dignamente, favorecen su plena participación en la sociedad y garantizan su independencia a lo largo del ciclo de vida.

En definitiva, se apuesta por la implantación generalizada en los Estados miembros de una renta mínima garantizada por un fondo de cohesión de la Unión, y su materialización en los sistemas de protección social pública en todos los países que forman parte de la misma<sup>57</sup>.

Hay que tomar en consideración también los trabajos realizados por la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento Europeo, los comités de Empleo y Protección Social del Consejo de la UE, y las contribuciones nada despreciables de redes como la Red Europea de Renta Mínima (EMIN, por sus siglas en inglés)<sup>58</sup> y todos los estudios de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza (EAPN, por sus siglas en inglés)<sup>59</sup>, a los que también se asocia la CES.

## B) PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES

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

<sup>56</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52017IP0403>

<sup>57</sup> MÓNEREO PÉREZ, J. L.: «La renta mínima *garantizada como medida estructural del sistema de seguridad social en la «sociedad del riesgo»*», ob. cit., p. 444.

<sup>58</sup> <https://eminnetwork.files.wordpress.com/2017/11/2017-nov-emin-la-route-de-lue-vers-lerevenu-minimum-fr-pdf-novembre-17.pdf>.

<sup>59</sup> <https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/Working-Paper-on-a-Framework-Directive-ENFINAL.pdf>.

Gotemburgo en noviembre de 2017 y con el objetivo de otorgar a los ciudadanos europeos unos derechos sociales nuevos y más efectivos, se muestra partidario del establecimiento de un sistema de renta mínimo europeo<sup>60</sup>. El pilar europeo de derechos sociales es una declaración proclamada por todas las instituciones europeas y su objetivo «es servir de guía para alcanzar resultados sociales»<sup>61</sup>. El mencionado pilar europeo de derechos sociales pone de relieve el principio de 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.

Partiendo de un objetivo más genérico relativo a «servir de guía para alcanzar resultados sociales y de empleo eficientes, para responder a los desafíos actuales y futuros (...) así como garantizar una mejor regulación y aplicación de los derechos sociales», el principio 14 se centra específicamente en el reconocimiento de la renta mínima, estableciendo 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». Por tanto, propone, una renta mínima orientada a la corrección de situaciones de necesidad con carácter condicionado y que combina, además, con incentivos para reincorporarse al mercado de trabajo.

Al igual que ocurre con todas las Recomendaciones, tampoco el Pilar Europeo genera derechos ni obligaciones legalmente exigibles ni para los ciudadanos ni para los Estados de la UE, es decir, no tienen carácter jurídicamente vinculante<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 2017, sobre un pilar europeo de derechos sociales. DOUE10.7.2018. C.242/24. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0010\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0010_ES.html). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité de las Regiones, Apertura de una consulta sobre un pilar europeo de derechos sociales, Estrasburgo, 8.3.2016 COM(2016) 127 final, y como desarrollo de ese Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS). Propuesta de Recomendación del Consejo, relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia, Estrasburgo, 13.3.2018 COM(2018) 132 final 2018/0059 (NLE). Esta Comunicación se basa expresamente en la Recomendación OIT, núm. 202 (2012), sobre los pisos de protección social R202 - Social Protection Floors Recommendation, 2012 (N.º 202). Un análisis de los aspectos de Seguridad Social y protección social pública de la Propuesta de Recomendación de 13.3.2018 COM(2018) 132 final, en MONEREO PÉREZ, J. L.: «Pilar Europeo de Derechos Sociales y sistemas de seguridad social», *Lex Social. Revista de Derechos Sociales*, núm. 2, 2018, pp. 251-298.

<sup>61</sup> Considerando 12 del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

<sup>62</sup> En este sentido, véase, SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C.: «La lucha contra la exclusión socio-laboral en España: 1990-2020». *Revista internacional de la protección social*, núm. 1, 2020, p.8.

#### 4. **Perspectiva de futuro. ¿De la renta mínima a la renta básica europea?**

En la última década se han introducido nuevos criterios de desarrollo de la llamada «renta mínima europea», que persiguen que este sistema de garantía de rentas esté vínculo al principio de inclusión activa. En una somera aproximación al mosaico de instrumentos en vigor, dirigidos a proporcionar unos ingresos mínimos de subsistencia a sus beneficiarios, la evolución de estos últimos y la intensidad de la protección que brindan se ha dirigido en los últimos años hacia propuestas de renta mínima europea. Máxime, cuando en un contexto de aumento de la desigualdad y de la percepción social sobre la misma, está reviviendo el debate recurrente en las últimas tres décadas sobre el establecimiento de una renta mínima universal de subsistencia y sus características.

##### A) **SOBRE UNA DIRECTIVA MARCO DE RENTA MÍNIMA**

Si bien es cierto, como se ha podido constatar, que tanto el TUE, el TFUE, la Carta comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los trabajadores de 1989, la Carta de los Derechos Fundamentales de 2000 y el Pilar Europeo de Derechos Sociales, entre otros, justifican una acción europea en cuanto a renta mínima, no hay unanimidad en cuanto al posible fundamento jurídico de una legislación europea sobre la misma; y quienes abogan por recurrir a la legislación de la UE consideran que dicho fundamento jurídico reside en el artículo 153, apartado 1, letras *c)1* y *h)*, del TFUE.

A este respecto, especialmente significativo sería el Dictamen de Comité Económico y Social Europeo (CESE) «Por una Directiva marco europea sobre la renta mínima» de 20 de febrero de 2019<sup>63</sup>, donde como un nuevo impulso, se apuesta por una decidida implantación de una Directiva marco europea sobre renta mínima. Su punto de partida es ahora más contundente, pues se indica que los textos fundamentales de la Unión y sus compromisos, como la Estrategia Europa 2020, que pretendían reducir en veinte millones el número de personas en riesgo de pobreza, no han arrojado los resultados esperados.

---

<sup>63</sup> Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Por una Directiva marco europea sobre la renta mínima» de 20 de febrero de 2019.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IE2210&from=ES>

El objetivo prioritario de la propuesta de Directiva marco sobre una renta mínima decente se encuadra en la necesidad de armonizar los mecanismos de renta mínima implementados por la mayoría de los Estados miembros. Las definiciones, los requisitos de acceso y los niveles de aplicación son muy divergentes y deberían a la vez generalizarse y armonizarse en forma de criterios comunes que permitan tener en cuenta las especificidades de cada país.

En definitiva, recomienda adoptar un enfoque pragmático consistente en establecer un marco europeo vinculante para apoyar y orientar el desarrollo de sistemas de renta mínima decente en los Estados miembros y su financiación.

Mediante este dictamen, el CESE insiste en el concepto de «renta mínima decente» (ingresos mínimos para llevar una vida digna, por encima del umbral de pobreza), inspirándose en el concepto de «trabajo decente» de la OIT; la renta mínima se convertiría así en un instrumento al servicio de la integración laboral de las personas excluidas. También resulta interesante la precisión y deslinde que hace el CESE entre renta mínima y renta básica universal que es la abonada a todos los miembros de una colectividad (municipio, región o Estado) sin requisitos relativos a sus recursos o su situación laboral.

La propuesta de Directiva Marco Europea debería establecer asimismo normas e indicadores comunes, proporcionar métodos para realizar el seguimiento de su aplicación y permitir la participación de los interlocutores sociales, los beneficiarios y demás partes interesadas a la hora de establecer o revisar los regímenes nacionales de renta mínima<sup>64</sup>.

La elección de los instrumentos jurídicos que constituirían dicho marco europeo para el establecimiento de una renta mínima en Europa estaría justificada por la necesidad de garantizar el acceso a todos los que precisan ayuda y de que ésta se adecue a sus necesidades reales. La renta mínima decente es también un instrumento al servicio de la reintegración laboral de las personas excluidas y de la lucha contra el fenómeno de los trabajadores en situación de pobreza, pese a tener empleo. A ello habría que añadir que el fundamento principal de la renta mínima garantizada europea estaría en el artículo 34. 3 –en relación con el artículo 1 que establece que «la dignidad humana es inviolable. Será respetada y protegida»– de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (con rango normativo asimilado al

---

<sup>64</sup> MONEREO PÉREZ, J. L.: «La renta mínima garantizada como medida estructural del sistema de seguridad social en la «sociedad del riesgo», ob. cit., p. 437.

de los tratados fundamentales de la Unión *ex* artículo 6.1 TUE), conforme al cual «con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes». La renta mínima se convertiría así en un instrumento al servicio de la integración/reintegración laboral de las personas excluidas. De hecho, los países que cuentan con sistemas de rentas mínimas decentes, tienen mayor capacidad para resistir los efectos negativos de la crisis y reducir las desigualdades que merman la cohesión social. Además, la renta mínima garantizada es una ayuda a los ingresos que no está basada en el pago de cotizaciones y que proporciona una red de seguridad para las personas que no pueden optar a las prestaciones de la Seguridad Social. Como última salvaguarda contra la pobreza, está indisolublemente unida al derecho a llevar una vida digna<sup>65</sup>.

A pesar de que con esta nueva iniciativa se pretendía obligar a todos los Estados miembros a disponer de rentas mínimas «decentes», que se combinen con medidas de política de empleo activas, el resultado de la propuesta no tuvo los apoyos suficientes.

De lo que no hay duda es de que el CESE ha contribuido activamente al debate europeo sobre la reducción de la pobreza. En particular, la idea de una renta mínima a escala europea se debatió ampliamente en algunos de los dictámenes anteriores del CESE, así como en el dictamen de la Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía «Por una Directiva marco europea sobre la renta mínima»; a pesar de los esfuerzos realizados no logró ser aprobada. El CESE está convencido de que es necesario seguir combatiendo la pobreza. No obstante, las opiniones sobre la elección de los instrumentos adecuados difieren enormemente. La adecuación, el alcance y el acceso a la renta mínima sigue siendo un reto de futuro, una asignatura aún pendiente.

## B) HACIA UNA RENTA BÁSICA EUROPEA

El balance realizado en las páginas anteriores arroja claroscuros en el panorama de las rentas mínimas a nivel supranacional. Se evidencia una acusada fragmentación y disparidad de niveles de protección y criterios de dise-

---

<sup>65</sup> MONEREO PÉREZ, J. L.: «Por un nuevo pacto social garantista de los derechos fundamentales para afrontar la crisis y la recuperación», *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, núm. 1, 2020, p. 54.

ño por parte de los Estados miembros y donde los intentos por armonizar las diferencias han resultado, hasta ahora, infructuosos.

Como reto de futuro inmediato se ha planteado la necesidad de implantar un sistema de renta básica universal, parece la única manera viable a corto o medio plazo de acercarnos al objetivo de la erradicación de la pobreza en la Unión Europea, a través del replanteamiento del sistema de garantía de rentas en Europa en la línea de alcanzar una mayor coordinación, coherencia, cobertura e intensidad protectora.

Así, la iniciativa legislativa popular para el establecimiento de una renta mínima ha abierto un profundo e interesante debate en Europa sobre la necesidad de revisar y mejorar el actual mapa de prestaciones sociales, así como sobre la idoneidad de introducir nuevas herramientas que sean capaces de dar respuesta a las necesidades sociales ante las nuevas situaciones de desigualdad y de cambio asociadas a los efectos de la última crisis económica y a la revolución tecnológica<sup>66</sup>. En esta ocasión, el objetivo propuesto consiste en la implantación de rentas básicas incondicionales en toda la UE que garanticen a cada persona su existencia material y la oportunidad de participar en la sociedad como parte de su política económica.

En consecuencia, el reto de futuro en la lucha contra la pobreza y la exclusión social se mantiene en la disyuntiva entre rentas mínimas y/o rentas básicas.

Las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión en la Unión Europea han tenido una amplia evolución, desde ser una cuestión residual, hasta convertirse, progresivamente, en uno de los objetivos básicos del proceso de convergencia económica y social. Sin embargo, esa relevancia programática, no se ha traducido a nivel europeo en resultados sustanciales. En términos generales, los porcentajes de pobreza antes del inicio de la crisis se mantenían o se habían incrementado en la mayor parte de los Estados europeos.

El desafío de optimización del derecho a la protección frente a la pobreza y la exclusión social radica en una responsabilidad compartida de todos los poderes públicos y del conjunto de la ciudadanía.

La Europa de los Derechos sociales no puede quedarse solo en palabras, entre las medidas que garanticen una Europa social y cohesionada debe estar la aprobación de mecanismos que garanticen con fuerza normativa vinculante ingresos mínimos adecuados a todas las personas en la UE. Con ello

---

<sup>66</sup> [https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2020/000003\\_es](https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2020/000003_es).

se garantiza también, como ha señalado la doctrina científica, «el derecho a tener derechos»<sup>67</sup>.

De nuevo nos encontramos con un problema de decisión sustancialmente política, pues de lo que se trata es de cómo acrecentar y distribuir los recursos necesarios para garantizar los derechos sociales, en aras a mejorar la vida de las personas. La cobertura de las necesidades de las personas no tiende a reducirse, al contrario, se necesitan propuestas creativas que incluyan técnicas de protección que se adapten a los cambios socioeconómicos y tecnológicos.

### C) UN APUNTE SOBRE LA RENTA MÍNIMA DURANTE LA PANDEMIA DE COVID-19

La actual situación de pandemia que atravesamos va a tener una incidencia significativa en la lucha contra la pobreza y la exclusión social y, por tanto, también sobre las denominadas rentas mínimas.

Así se pone manifiesto en las Conclusiones del Consejo relativas al refuerzo de la protección de la renta mínima para luchar contra la pobreza y la exclusión social durante la pandemia de COVID-19, donde se señala que a pesar de las medidas adoptadas en respuesta a la pandemia, sus repercusiones sociales y económicas ponen de manifiesto la existencia vulnerabilidades, y aumentan el riesgo de que se agraven las diferencias socioeconómicas en Europa<sup>68</sup>.

El Consejo reconoce que las iniciativas en materia de renta mínima contribuyen a la protección social de los grupos más desfavorecidos de la sociedad, en particular de las personas que se han visto más afectadas por la crisis de la COVID-19. Las Conclusiones invitan a los Estados miembros y a la Comisión a trabajar juntos para aplicar el pilar europeo de derechos sociales, que pone de relieve el principio relativo a 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.

---

<sup>67</sup> MONEREO PÉREZ, J. L.: «Por un nuevo pacto social garantista de los derechos fundamentales para afrontar la crisis y la recuperación»... ob. cit., p. 51.

<sup>68</sup> Conclusiones del Consejo de 9 de octubre de 2020. Refuerzo de la protección de la renta mínima para luchar contra la pobreza y la exclusión social durante la pandemia de COVID-19 y posteriormente. 11721/2/20 REV 2. SOC 608.

Se pide a la Comisión que emprenda una actualización del marco de la Unión para apoyar y completar de forma eficaz las políticas de los Estados miembros en materia de protección de renta mínima.

Asimismo, las conclusiones exhortan a los Estados miembros y a la Comisión a que, conforme a sus respectivas competencias y a los modelos nacionales de mercado laboral, eliminen las lagunas en materia de protección de la renta mínima y optimicen el uso del apoyo proporcionado por la financiación de la UE, como el Fondo Social Europeo Plus y el mecanismo de recuperación

La protección de la renta mínima debería considerarse parte del sistema global nacional de bienestar: unas prestaciones y servicios sociales bien diseñados, integrados, adecuados y sostenibles proporcionan una protección efectiva para todos.

Por otra parte, en el informe del Consejo Europeo sobre el futuro de la Unión Europea en 2030, se hace un repaso de las incertidumbres y problemas a los que se enfrenta Europa en las próximas décadas. Aunque no se alude expresamente a las rentas mínimas, sí lo hace de forma indirecta, a través del objetivo general relativo a que los Estados miembros deben dedicar recursos suficientes a la lucha contra la exclusión social, la pobreza y la discriminación por razón de sexo. La conexión rentas mínimas y la discriminación por razón de género están adquiriendo un papel cada vez más relevante, una vez se ha podido constatar que la discriminación por razón de género es uno de los factores de exclusión social<sup>69</sup>.

Como se ha venido destacando, la falta de reformas estructurales, unida al impacto social y económico negativo de la crisis, que alienta la pobreza y la exclusión en Europa en un contexto de envejecimiento demográfico, aumento de los flujos migratorios y creciente euroescepticismo, requiere con carácter urgente adoptar un modelo capaz de reforzar la lucha contra la pobreza y la exclusión social como valores fundamentales del acervo social europeo.

La Unión Europea continúa circunscrita a objetivos de carácter económico, de forma tal que las cuestiones sociales permanecen, a pesar de la positiva evolución, en un segundo plano. No existe un modelo social europeo equiparable al alcanzado por los sistemas nacionales.

---

<sup>69</sup> Proyecto Europa 2030: retos y oportunidades. Informe al Consejo Europeo del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030.

<https://www.consilium.europa.eu/es/documents-publications/publications/project-europe-2030-challenges-opportunities/>

## IV. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CORTÉS, J. C.: «La protección de las personas a través de rentas mínimas y rentas básicas en la distribución de competencias entre el estado y las comunidades autónomas», *Revista Iberoamericana de Relaciones Laborales*, núm. 38, 2020.
- CARMONA CUENCA, E.: «El derecho a un mínimo vital con especial referencia a la Constitución Española de 1978», en *Estudios Internacionales* núm. 172, 2012, ISSN 0716-0240.
- GARCÍA ROMERO, M.<sup>a</sup> B.: *Rentas mínimas garantizadas en la Unión Europea* CES, Madrid, 1999.
- JIMENA QUESADA, L.: «El derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social como paradigma del respeto de la dignidad humana. La inserción del ingreso mínimo vital en el marco de la evolución de los estándares internacionales». *Lex Social*, núm. 2, 2020.
- «El derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social como paradigma de las nuevas formas de inclusión social. Evolución de los estándares internacionales e impacto en España». VIII Informe FOESSA. Documento de trabajo 6.7.
- LÓPEZ AHUMADA, J. E., «Medidas europeas contra la pobreza y la exclusión social. Reflexiones sobre el marco europeo para la cohesión social», en VV. AA: *La exclusión social. Estudio comparado desde la perspectiva jurídica y constitucional* (QUINTANILLA NAVARRO, R. Y., Dir.), Dykinson, Madrid, 2018.
- MONEREO PÉREZ J. L.: «La renta mínima garantizada como medida estructural del sistema de seguridad social en la «sociedad del riesgo», *Lex Social*, núm. 2, 2020.
- «Derechos sociales y Estado democrático social», estudio preliminar en MENER, A.: *El derecho al producto íntegro del trabajo & El Estado Democrático del Trabajo (El Estado Socialista)*, Comares, Granada (Col. Crítica del Derecho), 2004.
- «Pilar Europeo de Derechos Sociales y sistemas de seguridad social», *Lex Social. Revista de Derechos Sociales*, núm. 2, 2018.
- «Por un nuevo pacto social garantista de los derechos fundamentales para afrontar la crisis y la recuperación», *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, núm. 1, 2020.
- MONEREO PÉREZ, J. L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J. A.: «El Convenio OIT núm. 102 (1952) sobre norma mínima de Seguridad Social como delimitador del estándar mundial y sus límites actuales», en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, ISSN-e 2282-2313, vol. 7, núm. extra 0, 2019.
- MONEREO PÉREZ, J. L. y ORTEGA LOZANO, P. G.: «Derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social (art. 30 de la Carta Social Europea», en VV. AA: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa*.

- El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea* (MONEREO ATIENZA, C., Dir. ). Comares, Granada, 2017.
- MONEREO PÉREZ, J. L., RODRÍGUEZ INIESTA, G., y TRILLO GARCÍA, A. R.: *El ingreso mínimo vital en el sistema de protección social Estudio de su configuración y régimen jurídico*, Laborum, Murcia, 2020.
- MORENO MÁRQUEZ, G.: *Crisis y reconstrucción del Estado del bienestar las posibilidades de la renta básica de ciudadanía*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2008.
- OLMEDA FREIRE, G. B.: «La renta mínima garantizada: a caballo de la asistencia, la seguridad social y la política de empleo». *Revista de treball, economia i societat*, núm. 7, 2007.
- QUINTANILLA NAVARRO, R. Y.: «Renta mínima europea, Renta activa de inserción española y rentas mínimas autonómicas», en VV. AA: *Los derechos humanos y la protección de los trabajadores en una era disruptiva. Homenaje a la OIT en sus 100 años de creación* (MONSALVE CUÉLLAR, M. E., Coord.), Alderabán, Madrid, 2020.
- «El reto de la exclusión social en la estrategia Europea 2020», en VV. AA: *La exclusión social. Estudio comparado desde la perspectiva jurídica y constitucional* (QUINTANILLA NAVARRO, R. Y., Dir.), Dykinson, Madrid, 2018.
- SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C.: «La lucha contra la exclusión socio-laboral en España: 1990-2020». *Revista internacional de la protección social*, núm. 1, 2020.
- VICENTE PERDIZ, J., Y DE PRADA MORAGA, M.<sup>a</sup> D.: «El tratamiento de las rentas mínimas en la Unión Europea», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 55, 2010.

CAPÍTULO III

**LAS RENTAS MÍNIMAS EN EL DERECHO COMPARADO:  
UNA APROXIMACIÓN**

INMACULADA BAVIERA PUIG  
Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad de Navarra

SUMARIO: I. *Introducción: el contexto de crisis socioeconómica internacional.*—II. *La posición de Naciones Unidas: un enfoque de la protección social basado en los derechos.* 1. *El derecho a la seguridad social como un derecho humano.* 2. *La protección social tras la crisis financiera internacional de 2008.* A) *La extensión de la Seguridad Social y la progresiva configuración de un concepto.* B) *Recomendación sobre los pisos de protección social.* C) *Algunas experiencias en la práctica de pisos de protección social.* a) *Brasil: Bolsa Família.* b) *Chile: Red para la seguridad básica de los ingresos y el acceso preferente a los servicios esenciales.* 3. *La protección social en el marco de la crisis del COVID-19.* A) *Seguimiento de los ODS 2030.* B) *El debate sobre la renta básica universal: elementos para una reflexión.* a) *Renta básica en forma de bonificación: el Fondo Permanente de Alaska.* b) *Una renta básica parcial o complementaria: el experimento de Países Bajos y de Finlandia.* c) *Una renta básica completa.* d) *Diferencias con otras figuras afines.* C) *Medidas concretas adoptadas para paliar los efectos de la crisis sanitaria.*—III. *La posición de la Unión Europea: ¿hacia un marco común de rentas mínimas?* 1. *Hitos en la configuración europea de las rentas mínimas.* 2. *El modelo paradigmático francés y el debate sobre su reforma.*—IV. *Una reflexión final.*—V. *Bibliografía.*

## I. INTRODUCCIÓN: EL CONTEXTO DE CRISIS SOCIOECONÓMICA INTERNACIONAL

La pandemia de COVID-19 ha tenido un fuerte impacto en la sociedad, no solo por la terrible pérdida de tantas vidas humanas, sino por la tensión socioeconómica a la que se enfrenta la comunidad internacional. Pese a la incertidumbre, el informe del FMI sobre las perspectivas de la economía mundial, publicado en abril de 2021, señala que la adaptación a las nuevas circunstancias –que ha permitido el funcionamiento de la economía– y la vacunación dan esperanzas del fin de esta crisis sanitaria y económica. A ello se suma el estímulo fiscal adicional impulsado en algunas economías (especialmente en Estados Unidos), lo que infunde un mayor optimismo. Si bien el pronóstico del FMI para la recuperación ha mejorado, pues prevé un crecimiento de un 6% en 2021 y 4,4% en 2022, este presenta grandes diferencias entre los países. La recuperación dependerá del ritmo de las campañas de vacunación, de factores estructurales como la dependencia del turismo y del calado de las políticas económicas<sup>1</sup>.

Las divergencias también se producen dentro de cada país, lo que agudiza la desigualdad entre los distintos grupos de ingresos. En concreto, los trabajadores jóvenes y los menos cualificados han sido los más afectados por la crisis, tanto en las economías avanzadas como en las emergentes y en desarrollo. También los sectores más vulnerables a la automatización sufrieron una mayor contracción del empleo. Y es que la crisis ha acelerado la digitalización y la automatización, por lo que muchos de los empleos han desaparecido y será necesaria una reasignación de los trabajadores entre sectores, lo que a menudo provoca una disminución de los ingresos<sup>2</sup>.

El FMI señala que mientras dure la pandemia la prioridad será el gasto sanitario (vacunas e infraestructura de atención a la salud), así como el respaldo fiscal dirigido a los hogares y empresas afectados. Tales medidas evitarán las divergencias mencionadas, de igual modo que las políticas económicas sin precedentes desplegadas han evitado que el colapso fuera mucho peor. Numerosos países tienen niveles de deuda más elevados que antes de la pandemia, por lo que las políticas deberán brindar respaldo al mantenimiento de la activi-

---

<sup>1</sup> INTERNACIONAL MONETARY FUND: *World Economic Outlook: Managing divergent recoveries*, Washington, abril 2021, pp. xiii, 1, 5-7, 11, 22. Los pronósticos pueden sufrir una corrección a la baja en caso de aparición de nuevas variantes del virus que no se puedan prever con las vacunas (*Ibidem*, p. xiv). En el caso de las economías avanzadas como Estados Unidos, la administración Biden aprobó en marzo de 2021 un plan de estímulo fiscal por valor de 1,9 billones USD. La Unión Europea ha comenzado a distribuir los fondos del Instrumento de Recuperación denominado *Next Generation EU funds* (*Ibidem*, p. 6).

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp. xiii-xiv, 56, 65, 66, 69.

dad económica. Además, será precisa la reconversión profesional de los trabajadores (y que dispongan de ingresos para que puedan hacer frente a esta situación), así como el impulso de subsidios para la contratación a fin de promover la creación de puestos de trabajo. También será preciso incrementar el gasto en educación para revertir las pérdidas en el aprendizaje de los niños durante la pandemia<sup>3</sup>.

Una vez superada la crisis sanitaria (que requiere una cooperación internacional para la vacunación y también financiera), el FMI señala que las políticas se podrán centrar más en la construcción de economías resilientes, inclusivas y más verdes. Por ello, establece como prioridades la inversión en infraestructura verde (para mitigar el cambio climático), el impulso de la capacidad productiva, resolver el endeudamiento y la adaptación a una economía digitalizada. Pero, además, como medida para frenar la desigualdad, subraya el fortalecimiento de la asistencia social y de los seguros sociales, lo que no solo suavizará el impacto de la crisis en los hogares, sino que supone una política de respuesta automática en un contexto de recuperación incierta<sup>4</sup>. Esta medida adquiere un especial relieve cuando se estima que cayeron por debajo del umbral de pobreza extrema casi 95 millones de personas más en el año 2020, lo que ha frenado los avances logrados en la reducción de la pobreza<sup>5</sup>.

La importancia de los sistemas de protección social, además de su papel como estabilizadores en momentos de crisis y el derecho a unas garantías mínimas, constituye el objeto de este estudio. Previamente, resulta necesario aclarar una serie de conceptos, interrelacionados entre sí, como la protección social universal (reconocida en la Declaración de Derechos Humanos y en la Declaración de Filadelfia, en su doble vertiente de ingresos básicos y servicios), cuya extensión fue reforzada por instrumentos como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Recomendación sobre los pisos (nacionales) de protección social (núm. 202) en junio de 2012. Esta recogía la experiencia positiva de la concesión de transferencias sociales en metálico y en especie en países emergentes (como Chile), lo que había permitido la extensión de la cobertura. Los países europeos, que por lo general cuentan con sistemas más desarrollados de protección social, disponen de sistemas de rentas mínimas (asistencia social) para cubrir las lagunas de cobertura de gente con menos recursos, especialmente provocadas por el desempleo, bajo prueba de recursos. Esto es distinto de la propuesta de renta básica universal, a modo de transferencia monetaria incondicional, con visos de reformar el sistema

---

<sup>3</sup> *Ibidem*, pp. xiv, 3, 16-18.

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp. xiv-xv, 17, 19-21, 56.

<sup>5</sup> *Ibidem*, pp. xiii, 1.

de protección social existente. A continuación, se analizan los principales hitos en el marco global de Naciones Unidas, haciendo hincapié en algunas de las formulaciones más relevantes desarrolladas a nivel nacional, para después analizar el contexto de la Unión Europea y, en concreto, el ejemplo francés, donde residen buena parte de los planteamientos de los textos internacionales aquí presentes.

## II. LA POSICIÓN DE NACIONES UNIDAS: UN ENFOQUE DE LA PROTECCIÓN SOCIAL BASADO EN LOS DERECHOS

La resolución 44/13 del Consejo de Derechos Humanos instó al Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos a la elaboración del informe anual, esta vez teniendo en cuenta los efectos de la pandemia en el disfrute de los derechos humanos de las personas que viven en extrema pobreza, incluyendo los problemas y buenas prácticas, de modo que nadie se quede atrás en la gestión de la crisis y en su posterior recuperación<sup>6</sup>. El informe, publicado en septiembre del año 2020, lleva por título «Volver la vista atrás para mirar hacia adelante: Un enfoque de la protección social basado en los derechos en la recuperación económica post-COVID-19». En este sentido, llevaremos a cabo un análisis de los antecedentes —«volver la vista atrás»— relativos a la protección social y a las situaciones de vulnerabilidad y pobreza, y así poder hacer frente a los nuevos retos.

### 1. El derecho a la seguridad social como un derecho humano

Su reconocimiento tuvo lugar durante el período de la posguerra mundial, en el que se realizaron importantes mejoras en todo el mundo. En este proceso influyó el Informe Beveridge, publicado en Reino Unido en 1942, y que planteaba como objetivo la ampliación del derecho a la seguridad social a todos los miembros de la sociedad (esto es, como derecho universal), en reconocimiento de la responsabilidad de la sociedad en su conjunto hacia quienes la habían defendido contra la agresión. Este derecho a la seguridad social como derecho social básico de todas las personas fue reafirmado categóricamente por el derecho internacional, mediante instrumentos universalmente negociados y aceptados. En concreto, la Declaración de Filadelfia de 1944, pedía «extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa» (III. f). La seguridad

---

<sup>6</sup> CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS, *Resolución 44/13: Extrema pobreza y derechos humanos*, A/HRC/44/L.19, 14.7.2020.

social se reconoció como derecho humano en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, cuyo artículo 22 señala que «toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social»; y en el artículo 25 reconoce que toda persona tiene «derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad»<sup>7</sup>.

Asimismo, el Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconoce en su artículo 9 «el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social». A diferencia de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional es un tratado, abierto a su firma y ratificación, por lo que constituye un instrumento clave para hacer realidad estos derechos humanos. La obligación de los Estados es de «realización progresiva» en su aplicación, por lo que se comprometen, una vez ratificados, a dar pasos hacia su plena realización «hasta el máximo de sus recursos de que disponga» (art. 2.1)<sup>8</sup>.

El carácter redistributivo de la seguridad social hace de esta un buen instrumento para mitigar la pobreza, prevenir la exclusión social y promover la inclusión social. En este sentido, el informe del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas sobre el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (el Pacto), indica, de acuerdo con su artículo 2, apartado 1, que «las medidas que se utilicen para proporcionar las prestaciones de seguridad social no pueden definirse de manera restrictiva y, en todo caso, deben garantizar a toda persona un disfrute mínimo de este derecho humano». Tales medidas pueden consistir en planes contributivos o basados en un seguro, lo que implica el pago de cotizaciones, o en planes no contributivos, bien universales o bien de asistencia social dirigido a personas necesitadas. En la medida que a juicio del informe es poco probable que se pueda proporcionar la protección necesaria mediante un sistema de seguros, habrá necesidad de planes no contributivos en casi todos los Estados<sup>9</sup>.

Teniendo en cuenta la seguridad social como un bien social, y no como un mero instrumento de política económica o financiera, los elementos que debería reunir este derecho a la seguridad social son los siguientes: disponibilidad, que

---

<sup>7</sup> CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE NACIONES UNIDAS: *Observación General n.º 191: El derecho a la seguridad social (artículo 9)*, aprobada el 23.11.2007, E/C.12/GC/19, 4.2.2008, núms. 6, 19; ILO: *Extending social security to all: A guide through challenges and options*, Geneva, 2010, p. 10. Este informe indica que el derecho a la seguridad social se reconocía tan solo a los trabajadores en la Constitución de la OIT de 1919 (Capítulo 6, Parte XIII del Tratado de Paz de Versalles).

<sup>8</sup> ILO: *Extending social security to all...*, *op. cit.*, p. 11.

<sup>9</sup> CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE NACIONES UNIDAS: *Observación General n.º 191: El derecho a la seguridad social (artículo 9)...*, *op. cit.*, núms. 3-4.

garantice las prestaciones en el marco del sistema nacional, y que las autoridades públicas asuman la responsabilidad de su administración o supervisión; riesgos e imprevistos sociales (atención a la salud, enfermedad, vejez, desempleo, accidentes laborales, prestaciones familiares, maternidad, discapacidad, sobrevivientes y huérfanos); nivel suficiente, ya sean las prestaciones en efectivo o en especie, debiendo revisarse periódicamente los criterios de suficiencia; asequibilidad en los costes y, por último, accesibilidad (incluidas las personas y los grupos más desfavorecidos o marginados). Por todo ello, y «para garantizar la cobertura de todos, resultarán necesarios los planes no contributivos»<sup>10</sup>. En otros textos internacionales, este derecho a la seguridad social fue reconocido por la Carta Social Europea, en su versión revisada de 1996 (arts. 12, 13 y 14)<sup>11</sup>.

La Conferencia Internacional del Trabajo, en su 89.<sup>a</sup> reunión (2001), señaló que «la seguridad social es un elemento clave del objetivo del trabajo decente y está reconocida como un derecho humano», y subrayó la necesidad de vincular las políticas de empleo (trabajo decente) con las políticas de protección social<sup>12</sup>. En el año 2003, la OIT lanzó una campaña para promover una mayor cobertura de la seguridad social, que en aquel momento solo protegía al 20 por cien de la población mundial, sobre la base de las conclusiones de ampliar la cobertura de la seguridad social adoptadas en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001<sup>13</sup>. Este mismo año, la Conferencia Internacional del Trabajo señaló, en su informe «Superar la pobreza mediante el trabajo», la necesidad de garantizar los ingresos y la seguridad social básica para las familias, de modo que constituyan comunidades seguras y sociedades estables<sup>14</sup>.

La necesidad de fortalecer la dimensión social de la globalización fue puesta de manifiesto por la OIT en el año 2004, en cuanto que la seguridad básica es un derecho humano reconocido, lo que supone una responsabilidad global. Dada la gran diferencia entre países, debe aceptarse –a juicio del informe de la OIT– «un determinado nivel mínimo indiscutible de protección social como parte de la base socioeconómica de la economía global»<sup>15</sup>. La crisis financiera internacional de 2008 supuso una nueva reflexión sobre estos planteamientos.

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, núms. 10-25.

<sup>11</sup> *Ibidem*, núm. 6.

<sup>12</sup> CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Informe VI de Seguridad Social: temas, retos y perspectivas*, 89.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 2001, p. 80.

<sup>13</sup> [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_006214/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_006214/lang--es/index.htm) (último acceso: 1.5.2021).

<sup>14</sup> CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Memoria del director general: Superar la pobreza mediante el trabajo*, 91.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 2003, p. 12.

<sup>15</sup> OIT-COMISIÓN MUNDIAL SOBRE LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA GLOBALIZACIÓN: *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, Ginebra, 2004, pp. 121-122.

## 2. La protección social tras la crisis financiera internacional de 2008

La necesidad de adaptación de los sistemas de protección social (que actúan como estabilizadores sociales y económicos en tiempos de crisis económica), así como de asegurar unos ingresos básicos en un entorno de grandes cambios, fue recogida en la «Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa» del año 2008<sup>16</sup>. De esta cuestión trata el Pacto Mundial para el empleo del año 2009 que, en el marco de la crisis financiera del 2008, señalaba como medidas a corto plazo para ayudar a los más vulnerables, y evitar así el aumento de la pobreza, el establecimiento de «sistemas de transferencia en efectivo para los pobres, con objeto de subvenir a sus necesidades inmediatas y de aliviar la pobreza», así como «instaurar una protección social adecuada para todos, sustentada en un régimen básico de protección social («piso social») que incluya el acceso a la atención sanitaria, la seguridad del ingreso para los ancianos y las personas con discapacidad, las prestaciones por hijos a cargo y la seguridad del ingreso combinada con sistemas públicos de garantía del empleo para los desempleados y los trabajadores pobres»<sup>17</sup>. De este modo, la OIT promovía la transferencia social del piso de protección social como «un conjunto básico y modesto de garantías sociales esenciales logradas a través de transferencias en metálico y en especie que pudieran garantizar un nivel mínimo de seguridad del ingreso y un acceso a la asistencia médica para todos», en el marco de su campaña para extender la seguridad social para todos<sup>18</sup>.

### A) LA EXTENSIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA PROGRESIVA CONFIGURACIÓN DE UN CONCEPTO

La OIT señala como principios para la extensión de la Seguridad Social, por referencia a la Conferencia Internacional del Trabajo, en su 89.<sup>a</sup> reunión

<sup>16</sup> OIT: *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 97.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 10.6.2008, I. A.ii; OIT: *Extensión de la seguridad social a todos: Una revisión de los desafíos, de la práctica actual y de las opciones estratégicas. Proyecto para discusión. Reunión tripartita de expertos sobre las estrategias de ampliación de la cobertura de la seguridad social*, Ginebra, 2009, p. 31. Este último informe señala que los términos «seguridad social» y «protección social» pueden ser en muchos contextos ampliamente intercambiables, aunque «protección social» se interprete a menudo con un carácter más amplio que el de «seguridad social» (*Ibidem*, p. 64).

<sup>17</sup> OIT: *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 98.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 19.6.2009, núm. 12.1, i, ii.

<sup>18</sup> OIT: *Extensión de la seguridad social a todos...*, *op. cit.*, p. 17.

(2001), los siguientes: universalidad (como principio más fundamental de la campaña); progresividad (para lo que emplea «la metáfora de un sistema nacional de seguridad social como un edificio de muchos pisos, no debiendo claramente su desarrollo detenerse en la planta baja»); pluralismo (existen muchas maneras de aplicar un conjunto de garantías básicas de seguridad social, en aras de una estrategia nacional de seguridad social); y enfoque en los resultados. En línea con esto último, destaca la consideración de las prestaciones y protección contra la pobreza como un derecho, debiendo especificarse de forma precisa y previsible para los residentes y/o los cotizantes, cuyos niveles mínimos de prestaciones deberían estar en consonancia con el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), o con otros más recientes que otorgan niveles más elevados de protección, así como con el Código Europeo de la Seguridad Social del Consejo de Europa. La OIT también señala la necesidad de una financiación sólida (que asegure la sostenibilidad financiera del régimen de seguridad social, mediante un adecuado espacio fiscal) y de una responsabilidad en la gobernanza (donde el Estado debería ser el último garante de los derechos de seguridad social)<sup>19</sup>.

El paradigma de la política de la «escalera de la seguridad social», se configura como una estrategia conceptual para la campaña de extensión de la cobertura de la seguridad social, que tiene dos dimensiones: la primera, denominada «horizontal», «que comprende la extensión de alguna seguridad del ingreso y de algún acceso a la asistencia de la salud, incluso en un modesto nivel básico, a toda la población»; y la segunda, denominada aspecto «vertical» de la extensión, que apunta a unos niveles más elevados tanto de seguridad del ingreso como de un acceso a una mayor calidad de la asistencia médica<sup>20</sup>. Esta metáfora es idónea para los países en sus distintas etapas de desarrollo, pues a medida que su desarrollo económico es mayor también los sistemas de seguridad social pueden extender el alcance, el nivel y la calidad de las prestaciones, así como de los servicios suministrados. En consecuencia, el número de personas cuya única protección son unas garantías sociales básicas, es mayor en los países con niveles de desarrollo económico más bajos (de acuerdo con su realidad fiscal)<sup>21</sup>.

En el año 2007 la OIT analizó la base normativa para lograr el paradigma de políticas de la Campaña Global sobre Seguridad Social y Cobertura para Todos, conforme al mandato de la Conferencia Internacional del Trabajo

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, pp. 19-22.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 24-25, 28.

de 2001, que fue lanzada oficialmente en junio de 2003. El estudio concluyó que el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), si bien constituye un instrumento válido para la extensión de la «dimensión vertical» de la cobertura, presenta limitaciones para «asegurar el otorgamiento de un paquete definido básico de prestaciones» (ni define las «prestaciones prioritarias»). Así que debería considerarse «la elaboración de un mecanismo de «extensión horizontal de la cobertura» que pudiera brindar una orientación adicional a los países, de cara al establecimiento de un paquete de piso social de las garantías básicas, en consonancia con el mandato constitucional de la OIT». Y, de este modo, se promovería más eficazmente «el derecho humano universal a un paquete mínimo de prestaciones de seguridad social»<sup>22</sup>.

## B) RECOMENDACIÓN SOBRE LOS PISOS DE PROTECCIÓN SOCIAL

La protección social básica (piso) obtuvo un amplio respaldo en la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en 2011, que «unificó la relación entre la seguridad de los ingresos y el acceso a bienes y servicios básicos bajo la forma de garantías básicas de seguridad social», y subrayó la necesidad de promover una actividad económica productiva, la iniciativa empresarial y la empleabilidad, en condiciones de trabajo decentes<sup>23</sup>. Puesto que existen países que no pueden garantizar una seguridad de los ingresos a lo largo de todo el ciclo de vida, así como el acceso a la atención médica, se fijan criterios de elegibilidad estrictos, los cuales se van flexibilizando de forma paulatina, o se introducen de forma escalonada por grupos de población. También –señalaba la Conferencia– se da el caso de países que han ampliado de forma progresiva los criterios de elegibilidad y han aumentado el nivel de prestaciones en función del desarrollo económico y de los recursos<sup>24</sup>.

Una gran mayoría de la población mundial vive en condiciones de inseguridad social, lo que significa que no tienen acceso, o este es tan solo parcial, a la seguridad social formal para poder asegurar su nivel de vida. Pero, además, la crisis financiera y económica del año 2008, la más profunda en décadas

<sup>22</sup> *Ibidem*, pp. 41-42.

<sup>23</sup> OIT: *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva: Informe del Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet. Convocado por la OIT con la colaboración de la OMS*, Ginebra, 2011, p. 10; OIT: *Informe IV (1): Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa*, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 101.ª reunión, Ginebra, 2011, núms. 16-17.

<sup>24</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Informe IV (1) Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa...*, *op. cit.*, núm. 138.

(hasta ese momento), ocasionó un gran impacto que golpeó seriamente a los más pobres del mundo, además de que muchos perdieron sus hogares, sus ahorros (incluida buena parte de sus futuras pensiones), y su empleo. Por tanto, el valor de la transferencia social y del gasto social, así como garantizar el acceso a los servicios necesarios, como medios para reducir la pobreza y proteger a los más vulnerables, contribuye a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (precedidos por los Objetivos de Desarrollo del Milenio)<sup>25</sup>.

Un instrumento eficaz en este sentido son los pisos de protección social definidos a nivel nacional. La crisis financiera mundial de 2008 puso de manifiesto la necesidad de apoyar las instituciones de seguridad existentes y la necesidad de crear otras nuevas<sup>26</sup>. Históricamente, los países europeos, así como Australia, Canadá o Japón, construyeron durante décadas sistemas integrales de protección social, ampliando la cobertura a medida que aumentaban sus ingresos per cápita. Actualmente, países emergentes (China, Vietnam y Ruanda, entre otros) han logrado que la protección social se haya convertido, en aproximadamente una década, en uno de los principales elementos de sus estrategias nacionales de desarrollo. Estos nuevos regímenes, si bien no son tan completos como los que existen en la mayoría de economías desarrolladas, han supuesto un esfuerzo notable por proporcionar al menos una protección mínima a un elevado número de personas excluidas anteriormente. Se ha pasado de un enfoque centrado en el riesgo a otro más amplio, de modo que ayude a las personas a cubrir sus necesidades básicas, reflejado en políticas que combinan transferencias de ingresos con servicios básicos, así como garantías de empleo, con lo que se prevé reducir la pobreza y vulnerabilidad mundiales de modo considerable. Sobre la base de estas experiencias, la OIT elaboró el Piso de Protección Social, como un enfoque nuevo e innovador de política social

---

<sup>25</sup> OIT: *Extensión de la seguridad social a todos...*, op. cit., pp. 15-16; ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS: *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, aprobada por la Asamblea General el 25.9.2015, (A/RES/70/1), 21.10.2015. Con respecto a la pobreza extrema, el Consejo de Derechos Humanos señaló que «debe considerarse como una combinación de escasez de ingresos, falta de desarrollo humano y exclusión social». Este último componente se opone a la integración social, «en que los pobres, los desempleados, las minorías étnicas y los grupos vulnerables siguen estando "fuera" de la jerarquía social». Este aspecto, vinculado a la privación de relaciones, aporta un valor añadido para determinar los problemas relativos a la pobreza (CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS: *Informe del Experto independiente encargado de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza*, Arjun Sengupta: *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*, A/HRC/7/15, 28.2.2008, núms. 13, 28). Para un estudio de los documentos relativos a la pobreza en Naciones Unidas, vid. BAVIERA PUIG, I.: «Aspectos socioeconómicos y buenas prácticas», en SEMPERE NAVARRO, A. V., GARCÍA GIL, M. B.: *Ingreso mínimo vital*, Pamplona, 2021, pp. 176-179.

<sup>26</sup> OIT: *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva...*, op. cit., pp. 40, 44.

dirigido a extender la cobertura de la protección social, esto es, como parte de la Campaña Mundial sobre Seguridad Social para Todos, y como uno de los objetivos estratégicos de la Agenda de Trabajo Decente<sup>27</sup>.

Como subraya el informe del grupo presidido por Michelle Bachelet, con el título «Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva», y publicado en el año 2011, «el Piso Social se basa en la idea de que todas las personas deberían gozar de una seguridad básica de los ingresos suficiente para vivir, garantizada a través de transferencias monetarias o en especie, como las pensiones para los ancianos o las personas con discapacidad, las prestaciones por hijos a cargo, las prestaciones de apoyo a los ingresos o las garantías y servicios relativos al empleo para los desempleados y los trabajadores pobres». Por lo que «combinadas, las transferencias monetarias y en especie deberían asegurar que todas las personas gozan de acceso a los bienes y servicios esenciales, incluidos unos servicios básicos de salud, una nutrición adecuada, educación primaria, vivienda, agua y saneamiento». La coordinación de políticas significa que los individuos pueden ser protegidos durante todo el ciclo de vida. Además, un «Piso Social eficaz también precisa de vínculos sólidos con las políticas de empleo», lo que «permitirá a las personas acceder a empleos productivos y decentes y salir de la pobreza»<sup>28</sup>.

Por todo ello, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Recomendación sobre los pisos (nacionales) de protección social (núm. 202) en junio de 2012. Los delegados de gobiernos, trabajadores y empleadores de los 185 Estados Miembros de la OIT adoptaron esta Recomendación casi por unanimidad. La Recomendación completa la estrategia de seguridad social, complementando los Convenios y Recomendaciones ya existentes<sup>29</sup>. De este modo, la Recomendación 202 insta a los Estados a que fijen la prioridad de lograr la cobertura universal («basada en la solidaridad social», art. 3.a), estableciendo al menos un nivel mínimo de protección por medio de la implantación de pisos de protección social, y que progresivamente aseguren niveles más elevados de seguridad social. Los pisos «deberían comprender garantías que aseguraran como mínimo que, durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tuvieran acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso». Esto es, supone un compromiso con la realización progresiva en cada país (por tanto, con un «derecho a las prestaciones prescrito por la legislación nacional», art. 3.b), tanto de prestaciones como de beneficiarios,

<sup>27</sup> *Ibidem*, pp. xxiv, 3-4.

<sup>28</sup> *Ibidem*, pp. 4-5.

<sup>29</sup> OIT: *Seguridad Social para Todos: La Recomendación sobre los pisos de protección social de la OIT (nota informativa)*, junio 2012, p. 1.

pero con atención prioritaria de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social<sup>30</sup>.

La adopción de la Recomendación núm. 202 en el año 2012 marca el comienzo de una nueva fase en la configuración de normas de la OIT, dirigida al logro de una cobertura universal de la seguridad social y a la configuración de sistemas integrales, con miras a realizar el derecho humano a la seguridad social. En concreto, prevé pautas para el establecimiento, mantenimiento y reforma de los sistemas de protección social, asegurando que pueden funcionar efectivamente, equitativamente y de manera sostenible, basados en derechos y obligaciones claramente definidos<sup>31</sup>.

### C) ALGUNAS EXPERIENCIAS EN LA PRÁCTICA DE PISOS DE PROTECCIÓN SOCIAL

El informe del grupo presidido por Michelle Bachelet («Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva») señalaba el ejemplo de varios países (de medianos y bajos ingresos) que habían incorporado los principales elementos del piso social a sus sistemas de protección social, con la consiguiente reducción de la pobreza y de la desigualdad<sup>32</sup>. Y añadía, con apoyo en diversos estudios, que las medidas del nivel básico de los pisos de protección social se podían financiar (asequibilidad) con un porcentaje modesto del ingreso nacional, incluso en países con recursos muy escasos<sup>33</sup>. Aunque, para crear el espacio fiscal necesario para su implantación, el camino más fácil es el crecimiento económico<sup>34</sup>.

Una manera de ampliar la seguridad social, en el ámbito de la seguridad de los ingresos, es a través de transferencias en efectivo no contributivas, financiadas mediante impuestos. Estas pueden consistir en: una prestación social universal para toda la población de edad avanzada; transferencias en efectivo a familias con hijos, a menudo condicionadas a la participación en programas de salud preventiva o a la asistencia a la escuela; prestaciones destinadas a personas con discapacidad, huérfanos y otras personas vulnerables; y programas de asistencia social selectivos<sup>35</sup>.

---

<sup>30</sup> OIT: *Informe mundial sobre la protección social: La protección social universal para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible (2017-2019)*, Ginebra, 2017, p. 9.

<sup>31</sup> ILO: *Building social protection systems: International standards and human rights instruments*, 2.ª ed., Geneva, 2019, pp. 8, 18.

<sup>32</sup> OIT: *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva...*, *op. cit.*, p. xxvi.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. xxvii.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. xxix.

<sup>35</sup> OIT: *La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas apoyando la transición hacia la formalidad*, (Apartado 8: «Ampliación de la protección social»), Ginebra, 2013, p. 11.

En la mayoría de los países desarrollados estos regímenes de asistencia social desempeñan un papel importante para compensar las insuficiencias—relativamente pequeñas—de la cobertura, mientras que en muchos países de bajos y medianos ingresos un elevado porcentaje de la población, a veces la mayoría, no tiene cobertura. Por ello, entre estos últimos, los regímenes no contributivos de transferencias de ingresos han ido adquiriendo progresiva importancia, sobre todo en los países con una fuerte economía informal y donde tan solo una minoría está cubierta por sistemas de seguros sociales<sup>36</sup>. Gracias a estas transferencias sociales se han establecido con éxito los elementos de unos paquetes mínimos de seguridad social, y se han alcanzado los avances más espectaculares de cobertura social en algunos países<sup>37</sup>. Tal es el caso de los programas de transferencias condicionadas como «*Bolsa Família*» en Brasil, que es uno de los más grandes del mundo; y de la «Red para la seguridad básica de los ingresos y el acceso preferente a los servicios esenciales» en Chile<sup>38</sup>, que describimos a continuación.

#### a) *Brasil: Bolsa Família*

Brasil adoptó su Constitución en 1988, lo que marcó un hito en la historia de su sistema de la Seguridad Social, al introducir un modelo de seguridad social universal basado en los derechos de ciudadanía, y establecer la responsabilidad del Estado en la organización y legislación de la seguridad social. La experiencia de este país muestra que la constitución puede desempeñar un papel fundamental en el establecimiento de una protección social integral y de ampliar su cobertura, dando de este modo forma al derecho humano a la seguridad social<sup>39</sup>.

Este país avanza hacia el desarrollo de un sistema integral legalmente establecido de protección social, basado en las normas internacionales de Seguridad Social. Este brinda protección durante todo el ciclo de vida, proporcionando cuatro garantías básicas que configuran el «piso de protección social» establecido en la Recomendación núm. 202, así como otros niveles más altos de protección establecidos en otros instrumentos de seguridad social de

<sup>36</sup> CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Informe VI: Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*, 100.ª reunión, Ginebra, 2011, núms. 202-203.

<sup>37</sup> OIT: *Extensión de la seguridad social a todos...*, *op. cit.*, p. 36.

<sup>38</sup> CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Informe VI: Seguridad social para la justicia social...*, *op. cit.*, núms. 204-205.

<sup>39</sup> ORTIZ, I., SCHMITT, V., DE, L. (Eds.): *Social Protection Floors. Volume 3: Governance and Financing*, ILO, Geneva, 2016, p. 39.

la OIT. En concreto, el acceso a los servicios de salud se otorga por medio de un esquema de atención médica universal, mientras la seguridad de los ingresos de las familias con hijos (incluso sin hijos si se encuentran en situación de extrema pobreza) se garantiza a través de las prestaciones familiares contributivas, las transferencias en metálico no contributivas (*Bolsa Família*) y el programa «*Brasil sem Miséria*». La seguridad de los ingresos de las personas en edad de trabajar también está garantizada por medio de prestaciones contributivas por desempleo, maternidad, enfermedad, accidentes de trabajo, invalidez y supervivencia, junto con medidas destinadas a facilitar la integración en el mercado laboral, incluso mediante regímenes no contributivos. En el caso de las personas mayores, la seguridad de sus ingresos está garantizada tanto por regímenes contributivos como no contributivos<sup>40</sup>.

En cuanto a la protección social a la infancia y a las familias, cabe destacar el programa «*Bolsa Família*», que es uno de los programas de transferencia social más grandes del mundo. En el año 2018, más de una quinta parte de la población brasileña se benefició de aquel, con un presupuesto equivalente al 0,4 por ciento del PIB<sup>41</sup>. Este programa forma parte del pilar de asistencia social establecido en la constitución y en la Ley Orgánica 8.742, de 7 de diciembre de 1993. Se lanzó en 2003 mediante la Medida Provisional 132, y se institucionalizó al convertirse en la Ley 10.836 de 9 de enero de 2004, coincidiendo con la creación del Ministerio de Desarrollo y Erradicación del Hambre (MDS)<sup>42</sup>. El programa se dirige a proporcionar un nivel mínimo de ingresos a las familias pobres y extremadamente pobres (con objeto de reducir la pobreza y las desigualdades), e interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza, mediante el cumplimiento por parte de los beneficiarios de requisitos de «desarrollo humano», como la asistencia de los niños a la escuela y la participación en programas de salud preventiva (vacunación y coordinación de consultas prenatales)<sup>43</sup>.

Para ser beneficiario, un hogar debe estar inscrito en el Registro Único de Programas Sociales del Gobierno Federal («*Cadastro Unico para Programas Sociais*», o «*CadUnico*»), creado por Decreto n.º 3.877, de 24 de julio de 2001. Entonces, el Gobierno Federal desarrollaba diferentes acciones de transferencia de ingresos a familias con perfiles de similares ingresos, como los Programas *Bolsa*

---

<sup>40</sup> *Ibidem*, pp. 45-46.

<sup>41</sup> FRUTTERO, A., RIBEIRO LEICHSENRING, A., PAIVA, L. H.: «Social Programs and Formal Employment: Evidence from the Brazilian Bolsa Família Program», *IMF Working Papers*, 2020, p. 6.

<sup>42</sup> ORTIZ, I., SCHMITT, V., DE, L. (EDS.): *Social Protection Floors. Volume 3...*, *op. cit.*, p. 41.

<sup>43</sup> CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Informe VI: Seguridad social para la justicia social...*, *op. cit.*, p. 85.

*Escola, Auxílio-Gás, Bolsa Alimentação* y el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (Peti). Tales programas empleaban diferentes registros para identificar y seleccionar a sus beneficiarios, lo que dificultaba la coordinación de las acciones y la atención, reduciendo su eficiencia (algunas familias eran beneficiarias de varios programas y otras no recibían ningún beneficio, a pesar de cumplir los requisitos). El Registro se consolidó como herramienta de inclusión social de las familias de bajos ingresos en el año 2003, precisamente con la creación del Programa «*Bolsa Família*», cuya legislación estableció como instrumento de identificación y selección de sus beneficiarios al Registro Único, gestionado por un banco federal. Este registro puede ser utilizado para diferentes políticas y programas sociales dirigidos a las personas más pobres y vulnerables (hogares que ganan la mitad del salario mínimo per cápita), lo que ha permitido evitar multiplicidades de registros, mejorar la calidad de las informaciones obtenidas (por los municipios) y garantizar coherencia y eficiencia en el sistema de protección social<sup>44</sup>.

b) *Chile: Red para la seguridad básica de los ingresos y el acceso preferente a los servicios esenciales*

La elección de este país se debe a su influencia en la elaboración de las políticas de pisos de protección social, ya que precisamente Michelle Bachelet, como Presidenta del Grupo consultivo, aportó los éxitos logrados en Chile, donde ejerció como presidenta desde 2006 hasta 2010<sup>45</sup>. Las políticas sociales de los años setenta y ochenta se basaron en estrictos criterios focalizados para asignar subsidios a la población más pobre y vulnerable del país, dando prioridad a las políticas de protección infanto-materna y a aquellas que buscaban fomentar el acceso a la educación primaria (Subsidio a la Discapacidad Mental, 1975; y el Subsidio Único Familiar, 1981). Tras 17 años de dictadura (1973-1990), los distintos gobiernos introdujeron varias reformas en la política social, relativas a la mejora de las redes sociales de servicios, el aumento de la inversión social y una mejor focalización<sup>46</sup>. Y es que, el proceso de democratización posterior al año 2000 contribuyó a «la conveniencia de pasar de un enfoque de la protección social basado en las necesidades a uno basado en los

<sup>44</sup> ORTIZ, I., SCHMITT, V., DE, L. (Eds.): *Social Protection Floors. Volume 3...*, op. cit., pp. 23-25; INICIATIVA BRASILEÑA DE APRENDIZAJE POR UN MUNDO SIN POBREZA (WORLD WITHOUT POVERTY): *Registro Único para Programas Sociales del Gobierno Federal*, 2015, pp. 1-2.

<sup>45</sup> OIT: *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva...*, op. cit., pp. xii, 113-114.

<sup>46</sup> ROBLES FARIAS, C.: *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Chile*, CEPAL, Santiago de Chile, 2013, pp. 7-8.

derechos» que garantizase los derechos sociales básicos como condición previa de la ciudadanía<sup>47</sup>. De este modo, el acceso a las prestaciones se universalizó de forma gradual en áreas como la salud, las pensiones, el desempleo, la atención infantil y la educación primaria. Y, con ello, «el enfoque residual y temporal fue sustituido por la perspectiva de un Piso de Protección Social, que hace de la protección social un componente pleno y permanente de la estrategia de desarrollo para un crecimiento integrador»<sup>48</sup>.

Los programas que garantizan los derechos sociales se coordinaron a través de una red de protección social llamada Red Protege, establecida en Chile entre 2006 y 2010, que incluía distintos programas con un enfoque que integraba todo el ciclo de vida: la atención de las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad (Chile Solidario); el sistema integral de protección social de la niñez (Chile Crece Contigo, en 2006, que supuso una inversión en guarderías infantiles); y el sistema de protección social del ámbito laboral<sup>49</sup>. Además, la reforma de la salud del año 2005 creó el Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas, para mejorar y ampliar la atención médica. En los años 2008 y 2009, las reformas de las pensiones y el seguro por desempleo, respectivamente, introdujeron componentes de solidaridad no contributiva que ampliaron la cobertura a personas previamente excluidas<sup>50</sup>.

El primer programa en formar parte de esta red fue Chile Solidario, creado por Ley n.º 19.94936, a inicios de 2004, que estableció un sistema de protección social para las familias en condiciones de extrema pobreza «cuyo objetivo es promover su incorporación a las redes sociales y su acceso a mejores condiciones de vida» (art. 1). Por tanto, consiste en algo más que un conjunto de mecanismos de asistencia social focalizados, al orientarse al desarrollo de capacidades de las propias familias y personas más pobres<sup>51</sup>. El programa es un sistema articulado de beneficios que incluye: el apoyo psicosocial a las familias beneficiarias brindado por el programa Puente; un bono de protección a la familia; subsidios monetarios garantizados (asignaciones familiares preexistentes a los programas Puente y Chile Solidario); y, por último, acceso preferente a los programas de promoción, prestaciones laborales y previsión<sup>52</sup>.

---

<sup>47</sup> OIT: *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva...*, op. cit., p. 13.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 96; OIT: *Informe IV (1): Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa...*, op. cit., núm. 52.

<sup>50</sup> OIT: *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva...*, op. cit., p. 96.

<sup>51</sup> IBARRA LARRA, A., GONZALO MARTNER, F.: *Ciclo económico y programas de compensación social: El Caso del Sistema Chile Solidario*, CEPAL-GTZ, Santiago de Chile, 2006, pp. 23-24.

<sup>52</sup> ROBLES, C.: *El sistema de protección social de Chile: Una mirada desde la igualdad*, CEPAL-ASDI, Santiago de Chile, 2011, p. 22.

El informe del año 2011 del Grupo consultivo, presidido por Michelle Bachelet, señaló los efectos positivos de las transferencias sociales sobre la actividad productiva y, en concreto, la mejora de la motivación para la búsqueda de empleo y aumento de la reinserción y la participación laboral en el caso de Chile Solidario<sup>53</sup>. Este programa, hoy convertido en el Ingreso Ético Familiar (Ley núm. 20595, de 11.5.2012), constituyó una experiencia pionera y fue un instrumento con el que se buscó superar la fragmentación de la institucionalidad social y lograr una acción coordinada para promover la conexión de las familias con la variedad de prestaciones y servicios ofrecidos por el Estado<sup>54</sup>.

Con motivo de la crisis sanitaria, Chile ha implantado el subsidio para alcanzar un ingreso mínimo garantizado (Ley núm. 21218, de 2.4.2020), que es una ayuda económica mensual para los trabajadores dependientes del país con bajos sueldos y jornadas ordinarias de más de 30 horas hasta 45 horas semanales, con efectos hasta el 31 de diciembre de 2023<sup>55</sup>.

### 3. La protección social en el marco de la crisis del COVID-19

Conforme a la meta 1.3 de los ODS, adoptados por los líderes mundiales en 2015, los países se comprometieron a poner en práctica sistemas y medidas a nivel nacional de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, con objeto de reducir y prevenir la pobreza. Este compromiso reafirma lo acordado sobre la extensión de la seguridad social en la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)<sup>56</sup>. En este sentido, la crisis del

---

<sup>53</sup> OIT: *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva...*, op. cit., p. 56. El programa puso de manifiesto la función redistributiva de la asistencia social, entendida como una red de protección para aquellos cuya seguridad del ingreso no podía ser garantizada por el nexo del empleo con un seguro social. Otro aspecto de la redistribución es el establecimiento de un «piso» económico, que permite el acceso a los activos sociales como la educación y la salud, mejorando así su capacidad de recuperación frente a la pobreza (inclusión social), con lo que «la asistencia social inclusiva ha venido ganando protagonismo en la agenda del desarrollo humano» (OIT: *Extensión de la seguridad social a todos...*, op. cit., pp. 56-57).

<sup>54</sup> ABRAMO, L., CECCHINI, S., MORALES, B.: *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: Aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, CEPAL-Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, Santiago, 2019, p. 97. Si bien a partir de 2012 el principal programa era el subsistema Seguridades y Oportunidades (Ingreso Ético Familiar), en el año 2017 algunas familias todavía seguían participando en el programa Chile Solidario (*Ibidem*, pp. 55-56).

<sup>55</sup> [https://www.reddeproteccion.cl/fichas/subsidio\\_ingreso\\_minimo\\_garantizado](https://www.reddeproteccion.cl/fichas/subsidio_ingreso_minimo_garantizado) (último acceso: 1.5.2021).

<sup>56</sup> OIT: *Informe mundial sobre la protección social...*, op. cit., Ginebra, 2017, p. 1. Este informe emplea una vez más, indistintamente, los términos «protección social» o «seguridad social» como un derecho humano definido (*Ibidem*, p. 1).

COVID-19 ha supuesto un reto en la consecución de tales objetivos y ha reabierto algunos debates relativos a la extensión de la protección social.

#### A) SEGUIMIENTO DE LOS ODS 2030

Las tendencias de cobertura efectiva de la protección social varían sustancialmente de una región a otra. El informe mundial sobre la protección social de 2017 señalaba que, en África, pese al avance significativo en la extensión de la cobertura social, tan solo el 17,8 por ciento de la población estaba cubierta por al menos un beneficio de protección social, por lo que se consideraba prioritario el establecimiento de pisos de protección social. En las Américas, si bien el 67,6 por ciento de la población tenía acceso a cobertura efectiva de al menos un beneficio de protección social, gracias a la expansión de los sistemas de protección social en las últimas décadas, era necesario cubrir los déficits de cobertura, mejorar la suficiencia de las prestaciones y fortalecer los pisos de protección social. Tanto en los Estados Árabes, como en la región de Asia y el Pacífico (en esta última región solo el 38,9 por ciento de la población tenía cobertura efectiva de al menos un beneficio de protección social), el informe apuntaba la necesidad de extender a los grupos vulnerables y fortalecer los pisos de protección social. Por último, en Europa y Asia Central, el 84,1 por ciento de la población regional tiene acceso efectivo al menos a un beneficio de protección social, gracias a la relativa madurez de los sistemas de protección y de los pisos de protección social. Sin embargo, a causa de los cambios demográficos y de las medidas de corto plazo de austeridad fiscal, persisten déficits de cobertura en desempleo y protección de las personas vulnerables, así como el escaso nivel de las pensiones y otras prestaciones<sup>57</sup>.

El informe mundial sobre la protección social de 2017 criticaba los ajustes de austeridad o de consolidación fiscal de corto plazo, al estar socavando el desarrollo a largo plazo, incluso en términos de reducción de cobertura y/o insuficiencia de las prestaciones (habiéndose erosionado en parte los logros del modelo social europeo), con el consiguiente retroceso en el avance hacia la consecución de los ODS para el año 2030<sup>58</sup>. Ahora bien, el informe señalaba que hasta en los países más pobres existe espacio fiscal, con una gran variedad de opciones, y que «es imperativo que los gobiernos exploren todas las alternativas de financiación posibles para promover los ODS y el desarrollo nacio-

---

<sup>57</sup> *Ibidem*, pp. 131-132.

<sup>58</sup> *Ibidem*, pp. xxxvii, 186, 201-205.

nal con trabajo decente y protección social». Con más motivo cuando la protección social universal recibe el respaldo de iniciativas conjuntas con Naciones Unidas a través de la «Alianza Mundial para la Protección Social Universal» (2016), con objeto de realizar los valores democráticos y la justicia social<sup>59</sup>.

## B) EL DEBATE SOBRE LA RENTA BÁSICA UNIVERSAL: ELEMENTOS PARA UNA REFLEXIÓN

Los importantes cambios en el mundo del trabajo como la automatización y la digitalización han facilitado la aparición de nuevas formas de trabajo, como el realizado por medio de plataformas digitales y otras formas atípicas de empleo. Pese a que estas formas de empleo pueden proporcionar a las empresas una mayor flexibilidad, con frecuencia suponen para los trabajadores ingresos más bajos y un mayor grado de inseguridad de los ingresos, y la falta o limitación de derechos de seguridad social. Estos cambios, junto con el debilitamiento de las instituciones del mercado de trabajo, han contribuido a aumentar los niveles de desigualdad e inseguridad. En ese contexto, la protección social (y su capacidad para combatir tales desigualdades y la pobreza), es necesaria para el logro de las metas 1.3, 5.4 y 10.4 de los ODS. Por ello, se están debatiendo distintas opciones para adaptar los sistemas de protección social a la constante evolución del mundo del trabajo y colmar así las brechas de protección existentes<sup>60</sup>.

En concreto, se ha renovado el debate sobre un ingreso básico universal, que «garantizaría un nivel de vida mínimo para todas las personas, independientemente del empleo, la edad y el género, y proporcionaría a las personas la libertad y el espacio para poder vivir la vida que desearan». De acuerdo con sus defensores, esta medida contribuiría a aliviar la pobreza, reduciendo la burocracia y el costo de los actuales sistemas de protección social. Por el contrario, los oponentes cuestionan su viabilidad económica, política y social, y que pueda dar lugar a desincentivos para trabajar. En el caso de las propuestas de renta básica universal neoliberales, que pretenden abolir el estado de bienestar, podrían aumentar la pobreza y la desigualdad, así como debilitar las instituciones del mercado de trabajo<sup>61</sup>.

Conforme ha señalado el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos de Naciones Unidas, «la renta básica no está reñida con los niveles mínimos de protección social, pues la universalidad es un postulado fun-

<sup>59</sup> *Ibidem*, pp. xxxvii, 186, 205-207, 211-212.

<sup>60</sup> *Ibidem*, pp. 199-200.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 200.

damental común a ambos planteamientos». Solo que el concepto de «seguridad básica de los ingresos» que contiene la Recomendación núm. 202 es más amplio que el de renta básica, y a su vez los niveles mínimos de protección social son un paso decisivo hacia la renta básica. Un piso protección social, a nivel nacional, debe al menos garantizar un nivel básico de seguridad de los ingresos durante el ciclo vital, que permita llevar una vida digna, el cual se puede hacer efectivo mediante una prestación universal; seguro social; asistencia social; impuesto negativo sobre la renta; empleo público y apoyo al empleo. La Recomendación núm. 202 va más allá de un nivel básico de seguridad de los ingresos, ya que incide en el acceso efectivo a la atención de la salud y otros servicios sociales, así como a la necesidad de alcanzar niveles superiores de protección social<sup>62</sup>. Si bien un ingreso básico universal podría ayudar a colmar lagunas en la cobertura, plantea importantes desafíos en cuanto a su viabilidad financiera, económica y política. Con todo, algunos gobiernos han establecido regímenes de prestaciones universales a modo de ingreso básico para determinados colectivos de población, como las prestaciones familiares o de vejez, financiadas con impuestos<sup>63</sup>.

Entre los principales promotores de la renta básica se encuentra la organización «Basic Income Earth Network», fundada en 1986 por investigadores (europeos y de Estados Unidos) y sindicalistas vinculados a la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). También recibió un fuerte apoyo de empresarios de la tecnología, que la han calificado como la «vacuna social del siglo XXI», en un mundo donde las oportunidades de empleo se verán drásticamente reducidas, al tiempo que será necesario reforzar la demanda de los consumidores. Este sector financia, a través de *GiveDirectly*, experimentos de renta básica en África Oriental<sup>64</sup>. En concreto, se puso en marcha en 300 aldeas de Kenia en el año 2017. La duración de la prestación varía según la aldea, y consiste en ayudas incondicionales como mecanismo de ayuda al desarrollo, sin que el acceso dependa de los ingresos laborales o de otros criterios<sup>65</sup>. Este programa de transferencia de efectivo a gran escala en las zonas rurales de Kenia tuvo efectos positivos en el con-

---

<sup>62</sup> *Ibidem*, pp. 200-201; ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS: *Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*, A/HRC/35/26, 22.3.2017, núms. 46-47.

<sup>63</sup> OIT: *Informe mundial sobre la protección social...*, *op. cit.*, p. 201. Algunos estudios sobre la viabilidad de la renta básica han propuesto, para que tenga un impacto significativo en la pobreza, incrementar los impuestos (GENTILINI, U., GROSH, M., RIGOLINI, J., YEMTSOV, R.: *Exploring universal basic income: A guide to navigating concepts, evidence, and practices*, World Bank Group, 2020, pp. 140-150).

<sup>64</sup> ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS: *Informe del Relator Especial...*, *op. cit.*, núms. 29-30.

<sup>65</sup> VERLAAT, T., DE KRUIJK, M.: «Experimento con ayudas a la renta en los Países Bajos: Utrecht», *Barcelona Societat: Revista de investigació y análisis social*, núm. 23, 2019, p. 177.

sumo y por tanto en la economía local<sup>66</sup>. Actualmente, la renta básica puede adoptar diferentes modalidades:

a) *Renta básica en forma de bonificación: el Fondo Permanente de Alaska*

En este caso, se distribuyen dividendos procedentes de ciertos recursos, directamente a los ciudadanos, con una periodicidad anual. De este modo, el Fondo Permanente de Alaska distribuye cada año dividendos (de hasta 2000 USD/persona) de los ingresos procedentes de las inversiones en explotaciones mineras y petrolíferas, a las personas que hayan residido en Alaska durante al menos un año, tengan intención de permanecer indefinidamente, y no hayan sido condenadas penalmente. Aproximadamente, más del 90 por cien de la población recibe este dividendo. El programa redujo los niveles de pobreza y desigualdad, convirtiéndose en uno de los más bajos del país, y ha atraído por lo menos 12.000 migrantes. Se considera que no es propiamente un ejemplo de renta básica, en tanto que es un sistema predistributivo y no redistributivo, y las sumas son reducidas y sujetas a fluctuaciones<sup>67</sup>. El hecho de que la concesión se someta a la intención de permanecer indefinidamente en Alaska, así como el hecho de haber atraído gente a vivir allí, revela que la renta básica pretende paliar los problemas de despoblación en ese Estado.

b) *Una renta básica parcial o complementaria: el experimento de Países Bajos y de Finlandia*

Se concede a un grupo concreto de beneficiarios y convive con el sistema de seguridad social existente<sup>68</sup>. En este sentido, se han llevado a cabo proyectos (finalizados) como los siguientes:

Países Bajos:

Debido al descontento en la política de bienestar social, varias ciudades decidieron poner a prueba nuevas formas de conceder ayudas a la renta. En concreto, la ciudad de Utrecht bautizó el experimento con el nombre de «We-

<sup>66</sup> EGGER, D., HAUSHOFER, J., MIGUEL, E., NIEHAUS, P., WALKER, M.: «General equilibrium effects of cash transfers: experimental evidence from Kenya», *NBER Working Paper*, núm. 26600, 2019, p. 39.

<sup>67</sup> ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS: *Informe del Relator Especial...*, op. cit., núm. 31 a); GENTILINI, U., GROSH, M., RIGOLINI, J., YEMTSOV, R.: *Exploring universal basic income...*, op. cit., pp. 53-54, 244.

<sup>68</sup> ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS: *Informe del Relator Especial...*, op. cit., núm. 31 b) y c).

ten wat werkt» («Saber qué funciona»), que incluyó a 752 personas beneficiarias de rentas mínimas. Por tanto, no está abierto al conjunto de la población, como se esperaría de un experimento de renta básica real. Dichas rentas funcionan según el modelo de renta mínima garantizada (RMG), que es un programa de prestaciones no contributivas que proporciona unos ingresos mensuales a los hogares más pobres, determinados de acuerdo con los recursos económicos y laborales de que disponen. La legislación neerlandesa en materia de RMG prevé un pago mensual máximo de 1.026 € para hogares unipersonales, además del acceso a otras prestaciones por hijos, vivienda y atención sanitaria. Se trata de un mecanismo de protección temporal hasta que los beneficiarios de la ayuda puedan volver a generar ingresos, por lo general mediante un empleo remunerado. Las personas beneficiarias (salvo por incapacidad laboral o problemas graves de salud) deben solicitar empleo, aceptar ofertas o seguir un programa de formación laboral, o por el contrario pueden ser sancionadas con la supresión de la prestación<sup>69</sup>.

El régimen descentralizado de estas rentas, ejecutadas por la Administración local, ha permitido la realización de estos «experimentos» neerlandeses. Además, la reforma en 2015 de las políticas de bienestar a través de la denominada Ley de participación (*Participatiewet*), endureció la normativa de rentas mínimas al imponer unas reglas más estrictas y aumentar las condiciones para recibir las prestaciones. Esto generó preocupación en los ayuntamientos, que debían ejecutar el programa con cargo al presupuesto de inserción. Sin embargo, una disposición especial (art. 83) en la ley de 2015 permitía a los ayuntamientos (deseosos de cambiar el sistema recién reformado) llevar a cabo experimentos de hasta dos años que innovaran con políticas sociales. Así es como muchos ayuntamientos se aliaron con las universidades locales. Las ciudades de Utrecht, Groningen, Tilburg y Wageningen encabezaron la iniciativa e iniciaron negociaciones con el Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales, con los consiguientes conflictos políticos entre el gobierno central y local<sup>70</sup>. El experimento de Utrecht se llevó a cabo en colaboración con la Universidad de Utrecht, realizándose distintas intervenciones por grupos. Además del grupo control (adscrito al régimen general de prestaciones), se establecieron grupos de tratamiento: bien eliminando las sanciones, bien añadiendo una ayuda adicional para reinsertarse, bien permitiendo a los participantes conservar los ingresos adicionales obtenidos, más

---

<sup>69</sup> VERLAAT, T., DE KRUIJK, M.: «Experimento con ayudas a la renta en los Países Bajos...», *op. cit.*, pp. 167-169.

<sup>70</sup> *Ibidem*, pp. 170-171.

allá de la normativa general. La investigación dio un resultado positivo a efectos de una mayor participación laboral<sup>71</sup>.

#### Finlandia:

El debate sobre los problemas del sistema de seguridad social finlandés, especialmente desde la grave recesión económica de los años noventa, llevó a un gobierno tras otro a reconocer la necesidad de reformar la seguridad social. Por ello, el Primer Ministro Juha Sipilä (2015-2019) procuró reformar el sistema para satisfacer los requisitos de una vida laboral cambiante, proporcionar incentivos para trabajar, y que implicase menos burocracia y complejidad que el sistema actual. Asimismo, procuró la cultura de la experimentación como parte de la democracia representativa. Esto es, a base de probar diferentes modelos sociales a pequeña escala, se podía obtener información útil para implementarlos a nivel nacional. Por ello, el Primer Ministro encargó un informe preliminar sobre la idoneidad de varios modelos de renta básica, que sirvió de base para la promulgación de la Ley sobre el experimento de renta básica en diciembre de 2016, limitado a un período de dos años (1 de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2018)<sup>72</sup>.

Los beneficiarios del proyecto sobre renta básica fueron 2.000 personas, seleccionadas aleatoriamente, receptoras de la prestación por desempleo, quienes durante el experimento pasarían a percibir una prestación mensual incondicional de 560 € (además de estar exenta de impuestos y no verse reducida por ingresos del trabajo). Al igual que en el experimento neerlandés hubo varios grupos: el de *tratamiento* de 2000 personas percibiendo la prestación adicional, y el de *control*, formado por el resto de personas desempleadas, que no recibían la ayuda. El principal objetivo fue estudiar si un ingreso básico aumentaría la participación en el mercado laboral y si podría disminuir la burocracia relacionada con la seguridad social. Los resultados demostraron que, aunque no tuvo un impacto significativo en la búsqueda de empleo, redujo la burocracia (al no incluir los criterios de las prestaciones por desempleo ni la obligación de registrarse para encontrar empleo) e incrementó la felicidad y el

<sup>71</sup> VERLAAT, T., DE KRUIJK, M., ROSENKRANZ, S., GROOT, L.: SANDERS, M., *Study What Works (Weten wat werkt)*, Utrecht, 2020, p. 5.

<sup>72</sup> KANGAS, O., JAUHAINEN, S., SIMANAINEN, M., YLIKÄNNÖ, M. (eds.): *The Basic Income Experiment 2017–2018 in Finland. Preliminary results*, Ministry of Social Affairs and Health, Helsinki, 2019, pp. 7-8. El informe preliminar fue elaborado por Olli Kangas: *Ideasta kokeiluun? – Esiselvitys perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehdoista*, 2016.

bienestar mental<sup>73</sup>. En cualquier caso, el hecho de estar tan focalizado redujo sustancialmente el alcance del estudio<sup>74</sup>.

c) *Una renta básica completa*

Esta, de momento, no se ha aplicado (básica, personal, abonada en efectivo y de forma periódica, universal e incondicional) más que de modo experimental en Mongolia e Irán, pero estos programas fueron retirados por problemas fiscales y de inflación<sup>75</sup>. Aunque no es exactamente universal, cabe destacar el caso de la renta básica incondicional en Suiza, para toda la vida, por un valor de 2.500 francos para adultos (625 en el caso de los niños), en la medida que no dispusieran de un ingreso mensual equivalente. La iniciativa fue rechazada en 2016 por el 76,9 por cien de los ciudadanos que participaron en el referéndum<sup>76</sup>.

d) *Diferencias con otras figuras afines*

Hay que distinguir la renta básica del impuesto negativo sobre la renta que, inspirado en la obra de Milton Friedman, garantiza que las personas cuyos ingresos no sobrepasen cierto límite, en lugar de tener que pagar impuestos, reciban un pago del Estado. Aunque es similar a la renta básica, ya que todo ciudadano tiene derecho a él de manera automática e incondicional, difiere de aquella en que las prestaciones disminuyen a medida que aumentan los ingresos. La cuantía de la prestación también puede ajustarse dependiendo de la situación del hogar<sup>77</sup>. También se confunde con frecuencia con las rentas mínimas garantizadas, que constituyen otra forma de asistencia social y reducen

---

<sup>73</sup> KANGAS, O. – EUROPEAN SOCIAL POLICY NETWORK: «First results from the Finnish basic income experiment», *ESPN Flash Report 2019/17*, p. 1; KANGAS, O., JAUHAINEN, S., SIMANAINEN, M., YLIKÄNÖ, M. (eds.): *The Basic Income Experiment 2017–2018 in Finland...*, *op. cit.*, p. 25.

<sup>74</sup> KANGAS, O. – EUROPEAN SOCIAL POLICY NETWORK: «First results...», *op. cit.*, p. 2.

<sup>75</sup> ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS: *Informe del Relator Especial...*, *op. cit.*, núm. 31 c); GENTILINI, U., GROSH, M., RIGOLINI, J., YEMTSOV, R.: *Exploring universal basic income...*, *op. cit.*, pp. 22, 38, 52-53, 57.

<sup>76</sup> ORTIZ, I., BEHRENDT, C., ACUÑA-ULATE, A., NGUYEN, Q-A.: «Universal Basic Income proposals in light of ILO standards: Key issues and global costing», *Extension of social security (ESS)- Working Paper No. 62*, ILO, Geneva, 2018, p. 31.

<sup>77</sup> ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS: *Informe del Relator Especial...*, *op. cit.*, núm. 32.

la pobreza a un bajo coste fiscal. Está sometida a prueba de recursos y, por tanto, no tienen carácter universal<sup>78</sup>.

Por último, el informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos de las Naciones Unidas, señaló que deberían integrarse los debates sobre los niveles mínimos de protección social y renta básica, aunque existen puntos de divergencia entre ellos. En primer lugar, mientras que los defensores de la renta básica se centran en los países desarrollados, el nivel mínimo de protección social se basa sobre todo en la experiencia de los países en desarrollo. En segundo lugar, frente a la renta básica que solo garantiza los ingresos (transferencias de efectivo), los niveles mínimos de protección social tienen por objeto garantizar la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales (comprende también transferencias en especie, por lo que se trata de un concepto más amplio, que aspira no solo a que todos gocen de garantías sociales sino a establecer niveles más exigentes). En tercer lugar, frente a la renta básica que, según algunos de sus defensores, pretende reemplazar las actuales instituciones de seguro social, los niveles mínimos de protección social no se consideran alternativas a tales instituciones. En cuarto lugar, y a diferencia de la mayoría de las propuestas de renta básica, la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202) se fundamenta en los derechos humanos. Por todo ello, el informe señala que, aunque la renta básica es una idea que no puede culminarse de una sola vez, puede cooperar en el establecimiento de unos niveles mínimos de protección social<sup>79</sup>. Y es que, como se ha puesto de relieve en otros informes de la OIT, para las propuestas de renta básica que pretendan reemplazar la seguridad social, es dudoso que un beneficio uniforme cubriera plenamente las necesidades de las personas a lo largo del ciclo de su vida (maternidad, enfermedad, desempleo...) según lo establecido en el Convenio 102 y en otras normas. Además, desde una perspectiva de derechos humanos, la introducción de una renta básica no debería significar dejar a las personas en una situación peor que con las prestaciones de seguridad social existentes, lo que apunta a la complejidad de integrar una renta básica, aparentemente simple, en el sistema existente. En definitiva, requerirá explorar e investigar más esta propuesta radical de asistencia social<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> ORTIZ, I., BEHRENDT, C., ACUÑA-ULATE, A., NGUYEN, Q-A.: «Universal Basic Income proposals in light of ILO standards...», *op. cit.*, p. 4; GENTILINI, U., GROSH, M., RIGOLINI, J., YEMTSOV, R.: *Exploring universal basic income...*, *op. cit.*, pp. 12, 77-78.

<sup>79</sup> ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS: *Informe del Relator Especial...*, *op. cit.*, núm. 74.

<sup>80</sup> ORTIZ, I., BEHRENDT, C., ACUÑA-ULATE, A., NGUYEN, Q-A.: «Universal Basic Income proposals in light of ILO standards...», *op. cit.*, pp. 4, 9.

C) MEDIDAS CONCRETAS ADOPTADAS PARA PALIAR LOS EFECTOS DE LA CRISIS SANITARIA

En el contexto de los debates sobre las posibles reformas e implantación de la renta básica estalló la crisis sanitaria por COVID-19, que ha provocado la más grave recesión económica desde la Gran Depresión de 1929. Esta es la situación que afronta el informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, titulado «Volver la vista atrás para mirar hacia adelante: Un enfoque de la protección social basado en los derechos en la recuperación económica post-COVID-19». El informe destaca que, al cabo de una década, seguimos lidiando con el legado de la crisis anterior, donde los países se apresuraron a incrementar el gasto público, pero este apoyo duró solo un tiempo, debido a los recortes presupuestarios generalizados en los años 2010 y 2016, afectando especialmente al mundo en desarrollo. El impacto de las medidas de austeridad ha persistido en los servicios públicos (especialmente el gasto público en salud y asistencial), que ahora son considerados esenciales, con consecuencias en la protección de los derechos humanos en todo el mundo <sup>81</sup>.

El informe indicaba que pese a la adopción de la Recomendación 202 sobre los pisos de protección social, esta ha estado en buena parte ausente de la agenda internacional de derechos humanos. Sin embargo, desde el comienzo de la pandemia, los países han realizado transferencias en efectivo a la población, han ampliado la elegibilidad de las ayudas, han suspendido las condiciones y han aumentado los montos y la cobertura de una variedad de medidas de protección social. Según datos del Banco Mundial, y de acuerdo con datos de 113 países, se han llegado a desembolsar 589 billones de dólares, lo que representa aproximadamente el 0,4 por cien del PIB mundial. En el ámbito de la asistencia social, unos 94 países han ampliado sus programas, con nuevas transferencias en efectivo <sup>82</sup>. Además del *Ingreso Mínimo Vital* de España, cabe destacar: el *Ingreso Solidario* de Colombia (dirigido a tres millones de hogares en mayor estado de vulnerabilidad, seleccionados excluyendo a los beneficiarios de otros programas de transferencias monetarias) <sup>83</sup>; el cheque estímulo de

---

<sup>81</sup> SPECIAL RAPPORTEUR ON EXTREME POVERTY AND HUMAN RIGHTS: *Looking back to look ahead: A rights-based approach to social protection in the post-COVID-19 economic recovery*, 11.9.2020, núms. 51-52, 54-55. En consecuencia, —destaca el núm. 52 *in fine*— el estado de los derechos socioeconómicos se encontraba ya en una situación desesperada cuando se desató la pandemia («As a result, the state of socioeconomic rights was already in dire straits when the pandemic unleashed»).

<sup>82</sup> SPECIAL RAPPORTEUR ON EXTREME POVERTY AND HUMAN RIGHTS: *Looking back to look ahead...*, *op. cit.*, núms. 10-11.

<sup>83</sup> <https://ingresosolidario.prosperidadsocial.gov.co/> (último acceso: 1.5.2021).

Estados Unidos (que, a través de la *American Rescue Plan* de 2021, proporciona ayudas por valor de 1400 dólares para las personas que no exceden de un determinado nivel de ingresos)<sup>84</sup>; *Philippines' Social Amelioration Program* (la ley «Bayanihan 1» transfirió ayudas mensuales por valor de 98 a 157 dólares a unos 18 millones de hogares de bajos ingresos durante dos meses, de modo que pudieran satisfacer sus necesidades básicas, además de otras medidas)<sup>85</sup>; y a modo de renta básica universal de emergencia se concedieron el *tokubetsu teigaku kyūfukin* o ayuda económica especial en Japón (que consistió en la concesión una ayuda de 100.000 yenes a todas las personas incluidas en el Registro Residente Básico, que excluye a los extranjeros en estancias cortas o residentes ilegales)<sup>86</sup> y el *Cash Payout Scheme* o programa de pago en efectivo en Hong Kong (dirigido a los mayores de 18 años con residencia y tarjeta de identidad permanente)<sup>87</sup>.

La OIT ha puesto de manifiesto que esta situación ha derivado en un renovado debate público sobre una renta básica universal como parte de la respuesta al COVID-19, aunque no es la única manera de lograr la seguridad en los ingresos prevista en la Recomendación núm. 202 de la OIT, ni la protección social universal. Al mismo tiempo, los principios contenidos en la Recomendación pueden resultar pertinentes para los países que consideran la posibilidad de desarrollar una renta básica de emergencia o proporcionar beneficios universales, lo que puede contribuir al establecimiento del piso de protección social, más allá de una red de escasa seguridad. Y es que, cuando un país posee sólidas bases de protección social, se requieren menos medidas de emergencia<sup>88</sup>. En cualquier caso, deberán articularse las medidas de protección social con las políticas de empleo para lograr la recuperación<sup>89</sup>.

<sup>84</sup> <https://www.usa.gov/covid-stimulus-checks> (último acceso: 1.5.2021).

<sup>85</sup> <https://www.adb.org/sites/default/files/linked-documents/43407-017-sd-05.pdf> (último acceso: 1.5.2021).

<sup>86</sup> <https://www4.city.kanazawa.lg.jp/data/open/cnt/3/27368/1/spanish.pdf?20200730160459> (último acceso: 1.5.2021).

<sup>87</sup> <https://www.cashpayout.gov.hk/eng/ec.html> (último acceso: 1.5.2021); ILO: *Towards solid social protection floors? The role of non-contributory provision during the COVID-19 crisis and beyond*, Ginebra, 2021, p. 8. Sobre la idea de una renta básica temporal, y sus distintas formulaciones, en respuesta a una crisis sin precedentes: GRAY MOLINA, G., ORTIZ-JUÁREZ, E.: *Temporary basic income: protecting poor and vulnerable people in developing countries*, United Nations Development Programme, 2020, New York, pp. 1-16.

<sup>88</sup> ILO: *Towards solid social protection floors?...*, op. cit., p. 9.

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 13.

### III. LA POSICIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: ¿HACIA UN MARCO COMÚN DE RENTAS MÍNIMAS?

El relator especial de Naciones Unidas sobre la pobreza extrema y los derechos humanos, en su visita a la Unión Europea (del 25 de noviembre de 2020 al 29 de enero de 2021), instó a los Estados miembros de la UE a dar prioridad a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, esto es, a reconocer las lagunas en el marco jurídico y político en el que operan las instituciones de la UE y alinearlas mejor con la intención de erradicar la pobreza<sup>90</sup>. Desde sus inicios, la UE ha logrado una innegable mejora del nivel de vida, y en su conjunto disfruta de niveles relativamente bajos de desigualdad. Pero una de cada cinco personas –más de 92,4 millones o el 21,1% de la población– sigue en riesgo de pobreza en la UE-27. Si bien la política contra la pobreza ha enfatizado cada vez más el empleo y los incentivos laborales, ya que el riesgo de pobreza es mucho mayor para los desempleados (más del 65,4%), el relator de Naciones Unidas critica que políticas que limiten la asistencia social en montos o plazos para «incentivar» el trabajo no ayudarán a quienes no pueden encontrar empleo (por responsabilidades familiares, bajos niveles educativos o problemas de salud), por lo que además de políticas de empleo serán necesarias fuertes medidas redistributivas<sup>91</sup>.

El relator especial de Naciones Unidas señaló que la falta de una estrategia global de la UE para luchar contra la pobreza y la exclusión social con objetivos vinculantes obstaculizaba el progreso de los Estados miembros en la erradicación de la pobreza. En este sentido, el Plan de acción sobre la aplicación del pilar europeo de derechos sociales podía fortalecer la lucha contra la pobreza, más allá de la crisis. Además, recomendaba la presentación de una propuesta de directiva marco sobre renta mínima en la UE, que asentara un conjunto de principios comunes de derechos humanos sobre la adecuación, el acceso universal ilimitado y la cobertura (incluida la de los inmigrantes indocumentados y de los jóvenes), sobre los criterios que se desprenden del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Convenio de la OIT sobre la seguridad social (normas mínimas), 1952 (núm. 102), y la Recomendación de la OIT (núm. 202) sobre pisos de protección social. Sin embargo, el relator especial de Naciones Unidas indicaba que los esquemas de

---

<sup>90</sup> *Statement by Professor Olivier De Schutter, United Nations Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, on his visit to the European Union (25 November 2020 to 29 January 2021)*, Brussels, 29.1.2021 (<https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=26693&LangID=S>, último acceso: 1.5.2021), ap. I.

<sup>91</sup> *Ibidem*, ap. II.

ingresos mínimos no deberían combinarse con la protección por desempleo vinculada a incentivos para trabajar, pues tales condicionalidades en el acceso a la renta mínima resultan tan perjudiciales como ineficaces, pese a que las políticas activas son un instrumento importante para promover la inclusión efectiva. Por tanto, los programas de renta mínima, a juicio del relator, deberían respetar los principios de universalidad e igualdad en la protección, que son la base de cualquier sistema de renta garantizada, así como la compatibilidad con el trabajo para prevenir la pobreza. De este modo se brinda un apoyo a las familias congruente con el principio 14 del Pilar Europeo de Derechos Sociales<sup>92</sup>.

## 1. Hitos en la configuración europea de las rentas mínimas

La lucha contra la pobreza y la exclusión social constituye uno de los objetivos específicos de la Unión y de sus Estados miembros en el ámbito de la política social. De acuerdo con el artículo 153 del TFUE, la inclusión social debe conseguirse sobre la base de la cooperación no legislativa (método abierto de coordinación). Las políticas europeas de inclusión social comenzaron, de manera experimental, con los Programas de Pobreza entre 1975 y 1994, pero la actuación comunitaria en este ámbito fue cuestionada a falta de base jurídica (situación que cambió con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, al consagrar la erradicación de la exclusión social como objetivo de la política social comunitaria)<sup>93</sup>.

La Recomendación 92/441/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, sobre los criterios comunes relativos a los recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social, señaló la necesidad de esta garantía de recursos (que en la mayoría de los casos no compete a la seguridad social) a los Estados miembros, ante el incremento de pobreza y exclusión social debidos no solo al desempleo de larga duración, sino también a la evolución de las estructuras familiares y, en concreto, al «aumento de las situaciones de aislamiento»<sup>94</sup>. La Recomendación señalaba la «disponibilidad activa para el trabajo o para la formación profesional con vistas a la obtención de un empleo»<sup>95</sup>. En el marco de las transferencias sociales de los sistemas de

<sup>92</sup> *Ibidem*, ap. VI.

<sup>93</sup> KENNEDY, A.: «La lucha contra la pobreza, la exclusión social y la discriminación», *Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, 2020, p. 1.

<sup>94</sup> DOCE L 245 de 26.8.1992, núms. 3, 10.

<sup>95</sup> *Ibidem*, ap. I, núm. 3.

protección, la renta mínima constituye el mecanismo último de redistribución de los ingresos, y se dirige a las necesidades básicas de las personas más necesitadas, sin la exigencia de cotizaciones previas. La Recomendación del Consejo contribuyó a fomentar la reflexión y el debate entre los Estados miembros, incorporándose sus principios en la base de los sistemas nacionales<sup>96</sup>.

La necesidad de combinar un apoyo a la renta adecuado con el vínculo al mercado de trabajo (como la disponibilidad activa para el trabajo o la formación profesional para obtener un empleo), se estableció en la Recomendación de la Comisión de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral<sup>97</sup>. En ello influyó la Estrategia Europea de Empleo cuyos objetivos eran reforzar la inclusión social, fomentar la integración profesional de las personas desfavorecidas y combatir la pobreza. También había surgido el «método abierto de coordinación» como nuevo instrumento estratégico en materia de protección social e inclusión social<sup>98</sup>.

Una vez más, y en el marco de la Estrategia 2020 –adoptada en 2010– para que Europa saliera reforzada de la crisis, se indica que los objetivos están interrelacionados, ya que «un mejor nivel educativo ayuda a encontrar trabajo y los avances en el aumento de la tasa de empleo ayudan a reducir la pobreza». Una de las metas de la estrategia fue la reducción del número de europeos que vivían por debajo del umbral de pobreza nacional en un 25 por cien y sacar a más de 20 millones de personas de la pobreza<sup>99</sup>. A tal efecto, la Comisión puso en marcha ese mismo año la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social, que acoge el concepto de la dimensión múltiple de la pobreza y la exclusión, y la necesidad de abordarla a lo largo del ciclo de vida<sup>100</sup>.

El papel de la renta mínima en la lucha contra la pobreza y la promoción de una sociedad integradora en Europa, se planteó en la Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2010, en el marco del Año europeo de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Y es que, ante el incremento del número de personas en riesgo de pobreza de Europa por la crisis de 2008, se-

---

<sup>96</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la aplicación de la Recomendación 92/441/CEE, de 24 de junio de 1992, sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social*, COM (1998) 774 final, Bruselas, 25.01.1999, p. 2.

<sup>97</sup> DOUE L 307, 18.11.2008.

<sup>98</sup> *Ibidem*, considerando 3.

<sup>99</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión EUROPA 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020 final, Bruselas, 3.3.2010, p. 13.

<sup>100</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones: La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial SEC (2010) 1564 final*, COM (2010) 758 final, Bruselas, 16.12.2010.

ñaló que la función de los sistemas de protección era asegurar el nivel de cohesión social y amortiguar las repercusiones sociales de la crisis económica, por medio de una renta mínima garantizada para todos a escala nacional, que evitara la pobreza (de paso que reforzaba la demanda y el consumo en el mercado interior), mejorase el nivel de capacitación y formación de las personas excluidas del mercado laboral, y permitiese una vida digna. Por tanto, su objetivo «no es la mera asistencia, sino acompañar a los beneficiarios en su paso desde situaciones de exclusión social a la vida activa». Para el establecimiento de su importe, debía tenerse en cuenta el número de personas a cargo, en particular para romper el círculo vicioso de la pobreza infantil. También llamó la atención sobre el creciente número de pobres con trabajo y sobre la necesidad de abordar este nuevo desafío <sup>101</sup>.

El Pilar Europeo de Derechos Sociales, adoptado en la Cumbre social de Goteburgo en favor del empleo justo y el crecimiento, abordó la necesidad de una renta mínima y el acceso a bienes y servicios de capacitación. Así, en el caso de las personas que podían trabajar, las prestaciones debían combinarse con incentivos de (re)integración en el mercado laboral (núm. 14) <sup>102</sup>. Previamente, la Resolución del Parlamento Europeo de 24 de octubre de 2017, había emplazado a los Estados miembros a introducir iniciativas adecuadas en materia de renta mínima (acompañados de medidas para favorecer la reincorporación al mercado de trabajo), poniendo de relieve su función como herramienta para luchar contra la pobreza. Asimismo, el Parlamento advertía la necesidad de abordar los problemas de adecuación, cobertura y percepción de que adolecen tales rentas, por lo que instaba a los Estados miembros (que en su mayor parte disponían de regímenes nacionales de rentas mínimas) a prever la introducción de regímenes de renta mínima garantizada. En este sentido, retomaba la propuesta de una directiva marco sobre una renta mínima adecuada en la Unión Europea, que estableciera normas e indicadores comunes, y completara el método abierto de coordinación en materia de política social <sup>103</sup>. La cuestión de una directiva marco jurídicamente vinculante sobre renta mínima decente,

<sup>101</sup> PARLAMENTO EUROPEO: Resolución, de 20 de octubre de 2010, sobre el papel de la renta mínima en la lucha contra la pobreza y la promoción de una sociedad integradora en Europa [2010/2039 (INI)]. En el caso de las personas con empleo, y el incremento de la pobreza, vid. la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea {SEC (2020) 362 final} - {SWD (2020) 245 final} - {SWD (2020) 246 final}, COM (2020) 682 final, Bruselas, 28.10.2020.

<sup>102</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Anexos del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales*, {SWD (2021) 46 final}, COM (2021) 102 final, Bruselas, 4.3.2021, p. 5.

<sup>103</sup> PARLAMENTO EUROPEO: Resolución, de 24 de octubre de 2017, sobre las políticas encaminadas a garantizar la renta mínima como instrumento para luchar contra la pobreza [2016/2270(INI)], núms. 1, 4 16, 21. El documento también pone el acento en la valorización del trabajo y los derechos laborales para el fomento de unas sociedades inclusivas y sin pobreza (núm. 2). La propuesta de directiva europea se

propuesta desde distintos sectores, carece de unanimidad en cuanto al posible fundamento jurídico de una legislación europea al respecto. Por ello, frente a quienes abogan por considerar que dicho fundamento reside en el artículo 153, apartado 1 (letras c y h), del TFUE, el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 2019 recomienda adoptar un enfoque pragmático, de voluntad política, y establecer un marco europeo vinculante que apoye y oriente el desarrollo de sistemas de renta mínima decente en los Estados miembros y su financiación<sup>104</sup>. En el contexto de la crisis del COVID-19 se ha vuelto a plantear con fuerza esta idea, e incluso se ha ido más allá al registrarse una iniciativa ciudadana denominada «Implantación de una renta básica ciudadana incondicional (RBI) en toda la UE» en mayo de 2020<sup>105</sup>.

En marzo de 2021, la Comisión Europea publicó el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales que, con objeto de lograr una Europa social fuerte para la recuperación y unas transiciones justas, persigue alcanzar «un modelo de crecimiento sostenible e integrador que ofrezca lo mejor tanto a las personas como al planeta»<sup>106</sup>. De esta forma, se propone fomentar la inclusión social y luchar contra la pobreza como valores fundamentales del modo de vida europeo. La pandemia ha agravado las actuales desigualdades, dejando al descubierto posibles brechas en la adecuación y la cobertura de la protección social. Por ello, y con objeto de reducir el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en al menos quince millones en 2030, resulta necesario adoptar un enfoque integrado para afrontar las necesidades de las personas en todas las fases de la vida. Concretamente, se requiere invertir en la infancia para romper los ciclos intergeneracionales de las desventajas<sup>107</sup>. Asimismo, resultan esenciales unos regímenes de renta mínima para garantizar que nadie se quede atrás. El Plan reconoce que todos los Estados miembros cuentan con regímenes de renta mínima, pero estos varían en cuanto a su cobertura, adecuación, y articulación con las medidas de activación del mercado laboral y los servicios sociales. A juicio de la Comisión, deberían de modernizarse los criterios de admisibilidad y los niveles de prestaciones. Por

---

planteó en el Dictamen (de iniciativa) del Comité Económico y Social Europeo sobre la renta mínima e indicadores de pobreza (494º Pleno del CESE), de 10.12.2013 (núm. 5.6).

<sup>104</sup> COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO: Dictamen «Por una Directiva marco europea sobre la renta mínima» (541º Pleno del CESE, 20.2.2019-21.2.2019), DOCE C 190, 5.6.2019, núms. 1.7, 3.

<sup>105</sup> COMISIÓN EUROPEA: Decisión de ejecución (UE) 2020/674 de 15 de mayo de 2020 sobre la propuesta de iniciativa ciudadana europea denominada «Implantación de una renta básica incondicional (RBI) en toda la UE» [notificada con el número C (2020) 3190], L 158, 20.5.2020.

<sup>106</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales*, {SWD (2021) 46 final}, COM (2021) 102 final, Bruselas, 4.3.2021, p. 3.

<sup>107</sup> *Ibidem*, p. 24.

ello, y para apoyar y complementar de forma eficaz las políticas de los Estados miembros, propondrá una Recomendación del Consejo sobre renta mínima en 2022<sup>108</sup>.

Una protección eficaz de la renta mínima conlleva la aplicación de una serie de principios esenciales, integrados en la Recomendación 92/441 del Consejo, en la Recomendación de la Comisión de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral, y en la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) de la OIT. Los principios señalados son los siguientes: Acceso (los individuos necesitados deben tener acceso a prestaciones bajo condiciones no discriminatorias, sobre la base del principio de universalidad); Adecuación (las necesidades básicas deben quedar cubiertas para poder llevar una vida digna, teniendo en cuenta el nivel de vida y de precios o los umbrales de pobreza a escala nacional, con la debida atención a la composición de los hogares y a las necesidades individuales específicas); Aspectos de capacitación (conforme al principio de inclusión activa, se deben proporcionar incentivos para el trabajo y políticas activas del mercado de trabajo para quienes puedan trabajar, además de una amplia gama de servicios sociales)<sup>109</sup>. A continuación, se analiza uno de los modelos más significativos de los Estados miembros.

## 2. El modelo paradigmático francés y el debate sobre su reforma

La *revenu de solidarité active* (RSA), la *allocation aux adultes handicapés* (AAH), la *allocation spécifique de solidarité* (ASS) y la *allocation spécifique aux personnes âgées* (Aspa) son las garantías de ingreso mínimo para una persona o su familia, de carácter no contributivo, por lo que se someten a prueba de recursos<sup>110</sup>. Nos centraremos en la RSA, que fue puesta como modelo de piso de protección social en Europa por el informe Bachelet, al combinar incentivos al trabajo con la protección para los desempleados y los traba-

---

<sup>108</sup> *Ibidem*, pp. 25-26. Las rentas mínimas se recogen en los principios del Pilar Europeo, proclamados en 2017 en la cumbre de Gotemburgo. El principio 14 señala 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» (COMISIÓN EUROPEA: *Anexos del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales...*, *op. cit.*, pp. 4-5).

<sup>109</sup> CONSEJO DE LA UE: *Conclusiones relativas al refuerzo de la protección de la renta mínima para luchar contra la pobreza y la exclusión social durante la pandemia de COVID-19 y posteriormente*, Bruselas, 9.10.2020, núm. 9.

<sup>110</sup> <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1247> (último acceso: 1.5.2021).

jadores pobres<sup>111</sup>. La RSA refleja el derecho fundamental a tener recursos suficientes para vivir de acuerdo con la dignidad humana, como recoge el preámbulo de la Constitución francesa de 1946 y el Consejo de Europa<sup>112</sup>.

Desde el año 2009, la RSA reemplazó al *revenu minimum d'insertion* (RMI) y a la *l'allocation pour parent isolé* (API) y brinda un nivel mínimo de ingresos (que varía según la composición del hogar) a las personas sin recursos o con escasos recursos. La RSA se dirige, previo cumplimiento de determinados requisitos, a personas de 25 años o más y a personas de 18 a 24 años si son padres solteros o justifican una cierta duración en el empleo (desde 2010, mediante la *RSA jeunes actifs*, que requiere haber trabajado 3.214 horas en los tres años previos a la solicitud). Hasta el 1 de enero de 2016, desempeñó un doble papel de mínimo social (*RSA socle*) y de ingresos adicionales para los trabajadores pobres (*RSA activité*)<sup>113</sup>. Sin embargo, este último y la *prime pour l'emploi* (PPE), fueron sustituidos por la *prime d'activité* mediante la Ley de 17 de agosto de 2015<sup>114</sup>.

Si el beneficiario (o su cónyuge) está desempleado o si sus ingresos laborales en los últimos tres meses son inferiores a 500 euros al mes de media, debe incorporarse a un proceso de integración profesional o social a cambio de la ayuda. Este acompañamiento permite establecer un proyecto personalizado de acceso al empleo (PPAE) por el Pôle Emploi, o un contrat d'engagement réciproque (CER). La suma a la que tiene derecho una persona soltera sin hijos es 564,78 euros, y 847,17 para una pareja sin hijos. En el caso de una familia monoparental con un hijo, la cantidad asciende a 966,99 euros (abril de 2020)<sup>115</sup>. Si bien los beneficiarios deben declarar los recursos cada tres meses, la Orden núm. 2020-1553 de 9 de diciembre permitió prolongar las ayudas hasta el 30 de abril de 2021, sin necesidad de revisar su derecho<sup>116</sup>. El número de perceptores de la RSA aumentó drásticamente desde el inicio de la

---

<sup>111</sup> OIT: *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva...*, op. cit., p. 17. En este informe participó Martin Hirsch, que desempeñó el cargo de alto Comisionado para la Solidaridad activa contra la Pobreza y por los jóvenes de Francia (2007-2010) y fue responsable del diseño y la implementación de la RSA (*Ibidem*, p. 115).

<sup>112</sup> <https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/lutte-contre-l-exclusion/droits-et-aides/le-revenu-de-solidarite-active-rsa/> (último acceso: 1.5.2021). Para un estudio de la documentación del Consejo de Europa sobre rentas mínimas y pobreza, vid. BAVIERA PUIG, I.: «Aspectos socioeconómicos y buenas prácticas»..., op. cit., pp. 180-192.

<sup>113</sup> CABANNES, P-Y, RICHEL-MASTAIN, L.: *Minima sociaux et prestations sociales: Ménages aux revenus modestes et redistribution*. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), 2020, pp. 180-315. La RSA se estableció por Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

<sup>114</sup> CABANNES, P-Y, RICHEL-MASTAIN, L.: *Minima sociaux et prestations sociales...*, op. cit., pp. 179, 313.

<sup>115</sup> *Ibidem*, pp. 179-180.

<sup>116</sup> <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F15553> (último acceso: 1.5.2021).

crisis sanitaria, alcanzado los 2,1 millones en octubre de 2020, lo que supone un incremento del 8,5 por cien respecto a octubre de 2019<sup>117</sup>.

Estas y otras medidas extraordinarias se implementaron para las personas que se vieron particularmente afectadas por la crisis. En efecto, en el marco de la Estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza de 2018, se llevó a cabo una consulta pública (junio 2019-febrero 2020) sobre la puesta en marcha de una «revenu universel d'activité» (RUA), pero este proceso quedó en suspenso por la crisis sanitaria<sup>118</sup>. De acuerdo con el compromiso 4.º de la Estrategia, esta nueva prestación se dirige a reemplazar el caos del sistema de mínimos sociales (simplificándolo y haciéndolo más equitativo y accesible), lo que constituirá en última instancia una nueva red de seguridad social. Además, la Estrategia incide en que el estado en el que se encuentran los beneficiarios sociales no fomenta la reanudación de la actividad. Casi la mitad de los beneficiarios de RSA lo han estado durante al menos cuatro años, y la complejidad normativa no les permite saber si la reanudación de un trabajo realmente mejorará su situación financiera. Por ello, el objetivo es que cada euro devengado por el trabajo suponga un aumento de la renta disponible, convirtiéndose en un incentivo para la actividad. De este modo, el trabajo volverá a estar en el centro de las prioridades del sistema social<sup>119</sup>.

La Comisión Nacional Consultiva de los Derechos del Hombre abordó la cuestión de la RUA y emitió un dictamen el 23 de junio de 2020 (por 35 votos a favor y 4 abstenciones)<sup>120</sup>. Este advierte de la urgencia de garantizar el derecho a la vida con dignidad, mientras la crisis sanitaria agrava la pobreza que impera en Francia. Si bien la RUA parece estar ubicada en la periferia de su campo de acción, considera que la intervención del Estado en la lucha contra las desigualdades y la pobreza es un componente esencial de los derechos humanos, como puso de relieve en su Dictamen sobre el enfoque de derechos humanos del 3 de julio de 2018<sup>121</sup>. Ya entonces señaló que los Objetivos de

<sup>117</sup> DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES ÉTUDES, DE L'ÉVALUATION ET DES STATISTIQUES (DREES): «Plus de 2 millions d'allocataires du RSA fin octobre 2020», *Études & Résultats*, núm. 1175, 2020, p. 1.

<sup>118</sup> MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ: *Mise en oeuvre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté: Bilan d'étape*, Octubre 2020, p. 31.

<sup>119</sup> Compromiso núm. 4: Por unos derechos sociales más accesibles, más equitativos y más estimulantes para la actividad. En: <https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/lutte-contre-l-exclusion/lutte-pauvrete-gouv-fr/les-5-engagements-de-la-strategie-pauvrete/article/engagement-no-4-vers-des-droits-sociaux-plus-accessibles-plus-equitables-et> (último acceso: 1.5.2021).

<sup>120</sup> COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME: «Avis sur la création du revenu universel d'activité (RUA)», Assemblée plénière du 23 juin 2020, *Journal Officiel de la République Française*, núm. 0159, de 28.6.2020.

<sup>121</sup> COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME: «Avis pour une approche fondée sur les droits de l'homme», Assemblée plénière du 3 juillet 2018 – Adoption à l'unanimité, *Journal Officiel de la République Française*, núm. 0161, de 14.7.2018. En este dictamen fue entrevistado Olivier De Schutter, profesor de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica) y del Instituto de Estudios Políticos

Desarrollo Sostenible (ODS 2015-2030) habían dejado espacio a los Derechos Humanos en el campo del desarrollo. Este enfoque (que iba más allá de su marco original, dando lugar a una redefinición parcial de sus contornos) suponía una respuesta a los fracasos del desarrollo de la década de los ochenta, que se había centrado más en la reducción de la pobreza técnica que en la mejora de los derechos y libertades de las poblaciones marginadas <sup>122</sup>.

El dictamen de la Comisión no se opone al plan del gobierno de simplificar el sistema de asistencia social (compromiso 4.º de la Estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza), pero aboga por una reforma más ambiciosa dentro de una política integral de lucha contra la pobreza. En particular, apoya que el ingreso mínimo que permita garantizar una vida digna (lo que requiere un aumento de las ayudas) sea verdaderamente universal, incondicional y sin contraprestación <sup>123</sup>. La precaria situación del mercado laboral constituye una barrera para volver al trabajo a los beneficiarios de la RSA. El hecho de estar condicionado a un deber o contraprestación no permite salir de la pobreza y, por lo tanto, no es rentable (además de los gastos en los que se incurre) <sup>124</sup>. Otro obstáculo para acceder a las medidas sociales son las condiciones, como el nivel de ingresos, el trabajo, la posible minusvalía, la composición de la familia y los controles y verificación periódica de datos, lo que da lugar a un complejo sistema de administración <sup>125</sup>. Además, no se puede hablar de renta universal si no es accesible a los extranjeros, como en el caso de los solicitantes de asilo (que tienen prohibido trabajar durante los seis meses siguientes a la presentación de su solicitud y deben vivir con una mínima ayuda económica) <sup>126</sup>. Por otro lado, una de las disposiciones planteadas que ha ganado consenso es que la RUA sea accesible, sujeta a verificación de recursos, para los jóvenes de 18 a 24 años <sup>127</sup>. Otra

---

(Science-Po) de París, nombrado Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos por el Consejo de Derechos Humanos, en marzo de 2020 (<https://www.ohchr.org/SP/Issues/poverty/Pages/OlivierDeSchutter.aspx>, último acceso: 1.5.2021).

<sup>122</sup> COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME: «Avis pour une approche fondée sur les droits de l'homme»..., *op. cit.*, núms. 1, 3-4.

<sup>123</sup> COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME: «Avis sur la création du revenu universel d'activité (RUA)»..., *op. cit.*, núms. 5, 10-11, 14, 27. La simplificación del sistema, anunciada por el gobierno francés, ya fue recogido en 2018 por la OIT con respecto a la renta básica universal. Esto es, entre las opciones para su financiación, además de incrementar los ingresos fiscales, la OIT propuso la reasignación del gasto público mediante el menor costo administrativo de la renta básica frente a los beneficios de asistencia social específicos, así como por medio de la reducción de los sistemas de protección social, lo cual exige precaución (ORTIZ, I., BEHRENDT, C., ACUÑA-ULATE, A., NGUYEN, Q-A.: «Universal Basic Income proposals in light of ILO standards...», *op. cit.*, pp. 18-19).

<sup>124</sup> COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME: «Avis sur la création du revenu universel d'activité (RUA)»..., *op. cit.*, núms. 26-27.

<sup>125</sup> *Ibidem*, núms. 23, 8.

<sup>126</sup> *Ibidem*, núm. 25.

<sup>127</sup> *Ibidem*, núm. 11. Esta opción fue apoyada por Olivier de Schutter, en una encuesta a algunos candidatos al Parlamento Europeo sobre la renta básica universal (<https://basicincome.org/news/2019/06/europe-some-european-parliament-candidates-respond-to-a-ubi-questionnaire/>, último acceso: 1.5.2021).

de las conclusiones del dictamen es que los mínimos sociales han logrado tener cabida en la protección social para compensar una serie de carencias (en vivienda, salarios, pensiones o salud), ya que la pobreza constituye un cúmulo de causas y efectos en términos monetarios, de privación de bienes, educación y cultura, entre otros<sup>128</sup>. El dictamen también lamenta que la consulta realizada sobre la RUA haya involucrado muy poco a personas en situación de pobreza<sup>129</sup>.

Por último, la delegación del gobierno francés ante la OIT y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, organizaron conjuntamente una reunión de expertos de alto nivel sobre la idea de un fondo global de protección social (22-23 de septiembre de 2020). En los debates participaron 15 agencias internacionales, diez gobiernos, la Comisión Europea, interlocutores sociales internacionales, organizaciones civiles y expertos de todos los continentes. Este foro tuvo como objetivo extraer lecciones de la dramática crisis económica y social causada por la pandemia de COVID-19, que tomó por sorpresa a muchos Estados y mostró los límites de los sistemas de transferencias económicas en situaciones de urgencia. Según la OIT, podían destruirse más de 400 millones de puestos de trabajo, con el consiguiente aumento de desigualdad y pobreza, así como de las posibles tensiones políticas entre los países y dentro de ellos. En este contexto, a juicio de la Ministra de Trabajo, Empleo e Integración del Gobierno francés, Elisabeth Borne, la protección social tiene un papel fundamental para reducir las desigualdades, fortalecer la cohesión social y proteger a los más vulnerables, además de la función estabilizadora en tiempos de crisis<sup>130</sup>.

Los tres objetivos que esta iniciativa global podría tener son los siguientes: fortalecer la movilización a favor de la universalización de los pisos de protección social y la coordinación entre los sectores involucrados, en particular las instituciones financieras internacionales; alentar la asignación de fondos adicionales que permitan invertir más en protección social a los países de bajos ingresos; y proteger a los países pobres contra el riesgo de futuras crisis, en un mundo cada vez más incierto. De acuerdo con Olivier de Schutter, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, serían necesarios 80.000 millones de dólares al año

---

<sup>128</sup> COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME: «Avis sur la création du revenu universel d'activité (RUA)»..., *op. cit.*, núm. 16.

<sup>129</sup> *Ibidem*, núm. 3.

<sup>130</sup> [https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/cp-\\_initiative\\_mondiale\\_protection\\_sociale\\_pour\\_tous.pdf](https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/cp-_initiative_mondiale_protection_sociale_pour_tous.pdf) (último acceso: 1.5.2021). Esta reunión de alto nivel fue inaugurada por Michelle Bachelet, alta comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

para garantizar que los países pobres pudieran construir pisos de protección social integrales (cantidad que solo representa la mitad del monto total de la ayuda oficial al desarrollo de los países de la OCDE, y el 0,15 por cien de la riqueza producida por los países ricos). De Schutter considera que dicha cantidad es asequible y una inversión para el desarrollo sostenible<sup>131</sup>. Este experto ya fue Relator Especial sobre el derecho a la alimentación (2008-2014) y miembro del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales entre 2015 y 2020<sup>132</sup>. Precisamente, De Schutter había presentado la idea de un fondo de reaseguro global para contribuir a la realización del derecho a una alimentación adecuada, y para proporcionar un seguro a los países pobres frente a crisis repentinas, en un informe presentado al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en septiembre de 2008, con motivo de la crisis financiera internacional<sup>133</sup>.

#### IV. UNA REFLEXIÓN FINAL

A lo largo de este estudio se ha analizado la evolución del derecho humano a la seguridad social, y a unas garantías básicas en su doble vertiente de ingresos y servicios. Si bien la Recomendación de la OIT (núm. 202) sobre pisos de protección social, ha supuesto un avance considerable en este sentido, sobre todo en los países en desarrollo (a través de transferencias en efectivo no contributivas y servicios), queda mucho por hacer. En el marco de la Unión Europea, que cuenta con unos sistemas de protección social avanzados, se debate el marco a nivel europeo que sea más adecuado para las rentas mínimas. La Comisión sostiene la necesidad de modernizar los criterios de admisibilidad y los niveles de prestaciones, por lo que ha anunciado una propuesta de Recomendación, que da margen de actuación a los Estados miembros de acuerdo con sus circunstancias particulares. Además, la Unión Europea otorga un constante apoyo al trabajo como medio de combatir la pobreza y la inserción social, en la línea de los documentos internacionales analizados.

---

<sup>131</sup> *Ibidem*.

<sup>132</sup> <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Poverty/Pages/SRExtremePovertyIndex.aspx> (último acceso: 1.5.2021).

<sup>133</sup> DE SCHUTTER, O. (SPECIAL RAPPORTEUR ON THE RIGHT TO FOOD): *Building resilience: a human rights framework for world food and nutrition security* (A/HRC/9/23), 8.9.2008, núms. 44, 54 (f); DE SCHUTTER, O. (UN SPECIAL RAPPORTEUR ON THE RIGHT TO FOOD), SEPÚLVEDA, M. (UN SPECIAL RAPPORTEUR ON EXTREME POVERTY AND HUMAN RIGHTS): «Underwriting the Poor: A Global Fund for Social Protection», *Briefing note 07*, 2012, p. 11.

La extensión de la Seguridad Social para todos, combinado con políticas activas de empleo (pues el desempleo es una de las principales causas de pobreza), ha sido muy avalado por los organismos internacionales. El nivel de las prestaciones puede incrementarse en función del desarrollo económico y de los recursos disponibles. Las distintas crisis han desarrollado las transferencias en efectivo para paliar los efectos sobre la población, con resultados positivos, pero de ahí a la propuesta de reforma radical del sistema a través de la renta básica universal e incondicional hay un salto considerable. No solo a efectos de viabilidad económica de la propuesta, sino que ya ha sido experimentado (sin resultados positivos sobre el empleo, como en Finlandia) e incluso rechazado, por una amplia mayoría en referéndum, en países como Suiza<sup>134</sup>. El hecho de que una renta básica perviva en Alaska se debe a que los recursos disponibles se destinan a retener y ampliar la población. También es dudoso que un beneficio uniforme pueda cubrir plenamente las necesidades de las personas a lo largo del ciclo de su vida (maternidad, enfermedad, desempleo...) según lo establecido en el Convenio 102 de la OIT y en otras normas.

Ciertamente la automatización y la digitalización harán desaparecer más puestos de trabajo, pero hay distintas posibilidades de garantizar la seguridad del ingreso, y es a través del empleo (además de los subsidios necesarios en cada caso). Las consecuencias pueden ser muy positivas si se vive la justicia social, esto es, si se trata de un trabajo decente y con derecho a un sistema de seguridad social con garantías. La pandemia ha demostrado la necesidad de entrar en relación con los demás, no solo virtualmente (como en el teletrabajo), sino de una manera real, en aras de mejorar la sociedad, lo que supone un medio eficaz de inserción social. Otra de las lecciones de la pandemia ha sido reconocer que lo que verdaderamente importa es cada persona. Por ello, me parece acertada la crítica del dictamen de la Comisión Nacional Consultiva de los Derechos del Hombre, que lamenta que la consulta realizada sobre la RUA haya involucrado muy poco a personas en situación de pobreza. De este modo, han sido ya excluidos del programa de desarrollo, por lo que una aproximación a la pobreza en abstracto constituye una perspectiva incompleta. En definitiva, se precisa fortalecer los vínculos sociales que ayuden a salir de los distintos tipos de aislamiento (que han demostrado ser causa de pobreza y exclusión), y así poder colaborar eficazmente en el progreso de la sociedad.

---

<sup>134</sup> Pese a la campaña de que no resultaría una especie de «money for nothing» (<https://www.bbc.com/news/world-europe-36454060>, último acceso: 1.5.2021).

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMO, L., CECCHINI, S., MORALES, B.: *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: Aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, CEPAL-Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, Santiago, 2019.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS: *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, aprobada por la Asamblea General el 25.9.2015, (A/Res/70/1), 21.10.2015.
- *Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*, A/HRC/35/26, 22.3.2017.
- BAVIERA PUIG, I.: «Aspectos socioeconómicos y buenas prácticas», en SEMPERE NAVARRO, A. V., GARCÍA GIL, M. B.: *Ingreso mínimo vital*, Pamplona, 2021.
- CABANNES, P-Y, RICHEL-MASTAIN, L.: *Minima sociaux et prestations sociales: Ménages aux revenus modestes et redistribution*, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), 2020.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la aplicación de la Recomendación 92/441/CEE, de 24 de junio de 1992, sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social*, COM (1998) 774 final, Bruselas, 25.01.1999.
- COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión EUROPA 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020 final, Bruselas, 3.3.2010.
- *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones: La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial SEC (2010) 1564 final*, COM (2010) 758 final, Bruselas, 16.12.2010.
- Decisión de ejecución (UE) 2020/674 de 15 de mayo de 2020 sobre la propuesta de iniciativa ciudadana europea denominada «Implantación de una renta básica incondicional (RBI) en toda la UE» [notificada con el número C (2020) 3190], L 158, 20.5.2020.
- *Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales* {SWD (2021) 46 final}, COM (2021) 102 final, Bruselas, 4.3.2021.
- *Anexos del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales*, {SWD (2021) 46 final}, COM (2021) 102 final, Bruselas, 4.3.2021.
- COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME: «Avis pour une approche fondée sur les droits de l'homme», Assemblée plénière du 3 juillet 2018 – Adoption à l'unanimité, *Journal Officiel de la République Française*, núm. 0161, de 14.7.2018.

- «Avis sur la création du revenu universel d'activité (RUA)», Assemblée plénière du 23 juin 2020, *Journal Officiel de la République Française*, núm. 0159, de 28.6.2020.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO: Dictamen (de iniciativa) sobre la renta mínima e indicadores de pobreza (494° Pleno del CESE), 10.12.2013.
- Dictamen «Por una Directiva marco europea sobre la renta mínima» (541° Pleno del CESE, 20.2.2019-21.2.2019), *DOCE C 190*, 5.6.2019.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE NACIONES UNIDAS: *Observación General n.º 191: El derecho a la seguridad social (artículo 9)*, aprobada el 23.11.2007, E/C.12/GC/19, 4.2.2008.
- CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS: *Informe del Experto independiente encargado de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Arjun Sengupta: Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, A/HRC/7/15*, 28.2.2008.
- *Proyecto final de los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, presentado por la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/21/39*, 18.7.2012.
- *Resolución 44/13: Extrema pobreza y derechos humanos, A/HRC/44/L.19*, 14.7.2020.
- CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Informe VI de Seguridad Social: temas, retos y perspectivas*, 89.ª reunión, Ginebra, 2001.
- *Memoria del director general: Superar la pobreza mediante el trabajo*, 91.ª reunión, Ginebra, 2003.
- *Informe VI: Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*, 100.ª reunión, Ginebra, 2011.
- CONSEJO DE LA UE: *Conclusiones relativas al refuerzo de la protección de la renta mínima para luchar contra la pobreza y la exclusión social durante la pandemia de COVID-19 y posteriormente*, Bruselas, 9.10.2020.
- DE SCHUTTER: *Building resilience: a human rights framework for world food and nutrition security (A/HRC/9/23)*, 8.9.2008.
- *Looking back to look ahead: A rights-based approach to social protection in the post-COVID-19 economic recovery*, 11.9.2020.
- *Statement by Professor Olivier De Schutter, United Nations Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, on his visit to the European Union (25 November 2020 to 29 January 2021)*, Brussels, 29.1.2021.
- DE SCHUTTER, O. (UN SPECIAL RAPPORTEUR ON THE RIGHT TO FOOD), SEPÚLVEDA, M. (UN SPECIAL RAPPORTEUR ON EXTREME POVERTY AND HUMAN RIGHTS), «Underwriting the Poor: A Global Fund for Social Protection», *Briefing note 07*, 2012.

■ EL INGRESO MÍNIMO VITAL. UNA PERSPECTIVA GLOBAL...

- DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES ÉTUDES, DE L'ÉVALUATION ET DES STATISTIQUES (DREES): «Plus de 2 millions d'allocataires du RSA fin octobre 2020», *Études & Résultats*, núm. 1175, 2020.
- EGGER, D., HAUSHOFER, J., MIGUEL, E., NIEHAUS, P., WALKER, M.: «General equilibrium effects of cash transfers: experimental evidence from Kenya», *NBER Working Paper*, núm. 26600, 2019.
- FRUTTERO, A., RIBEIRO LEICHSENRING, A., PAIVA, L. H.: «Social Programs and Formal Employment: Evidence from the Brazilian Bolsa Família Program», *IMF Working Papers*, 2020.
- GENTILINI, U., GROSH, M., RIGOLINI, J., YEMTSOV, R.: «Exploring universal basic income: A guide to navigating concepts, evidence, and practices», *World Bank Group*, 2020.
- GRAY MOLINA, G., ORTIZ-JUÁREZ, E.: *Temporary basic income: protecting poor and vulnerable people in developing countries*, United Nations Development Programme, New York, 2020.
- IBARRA LARRA, A.: GONZALO MARTNER, F.: *Ciclo económico y programas de compensación social: El Caso del Sistema Chile Solidario*, CEPAL-GTZ, Santiago de Chile, 2006.
- ILO: *Extending social security to all: A guide through challenges and options*, Geneva, 2010.
- *Building social protection systems: International standards and human rights instruments*, 2.<sup>a</sup> ed., Geneva, 2019.
- *Towards solid social protection floors? The role of non-contributory provision during the COVID-19 crisis and beyond*, Geneva, 2021.
- INICIATIVA BRASILEÑA DE APRENDIZAJE POR UN MUNDO SIN POBREZA (World Without Poverty): *Registro Único para Programas Sociales del Gobierno Federal*, 2015.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND: *World Economic Outlook: Managing divergent recoveries*, Washington, abril 2021.
- KANGAS, O.: *Ideasta kokeiluun? – Esiselvitys perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehdoista*, 2016.
- KANGAS, O., JAUHAINEN, S., SIMANAINEN, M., YLIKÄNNÖ, M. (eds.): *The Basic Income Experiment 2017–2018 in Finland. Preliminary results*, Ministry of Social Affairs and Health, Helsinki, 2019.
- KANGAS, O. – EUROPEAN SOCIAL POLICY NETWORK: «First results from the Finnish basic income experiment», *ESPN Flash Report 2019/17*.
- KENNEDY, A.: «La lucha contra la pobreza, la exclusión social y la discriminación», *Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, 2020.
- MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ: *Mise en oeuvre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté: Bilan d'étape*, octobre 2020.

- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (OHCHR): *Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza*, HR/PUB/06/12, 2006.
- OIT-COMISIÓN MUNDIAL SOBRE LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA GLOBALIZACIÓN: *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, Ginebra, 2004.
- OIT: *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 97.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 10.6.2008.
- *Extensión de la seguridad social a todos: Una revisión de los desafíos, de la práctica actual y de las opciones estratégicas. Proyecto para discusión. Reunión tripartita de expertos sobre las estrategias de ampliación de la cobertura de la seguridad social*, Ginebra, 2009.
  - *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 98.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 19.6.2009.
  - *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva: Informe del Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet Convocado por la OIT con la colaboración de la OMS*, Ginebra, 2011.
  - *Informe IV (1): Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa*, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 101.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 2011.
  - *Seguridad Social para Todos: La Recomendación sobre los pisos de protección social de la OIT (nota informativa)*, junio 2012.
  - *La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas apoyando la transición hacia la formalidad*, (Apartado 8: «Ampliación de la protección social»), Ginebra, 2013.
  - *Informe mundial sobre la protección social: La protección social universal para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible (2017-2019)*, Ginebra, 2017.
- ORTIZ, I., SCHMITT, V., DE, L. (Eds.): *Social Protection Floors. Volume 3: Governance and Financing*, ILO, Geneva, 2016.
- ORTIZ, I., BEHRENDT, C., ACUÑA-ULATE, A., NGUYEN, Q-A.: «Universal Basic Income proposals in light of ILO standards: Key issues and global costing», *Extension of social security (ESS)- Working Paper No. 62*, ILO, Geneva, 2018.
- PARLAMENTO EUROPEO: Resolución, de 20 de octubre de 2010, sobre el papel de la renta mínima en la lucha contra la pobreza y la promoción de una sociedad integradora en Europa [2010/2039 (INI)].
- Resolución, de 24 de octubre de 2017, sobre las políticas encaminadas a garantizar la renta mínima como instrumento para luchar contra la pobreza [2016/2270(INI)].
- ROBLES FARIÁS, C.: *El sistema de protección social de Chile: Una mirada desde la igualdad*, CEPAL-ASDI, Santiago de Chile, 2011.
- *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Chile*, CEPAL, Santiago de Chile, 2013.

■ EL INGRESO MÍNIMO VITAL. UNA PERSPECTIVA GLOBAL...

UN-COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS: *Substantive issues arising in the implementation of the International covenant on economic, social, and cultural rights: poverty and the International covenant on economic, social and cultural rights*, A/CONF.191/BP/7, 13.5.2001.

VERLAAT, T., DE KRUIJK, M.: «Experimento con ayudas a la renta en los Países Bajos: Utrecht», *Barcelona Societat: Revista de investigación y análisis social*, núm. 23, 2019.

VERLAAT, T., DE KRUIJK, M., ROSENKRANZ, S., GROOT, L., SANDERS, M.: *Study What Works (Weten wat werkt)*, Utrecht, 2020.

CAPÍTULO IV

**MECANISMOS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA  
Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA PREEXISTENTES  
Y EN SU MAYORÍA COEXISTENTES AL IMV <sup>1</sup>**

M.<sup>a</sup> BELÉN FERNÁNDEZ COLLADOS  
Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad de Murcia

SUMARIO: I. *La difícil delimitación del mapa de protección asistencial por desempleo.*–II. *El subsidio por desempleo.*–III. *La renta activa de inserción.*–IV. *Los subsidios extraordinarios por desempleo. 1. El programa temporal de protección por desempleo e inserción (PRODI). 2. El programa temporal de recualificación profesional de las personas que agoten la prestación contributiva y/o el subsidio asistencial de desempleo (PREPARA). 3. El programa de activación para el empleo (PAE). 4. El subsidio extraordinario por desempleo (SED).*–V. *Reflexiones finales y propuestas de mejora.*–VI. *Bibliografía.*

I. LA DIFÍCIL DELIMITACIÓN DEL MAPA DE PROTECCIÓN ASISTENCIAL POR DESEMPLEO

La tasa de pobreza y exclusión social en España es la séptima más alta de los países miembros de la Unión Europea, situándose un 4,2% por encima de

---

<sup>1</sup> Este trabajo se enmarca en el Proyecto PID2019-104630RB-I00, sobre «El futuro del sistema español de protección social (VI): Soluciones jurídicas a los actuales retos demográficos», financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, e incluido en la Convocatoria 2019 de Proyectos de I+D+i - RTI Tipo B.

la media<sup>2</sup>. Pobreza y desempleo están estrechamente relacionadas por lo que, hasta la incorporación en el sistema español del ingreso mínimo vital (IMV), junto a las rentas mínimas de inserción autonómicas, la protección por desempleo asistencial, en sus distintas modalidades, ha sido una de las principales fórmulas de protección contra la pobreza y la exclusión social<sup>3</sup>. Y ello porque a través de la misma, no se pretende otra cosa que paliar, con la concesión de una renta de subsistencia temporal y, en su caso, de acciones destinadas a la reinserción laboral, una situación de necesidad que, derivada de la materialización de la contingencia de desempleo, puede provocar una situación de pobreza generada por la exclusión del mercado de trabajo de forma indefinida<sup>4</sup>.

En España, la protección contra la pobreza en general y contra el desempleo en particular, se ha ido articulando desde un sistema originariamente contributivo, que ha ido evolucionando conforme a las necesidades sociales que se han planteado en momentos de crisis económica y social básicamente a través de la legislación de urgencia.

Sin una estructura básica de origen y en un ámbito en el que se combinan competencias estatales sobre legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, con competencias en materia de asistencia social asumidas por las CC. AA.<sup>5</sup>, y sobre todo, sin un claro deslinde entre protección contributiva y asistencial y entre técnicas de protección pasiva y activa, es ciertamente difícil delimitar o más bien «etiquetar» o clasificar conforme a los modelos teóricos de protección social, el mapa de protección contra la pobreza español.

El Título III del 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 (LGSS) regula la protección por desempleo, diferenciando entre un nivel contributivo (Capítulo II, arts. 266-273) y un nivel asistencial (Capítulo III, arts. 274-280), desarrollados por el Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, por el que se

---

<sup>2</sup> Un interesante estudio cuantitativo sobre los índices de pobreza laboral y desempleo en España en la última década puede verse en HERRERA BALLESTEROS, J.: «Pobreza laboral y desempleo en España 2009-2019», *Trabajo: Revista iberoamericana de relaciones laborales*, núm. 38 (2020), p. 37.

<sup>3</sup> GARCÍA ROMERO, M. B.: «La protección social española frente a situaciones de exclusión social: deficiencias y propuestas de mejora», *Documentación Laboral*, núm. 104 (2015), pp. 49-71, analiza con excelencia el efecto protector de las pensiones frente a la pobreza, refiriéndose a las pensiones de nivel no contributivo, los complementos a mínimos de pensiones, las pensiones no contributivas de jubilación e incapacidad permanente y la protección familiar no contributiva, así como a la protección por desempleo.

<sup>4</sup> LOZANO LARES, F. Y ORDÓÑEZ CASADO I.: «La renta básica universal: elementos para su conceptualización y distinción de otras figuras», *Trabajo: Revista iberoamericana de relaciones laborales*, núm. 38 (2020), p. 167.

<sup>5</sup> Cfr. MONEREO PÉREZ, J. L.: «Competencias autonómicas en asistencia social y servicios sociales», *Temas Laborales*, Vol. I. núm. 100 (2009), pp. 295-328.

desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo (RD 625/1985). El nivel asistencial de protección por desempleo: el subsidio por desempleo, es el punto de partida del complicado mapa nacional de protección contra la pobreza puesto que, como se verá a lo largo de estas líneas, el resto de mecanismos contra el desempleo tienen un carácter subsidiario del mismo.

Consecuencia de una política de contención del gasto en el nivel contributivo, tanto el efecto expulsión del nivel contributivo, derivado del endurecimiento de los requisitos de acceso, como la limitación temporal del subsidio por desempleo, han acarreado la búsqueda de otras vías de protección, desarrollándose una técnica protectora que alarga y/o amplía la cobertura de quienes quedan fuera del nivel contributivo o han agotado la prestación, reinventándose una especie de subnivel asistencial<sup>6</sup> como el recurso a la renta activa de inserción a nivel nacional y a los subsidios extraordinarios por desempleo, que junto a las rentas mínimas autonómicas y al IMV conforman el actual núcleo esencial del sistema de protección contra la pobreza y la exclusión social.

Así pues, los mecanismos estatales de lucha contra la pobreza y la exclusión social preexistentes y coexistentes al IMV, sin perjuicio del efecto protector que también desarrollan en su caso las pensiones<sup>7</sup>, son básicamente cuatro: el subsidio por desempleo, la renta activa de inserción y el subsidio extraordinario por desempleo. Todos ellos, como se verá en los siguientes epígrafes, conforman un sistema subsidiario y temporal con el que extender la limitada protección de la prestación y el subsidio por desempleo y a su vez propiciar e incentivar la inserción en el mercado de trabajo, sin separar políticas pasivas y activas de empleo<sup>8</sup>. De tal manera que el subsidio por desempleo está notoriamente ligado al nivel contributivo de protección por desempleo al que suple o complementa; tras su agotamiento le sigue la renta activa de inserción, dirigida a determinados colectivos más vulnerables; y una vez agotadas el resto de opciones, el último eslabón sería el subsidio extraordinario por desempleo.

Finalmente, las rentas mínimas autonómicas, a las que se les dedica otro capítulo de esta obra, son el mecanismo de lucha contra la pobreza y la exclusión social anterior a la aprobación del IMV por excelencia. Todas y cada una

---

<sup>6</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., MOLINA NAVARRETE, C., QUESADA SEGURA, R., MORENO VIDA, M. N. Y MALDONADO MOLINA, J. A.: *Manual de Seguridad Social*, 16.ª ed., Madrid, Tecnos, 2020, p. 444.

<sup>7</sup> Cfr: GARCÍA ROMERO, M. B.: «La protección social española frente a situaciones de exclusión social: deficiencias y propuestas de mejora», *op. cit.* pp. 49-71.

<sup>8</sup> Se busca con ello fomentar la transición entre el desempleo subsidiado y la actividad laboral por cuenta propia o ajena. Vid. GARCÍA ROMERO, B.: «Desempleados de larga duración: medidas de incentiva- ción del emprendimiento y del empleo», *Revista de derecho de la seguridad social, Laborum*, núm. extra 2 (especial monográfico), 2016 (ejemplar dedicado a: Medidas de Seguridad Social de fomento del empleo y su incidencia en la sostenibilidad del sistema en España e Italia), pp. 41-64.

de las CC. AA., así como las dos ciudades autonómicas, han articulado su propio sistema de rentas mínimas:

— Andalucía (Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía).

— Aragón (Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social, derogado por 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).

— Asturias (Ley 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico).

— Cantabria (Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales).

— Castilla-La Mancha (Ley 5/1995, de 23 de marzo, de Solidaridad en Castilla-La Mancha, desarrollada por el Decreto 179/2002, de 17 de diciembre).

— Castilla y León (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 renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León).

— Cataluña (Ley 14/2017, de 20 de julio, de la Renta Garantizada de Ciudadanía).

— Ceuta (Reglamento del Ingreso Mínimo de Inserción, de 30 de septiembre de 2010).

— Comunidad Valenciana (Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de Renta valenciana de Inclusión).

— Extremadura (Ley 5/2019, de 20 de febrero, de Renta Extremeña Garantizada).

— Galicia (Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de Inclusión Social de Galicia).

— Islas Baleares (Ley 5/2016, de 13 de abril y Decreto-ley 1/2021, de 25 de enero, por el que se aprueban medidas excepcionales y urgentes en el ámbito del impuesto sobre estancias turísticas en las Illes Balears para el ejercicio fiscal de 2021, del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, en materia de renta social garantizada y en otros sectores de la actividad administrativa).

— Islas Canarias (Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la prestación canaria de inserción).

— La Rioja (Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta de Ciudadanía de La Rioja).

— Madrid (Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid).

- Melilla (Reglamento Regulator de las Ayudas Económicas y Servicios para la atención de necesidades sociales de la Ciudad Autónoma de Melilla).
- Murcia (Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia).
- Navarra (Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la inclusión social y a la renta garantizada).
- País Vasco (Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social).

Estas rentas, como se estudia en otro capítulo, son compatibles con el IMV, que según su propia exposición de motivos «se configura como una prestación “suelo”».

A continuación, se van a tratar, pues, exclusivamente, los cuatro mecanismos estatales de lucha contra el desempleo y, por ende, contra la pobreza y la exclusión social preexistentes y coexistentes al IMV.

## II. EL SUBSIDIO POR DESEMPLEO

Como ya se indicó, el subsidio por desempleo marca el punto de partida del enrevesado mapa de protección por desempleo contra la pobreza y la exclusión social, dado que el acceso al resto de medidas queda condicionado a su previa percepción.

El Título III LGSS distingue entre un nivel contributivo y un nivel asistencial de protección frente al desempleo. Sin embargo, aunque su ámbito objetivo no se configura como la mera contingencia del desempleo, sino que incluye el *poverty-line* característico de los sistemas asistenciales<sup>9</sup>, ciertos requisitos de carácter prácticamente contributivo y determinados aspectos de su régimen jurídico ponen en duda su carácter puramente asistencial, situándolo más bien en una especie de nivel mixto, al tratarse de una forma de extender la cobertura contributiva a quienes la han agotado o a quienes habiendo cotizado no alcanzan el periodo de carencia mínimo requerido en el nivel contributivo<sup>10</sup>.

El ámbito subjetivo del subsidio por desempleo que, podría calificarse de «ordinario» en contraposición con el subsidio extraordinario previsto en la dispo-

---

<sup>9</sup> GARCÍA ROMERO, M. B.: «La protección social española frente a situaciones de exclusión social: deficiencias y propuestas de mejora», *op. cit.*, p. 63.

<sup>10</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., MOLINA NAVARRETE, C., QUESADA SEGURA, R., MORENO VIDA, M. N. Y MALDONADO MOLINA, J. A., *op. cit.*, p. 444.

sición adicional vigésima séptima LGSS, es tan amplio que su estudio requiere una catalogación, pudiendo reagruparse en tres modalidades de subsidios: 1) Subsidios vinculados a la prestación contributiva; 2) Subsidios para determinados colectivos con especiales dificultades de inserción; y 3) Subsidios para mayores de 52 años.

1) Subsidios vinculados a la prestación contributiva. Dirigido a personas que han agotado la prestación contributiva o sus cotizaciones son insuficientes para acceder a ella:

— Personas que habiendo agotado la prestación por desempleo tengan responsabilidades familiares.

— Personas menores de 45 años que, habiendo agotado la prestación por desempleo de al menos 360 días de duración<sup>11</sup>, carezcan de responsabilidades familiares.

— Personas que no puedan acreditar el periodo mínimo de cotización del nivel contributivo siempre que, hayan cotizado al menos tres meses y tengan responsabilidades familiares, o hayan cotizado al menos seis meses, aunque carezcan de responsabilidades familiares.

2) Subsidios para determinados colectivos con especiales dificultades de inserción:

— Emigrantes retornados de países no pertenecientes al Espacio Económico Europeo, o con los que no exista convenio sobre protección por desempleo, que acrediten haber trabajado como mínimo doce meses en los últimos seis años en dichos países desde su última salida de España, y no tengan derecho a la prestación por desempleo.

— Liberados de prisión que no tengan derecho a la prestación por desempleo, siempre que la privación de libertad haya sido por tiempo superior a seis meses<sup>12</sup>. Se entienden comprendidos en dicha situación los menores liberados de un centro de internamiento en el que hubieran sido ingresados como consecuencia de la comisión de hechos tipificados como delito, siempre que, además de haber permanecido privados de libertad por el tiempo antes indicado, en el momento de la liberación sean mayores de dieciséis años. Y también, las personas que hubiesen concluido un tratamiento de deshabituación de su drogodependencia, siempre que el mismo hubiera durado un período superior

---

<sup>11</sup> Es decir, que hayan llegado a una cotización de tres años.

<sup>12</sup> Para mayor abundamiento *vid.* DÍAZ GÓMEZ, A.: «El subsidio por desempleo para liberados de prisión», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 53 (2019).

a seis meses y hayan visto remitida su pena privativa de libertad en aplicación de lo previsto en el artículo 87 del Código Penal.

— Quienes hayan sido declarados plenamente capaces o incapacitados en el grado de incapacidad permanente parcial, como consecuencia de un expediente de revisión por mejoría de una situación de incapacidad en los grados de incapacidad permanente total, incapacidad permanente absoluta o gran invalidez.

### 3) Subsidios para trabajadores mayores de 52 años <sup>13</sup>:

— Trabajadores mayores de 52 años, que aun cuando no tengan responsabilidades familiares, hayan cotizado por desempleo al menos durante seis años a lo largo de su vida laboral y acrediten que, en el momento de la solicitud, reúnen todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a cualquier tipo de pensión contributiva de jubilación en el sistema de la Seguridad Social.

— Trabajadores que a la fecha del cumplimiento de los requisitos para acceder al subsidio por desempleo no hubieran cumplido la edad de 52 años, pero, desde dicha fecha, permanecieran inscritos ininterrumpidamente como demandantes de empleo en los servicios públicos de empleo, y que podrán solicitar el subsidio cuando cumplan los 52 años <sup>14</sup>.

En todo caso, los requisitos comunes para la percepción del subsidio por desempleo son tres:

— Inscripción como demandantes de empleo durante el plazo de un mes <sup>15</sup>, sin haber rechazado oferta de empleo adecuada ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales.

— Carencia de rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75% del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias <sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Para mayor abundamiento *vid.* BARRIOS BAUDOR, G. L.: «Capítulo V. Subsidio por desempleo para mayores de 52 años», en VV.AA.: *La protección por desempleo: cuestiones cruciales* (GARCÍA GIL, M. B. dir.), 2020, pp. 195-225.

<sup>14</sup> «A estos efectos, se entenderá cumplido el requisito de inscripción ininterrumpida cuando cada una de las posibles interrupciones haya tenido una duración inferior a noventa días, no computándose los periodos que correspondan a la realización de actividad por cuenta propia o ajena. En este último caso, el trabajador no podrá acceder al subsidio cuando el cese en el último trabajo fuera voluntario» (art. 274.4 LGSS).

<sup>15</sup> Este requisito no se exige para las personas que no puedan acreditar el periodo mínimo de cotización del nivel contributivo siempre que, hayan cotizado al menos tres meses y tengan responsabilidades familiares, o hayan cotizado al menos seis meses, aunque carezcan de responsabilidades familiares.

<sup>16</sup> A este respecto, debe tenerse presente que aunque la persona que lo solicite carezca de rentas, si tiene cónyuge y/o hijos menores de 26 años, o mayores incapacitados o menores acogidos, únicamente se entenderá cumplido el requisito de carencia de rentas cuando la suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar así constituida, incluida la persona solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75% del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de

— Suscripción del compromiso de actividad previsto en el art. 300 LGSS<sup>17</sup>.

La cuantía del subsidio por desempleo «ordinario», al igual que el «extraordinario», es del 80% del IPREM<sup>18</sup> vigente en cada momento<sup>19</sup>. Si bien, dicha cuantía podrá ser modificada por el Gobierno, previo informe al Consejo General del Servicio Público de Empleo Estatal, en función de la tasa de desempleo y las posibilidades del régimen de financiación (art. 278 LGSS). Con el subsidio por desempleo no se devengan cotizaciones a la Seguridad Social, salvo en el caso del subsidio para mayores de 52 años, supuesto en el que excepcionalmente la entidad gestora cotiza por la contingencia de jubilación (art. 280.1 LGSS).

La duración del subsidio por desempleo, que también podrá modificarse por el Gobierno, previo informe al Consejo General del Servicio Público de Empleo Estatal, en función de la tasa de desempleo y las posibilidades del régimen de financiación, depende del tipo concreto del que se trate. El art. 277 LGSS parece fijar una regla general, relativamente flexible, de una duración de 6 meses prorrogables, por periodos semestrales, con un máximo diferenciando según el tipo de subsidio, la edad, las responsabilidades familiares y los periodos de cotización previa<sup>20</sup>. El esquema es el siguiente:

— Personas desempleadas que han agotado la prestación por desempleo y tengan responsabilidades familiares:

- Mayores de 45 años que hayan agotado una prestación contributiva por desempleo de 120 días o más de duración: podrán prorrogar el subsidio hasta un máximo de 24 meses.

---

dos pagas extraordinarias. «Se considerarán como rentas o ingresos computables cualesquiera bienes, derechos o rendimientos derivados del trabajo, del capital mobiliario o inmobiliario, de las actividades económicas y los de naturaleza prestacional, salvo las asignaciones de la Seguridad Social por hijos a cargo y salvo el importe de las cuotas destinadas a la financiación del convenio especial con la Administración de la Seguridad Social. También se considerarán rentas las plusvalías o ganancias patrimoniales, así como los rendimientos que puedan deducirse del montante económico del patrimonio, aplicando a su valor el 100% del tipo de interés legal del dinero vigente, con la excepción de la vivienda habitualmente ocupada por el trabajador y de los bienes cuyas rentas hayan sido computadas, todo ello en los términos que se establezcan reglamentariamente». *Vid.* artículo 275 LGSS.

<sup>17</sup> Compromiso que adquiere el beneficiario de buscar activamente empleo, aceptar una colocación adecuada conforme al artículo 301 LGSS y participar en acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional para incrementar su ocupabilidad, así como de cumplir las restantes obligaciones previstas en el artículo 299 LGSS.

<sup>18</sup> En caso de desempleo por pérdida de un trabajo a tiempo parcial, se prevé una reducción de tal cuantía en proporción a las horas previamente trabajadas en los tres subsidios previstos para personas que han agotado la prestación contributiva o sus cotizaciones son insuficientes para acceder a ella.

<sup>19</sup> En 2021, con un IPREM mensual de 564,90 euros, la cuantía del subsidio por desempleo es de 451,90 euros mensuales.

<sup>20</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., MOLINA NAVARRETE, C., QUESADA SEGURA, R., MORENO VIDA, M. N. y MALDONADO MOLINA, J. A., *op. cit.*, p. 448.

- Mayores de 45 años que hayan agotado una prestación contributiva por desempleo de 180 días o más de duración: podrán prorrogar el subsidio hasta un máximo de 30 meses.

- Menores de 45 años que hayan agotado una prestación contributiva por desempleo de 180 días o más de duración: podrán prorrogar el subsidio hasta un máximo de 24 meses.

— Personas desempleadas mayores de 45 años que hayan agotado la prestación por desempleo y no tengan responsabilidades familiares: la duración del subsidio será de 6 meses improrrogables.

— Personas que no pueden acreditar el periodo mínimo de cotización del nivel contributivo:

- Con responsabilidades familiares:

- 3 meses de cotización dan derecho a 3 meses de subsidio.

- 4 meses de cotización dan derecho a 4 meses de subsidio.

- 5 meses de cotización dan derecho a 5 meses de subsidio.

- 6 o más meses de cotización dan derecho a 21 meses de subsidio. El subsidio se concede por 6 meses prorrogables hasta alcanzar la duración máxima.

- Sin responsabilidades familiares y con al menos 6 meses de cotización: la duración del subsidio será de 6 meses improrrogables.

— Mayores de 52 años: el subsidio se extenderá, como máximo, hasta que el trabajador alcance la edad ordinaria que se exija en cada caso para causar derecho a la pensión contributiva de jubilación.

### III. LA RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN (RAI)

Desde principios de siglo, la Unión Europea viene propugnando que una política eficaz frente al desempleo no puede consistir exclusivamente en la garantía de la percepción de rentas mínimas de subsistencia, debiendo combinarse con la implementación de medidas adecuadas de inserción laboral. Como consecuencia de ello, desde el año 2000 hasta 2006<sup>21</sup>, en España, se han ido sucediendo, uno tras otro, programas de actuación conjunta de políticas activas y pasivas

---

<sup>21</sup> De especial interés es el comentario al programa de 2002 de FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A.: «El programa de renta activa de inserción para el año 2002 (Comentario a la disposición adicional 1.ª del RDL 5/2002, de 24 de mayo)», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 114 (2002), pp. 883-926.

de empleo de carácter temporal<sup>22</sup> que culminan con la incorporación en nuestro sistema, con carácter permanente, de la renta activa de inserción (RAI) tras la aprobación del Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo (RD 1369/2006).

Así pues, con base en el apartado 4 de la disposición final quinta del entonces vigente texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1994<sup>23</sup>, el RD 1369/2006 establece las bases de un programa de actuación que, junto a una ayuda económica, integra medidas de inserción laboral para colectivos con mayores dificultades de empleabilidad, combinando políticas activas y pasivas de empleo.

La RAI forma parte de la acción protectora por desempleo del régimen público de Seguridad Social, si bien, el propio RD 1369/2006 matiza que lo hace «con carácter específico y diferenciado del nivel contributivo y asistencial», a los que se refiere el apartado 1 del artículo 265 LGSS, pero a la que es de aplicación el apartado 2 del citado precepto, cuando señala que esa acción protectora comprenderá «acciones específicas de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión o inserción profesional en favor de los trabajadores desempleados».

El RD 1369/2006 sigue la línea marcada por los decretos que le precedieron<sup>24</sup>, pero estableciendo, con carácter permanente, como un derecho más, y con la misma financiación que el resto de prestaciones y subsidios por desem-

---

<sup>22</sup> Real Decreto 236/2000, de 18 de febrero, por el que se regula un programa, para el año 2000, de inserción laboral para los trabajadores desempleados de larga duración, en situación de necesidad, mayores de cuarenta y cinco años; Real Decreto 781/2001, de 6 de julio, por el que se regula un programa para el año 2001 de renta activa de inserción para trabajadores desempleados de larga duración mayores de cuarenta y cinco años; Disposición adicional primera de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad; Real Decreto 945/2003, de 18 de julio, por el que se regula para el año 2003 el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo; Real Decreto 3/2004, de 9 de enero, por el que se prorroga para el año 2004 el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo, regulado por el Real Decreto 945/2003, de 18 de julio; Real Decreto 205/2005, de 25 de febrero, por el que se regula para el año 2005 el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo; y Real Decreto 393/2006, de 31 de marzo, por el que se prorroga para el año 2006 el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo, regulado por el Real Decreto 205/2005, de 25 de febrero.

<sup>23</sup> «Se habilita al Gobierno a regular, dentro de la acción protectora por desempleo y con el régimen financiero y de gestión establecido en el capítulo V del título III de esta Ley, el establecimiento de una ayuda específica, denominada renta activa de inserción, dirigida a los desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo que adquieran el compromiso de realizar actuaciones favorecedoras de su inserción laboral».

<sup>24</sup> Vid. ROMERO BURILLO, A. M. y MORENO GENÉ, J.: *El nuevo régimen jurídico de la Renta Activa de Inserción (A propósito del Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre)*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Aranzadi, pp. 40 y ss.

pleo, un programa específico para los colectivos especialmente vulnerables por el que se concede una ayuda económica vinculada a un compromiso de actividad en virtud del cual manifiestan su plena disponibilidad para buscar activamente empleo, trabajar y participar en las acciones ofertadas por los servicios públicos de empleo y dirigidas a favorecer su inserción laboral.

A través de la RAI el Estado asume la regulación de una prestación que, en cuanto asistencial, originariamente venía siendo competencia de las Comunidades Autónomas, y cuyo ámbito y estructura es total o parcialmente coincidente con los programas autonómicos de rentas mínimas<sup>25</sup>. Jurídicamente, podría definirse como un subsidio asistencial estatal<sup>26</sup>, para colectivos específicos, de naturaleza mixta (prestación económica y técnica)<sup>27</sup> y carácter subsidiario, pues comprende a quienes quedan fuera del nivel contributivo y –dentro del nivel asistencial– del subsidio por desempleo<sup>28</sup>.

Los colectivos protegidos son cuatro:

— Personas desempleadas de larga duración, mayores de 45 años y menores de 65.

— Personas que, con independencia de su edad, tengan reconocida una discapacidad igual o superior al 33% o una disminución en su capacidad laboral del 33%.

— Emigrantes retornados que, en los 12 meses anteriores a la solicitud, hayan trabajado un mínimo de seis meses en el extranjero desde su última salida de España y estén inscritos como demandantes de empleo (para este supuesto no es necesario una inscripción ininterrumpida de 12 meses o más, como en el resto de supuestos).

— Quienes ostenten la condición de víctima de violencia de género o doméstica, que habrá de ser acreditada por la Administración competente y siempre que no convivan con su agresor. En este caso no será necesario tener

<sup>25</sup> GARCÍA ROMERO, M. B.: «Lagunas de cobertura del sistema español de Seguridad Social y la necesaria reordenación del nivel no contributivo», *Revista de Derecho Social*, núm. 68 (2014), p. 81.

<sup>26</sup> Vid. MORENO I GENÉ, J.: «Naturaleza jurídica de la renta activa de inserción: nueva oportunidad de clarificación a propósito del acceso al subsidio especial de prejubilación», *Iustlabor*, núm. 2 (2020), pp. 101-130.

<sup>27</sup> CAVAS MARTÍNEZ, F.: «Protección por el desempleo e inserción laboral: balance provisional de los programas de renta activa de inserción 2000/2003», *Aranzadi Social*, núm. 5 (2003), p. 192.

<sup>28</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., MOLINA NAVARRETE, C., QUESADA SEGURA, R., MORENO VIDA, M. N. Y MALDONADO MOLINA, J. A., *op. cit.*, p. 451, afirman que «aunque por su estructura y función entronca con las rentas mínimas de inserción reguladas en el marco de la moderna asistencia social autonómica, estamos ante una subespecie o subnivel asistencial subsidiario del básico, como éste lo es del contributivo».

más de 45 años y bastará con estar inscrita como demandante de empleo, sin necesidad de un cómputo de 12 meses ininterrumpidos<sup>29</sup>.

Y los requisitos de acceso son:

- Ser mayor de 45 años.
- Ser demandante de empleo inscrito en la oficina de empleo ininterrumpidamente como tal durante 12 o más meses<sup>30</sup>. Durante dicha inscripción se precisa haber buscado activamente empleo, sin rechazar ofertas de empleo adecuadas ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales u otras para incrementar la ocupabilidad, situación que habrá de justificarse, es decir, se precisa acreditar durante ese periodo de inscripción una «búsqueda activa de empleo»<sup>31</sup>.
- Haber extinguido la prestación por desempleo de nivel contributivo y/o el subsidio por desempleo de nivel asistencial, salvo cuando la extinción se hubiera producido por imposición de sanción, y no tener derecho a la protección por dicha contingencia<sup>32</sup>.
- Carecer de rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75% del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> Sobre este particular colectivo, para mayor abundamiento *vid.* DEL OLMO DEL OLMO, J. A.: «La renta activa de inserción para las víctimas de violencia de género», *Revista de Información Laboral*, núm. 4 (2015), pp. 49-66.

<sup>30</sup> Este requisito se considerará incumplido cuando se haya trabajado un acumulado de 90 o más días en los 365 anteriores a la fecha de solicitud, o si se ha salido al extranjero, salvo que se acredite que la salida al extranjero ha sido una estancia inferior a 15 días por matrimonio, nacimiento de hijo, fallecimiento o enfermedad grave del cónyuge o parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, o cumplimiento de un deber inexcusable de carácter público y personal o haya salido dentro del Espacio Económico Europeo y Suiza por menos de 90 días para la búsqueda o realización de trabajo, perfeccionamiento profesional o cooperación internacional.

<sup>31</sup> Las acciones de búsqueda activa de empleo deben acreditarse, en tanto no ha sido dictado un reglamento al efecto, conforme a lo establecido en el artículo 3 del Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo. A causa de la COVID-19, la disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo, ha prorrogado la suspensión temporal del requisito de acreditación de búsqueda activa de empleo en el acceso al programa de renta activa de inserción y al subsidio extraordinario por desempleo, prevista en la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 32/2020, de 3 de noviembre, por el que se aprueban medidas sociales complementarias para la protección por desempleo y de apoyo al sector cultural.

<sup>32</sup> Para SELMA PENALVA, A.: «Aspectos prácticos, perspectivas de futuro y cuestiones controvertidas de la renta activa de inserción», *Revista de Información Laboral*, núm. 9 (2016), pp. 51 y ss, uno de los aspectos más polémicos en torno a la RAI es el relacionado con la vinculación del potencial beneficiario con el mercado de trabajo, razón por la cual, la reforma introducida en 2012 opta por incidir en la necesidad de que la persona desempleada haya abandonado involuntariamente el mercado laboral.

<sup>33</sup> A este respecto, debe tenerse presente que aunque la persona que lo solicite carezca de rentas, si tiene cónyuge y/o hijos menores de 26 años, o mayores incapacitados o menores acogidos, únicamente se entenderá cumplido el requisito de carencia de rentas cuando la suma de las rentas de todos los integrantes

— No haber sido beneficiario de la RAI en los 365 días naturales anteriores a la fecha de solicitud del derecho a la admisión al programa, salvo en el caso de que se acredite un grado de minusvalía igual o superior al 33% o la condición de víctima de violencia de género o doméstica.

— No haber sido beneficiario de tres derechos al programa de RAI anteriores, aunque no se hubieran disfrutado por el periodo de duración máxima de la renta.

La reseñada naturaleza dual de la RAI comporta que la percepción de la prestación económica esté condicionada a la suscripción del compromiso de actividad (art. 300 LGSS), en virtud del cual, habrán de realizarse las actuaciones que en su caso determine el servicio público de empleo en el plan personal de inserción, así como al desarrollo de las acciones de inserción laboral dispuestas en el artículo 7 RD 1369/2006 (itinerario personalizado de inserción laboral, participación en procesos de selección para cubrir ofertas de colocación e incorporación a planes de empleo o formación).

La cuantía de la RAI es igual al 80% del IPREM mensual vigente en cada momento<sup>34</sup>. Además, para las víctimas de violencia de género o doméstica, la disposición transitoria primera RD 1369/2006 dispone una ayuda suplementaria, a percibir en pago único, de tres meses de RAI, para facilitar el cambio de residencia. Durante la percepción de la RAI, el Servicio Público Estatal ingresará a la Seguridad Social las cotizaciones a la Seguridad Social correspondientes a las prestaciones de asistencia sanitaria y, en su caso, de protección a la familia (art. 4 RD 1369/2006). No se prevé, sin embargo, la cotización por jubilación, que es la que realmente podría tener un mayor interés respecto a los beneficiarios de la RAI<sup>35</sup>.

Para incentivar el desempeño de trabajos por parte de las personas admitidas al programa, se prevé que quienes realicen una actividad por cuenta propia o ajena a tiempo completo, percibirán una ayuda equivalente al 25% de la

---

de la unidad familiar así constituida, incluida la persona solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75% del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. Se computará como renta el importe de los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas, así como rentas las recogidas en el artículo 275.4 LGSS. Por el contrario, para los beneficiarios de pensiones de invalidez no contributiva, no computará a estos efectos la percepción de la pensión, si bien, para incorporarse al programa de la RAI tendrán que acreditar que dejan de recibirla a partir de la fecha en la que se inicie el devengo de la RAI. Para mayor abundamiento, *vid.* BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I.: «Acceso al programa de Renta Activa de Inserción: parámetros de cálculo de la carencia de rentas», *Aranzadi Social*, núm. 19 (2009), pp. 23-30.

<sup>34</sup> En 2021, con un IPREM mensual de 564,90 euros, la cuantía de la RAI es de 451,90 euros mensuales.

<sup>35</sup> Aspecto duramente criticado en ESTEBAN LEGARRETA, R.: *La renta activa de inserción*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, p. 70 y ss.

cuantía de la RAI durante un máximo de 180 días a partir del primer día de trabajo tras la solicitud de admisión al programa, con independencia del número de contratos de trabajo o actividades por cuenta propia realizadas. Una ayuda que no reducirá la duración de la RAI, lo que significa que, una vez finalizado el trabajo, se podrá continuar percibiéndola por el tiempo que reste del programa, sin perjuicio de lo dispuesto en materia de baja y de incompatibilidades del programa en los artículos 9.1.d) y 10.1.d) RD 1469/2006. Esta ayuda no se aplica a los contratos subvencionados por el Servicio Público de Empleo Estatal (art. 6 RD 1369/2006).

La RAI tiene un carácter temporal, su duración máxima es de 11 meses y sólo podrá accederse a un máximo de tres programas, incluso si no se hubiesen disfrutado por el periodo de duración máxima<sup>36</sup>. Los tres programas a los que se puede tener acceso no pueden disfrutarse seguidamente, debiendo transcurrir un periodo de 365 días naturales entre su última percepción y la nueva solicitud del derecho a la admisión al programa, quedando, por tanto, durante todo ese periodo en la más absoluta desprotección, salvo en el caso de las personas que accedan al mismo por acreditar un grado de minusvalía igual o inferior al 33% o por su condición de violencia de género o doméstica, que sí que pueden disfrutarlos de manera continuada.

#### IV. LOS SUBSIDIOS EXTRAORDINARIOS POR DESEMPLEO

##### 1. El Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción (PRODI)

En uno de los momentos más álgidos de una crisis económica cuyos efectos han sido especialmente virulentos en el mercado de trabajo, el Gobierno, con el objeto de cumplir el mandato de la Resolución número 14 aprobada en el Congreso de los Diputados en el Debate del Estado de la Nación de 2009, y después de no lograr alcanzar un acuerdo previo en el marco del Diálogo Social, decide intervenir de manera urgente «para hacer frente a la crisis económica, al incremento del desempleo y, de manera especial, a la prolongación de los periodos de desempleo que sufren los trabajadores, lo que lleva en muchos casos al agotamiento de la protección por desempleo actualmente en vigor», publicando el Real Decreto-Ley 10/2009, de 13 de agosto, por el que se regula

---

<sup>36</sup> Vid. DE NIEVES NIETO, N: «Ingreso mínimo vital y renta activa de inserción», *Nueva revista española de derecho del trabajo*, núm. 236 (2020), pp. 113-148.

el programa temporal de protección por desempleo e inserción, que será más tarde sustituido por la Ley 14/2009, de 11 de noviembre, por la que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción (PRODI).

El Gobierno, además de ampliar la protección de los trabajadores afectados por Expedientes de Regulación de Empleo, comprometerse a incrementar las dotaciones presupuestarias para garantizar el derecho al cobro de las prestaciones por desempleo e impulsar el uso de la tramitación electrónica para el reconocimiento de las prestaciones por desempleo, a través del PRODI, articula una serie de mecanismos que, con carácter temporal y limitado, amplían la cobertura de la protección de aquellos trabajadores que han agotado su protección por desempleo para impedir o mitigar el riesgo de exclusión social, al tiempo que se les incorpora a un programa con un itinerario activo de inserción para el empleo, de manera tal que se vinculen y alcancen objetivos no sólo de protección social, sino de reinserción laboral.

El PRODI consiste, pues, en un programa a través del cual se facilita cobertura económica, con carácter extraordinario, a las personas que carezcan de rentas, se encuentren en situación de desempleo después de haber agotado la prestación por desempleo contributiva o el subsidio por desempleo y adquieran el compromiso de participar en un itinerario activo de inserción laboral.

Los beneficiarios del Programa son personas desempleadas, menores de 65 años que, a la fecha de solicitud de incorporación al mismo, hayan extinguido por agotamiento la prestación por desempleo de nivel contributivo (sin derecho a subsidio posterior) o el subsidio por desempleo. Por el contrario, quedan fuera de este programa, quienes hayan agotado el subsidio por desempleo para mayores de 52 años, los trabajadores/as fijos discontinuos que, mientras mantengan dicha condición, agoten la prestación por desempleo o los subsidios por desempleo durante los periodos de inactividad productiva y quienes agoten la prestación por desempleo o los subsidios por desempleo durante la suspensión de la relación laboral o la reducción de la jornada de trabajo en virtud de expedientes de regulación de empleo.

Los beneficiarios del PRODI, además, tendrán que reunir los siguientes requisitos:

— Carecer de rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75% del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias<sup>37</sup>, en el momento de la solicitud y durante la percepción de la presta-

---

<sup>37</sup> Aunque la persona que lo solicite carezca de rentas, si tiene cónyuge y/o hijos menores de 26 años, o mayores incapacitados o menores acogidos, únicamente se entenderá cumplido el requisito de carencia de rentas cuando la suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar así constituida, inclui-

ción por desempleo extraordinaria, no siendo aplicable la salvedad incluida en el vigente artículo 275.5 LGSS.

— Inscripción como demandantes de empleo.

— Suscripción del compromiso de actividad previsto en el artículo 300 LGSS<sup>38</sup>, así como la realización de las distintas actuaciones que se determinen por el Servicio Público de Empleo correspondiente en el itinerario activo de inserción laboral en el que participen.

El PRODI es incompatible con la percepción de salarios sociales, rentas mínimas o ayudas análogas de asistencia social, y se le aplica el mismo régimen de incompatibilidades del artículo 282 LGSS.

Aunque parece reseñarse más su naturaleza prestacional, también comporta una serie de acciones de inserción laboral, siendo, por un lado, el Servicio Público de Empleo Estatal el organismo competente para la declaración del reconocimiento, denegación, suspensión, extinción o reanudación de la prestación, y por otro, las Comunidades Autónomas, conforme a sus competencias, las encargadas de la puesta en marcha de las acciones de orientación, formación e intermediación laboral incluidas en los itinerarios de empleo.

Al PRODI únicamente es posible acogerse una vez y conlleva una prestación por desempleo extraordinaria del 80% del IPREM mensual vigente en cada momento<sup>39</sup>. Se trata de una medida de carácter extraordinario y coyuntural, con una duración determinada de seis meses, restringida a quienes reúnan los requisitos a fecha de 16 de agosto de 2009, fecha en la que adquirió vigencia el Real Decreto-Ley que dio origen a la Ley 14/2009<sup>40</sup>.

Con todo, en la propia Ley, en la disposición adicional primera, se prevé la realización de un estudio sobre los resultados del programa y en otra de las disposiciones, en la disposición final tercera, se habilita al Gobierno para que,

---

da la persona solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75% del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. La unidad familiar también podrá estar integrada por el solicitante y sus padres, siempre que conviva con ellos, en cuyo caso se tendrán en cuenta como unidad familiar en el mismo sentido que el cónyuge y/o los hijos menores de 26 años, o mayores incapacitados o menores acogidos. Se computará como renta el importe de los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas, así como rentas las recogidas en el artículo 275.4 LGSS.

<sup>38</sup> Compromiso que adquiere el beneficiario de buscar activamente empleo, aceptar una colocación adecuada conforme al artículo 301 LGSS y participar en acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional para incrementar su ocupabilidad, así como de cumplir las restantes obligaciones previstas en el artículo 299 LGSS.

<sup>39</sup> 422 euros al mes en el 2009, 426 euros en 2010.

<sup>40</sup> No obstante, en la disposición transitoria única de la Ley 14/2009 se establece la incorporación al programa de trabajadores que hubieran agotado las prestaciones por desempleo a partir del 1 de enero de 2009, debiendo presentarse la solicitud dentro de los 60 días siguientes al de publicación de la Ley.

«teniendo en cuenta las disponibilidades presupuestarias, las perspectivas económicas y la situación de desempleo», pueda prorrogarse el programa por períodos de seis meses –el programa, no la duración máxima de seis meses por beneficiario–. Dicha prórroga no tardó en llegar, publicándose el 16 de febrero de 2010 el Real Decreto 133/2010, de 12 de febrero, por el que se establece la prórroga del PRODI por seis meses, lo que significó la posibilidad de acogerse al mismo para quienes, reuniendo los requisitos establecidos, hubieran agotado la prestación por desempleo o el subsidio asistencial entre el día 16 de febrero de 2010 y el día 15 de agosto de 2010, ambos inclusive. Y a esta primera prórroga le siguió una segunda prórroga hasta el 15 de febrero de 2011, aprobada por el Real Decreto-Ley 12/2010, de 20 de agosto.

En febrero de 2011, al finalizar esta última prórroga, se dio por concluido el PRODI, que contó con la participación de unas 852.249 personas, de las que en torno a 400.000 encontraron trabajo antes de terminarlo, siendo su coste de un total de 1.635 millones de euros.

## **2. El Programa Temporal de Recualificación Profesional de las Personas que Agoten la Prestación Contributiva y/o el Subsidio Asistencial de Desempleo (PREPARA)**

Finalizada la última prórroga del PRODI en febrero de 2011, se aprueba el Real Decreto-Ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas (RDL 1/2011). Esta medida, a diferencia de la anterior, sí que está sustentada sobre la base del acuerdo alcanzado entre el Gobierno y los Interlocutores Sociales: el Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones, de 2 de febrero de 2011, en el que se aborda la reforma de las Políticas Activas de Empleo, a través de programas de carácter extraordinario y urgente, para combatir los efectos coyunturales de la situación de crisis económica y financiera del mercado laboral y la importante subida de la tasa de paro, pero sin obviar los problemas estructurales de la economía nacional y sus repercusiones en el empleo.

En consecuencia, el RDL 1/2011 no se ciñe exclusivamente al establecimiento de un nuevo programa excepcional para desempleados que hayan agotado la prestación por desempleo, es decir, a la regulación del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo (PREPARA) (art. 2 RDL 1/2011), disponiéndose en el mismo tres medidas más destinadas a mejorar la empleabilidad: un programa excepcional

de empleo para la transición hacia la contratación estable, consistente en la reducción de las cuotas empresariales de cotización a la Seguridad Social para empresas que transformen los contratos temporales en indefinidos y para aquellas que creen nuevos puestos de trabajo a tiempo parcial para trabajadores de edad igual o inferior a 30 años, siempre que la jornada oscile entre el 50% y el 75% de la habitual y la duración del contrato sea como mínimo de seis meses (art. 1 RDL 1/2011); acciones de mejora de la empleabilidad en las que se combinan actuaciones de orientación profesional y formación para el empleo dirigidas a jóvenes mayores de 45 años en situación de desempleo de larga duración, personas procedentes del sector de la construcción u otros sectores afectados por la crisis que, dentro de estos colectivos, tengan dificultades de inserción laboral derivadas de su baja cualificación, a través de la realización de itinerarios individuales y personalizados de empleo (art. 3 RDL 1/2011); y la inclusión de personas desempleadas en las acciones formativas dirigidas a personas ocupadas con el objeto de responder mejor a sus necesidades de recualificación (art. 4 RDL 1/2011).

El PREPARA no deja de ser un nuevo subsidio asistencial de carácter extraordinario<sup>41</sup>, si bien, esta vez, el ejecutivo evita la alusión al término protección o prestación por desempleo, calificándola como una mera ayuda complementaria a las actuaciones de recualificación o reinserción profesional<sup>42</sup>, sobre las que incide de forma prioritaria como objetivo principal del programa<sup>43</sup>.

Al igual que el PRODI, el PREPARA tiene un carácter de último mecanismo de garantía de ingresos en el ámbito de la protección por desempleo para personas que hayan agotado su prestación por desempleo y se encuentren en situación de necesidad<sup>44</sup>. Se trata de un programa excepcional y temporal dirigido a personas que hayan agotado la prestación por desempleo contributiva y/o el subsidio asistencial por desempleo, en el que se combinan técnicas de protección activas y pasivas, puesto que la percepción de una prestación eco-

---

<sup>41</sup> Su naturaleza es discutida en la STC 100/2017, de 20 de julio de 2017 (*BOE* 11 de agosto de 2017) y las SSTC 153/2017, de 21 de diciembre de 2017 (*BOE* 17 de enero de 2018), siendo especialmente interesantes los votos particulares del magistrado D. Alfredo Montoya Melgar, en los que se señala que «las ayudas económicas del plan PREPARA no tienen carácter de subvenciones sino de prestaciones asistenciales del Sistema de la Seguridad Social».

<sup>42</sup> Para CABERO MORÁN, E.: «El subsidio extraordinario por desempleo y la reordenación de la protección a los parados de larga duración», *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, núm. 47 (2018), p. 112, el temor a abrir el debate sobre la ampliación de la cobertura del subsidio por desempleo regulado en la LGSS llevó a situar la solución paliativa y, en todo caso, transitoria, en el ámbito de las políticas activas de empleo con el RDL 1/2011, sin abandonar del todo el de las pasivas, esto es, a una especie de medida compleja.

<sup>43</sup> BLASCO RASERO, C.: «La protección social del estado: ayudas asistenciales a favor de los ciudadanos sin recursos suficientes para vivir», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 154 (2012), p. 175.

<sup>44</sup> GARCÍA ROMERO, M. B.: «Lagunas de cobertura del sistema...», *op. cit.*, p. 84.

nómica de carácter asistencial está condicionada a la realización de un itinerario individualizado de inserción y a la participación en medidas de política activa de empleo encaminadas a la recualificación y reinserción profesional.

Los beneficiarios del Programa son personas desempleadas, «inscritas en las Oficinas de Empleo por extinción de su relación laboral que agoten, a partir del 16 de febrero de 2011, la prestación por desempleo de nivel contributivo y no tengan derecho a cualquiera de los subsidios por desempleo establecidos en la ley, o bien hayan agotado alguno de estos subsidios, incluidas sus prórrogas». Quedan fuera de este programa quienes ya se acogieron al PRODI, quienes hayan agotado o pudieran tener derecho a la RAI, así como quienes hayan agotado la renta agraria o el subsidio por desempleo, ambos en favor de los trabajadores eventuales del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

Para ser beneficiario del PREPARA, además, es necesario reunir los siguientes requisitos:

— Carecer de rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75% del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias<sup>45</sup>.

— Realizar un itinerario individualizado y personalizado de inserción, que contemple el diagnóstico sobre su empleabilidad, así como las medidas de política activa de empleo dirigidas a mejorarla.

— Participar en medidas de política activa de empleo encaminadas a la recualificación y/o reinserción profesional necesarias para la incorporación a nuevos puestos de trabajo, especialmente en sectores emergentes y con mayor potencial de crecimiento.

Al PREPARA, al igual que al PRODI, sólo es posible acceder una vez, y también lleva aparejada la percepción de una ayuda económica, en este caso llamada «de acompañamiento» por su supeditación a la puesta en marcha del itinerario personal de inserción. También, como en el PRODI, se percibirá por un plazo máximo de 6 meses, pero por una cuantía en este caso inferior, puesto que

---

<sup>45</sup> Aunque la persona que lo solicite carezca de rentas, si tiene cónyuge y/o hijos menores de 26 años, o mayores incapacitados o menores acogidos, únicamente se entenderá cumplido el requisito de carencia de rentas cuando la suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar así constituida, incluida la persona solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75% del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. La unidad familiar también podrá estar integrada por el solicitante y sus padres, siempre que conviva con ellos, en cuyo caso se tendrán en cuenta como unidad familiar en el mismo sentido que el cónyuge y/o los hijos menores de 26 años, o mayores incapacitados o menores acogidos. Se computará como renta el importe de los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas, así como rentas las recogidas en el artículo 275.4 LGSS.

será igual al 75% del IPREM mensual vigente<sup>46</sup>. Esta ayuda de acompañamiento, a diferencia del PRODI, es compatible con salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las Comunidades Autónomas, siempre que sumada al importe de aquéllas no supere el 75 % del SMI, y en el caso de que se superara este límite, se descontará de la ayuda el importe que exceda de dicha cantidad, pudiendo afirmarse su carácter complementario diferencial con respecto a ese tipo de rentas<sup>47</sup>.

Su carácter extraordinario y coyuntural, delimitaba una primera vigencia del 16 de febrero de 2011 hasta el 15 de agosto de 2011, habiéndose procedido a su prórroga hasta en cuatro ocasiones: a través del Real Decreto-Ley 10/2011, de 26 de agosto; con la Disposición Adicional 13.<sup>a</sup> del Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre; y con el Real Decreto Ley 1/2013, de 25 de enero, donde se establece una prórroga automática del programa por periodos de seis meses mientras la tasa de desempleo, según la última Encuesta de Población Activa (EPA) publicada con anterioridad a la fecha de la prórroga, sea superior al 20%.

### 3. El Programa de Activación para el Empleo (PAE)

Ya en el año 2014, pese al inicio de una lenta reactivación económica, la duración e intensidad de la crisis ha impactado tanto en el mercado de empleo, que el desempleo de larga duración supone uno de los primeros retos a abordar para lograr la ansiada recuperación, para la que se precisan medidas de activación para el empleo con las que disminuir el tiempo en situación de desempleo de los trabajadores y posibilitar el retorno al mercado de trabajo.

Tras un primer acuerdo entre las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME y los sindicatos CCOO y UGT, el 29 de julio de 2014, en el que se pone sobre la mesa la necesidad de impulsar medidas de activación del empleo, unos meses más tarde, el 15 de diciembre de 2014, Gobierno e Interlocutores Sociales firmaron un Acuerdo para la puesta en marcha del Programa Extraordinario de Activación para el Empleo (PAE), destinado a mejorar la empleabilidad y dotar de nuevas oportunidades a trabajadores desempleados, dadas sus mayores dificultades de colocación. Un programa diseñado conforme con las Recomendaciones específicas del Consejo de la Unión Europea de 8 de julio de 2014, relativas al Programa Nacional de Reformas de 2014 en

---

<sup>46</sup> 399,38 euros al mes en el 2011.

<sup>47</sup> GARCÍA ROMERO, M. B.: «Lagunas de cobertura del sistema...», *op. cit.*, p. 85.

España, con un contenido específico de orientación, formación, recualificación y/o reconocimiento de la experiencia laboral, acompañado de una medida de protección, con el que contribuir a facilitar la reinserción laboral de las personas desempleadas de larga duración con cargas familiares, previsto en el Real Decreto-Ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo (PAE).

Una vez más, se trata de un programa específico y extraordinario, de carácter temporal, en el que se combinan políticas activas y pasivas de empleo, dirigido a quienes hayan agotado las prestaciones «ordinarias», pero también las «extraordinarias», ya que a diferencia del PRODI y el PREPARA, que no son compatibles entre sí por venir a sustituir uno la vigencia del anterior, ni lo son tan siquiera con la RAI, el PAE requiere el agotamiento previo de dichos programas. Además, el PAE tiene un ámbito de aplicación algo más restringido que el PRODI y el PREPARA, al estar dirigido a un colectivo más específico: desempleados de larga duración con cargas familiares.

Podrán ser beneficiarios del PAE las personas desempleadas que presenten la solicitud de incorporación en el plazo previsto<sup>48</sup> y en el mismo reúnan los siguientes requisitos:

— Haber transcurrido un periodo de tiempo<sup>49</sup> desde el agotamiento del PRODI, el PREPARA o el tercer derecho de acceso a la RAI.

— Estar inscrito como demandante de empleo en el Servicio Público de Empleo competente en el momento en el que se aprobó el PAE<sup>50</sup>. Se entenderá igualmente cumplido este requisito en caso de interrupción de la inscripción debida a la realización de un trabajo por cuenta ajena de duración inferior a 90 días.

— Haber permanecido inscrito como demandante de empleo durante 360 días (270 días desde el RDL 7/2017) en los dieciocho meses inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud de incorporación al programa.

— Carecer del derecho a la protección contributiva o asistencial por desempleo, o a la renta activa de inserción.

— Haber cesado involuntariamente en un trabajo por cuenta ajena previamente al agotamiento del último derecho prestacional y si hubiera trabajado

---

<sup>48</sup> Entre el 15 de enero de 2015 y el 15 de abril de 2016 con el Real Decreto-Ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo (RDL 16/2014); entre el 16 de abril de 2016 y el 15 de abril de 2017, a partir del Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, por el que se proroga el Programa de Activación para el Empleo (RDL 1/2016); y dentro del año siguiente contado a partir del 1 de mayo de 2017, desde el Real Decreto-ley 7/2017, de 28 de abril, por el que se proroga y modifica el Programa de Activación para el Empleo (RDL 7/2017).

<sup>49</sup> 6 meses en la versión originaria del PAE, 1 mes desde la reforma realizada por el RDL 7/2017.

<sup>50</sup> 1 de diciembre de 2014 con el RDL 16/2014; 1 de abril de 2016 a partir del RDL 1/2016; y 1 de mayo de 2017 desde el RDL 7/2017.

tras el agotamiento del mismo, haber cesado de forma involuntaria en el último trabajo realizado.

— Carecer de rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75% del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, y acreditar responsabilidades familiares<sup>51</sup>.

— En el caso de que tras haber agotado la RAI o las ayudas del PRODI o el PREPARA, se hubiera percibido cualquier tipo de rentas mínimas, salarios sociales o ayudas análogas de asistencia social concedida por cualquiera de las Administraciones Públicas, deberá haber transcurrido un periodo de tiempo<sup>52</sup> desde la finalización de la percepción de estas rentas antes de la solicitud de este programa.

— Cumplir con las obligaciones de activación del PAE.

En el PAE, como ya ocurriera con el PREPARA, la prestación económica pasa a un segundo plano, lo cual es notable hasta en la terminología empleada «ayuda económica de acompañamiento», en vez de prestación, pero, sobre todo, en el peso de las «obligaciones de activación» que puede percibirse claramente con la minuciosa regulación de las mismas, así como del desarrollo del programa en materia de activación para el empleo.

Debe subrayarse el hecho de que los Servicios Públicos de Empleo, encargados de elaborar el itinerario individual y personalizado de empleo, de asignar un tutor individual y de guiar a los beneficiarios en el proceso de retorno al mercado laboral, contarán con sus propios medios o podrán acudir a la colaboración público-privada.

Las obligaciones de activación, que constituyen el eje central del programa, se agrupan en tres grandes bloques:

- Suscripción de un compromiso de actividad.
- Acreditación de las acciones de búsqueda activa de empleo.
- Participación en las acciones de mejora de la empleabilidad y búsqueda activa de empleo dispuestas en el itinerario individual y personalizado de empleo.

La ayuda económica de acompañamiento, al igual que la ayuda o prestación del PRODI y el PREPARA, tiene una duración máxima de seis meses y su cuantía es la prevista en su día en el PRODI: el 80% del IPREM vigente en

---

<sup>51</sup> La consideración de rentas y la acreditación de las responsabilidades familiares se efectuarán conforme a lo establecido en el artículo 275 LGSS. A tales efectos, no se tendrán en cuenta las rentas derivadas de las actividades compatibles con la ayuda.

<sup>52</sup> Seis meses en la versión originaria del PAE, un mes desde la reforma realizada por el RDL 7/2017.

cada momento<sup>53</sup>, incidiéndose con especial vehemencia en el PAE en que la finalidad de la ayuda no es otra que la de propiciar un mejor aprovechamiento por parte de los beneficiarios de las medidas de activación e inserción en el empleo.

Finalmente, uno de los aspectos más novedosos e importantes del PAE es la compatibilidad de la percepción de la ayuda económica con la prestación de servicios por cuenta ajena, a tiempo completo o parcial, tanto de duración indefinida como temporal, hasta un máximo de cinco meses, y siempre y cuando dicha actividad no sea desarrollada en empresas o entidades públicas. En consecuencia, el PAE no sólo permite la formalización de un contrato con una empresa privada, sino que se convierte en un incentivo para la contratación de estos colectivos desempleados, puesto que, durante un máximo de cinco meses, la ayuda económica de acompañamiento se descontará del importe del salario que legal o convencionalmente le corresponda recibir al trabajador<sup>54</sup>. Y ello sin perjuicio de que a esa contratación le puedan ser de aplicación otras bonificaciones o reducciones en las cuotas a la Seguridad Social conforme a la regulación vigente, si bien, «la cuantía de la ayuda económica a descontar del importe del salario, en concurrencia con medidas de apoyo público distintas de las citadas bonificaciones o reducciones en las cuotas a la Seguridad Social, no podrá superar el 80% del coste salarial anual correspondiente al contrato que se hubiera formalizado, sin incluir las cuotas a la Seguridad Social» (art. 8.3 RDL 16/2014).

Así pues, el PAE puede llegar a ser un incentivo con el que lograr la inserción y contratación laboral del colectivo objeto del programa, fomentando una experiencia laboral real y una potencial mejora de empleabilidad.

Como en el resto de programas, su evaluación es clave, por lo que la disposición adicional tercera del RDL 16/2014, prevé la realización de una evaluación del programa tres meses antes de la fecha de finalización de su vigencia, con el objeto de poder analizar los resultados obtenidos y así determinar su eficacia. El resultado de dicha evaluación: 217.721 solicitudes y 140.139 ayudas económicas concedidas, pero fundamentalmente, el hecho de que un 88% de los beneficiarios que han compatibilizado la ayuda económica con

---

<sup>53</sup> 426 euros mensuales durante los años 2014, 2015 y 2016, en los que el IPREM mensual fue de 532,51 euros y 430,27 euros mensuales durante los años 2017 y 2018 en los que el IPREM mensual fue de 537,84 euros mensuales.

<sup>54</sup> «En el supuesto de contratación a tiempo parcial, la cuantía de la ayuda económica a descontar del importe del salario será proporcional al tiempo efectivamente trabajado». Igualmente, es fundamental tener en consideración la previsión de que «el salario a tener en cuenta a efectos del cálculo tanto de indemnizaciones por extinción del contrato de trabajo como de bases de cotización a la Seguridad Social será el que, legal o convencionalmente, correspondiera al trabajador».

un empleo, hayan mantenido el trabajo tras finalizar el programa y que uno de cada tres beneficiarios haya obtenido una colocación en los doce meses siguientes a su incorporación al programa, justifican que tras una primera prórroga a través del RDL 1/2016, el RDL 7/2017, además de prorrogar el PAE, flexibilice el acceso al mismo, al permitirse a quienes hayan agotado cualquier prestación por desempleo (y no únicamente a los beneficiarios de los programas PRODI, PREPARA y RAI), reducirse el plazo de espera para solicitarlo una vez agotada la anterior prestación y el plazo de inscripción como demandante de empleo.

Una vez agotada la última prórroga introducida por el RDL 7/2017, con la que se permite la incorporación al programa hasta el día 30 de abril de 2018, el Real Decreto-Ley 8/2018, de 3 de agosto, modificó el RDL 16/2014, con el objeto de permitir la reincorporación de los beneficiarios que hubieran causado baja temporal hasta que concluya el desarrollo del programa, y así evitar el efecto pernicioso que suponía que las personas que en su día fueron beneficiarias del PAE, no pudieran reincorporarse al programa, pasado el 30 de abril de 2018, tras haber causado baja temporal por alguno de los motivos contemplados en el artículo 5.2 RDL 16/2014 (colocación por cuenta ajena o propia, o pérdida del requisito de rentas o responsabilidades familiares, durante los periodos de tiempo determinados en dicho precepto)<sup>55</sup>, puesto que dicha reincorporación estaba vinculada al plazo de solicitud de admisión, por lo que debería tener lugar necesariamente antes del 30 de abril, quedando igualmente fuera del ámbito de aplicación del subsidio extraordinario de desempleo, que sustituye temporalmente al PAE y al PREPARA e impide expresamente el acceso al subsidio extraordinario a quienes se hubiera reconocido previamente la ayuda económica de acompañamiento establecida en el PAE.

#### 4. El Subsidio Extraordinario por Desempleo (SED)

El apartado cinco de la disposición final cuadragésima de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, incorpora a nuestro ordenamiento jurídico el Subsidio Extraordinario por Desempleo (SED), que sustituye al PAE y al PREPARA.

---

<sup>55</sup> Tal y como apunta la propia exposición de motivos del RDL 8/2018, «dicha situación deja desprotegidas a aquellas personas participantes en el programa que más han demostrado su implicación en el mismo de cara a su inserción» y atenta contra la finalidad del PAE «desincentivando las posibles colocaciones temporales durante el desarrollo del mismo, dado que la aceptación de un trabajo de breve duración implicaría la salida del programa sin posibilidad de volver a incorporarse».

Regulado en una nueva disposición adicional de la LGSS, en la vigésima séptima, como sus precursores (PRODI, PREPARA y PAE) nació con vocación de temporalidad, con el objeto de no dejar sin protección a personas que podrían haber participado en los extintos PREPARA y PAE, mientras se modificaba la protección por desempleo asistencial. Su vigencia inicial se fijó en 6 meses, con posibles prórrogas automáticas y sucesivas hasta que la tasa de desempleo se situara por debajo del 15%<sup>56</sup> según la última EPA publicada con anterioridad a la fecha de prórroga, pero tal previsión fue eliminada por el Real Decreto-Ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo (RDL 28/2018, en adelante). En la exposición de motivos del RDL 28/2018, se justifica la eliminación del carácter temporal del subsidio en la necesidad de «garantizar transitoriamente su vigencia en tanto no se hayan aprobado las modificaciones del nivel asistencial de la protección por desempleo que se pretenden realizar en el marco del diálogo social», indicándose, además, que «el Gobierno asume el compromiso de presentar un nuevo modelo de protección por desempleo asistencial en los cuatro primeros meses de 2019, que sustituya el hasta ahora vigente modelo complejo, disperso e ineficaz».

La aprobación del IMV no parece que sea la materialización del nuevo modelo de protección por desempleo asistencial, que sustituya el «complejo, disperso e ineficaz» modelo, de hecho, la exposición de motivos del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, «con el objetivo de evitar duplicidades», insta a «una progresiva reordenación del conjunto de ayudas estatales cuyos objetivos se solapan con los de esta nueva política» —esta vez con más cautela: «en los próximos años», sin fijar un plazo concreto—, y señala que dicho proceso de reajuste se inicia con la eliminación de la prestación por hijo o menor acogido a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33%, pero no alude al SED específicamente, ni genéricamente en su disposición derogatoria única, pudiendo afirmarse su vigencia tras la entrada en vigor del IMV y a la espera de futuras reformas<sup>57</sup>.

En la misma línea que sus antecesores, a través del SED, las personas que han quedado fuera del ámbito de protección social del sistema, pueden acoger-

---

<sup>56</sup> Nótese que en el PREPARA el RDL 1/2013 disponía la prórroga automática, por periodos de seis meses mientras la tasa de desempleo, según EPA publicada con anterioridad a la fecha de la prórroga, fuese superior al 20%.

<sup>57</sup> Cfr. SALA FRANCO, T. y MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, A.: *El Ingreso Mínimo Vital. El Sistema Español de Rentas Mínimas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 144-146.

se por una sola vez a un subsidio de carácter extraordinario y temporal. Podrán beneficiarse del SED:

— Quienes hayan extinguido por agotamiento el subsidio por desempleo previsto en el artículo 274 LGSS a partir del 4 de julio de 2018 (fecha de entrada en vigor de la Ley 6/2018) y quienes lo hayan agotado entre el 1 de marzo de 2018 y el 4 de julio de 2018 (disposición transitoria 30.ª LGSS), siempre que lo soliciten dentro del plazo de los dos meses siguientes a esta última fecha. A tales beneficiarios se les exige que hayan permanecido inscritos como demandantes de empleo durante el plazo de espera de un mes desde el agotamiento del subsidio, sin haber rechazado oferta de empleo adecuada ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales, y que acrediten que durante ese plazo han realizado acciones de búsqueda activa de empleo.

— Parados de larga duración, es decir, quienes hayan permanecido inscritos como demandantes de empleo durante al menos 360 días en los dieciocho meses inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud de este subsidio. A los parados de larga duración se les exige, además, haber extinguido por agotamiento la prestación por desempleo o el subsidio por desempleo del Título III LGSS, la RAI, el PRODI, o el PREPARA e inscripción como demandantes de empleo a fecha 1 de mayo de 2018<sup>58</sup>, requiriéndose, asimismo, haber cesado de forma involuntaria en un trabajo por cuenta ajena previamente al agotamiento del último derecho reconocido. En todo caso, estos beneficiarios habrán de acreditar que durante el mes anterior a la fecha de la solicitud han realizado acciones de búsqueda activa de empleo.

Todos los beneficiarios, a la fecha de solicitud, habrán de reunir los siguientes requisitos:

— Carecer del derecho a la protección por desempleo de nivel contributivo o asistencial regulada en el Título III LGSS.

— No haber cumplido la edad de acceso a la pensión de jubilación en su modalidad contributiva o no contributiva.

---

<sup>58</sup> Este requisito se entenderá cumplido en los supuestos en que el trabajador, aun no estando inscrito como demandante de empleo en dicha fecha, tenga interrumpida la inscripción debido a la realización de un trabajo por cuenta ajena, siempre que la duración del contrato haya sido por tiempo inferior a 90 días.

— Carecer de rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75% del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, y acreditar responsabilidades familiares<sup>59</sup>.

— Haber cesado de forma involuntaria en el último trabajo realizado en caso de haber trabajado tras el agotamiento del último derecho.

— No haber percibido previamente la ayuda económica de acompañamiento del PAE<sup>60</sup>.

— No estar trabajando por cuenta ajena a tiempo parcial o tener suspendido el contrato de trabajo en la fecha de solicitud.

— No haber sido beneficiario con anterioridad del SED.

Al SED, al igual que al PRODI, PREPRA y PAE, sólo se puede acceder una vez, su duración máxima es igualmente de 180 días y su cuantía es de un 80% del IPREM vigente en cada momento, como en el PRODI y el PAE<sup>61</sup>.

Como puede advertirse, el SED viene a sustituir la función de extensión o prolongación de la protección social de quienes han agotado las prestaciones «ordinarias» de los programas temporales ya extintos, consolidándose su regulación en la propia LGSS, sin perder sus visos de medida temporal (mientras la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 15% o mientras no se regule un nuevo modelo de protección por desempleo asistencial) y, sin persistir en poner mayor peso en la balanza de su misión como medida de reinserción laboral que como subsidio por desempleo, algo que queda patente en su propia denominación como subsidio. No obstante, ello no significa que el SED no aúne ambas facetas, aunque en menor medida, ya que su percepción está condicionada a la acreditación de acciones de búsqueda de empleo, pese a que no se trata de un programa de recualificación o de activación para el empleo y no se prevén especiales incentivos a la contratación de sus beneficiarios.

## V. REFLEXIONES FINALES Y PROPUESTAS DE MEJORA

Como se ha podido advertir, hasta la fecha, la protección contra el desempleo, la pobreza y la exclusión social en España, carece de una estructura básica

<sup>59</sup> La consideración de rentas y la acreditación de las responsabilidades familiares se efectuarán conforme a lo establecido en los apartados 4, 3 y 2 del artículo 275 LGSS.

<sup>60</sup> Como ya se advirtió es por ello por lo que el RDL 8/2018 permite la reincorporación al PAE de quienes han producido baja temporal.

<sup>61</sup> Dado que, durante los años 2018, 2019 y 2020 el IPREM mensual ha sido de 537,84 euros, la cuantía mensual del SED ha sido igual a 430,27 euros mensuales. A partir del año 2021, el IPREM mensual asciende a 564,90 euros y, por tanto, el SED a 451,92 euros.

de origen, y lejos de toda planificación, es consecuencia de la evolución de un modelo contributivo que se ha ido acercando a un sistema mixto, «asistencializándose» a través de legislación de urgencia conforme a las necesidades sociales, económicas y laborales del momento. Un marco legal que no encaja en un patrón encorsetado, en el que se fusionan técnicas de protección activa y pasiva y se recela de un nivel puramente asistencial. Un recelo fundado, como es de sobra conocido, en el temor a que la percepción de prestaciones y subsidios desincentiven la búsqueda de empleo o la aceptación de ofertas, buscándose más bien mecanismos que no generen ese efecto disuasorio, en los que la alternativa del trabajo resulte siempre más favorable a la de estar parado, obviando tal vez, que ese fin sólo se logra con un mercado de trabajo sólido, en el que la oferta no se reduzca a empleos precarios, a tiempo parcial y con retribuciones mínimas<sup>62</sup>.

Durante años, se ha buscado fomentar la reinserción laboral de las personas desempleadas a través de los diversos programas analizados, utilizando el subsidio como palanca para incentivar la contratación de tales desempleados como trabajadores por cuenta ajena, e incluso con incentivos al autoempleo o emprendimiento individual, que no han sido tratados en este capítulo por no ser propiamente mecanismos de lucha contra la pobreza y la exclusión social, sino de activación de la economía<sup>63</sup>. No obstante, el éxito de los programas de reinserción laboral, sometidos a evaluación -como también se ha referido-, no ha logrado frenar las llamadas «colas del hambre», y finalmente, se ha dado un importante paso hacia delante, en parte acelerado por la crisis sanitaria del COVID-19, con la aprobación del IMV, añadiendo una pieza más al ya de por sí complicado puzle contributivo-mixto-asistencial de la protección contra la pobreza y la exclusión social español.

Más que un puzle, el símil más adecuado es el de una «*matrioshka*» o juego de muñecas rusas: tras la prestación contributiva por desempleo -o en sustitución de ella- aparece el subsidio por desempleo, después, aunque más restringido a ciertos colectivos con especiales dificultades de inserción la RAI, una vez agotadas esas vías los parados de larga duración acudirán al SED y en última instancia se sitúan el IMV y las rentas mínimas autonómicas.

El propio legislador es consciente de la complejidad del sistema, y ya en la exposición de motivos del RDL 28/2018 manifestaba la necesidad de presentar un nuevo modelo de protección por desempleo asistencial y se compro-

---

<sup>62</sup> GARCÍA ROMERO, B., *op. cit.*, p. 43.

<sup>63</sup> *Vid.* entre otros, GARCÍA ROMERO, B., *op. cit.*, pp. 41-64 y FERNÁNDEZ COLLADOS, M. B.: «Medidas de apoyo al emprendimiento individual», *Revista de derecho de la seguridad social, Laborum*, núm. extra 2 (especial monográfico), 2016 (Ejemplar dedicado a: Medidas de Seguridad Social de fomento del empleo y su incidencia en la sostenibilidad del sistema en España e Italia), pp. 91-104.

metía a hacerlo en los primeros meses de 2019, un compromiso que posterga *sine die* en la exposición de motivos del RDL 20/2020 por el que se aprueba el IMV, donde confiesa ser conocedor de las «duplicidades de cara al ciudadano» que supone el IMV y de la necesidad de «una progresiva reordenación del conjunto de ayudas estatales cuyos objetos se solapan con los de esta nueva política». ¿Se quedará en una declaración más de intenciones?

La situación pandémica deja poco margen de planificación a corto y a largo plazo, pero en todo caso, el punto de partida de la lucha contra la pobreza y la exclusión social ha de venir de la mano de la reformulación de un mercado de trabajo fuerte, con condiciones laborales y retributivas dignas, actuando el nivel asistencial siempre como última red de salvamento para evitar la caída.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALDABE I.: «El subsidio de desempleo para mayores de 55 años y su incidencia en la sentencia del Tribunal Constitucional», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 945 (2018).
- BARRIOS BAUDOR, G. L.: «Capítulo V. Subsidio por desempleo para mayores de 52 años», en VV. AA.: *La protección por desempleo: cuestiones cruciales* (GARCÍA GIL, M. B. dir.), 2020, pp. 195-225.
- BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I.: «Acceso al programa de Renta Activa de Inserción: parámetros de cálculo de la carencia de rentas», *Aranzadi Social*, núm. 19 (2009), pp. 23-30.
- BLASCO RASERO, C.: «La protección social del estado: ayudas asistenciales a favor de los ciudadanos sin recursos suficientes para vivir», *Revista española de Derecho del Trabajo*, núm. 154 (2012), pp. 165-202.
- CABERO MORÁN, E.: «El subsidio extraordinario por desempleo y la reordenación de la protección a los parados de larga duración», *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, núm. 47 (2018), pp. 112-116.
- CAVAS MARTÍNEZ, F.: «Protección por el desempleo e inserción laboral: balance provisional de los programas de renta activa de inserción 2000/2003», *Aranzadi Social*, núm. 5 (2003), pp. 191-202.
- DE NIEVES NIETO, N.: «Ingreso mínimo vital y renta activa de inserción», *Nueva revista española de derecho del trabajo*, núm. 236 (2020), pp. 113-148.
- DEL OLMO DEL OLMO, J. A.: «La renta activa de inserción para las víctimas de violencia de género», *Revista de Información Laboral*, núm. 4 (2015), pp. 49-66.
- DÍAZ GÓMEZ, A.: «El subsidio por desempleo para liberados de prisión», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 53 (2019).
- ESTEBAN LEGARRETA, R.: *La renta activa de inserción*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006.

- FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A.: «El programa de renta activa de inserción para el año 2002 (Comentario a la disposición adicional 1.<sup>a</sup> del RDL 5/2002, de 24 de mayo)», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 114 (2002), pp. 883-926.
- FERNÁNDEZ COLLADOS, M. B.: «Medidas de apoyo al emprendimiento individual», *Revista de derecho de la seguridad social, Laborum*, núm. extra 2 (especial monográfico), 2016 (ejemplar dedicado a: Medidas de Seguridad Social de fomento del empleo y su incidencia en la sostenibilidad del sistema en España e Italia), pp. 91-104.
- GARCÍA ROMERO, B.: «Desempleados de larga duración: medidas de incentivación del emprendimiento y del empleo», *Revista de derecho de la seguridad social, Laborum*, núm. extra 2 (especial monográfico), 2016 (ejemplar dedicado a: Medidas de Seguridad Social de fomento del empleo y su incidencia en la sostenibilidad del sistema en España e Italia), pp. 41-64.
- «La protección social española frente a situaciones de exclusión social: deficiencias y propuestas de mejora», *Documentación Laboral*, núm. 104 (2015), pp. 49-71.
- «Lagunas de cobertura del sistema español de Seguridad Social y la necesaria reordenación del nivel no contributivo», *Revista de Derecho Social*, núm. 68 (2014), pp. 67-98.
- LOZANO LARES, F. y ORDÓÑEZ CASADO, I.: «La renta básica universal: elementos para su conceptualización y distinción de otras figuras», *Trabajo: Revista iberoamericana de relaciones laborales*, núm. 38 (2020), pp. 155-170.
- MONEREO PÉREZ, J. L.: «Competencias autonómicas en asistencia social y servicios sociales», *Temas Laborales*, vol. I. núm. 100 (2009), pp. 295-328.
- MONEREO PÉREZ, J. L., MOLINA NAVARRETE, C., QUESADA SEGURA, R., MORENO VIDA, M. N. Y MALDONADO MOLINA, J. A.: *Manual de Seguridad Social*, 16.<sup>a</sup> ed., Madrid, Tecnos, 2020.
- MORENO I GENÉ, J.: «Naturaleza jurídica de la renta activa de inserción: nueva oportunidad de clarificación a propósito del acceso al subsidio especial de prejubilación», *Iuslabor*, núm. 2 (2020), pp. 101-130.
- ROMERO BURILLO, A. M. y MORENO GENÉ, J.: *El nuevo régimen jurídico de la Renta Activa de Inserción (A propósito del Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre)*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Aranzadi.
- SALA FRANCO, T. y MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, A.: *El Ingreso Mínimo Vital. El Sistema Español de Rentas Mínimas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.
- SELMA PENALVA, A.: «Aspectos prácticos, perspectivas de futuro y cuestiones controvertidas de la renta activa de inserción», *Revista de Información Laboral*, núm. 9 (2016), pp. 41-67.

## CAPÍTULO V

### RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (I): TÍTULO COMPETENCIAL

RAQUEL AGUILERA IZQUIERDO

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
de la Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: I. *Introducción.*—II. *Regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad (art. 149.1.1.ª CE).*—III. *Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17.ª CE).*—IV. *Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.ª CE).*—V. *Hacienda general y deuda del Estado (art. 149.1.14.ª CE).*—VI. *Bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios (art. 149.1.18.ª CE).*

#### I. INTRODUCCIÓN

El Real Decreto-ley 20/2020 ha creado y regulado una nueva prestación económica no contributiva, el ingreso mínimo vital, cuyo objeto, según señala su artículo 1, es «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».

La disposición final novena del RDL 20/2020 regula el título competencial en virtud del cual se dicta este real decreto ley. Así señala literalmente lo siguiente:

«Este real decreto-ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup>, 13.<sup>a</sup>, 14.<sup>a</sup>, 17.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; hacienda general y deuda del Estado; legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social; y bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común.»

La norma, como puede comprobarse, se limita exclusivamente a señalar con carácter general los títulos competenciales en virtud de los cuales se ha dictado, pero no especifica qué capítulos o artículos responden a uno u otro título competencial<sup>1</sup>. Esto exige analizar el contenido de la norma para determinar cuál es el título competencial que en cada caso está realmente afectado.

## II. REGULACIÓN DE LAS CONDICIONES BÁSICAS QUE GARANTICEN LA IGUALDAD (ART. 149.1.1.<sup>a</sup> CE)

Según establece el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> CE, el Estado tiene competencia exclusiva sobre «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales».

El ingreso mínimo vital, tal y como señala expresamente el artículo 2.2 del RDL 20/2020, «forma parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social como prestación económica en su modalidad no contributiva». Así configura un derecho subjetivo de contenido económico que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad económica en los términos que se definen en el propio real decreto-ley.

Como ha señalado la doctrina, «el ingreso mínimo vital viene a crear un sistema mínimo o básico de protección que se financia íntegramente por el Estado y se convertirá en un compromiso para que, a través de los correspon-

---

<sup>1</sup> Para MONEREO PÉREZ, J. L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: «El derecho social fundamental a la existencia digna y el ingreso mínimo vital», *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. 24, 2020, p. 21, «el título competencial que se utiliza es amplio y acomodable, en principio, a la estructura de nuestro Estado social autonómico».

dientes convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas (y también con las Administraciones Locales), éstas se impliquen, estableciendo las correspondientes partidas presupuestarias, en la cobertura de estas situaciones de necesidad. Ello afianza también como título competencial el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> CE ya que, en general, los derechos sociales están orientados a asegurar un nivel básico de servicios en todo el territorio estatal que garanticen el desarrollo del individuo y de las colectividades, mediante la intervención estatal en la prestación de servicios y en la distribución de bienes, que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales»<sup>2</sup>.

El Tribunal Constitucional en su STC 61/1997, de 20 de marzo, ha dejado sentado, por lo que aquí interesa, que se trata de un título competencial con contenido propio, no residual, que habilita al Estado para regular «el contenido primario del derecho, las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...). En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta» (FJ 8), siempre teniendo presente que «la “materia” sobre la que recae o se proyecta son los derechos constitucionales, en sentido estricto, así como los deberes básicos...» [FJ 7 b)] y que «las condiciones básicas que garanticen la igualdad se predicán de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que éstos se insertan y, en consecuencia, el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> CE sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce. De lo contrario, dada la fuerza expansiva de los derechos y la función fundamentadora de todo el ordenamiento jurídico... quedaría desbordado el ámbito y sentido del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> CE, que no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional» [FJ 7 b)]. Sin embargo, según se añade más adelante, «dentro de esas “condiciones básicas” cabe entender incluidos asimismo aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho...; los deberes, requisitos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho...; los requi-

---

<sup>2</sup> ÁLVAREZ CORTES, J. C.: «Una nueva prestación no contributiva de la seguridad social: el ingreso mínimo vital», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 56, 2020, p. 291.

sitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho» (FJ 8).

La STC 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 5, recuerda que el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> CE es un «título competencial autónomo» (STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 4) “se proyecta de un modo genérico sobre todos los derechos fundamentales” (STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 6; y 111/2012, de 24 de mayo, FJ 5). Y se proyecta para garantizar su contenido esencial o primario (SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7; y 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 17), sin que la regulación estatal pueda suponer “una normación completa y acabada” del derecho de que se trate, “pudiendo las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencia sobre la materia, aprobar normas atinentes” a su régimen jurídico (SSTC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 4; y 3/2013, de 17 de enero, FJ 8). Ahora bien, aquel título competencial no sólo se proyecta sobre las condiciones básicas “que afectan a su contenido primario”, a sus “posiciones jurídicas fundamentales”, sino también sobre los “criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas”, que sean “absolutamente necesarios para asegurar la igualdad en el ejercicio del derecho” (SSTC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 4; y 3/2013, de 17 de enero, FJ 8), tales como el “ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho”, las “condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho” o “el marco organizativo que posibilita el ejercicio mismo del derecho” (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 8), teniendo a tal fin el legislador estatal “un cierto margen de apreciación en cuanto a la fijación inicial de las condiciones que, por su carácter de básicas, deben ser objeto de ordenación uniforme en todo el territorio nacional” (STC 154/1988, de 21 de julio, FJ 3)».

De este modo podríamos decir que todo el marco normativo a través del cual se van a reconocer derechos subjetivos de contenido prestacional en relación con el ingreso mínimo vital encaja dentro del título competencial del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> CE, si bien, todos estos preceptos, como después señalaremos, encajan también en el artículo 149.1.7 CE, que al ser un título más específico prevalecería. Así, se fundamentan en las competencias del Estado sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> CE los siguientes capítulos del RDL 20/2020:

- el Capítulo I, que regula el objeto de la norma, el concepto y naturaleza del ingreso mínimo vital y sus características;
- el Capítulo II, relativo al ámbito subjetivo. Se dictan así, al amparo del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> CE, los arts. 4 a 8 que regulan quiénes podrán ser beneficiarios del ingreso mínimo vital, quienes se consideran titulares de esta pres-

tación, qué se entiende por unidad de convivencia a efectos de esta prestación - incluyendo las situaciones especiales en las que se considera a una persona beneficiaria aunque no se integre en una unidad de convivencia, la regulación de lo que se entiende por domicilio en supuestos especiales y la regulación de los convivientes sin vínculo de parentesco - los requisitos de acceso y la determinación de la situación de vulnerabilidad económica; y,

— el Capítulo III, arts. 9 a 20, que se ocupa de la acción protectora: determinación de la cuantía de la prestación económica, momento a partir del cual nace el derecho y forma de pago, duración, modificación y actualización de la cuantía de la prestación, suspensión y extinción del derecho, incompatibilidades, reintegro de prestaciones indebidamente percibidas, reglas de cómputo de los ingresos y patrimonio, forma de acreditación de los requisitos exigidos, cesión de datos y confidencialidad de los mismos.

### III. LEGISLACIÓN BÁSICA Y RÉGIMEN ECONÓMICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ART. 149.1.17.<sup>a</sup> CE)

El artículo 149.1.17.<sup>a</sup> CE integra dos materias competencialmente distintas y con diferente alcance: la seguridad social y su régimen económico.

Como ha señalado la doctrina constitucional, «la Seguridad Social se configura como una "función de Estado" para atender situaciones de necesidad que pueden ir más allá de la cobertura contributiva de la que el propio sistema partía» (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 3). Por ello, «el sistema de Seguridad Social, al configurarse como una función de Estado, permite incluir en su ámbito no solo a las prestaciones de carácter contributivo, sino también a las no contributivas» (STC 239/2002, FJ 3). Por lo tanto, al configurarse el ingreso mínimo vital como una prestación no contributiva, el título competencial prevalente en virtud del cual se dicta esta norma es el del artículo 149.1.17.<sup>a</sup> CE, según el cual, el Estado tiene competencia exclusiva sobre, «legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas».

Adviértase, como ha señalado la doctrina, que «la "legislación básica" ex artículo 149.1.17.<sup>a</sup> CE presupone la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan dictar una legislación no básica ostentando, de asumirlas, una competencia compartida que va más allá de la simple ejecución de la compe-

tencia “exclusiva” estatal por los órganos administrativos de dichas Comunidades Autónomas»<sup>3</sup>.

El régimen público de la Seguridad Social se configura como una función de Estado destinada a garantizar la asistencia y prestaciones suficientes en situaciones de necesidad y al hacerlo debe asegurar la uniformidad de las pensiones en todo el territorio nacional. Como señala el artículo 2.1 LGSS, «el Sistema de la Seguridad Social, configurado por la acción protectora en sus modalidades contributiva y no contributiva, se fundamenta en los principios de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad». Y siguiendo estos principios el Tribunal Constitucional ha afirmado que las diferentes prestaciones «de la materia “Seguridad Social” conforman un entramado dirigido a la cobertura de riesgos y a la atención de otras situaciones de necesidad que presentan una tendencia de unidad y estabilidad en el tiempo y en el conjunto del territorio nacional» (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 8). El régimen público de Seguridad Social debe ser único y unitario para todos los ciudadanos (art. 41 CE), y garantizar al tiempo la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes en materia de Seguridad Social (STC 124/1989, de 7 de julio, FJ 3), siendo ambos aspectos responsabilidad del Estado, en los términos del artículo 149.1.17.<sup>a</sup> CE. El régimen público de la Seguridad Social se configura como una función de Estado destinada a garantizar la asistencia y prestaciones suficientes en situaciones de necesidad y al hacerlo debe asegurar la uniformidad de las pensiones en todo el territorio nacional. Es claro a este respecto, como señala la STC 40/2014, de 11 de marzo, «que, en principio, el artículo 149.1.17.<sup>a</sup> CE demanda la fijación de los requisitos y del régimen jurídico de las prestaciones del sistema de Seguridad Social», en consecuencia, el deber de fijar de modo uniforme los requisitos de acceso al ingreso mínimo vital forma parte del contenido que protege el citado precepto constitucional. La determinación de una prestación de la Seguridad Social constituye una norma básica que corresponde establecer al Estado *ex* artículo 149.1.17.<sup>a</sup> CE y debe hacerlo de forma unitaria para todos los sujetos comprendidos dentro de su ámbito de cobertura, salvo razones excepcionales debidamente justificadas y vinculadas a la situación de necesidad que se trata de proteger.

Por lo tanto, todos los preceptos del RDL 20/2020 que regulan las características de esta prestación y los requisitos de acceso a la misma debe entenderse que han sido dictados por el Estado en virtud de su competencia en ma-

---

<sup>3</sup> MONEREO PÉREZ, J. L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: «El derecho social fundamental a la existencia digna y el ingreso mínimo vital», *op. cit.*, p. 26.

teria de seguridad social. Se incluyen aquí, por tanto, sin ninguna duda, los capítulos I, II y III de la norma (disposiciones generales, ámbito subjetivo de aplicación y acción protectora), que como acabamos de señalar, también pueden encajar en el título competencial del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> CE pero que por ser un título más específico habrá que entender que han sido dictados en virtud de las competencias que atribuye al Estado el artículo 149.1.17.<sup>a</sup> CE.

Como hemos señalado, el artículo 149.1.17.<sup>a</sup> CE atribuye también al Estado competencia sobre el régimen económico de la Seguridad Social, pero en este caso no se le atribuye exclusivamente la legislación básica sino además de las competencias normativas las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario. La reserva competencial relativa al régimen económico de la Seguridad Social, «además de la legislación, puede comportar la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario» (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 6). Como expuso la STC 124/1989, de 7 de julio, «la mención separada del “régimen económico” como función exclusiva del Estado trataba de garantizar la unidad del sistema de la Seguridad Social, y no sólo la unidad de su regulación jurídica, impidiendo diversas políticas territoriales de Seguridad Social en cada una de las comunidades autónomas. En su dimensión o expresión jurídica, el principio de unidad presupuestaria de la Seguridad Social significa la unidad de titularidad y por lo mismo la titularidad estatal de todos los fondos de la Seguridad Social, puesto que si faltara un único titular de los recursos financieros del sistema público de aseguramiento social, tanto para operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias, no podría preservarse la vigencia efectiva de los principios de caja única y de solidaridad financiera, ni consecuentemente la unidad del sistema. No basta, por tanto, con la reserva de las competencias normativas para, desde las mismas, disponer la solidaridad financiera, mediante el establecimiento de reglas para la transferencia de fondos, a través de la Tesorería, de una a otra comunidad autónoma, en función de las disponibilidades financieras de cada momento. La Constitución no se ha limitado a establecer esa solidaridad interterritorial, sino que, partiendo de la misma, ha establecido e impuesto el carácter unitario del sistema y de su régimen económico, la estatalidad de los fondos financieros de la Seguridad Social y, por ende, la competencia exclusiva del Estado no sólo de normación sino también de disponibilidad directa sobre esos fondos propios» (FJ 3).

Por su parte, la competencia ejecutiva sobre el régimen económico de la Seguridad Social –en la que se integran las potestades de inspección y sanción, así como la determinación del órgano instructor del procedimiento administra-

tivo sancionador– se distribuye entre Estado y Comunidades Autónomas de acuerdo con los siguientes criterios<sup>4</sup>:

a) La jurisprudencia constitucional viene manteniendo que, a fin de preservar los principios de caja única y solidaridad financiera, y garantizar así la unidad del sistema de Seguridad Social, es competencia del Estado la gestión o ejecución de los recursos económicos y la administración financiera de dicho sistema, quedando dentro de su potestad las facultades ejecutivas que recaen directamente sobre la actividad económica de la Seguridad Social –esto es, la relativa a la percepción de sus ingresos o la realización de los gastos correspondientes–.

b) Por su parte, quedan dentro de la competencia ejecutiva de las Comunidades Autónomas sobre el régimen económico de la Seguridad Social aquellas facultades de gestión que no puedan comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico uniforme, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o engendrar directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de Seguridad Social –esto es, aquellas facultades que recaen sobre deberes no inmediatamente económicos–.

Pues bien, en base a la competencia estatal sobre el régimen económico de la seguridad social prevista en el artículo 149.1.17.<sup>a</sup> CE se ha dictado el Capítulo IV del RDL 20/2020, relativo a las normas de procedimiento para solicitar y tramitar la prestación. En efecto, corresponde al Estado la gestión de la prestación de ingreso mínimo vital, en tanto que integrante de la caja única de la seguridad social. Aunque a tenor del artículo 149.1.17.<sup>a</sup> CE las comunidades autónomas tienen la totalidad de las competencias de ejecución en materia de seguridad social, es competencia del Estado regular de un modo uniforme el procedimiento de solicitud y tramitación de una prestación de la seguridad social porque esta es una materia que tiene directa relación con el régimen económico. Se trata de comprobar si se cumplen los requisitos y, por tanto, se tiene derecho al cobro de la prestación.

En relación con este Capítulo de la norma, llama la atención que estando ante una prestación no contributiva, el artículo 22 prevea que el órgano competente para el reconocimiento y control de la prestación de ingreso mínimo

---

<sup>4</sup> SSTC 124/1989, de 7 de julio, FFJJ 3 a 7; 195/1996, de 28 de noviembre, FFJJ 6 a 16; 51/2006, de 16 de febrero, FFJJ 4 y 7; 211/2012, de 14 de noviembre, FFJJ 4 a 7; 104/2013, de 25 de abril, FJ 4; 33/2014, de 27 de febrero, FFJJ 4 y 5; 272/2015, de 17 de diciembre, FJ 3.

vital sea el Instituto Nacional de la Seguridad Social y no el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, que es el órgano competente de las pensiones de jubilación e invalidez en su modalidad no contributiva.

Por otro lado, hay que destacar que el artículo 22 RDL 20/2020 prevé que las comunidades autónomas y entidades locales podrán iniciar el expediente administrativo cuando suscriban con el Instituto Nacional de la Seguridad Social el oportuno convenio que les habilite para ello. Se prevé, de este modo, una participación más activa de las administraciones autonómicas y locales en la gestión de esta prestación, lo que sin duda parece fruto de los problemas que en materia competencial han presentado el Plan Prepara y el Plan de Activación para el Empleo y que dieron lugar a las SSTC 100/2017, de 20 de julio, 153/2017, de 21 de diciembre, 156/2017, de 21 de diciembre y 40/2019, de 27 de marzo<sup>5</sup>. Así, la propia Exposición de Motivos del RDL 20/2020 señala que, «el modelo de gobernanza compartida que se prefigura en esta norma, en la que de forma articulada y coordinada participan las comunidades autónomas y las entidades locales, persigue un doble objetivo. Por un lado, lograr un despliegue más efectivo de la política de cara al ciudadano. (...) En segundo lugar, la implicación de comunidades autónomas y entidades locales en el despliegue de la política persigue consolidar la necesaria implicación de todas las instituciones en el compromiso común de lucha contra la pobreza y las desigualdades en todo el territorio, engarzando el legítimo ejercicio del autogobierno en el ámbito de las políticas sociales de las comunidades autónomas con la provisión colectiva de una red de protección mínima y común de ingresos garantizada por la Seguridad Social».

La previsión relativa a la gestión autonómica del régimen económico de la seguridad social está sujeta a un doble condicionamiento según ha señalado la STC 133/2019, de 13 de noviembre:

1.º) que se concilie con las competencias exclusivas del Estado en la materia, en garantía de la unidad y solidaridad del sistema público de la Seguridad Social. «Las concretas facultades que integran la competencia estatutaria de gestión del régimen económico de la Seguridad Social serán sólo aquellas que no puedan comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico uniforme, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o engendrar directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y

---

<sup>5</sup> En este sentido, ver GÓMEZ GORDILLO, R.: «El ingreso mínimo vital: la pensión que aspira a ser subsidio. Análisis del RDL 20/2020, de 29 de mayo y sus modificaciones», *Revista Derecho Social*, núm. 91, pp. 42 y 43.

al cumplimiento de sus obligaciones de seguridad social. Tales facultades autonómicas deben, en suma, conciliarse con las competencias exclusivas que sobre la gestión del régimen económico la Constitución ha reservado al Estado, en garantía de la unidad y solidaridad del sistema público de Seguridad Social» (STC 124/1989, FJ 3). En este sentido, el artículo 22 del RDL 20/2020, prevé que las comunidades autónomas y las entidades locales podrán iniciar el expediente administrativo y llevar a cabo la tramitación y gestión previas a la resolución. Es decir, la resolución del expediente es competencia del INSS no de las comunidades autónomas o entidades locales; y,

2.º) que se suscriban los oportunos convenios para activar la asunción estatutaria de la competencia. Y esto es, precisamente, lo que prevé el RDL 20/2020, al reconocer la posibilidad de suscribir los correspondientes convenios entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social y las comunidades autónomas y entidades locales. En este sentido, la disposición adicional quinta del RDL 20/2020, sobre aplicación de la prestación de ingreso mínimo vital en los territorios forales, reconoce que las comunidades autónomas de régimen foral asumirán con referencia a su ámbito territorial, las funciones y servicios correspondientes que en esta norma se atribuyen al Instituto Nacional de la Seguridad Social en relación con esta prestación. En tanto no se produzca la asunción de las funciones y servicios la asunción de dichas funciones y servicios, «se acordará mediante convenio a suscribir entre los órganos competentes del Estado y de la comunidad autónoma interesada, una encomienda de gestión para realizar las actuaciones que se prevean en el mismo en relación con la prestación económica del ingreso mínimo vital y que permitan la atención integral de sus beneficiarios en el País Vasco y Navarra».

En todo caso, parece que las tensiones competenciales por la gestión del ingreso mínimo vital han ido poco a poco en aumento. Así, la gestión estatal de la prestación a través del INSS, aunque esté previsto la formalización, como acabamos de señalar, de convenios con las comunidades autónomas, ha sido cuestionada por la comunidad autónoma de Cataluña que ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos del RDL 20/2020 (recurso de inconstitucionalidad 1140/2021, *BOE* de 29 de abril). Por otro lado, el Estado también ha anunciado su intención de recurrir la articulación fijada por la comunidad autónoma Valenciana entre el ingreso mínimo vital y su respectiva Renta Valenciana de Inclusión por interferir en la gestión estatal de aquel<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Ver, SESMA SÁNCHEZ, B.: «Ingreso mínimo vital: reflexiones sobre un nuevo gasto público social», *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 188, 2020.

Por lo que respecta al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña, el 24 de agosto de 2020 se acordó, en el seno de la Comisión Bilateral Generalitat–Estado, el inicio de las negociaciones sobre las discrepancias suscitadas en relación a determinadas previsiones del Real Decreto-Ley 20/2020, por el procedimiento previsto en el artículo 33.2 de la LOTC<sup>7</sup>, que fue publicado en el *BOE* núm. 265 y en el DOGC núm. 8242, ambos de fecha 7 de septiembre de 2020.

Al no llegarse a un acuerdo para resolver las discrepancias suscitadas, antes de finalizar el plazo previsto en el artículo 33.2 de la LOTC, la Generalitat de Cataluña ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad en relación a los artículos 17.1; 22.1 y 2; 24.1; 25.1 y 2; 26.1 y 2; las disposiciones adicionales primera y cuarta; la disposición transitoria primera 1, 5, 8, 9 y 10, y la disposición final novena del Real Decreto-ley 20/2020 de 1 de junio, por entender que los mencionados preceptos del Real decreto-ley vulneran el orden constitucional y estatutario de competencias de la Generalitat de Cataluña. En realidad, se impugnan todas las previsiones del RDL 20/2020 que reservan al INSS la competencia sobre la resolución y control del ingreso mínimo vital, por entender que vulneran las competencias de ejecución de la Generalitat de Cataluña en este ámbito, y la necesidad de firmar un previo convenio con el INSS que habilite a la comunidad autónoma a tramitar la prestación no contributiva de ingreso mínimo vital.

Sin embargo, como ya hemos señalado, la STC 133/2019 deja claro que la previsión estatutaria relativa a la gestión autonómica del régimen económico de la Seguridad Social presenta un doble condicionamiento. El primero es

---

<sup>7</sup> Artículo 33 LOTC: «1. El recurso de inconstitucionalidad se formulará dentro del plazo de tres meses a partir de la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley impugnado mediante demanda presentada ante el Tribunal Constitucional, en la que deberán expresarse las circunstancias de identidad de las personas u órganos que ejercitan la acción y, en su caso, de sus comisionados, concretar la Ley, disposición o acto impugnado, en todo o en parte, y precisar el precepto constitucional que se entiende infringido. 2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el Presidente del Gobierno y los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas podrán interponer el recurso de inconstitucionalidad en el plazo de nueve meses contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley en relación con las cuales, y con la finalidad de evitar la interposición del recurso, se cumplan los siguientes requisitos: a) Que se reúna la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma, pudiendo solicitar su convocatoria cualquiera de las dos Administraciones. b) Que en el seno de la mencionada Comisión Bilateral se haya adoptado un acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias, pudiendo instar, en su caso, la modificación del texto normativo. Este acuerdo podrá hacer referencia a la invocación o no de la suspensión de la norma en el caso de presentarse el recurso en el plazo previsto en este apartado. c) Que el acuerdo sea puesto en conocimiento del Tribunal Constitucional por los órganos anteriormente mencionados dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley, y se inserte en el “Boletín Oficial del Estado” y en el «Diario Oficial» de la Comunidad Autónoma correspondiente. 3. Lo señalado en el apartado anterior se entiende sin perjuicio de la facultad de interposición del recurso de inconstitucionalidad por los demás órganos y personas a que hace referencia el artículo 32».

intrínseco a la propia noción del sistema de Seguridad Social, de manera que las comunidades autónomas sólo podrá asumir aquellas competencias de gestión que no puedan perturbar el funcionamiento económico uniforme del sistema de Seguridad Social. De este modo, la resolución de la prestación, a mi juicio, es competencia del Estado pues se trata de una decisión que puede comprometer la unidad del sistema. Como ha señalado el Tribunal Constitucional, «correspondiendo al Estado el control de dicha caja única, ese control supone la atribución de la potestad ejecutiva cuando recae directamente sobre actividades económicas; mientras que cuando recae sobre actividades instrumentales (inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas) comporta solo una facultad de supervisión, siendo la ejecución, en relación con el cumplimiento de los deberes no inmediatamente económicos, competencia de la Comunidad Autónoma» (STC 195/1996, FJ 7). La resolución sobre la concesión o no de una prestación de la seguridad social recae directamente sobre una actividad económica y, por ello, a mi juicio, la competencia debe ser del Estado.

Y, la segunda condición, según establece la STC 133/2019, depende del modo en el que el propio Estatuto de autonomía recoja la competencia autonómica. La STC 133/2019 hace referencia al Estatuto de Autonomía del País Vasco y señala que lo dispuesto en el artículo 18.2 b) EAPV no comporta su asunción *ope legis*. Como señala la STC 272/2015, de 17 de diciembre, el artículo 18.2 b) EAPV «ha de ponerse en relación con la disposición transitoria quinta del Estatuto de Autonomía para el País Vasco. En su virtud la asunción por la Comunidad Autónoma del País Vasco de la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, “dentro de su carácter unitario y del respeto al principio de solidaridad”, precisa de la suscripción de los oportunos convenios en el seno de la comisión mixta de transferencias creada para la aplicación del Estatuto de Autonomía para el País Vasco» (FJ 3).

Pues bien, por lo que se refiere al Estatuto de Autonomía de Cataluña, su artículo 165 prevé que «corresponde a la Generalitat, en materia de seguridad social, respetando los principios de unidad económico-patrimonial y solidaridad financiera de la Seguridad Social, la competencia compartida, que incluye: (...) b) la gestión del régimen económico de la Seguridad Social; (...) e) el reconocimiento y gestión de las pensiones no contributivas». Dicha competencia compartida comprende, tal y como dispone el artículo 111 del Estatuto de Autonomía, «la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado». Podemos decir, pues, como señaló la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 60, que este último artículo estatutario, después de la supresión de un inciso del mismo declarado inconstitucional en aquella resolución por introducir una definición de las bases que incidía

sobre el ámbito competencial del Estado, «se limita a describir correctamente las facultades comprendidas en la competencia de desarrollo de unas bases estatales cuyo contenido y alcance serán siempre, y sólo, las que se desprenden de la Constitución interpretada por este Tribunal».

El carácter de competencia compartida implica que sobre ese mismo objeto jurídico recaen también las competencias atribuidas al Estado en la materia, pues, en palabras del Tribunal Constitucional, estamos ante una «competencia compartida que, como resulta de nuestra doctrina, no limita el pleno desenvolvimiento de las competencias estatales con las que se relaciona» (STC 213/2013, de 19 de diciembre, FJ 3). Se produce así una coexistencia, entre el Estado y la Comunidad Autónoma, en el ejercicio de las funciones de coordinación en materia de seguridad social, pero en el ejercicio de esta función la Comunidad Autónoma deberá respetar las bases que fije el Estado, pues una competencia compartida es aquella que se configura y ejerce en el marco de las bases que dicte el Estado (STC 31/2010, FJ 60).

De este modo, el Estado ha fijado las bases en el RDL 20/2020, y ha previsto que las comunidades autónomas puedan iniciar el expediente administrativo de la prestación de ingreso mínimo vital tras la celebración del correspondiente convenio entre la Comunidad Autónoma y el INSS. Al hacerlo, a mi juicio, el Estado no se ha extralimitado de sus competencias, pues se deja un espacio a las comunidades autónomas para la tramitación y gestión previas a la resolución del expediente.

En todo caso, e independientemente de cómo sea interpretada esta competencia compartida en materia de Seguridad Social entre el Estado y la comunidad autónoma de Cataluña, no se cumple el primer requisito exigido por la doctrina constitucional pues, como ya hemos señalado, el reconocimiento de una prestación de la seguridad social recae directamente sobre una actividad económica, por lo que la competencia ejecutiva corresponde al Estado.

El capítulo VI del RDL 20/2020 que determina el régimen de financiación del ingreso mínimo vital también ha sido dictado en función de lo dispuesto en el artículo 149.1.17.<sup>a</sup> CE. Como ha señalado la doctrina constitucional corresponde al Estado la «competencia para la disponibilidad directa de los fondos propios, la previsión de pagos, las provisiones de fondos y también la ordenación de pagos a cargo de los fondos de la Seguridad Social» (STC 124/1989, FJ 6).

El régimen de obligaciones de las personas beneficiarias, regulado en el Capítulo VII, debe también entenderse dictado al amparo del artículo 149.1.17.<sup>a</sup> CE pues este título competencial demanda la fijación por el Estado de los requisitos y del régimen jurídico de las prestaciones del sistema de Seguridad

Social, dentro de los cuales hay que incluir las obligaciones a las que estarán sujetas las personas titulares de una prestación de la seguridad social durante el tiempo de percepción de la misma.

Igualmente, al amparo del artículo 149.1.17.<sup>a</sup> CE se ha dictado el capítulo VIII relativo a las infracciones y sanciones. En los términos de la doctrina constitucional, quedan reservadas al Estado, de conformidad con lo previsto en el artículo 149.1.17.<sup>a</sup> CE, tanto la tipificación de infracciones como la imposición de sanciones en los casos en los que se vea afectado el régimen económico de la Seguridad Social. En estos casos «el objeto inmediato de tutela es la gestión de la caja única de la Seguridad Social que, al hallarse atribuida al Estado, determina que éste, como titular de la ejecución, ostente también la potestad de declarar infracciones e imponer sanciones, que no es sino una técnica específica de control, y que forma parte, por consiguiente, de su competencia en materia de régimen económico» (SSTC 195/1996, FJ 8; y 104/2013, FJ 4). Por el contrario, será de competencia autonómica la sanción de las infracciones que no recaigan directamente sobre la actividad económica de la Seguridad Social (STC 272/2015, de 17 de diciembre).

Con tales criterios es necesario examinar las infracciones previstas en el artículo 34 del RDL 20/2020 para determinar si la atribución de la potestad sancionadora al Instituto Nacional de la Seguridad Social, de acuerdo con el artículo 36 RDL 20/2020, es conforme con el orden constitucional de distribución de competencias.

Para ello, es necesario examinar los preceptos que tipifican las infracciones correspondientes para determinar si las mismas pueden ubicarse íntegramente en el régimen económico de la Seguridad Social, al estar vinculadas a la percepción de los ingresos o la administración y disposición de fondos para atender la realización de los gastos correspondientes vinculados a la prestación de ingreso mínimo vital; o si pertenecen a materias en las que las Comunidades Autónomas ostentan competencias de ejecución, incluida la potestad sancionadora.

En síntesis, las infracciones que a estos efectos nos interesan, ya sean calificadas como leves, graves o muy graves, son: no proporcionar la documentación e información precisa en orden a la acreditación de los requisitos y conservación de la prestación, así como para garantizar la recepción de notificaciones y comunicaciones, cuando de ello se haya derivado la percepción o conservación indebida de la prestación; no comunicar cualquier cambio o situación que pudiera dar lugar a la modificación, suspensión o extinción de la prestación cuando de ello se hubiera derivado una percepción indebida; el incumplimiento de la obligación de participar en las estrategias de inclusión que

promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en los términos que se establezcan; el incumplimiento de las condiciones asociadas a la compatibilidad del ingreso mínimo vital con las rentas del trabajo o la actividad económica.

A mi juicio, existe una vinculación directa entre las infracciones señaladas y la percepción del ingreso mínimo vital, pues en todos los casos la norma señala expresamente que esa infracción ha dado lugar a la percepción o conservación indebida de la prestación. Los incumplimientos señalados hacen impropio recibir la prestación correspondiente, pues el derecho a la misma no se mantiene. Las infracciones recogidas en el artículo 34 no se refieren a actuaciones instrumentales respecto a la prestación de ingreso mínimo vital que no guardan relación directa con la gestión económica de la Seguridad Social. Por el contrario, las conductas tipificadas recaen sobre la actividad económica de la Seguridad Social, entendida como la relativa a la percepción de sus ingresos o a la realización de los gastos correspondientes y, por tanto, debemos concluir que la competencia para la imposición de las sanciones frente a las conductas descritas en el artículo 34 corresponde al Estado.

También se han dictado en virtud del título competencial recogido en el artículo 149.1.17.<sup>a</sup> CE la disposición adicional segunda, sobre inclusión en el registro de prestaciones sociales públicas de la prestación de ingreso mínimo vital, y la disposición final primera, que modifica el Real Decreto 397/1996, de 1 de marzo, por el que se regula el registro de prestaciones sociales públicas. El Registro de Prestaciones Sociales Públicas, creado por el artículo 30 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social, tiene por objeto la inscripción de las prestaciones sociales de contenido económico, destinadas a personas y familias, con cargo a recursos de carácter público. Según establece el artículo 1.2 del Real Decreto 397/1996, de 1 de marzo, por el que se regula el registro de prestaciones sociales públicas, se destinará a los siguientes usos: *a)* la gestión documental de datos identificativos de las prestaciones sociales públicas incluidas en su ámbito de aplicación y de sus beneficiarios, mediante la formación de un banco de datos automatizado; *b)* el conocimiento coordinado y la cesión de datos entre las entidades y organismos afectados, con el fin de facilitar el reconocimiento de las prestaciones, así como controlar el mantenimiento del derecho a las mismas y evitar el fraude; y, *c)* el acceso y la consulta de las instituciones, empresas y personas afectadas por el Registro.

El registro está, por tanto, directamente ligado al desenvolvimiento de la acción prestacional del sistema, pues se trata de reconocer las prestaciones existentes y evitar el fraude. En este sentido, la obligación de comunicación de

los datos solicitados por parte de los organismos, entidades y empresas obligadas, constituye asimismo un aspecto que se inserta en el ámbito de las funciones de ejecución de la legislación del Estado en materia de Seguridad Social. Como ha afirmado el Tribunal Constitucional, «ha de calificarse de simple ejecución la función consistente en la recepción y registro de datos» (STC 67/1996, de 4 de abril, FJ 3). Pero la creación del Registro es competencia estatal, ya que constituye una manifestación de una competencia estatal de coordinación general. Como se afirma en la STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 8, «la coordinación es una facultad que guarda estrecha conexión con las competencias normativas, de modo que el titular de estas últimas ostenta aquella facultad como complemento inherente (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 8) encontrándose ínsita no sólo en toda competencia básica (STC 81/2005, de 6 de abril, FJ 10), sino que la facultad de coordinación se conecta con las competencias normativas en general».

Por último, también se han dictado en base a este título competencial:

— la disposición transitoria séptima del RDL 20/2020, sobre integración de la asignación por hijo o menor a cargo en el ingreso mínimo vital;

— la disposición final cuarta del RDL 20/2020, por la que se modifican los siguientes artículos de la LGSS: artículo 42.1 *c*), que regula las prestaciones que comprende la acción protectora de la seguridad social; artículo 71.1, letras *a*), *e*), *f*), *g*) y *h*), que regula los supuestos de suministro de información a la administración de la seguridad social; artículo 72.2, sobre el registro de prestaciones sociales públicas; artículo 351, que enumera las prestaciones familiares de la seguridad social en su modalidad no contributiva; artículo 352, sobre beneficiarios del derecho a la asignación económica por hijo o menor cargo; artículo 353, en relación con la cuantía de la asignación por hijo o menor a cargo;

— la disposición transitoria primera del RDL 20/2020, por la que se establece que el Instituto Nacional de la Seguridad Social reconocerá durante 2020 la prestación transitoria de ingreso mínimo vital a los actuales beneficiarios de la asignación económica por hijo o menor cargo del sistema de la seguridad social que, a fecha de entrada en vigor de este real decreto ley, reúnan los requisitos que la propia disposición establece;

— la disposición transitoria segunda del RDL 20/2020, sobre presentación de solicitudes y retroacción de los efectos económicos;

— la disposición transitoria tercera del RDL 20/2020, que establece un régimen excepcional aplicable a las solicitudes cursadas por situación de carencia de rentas, de manera que «excepcionalmente y cuando no sean benefi-

ciarios de prestaciones o subsidios de desempleo, y a los exclusivos efectos de cómputo de rentas, se podrán presentar solicitudes hasta 31 de diciembre de 2021 en aquellos supuestos de vulnerabilidad económica que se hayan producido durante el año en curso»; y,

— la disposición final séptima del RDL 20/2020, por la que se autoriza al Gobierno, a propuesta del Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, a modificar los valores previstos en el apartado 8.3 y en el anexo II de la norma, cuando se aprecie la necesidad de dicha modificación con el fin de que la prestación pueda mantener su acción protectora dirigida a prevenir el riesgo de pobreza, lograr la inclusión social y suplir las carencias de recursos económicos para la cobertura de necesidades básicas.

En todas las disposiciones enumeradas se están fijando determinadas particularidades en las condiciones de acceso a la prestación, en el régimen jurídico de la misma o en lo relativo a su régimen económico, y por ello deben entenderse dictadas al amparo del artículo 149.1.17.<sup>a</sup> CE.

#### IV. BASES Y COORDINACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN GENERAL DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA (ART. 149.1.13.<sup>a</sup> CE)

Según señala la disposición final novena del RDL 20/2020, otro de los títulos competenciales en el que se ampara la norma es el artículo 149.1.13.<sup>a</sup> CE, sin que, como ya hemos señalado, se especifique qué preceptos del Real Decreto Ley se dictan en virtud del mismo.

Conviene recordar la doctrina constitucional sobre el alcance de este título competencial para, partiendo de ella, tratar de determinar qué preceptos pueden haberse dictado a su amparo.

Conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional corresponden al Estado las facultades de dirección general de la economía encontrando cobijo bajo esas facultades, «tanto las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector» (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5). El Tribunal Constitucional ha precisado también que el artículo 149.1.13.<sup>a</sup> CE debe ser interpretado de forma estricta cuando concurre con una materia o un título competencial más específico (STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 9), y que no toda norma o medida con incidencia económica puede encontrar cobertura en dicho precepto constitucional, si no posee una inciden-

cia directa y significativa sobre la actividad económica general (entre otras, SSTC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5; 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 3; y 95/2001, de 5 de abril, FJ 3), pues, en otro caso, se vaciarían de contenido una materia y un título competencial más específicos (SSTC 95/2002, de 25 de abril, FJ 7, y 77/2004, de 29 de abril, FJ 4),) «sin que de la invocación del interés general que representa el Estado pueda resultar otra cosa, por cuanto, según hemos dicho, el mismo se ha de materializar a través del orden competencial establecido, excluyéndose así la extensión de los ámbitos competenciales en atención a consideraciones meramente finalísticas» (STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 6)» [STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4].

El Tribunal Constitucional ha considerado que la movilización de recursos financieros destinados a regular el mercado laboral y el pleno empleo concierne a ámbitos que no se limitan a lo que se viene entendiendo como régimen o materia laboral, aunque guarden conexión con ésta, sino que se trata «de medidas que inciden en el mercado de trabajo globalmente considerado, dando cumplimiento a la directriz contenida en el artículo 40.1 *in fine* CE, y que tienen tras de sí el respaldo competencial del artículo 149.1.13.<sup>a</sup> CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (STC 95/2002, de 25 de abril, FJ 11).

El Estado ostenta pues, al amparo de su competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.<sup>a</sup> CE), la facultad de adoptar medidas en materia de fomento del empleo que, en tanto no incidan en la regulación de la relación laboral, constituyen una materia distinta de la propiamente laboral a la que se refiere el artículo 149.1.7.<sup>a</sup> CE.

Siguiendo esta doctrina, podemos decir que se ha dictado en virtud de este título competencial la disposición adicional primera del RDL 20/2020, sobre colaboración de las empresas al tránsito de los beneficiarios del ingreso mínimo vital a la participación activa en la sociedad. Según esta disposición, «reglamentariamente se regulará el Sello de Inclusión Social, con el que se distinguirá a aquellas empresas y entidades que contribuyan al tránsito de los beneficiarios del ingreso mínimo vital desde una situación de riesgo de pobreza y exclusión a la participación activa en la sociedad». Estamos ante una medida de fomento del empleo que incide en el mercado de trabajo globalmente considerado y, por ello, debe entenderse dictada al amparo del artículo 149.1.13.<sup>a</sup> CE.

Asimismo, aunque se trata de una previsión incluida dentro del capítulo II relativo al ámbito subjetivo de la prestación y que, por tanto, puede entenderse dictada al amparo del artículo 149.1.17.<sup>a</sup> CE, también puede encajar en

el título competencial del artículo 149.1.13.<sup>a</sup> CE la compatibilidad del ingreso mínimo vital con el empleo prevista en el artículo 8.4 del RDL 20/2020. En efecto, según este precepto, «con el fin de que la percepción del ingreso mínimo vital no desincentive la participación en el mercado laboral, la percepción del ingreso mínimo vital será compatible con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia de la persona beneficiaria individual o, en su caso de uno o varios miembros de la unidad de convivencia en los términos y con los límites que reglamentariamente se establezcan». La compatibilidad del ingreso mínimo vital con los rendimientos del trabajo favorece la oportunidad de incorporarse al mercado laboral y, por ello, podemos entender que estamos ante una norma de fomento del empleo. Se trata de una previsión que trata de no dificultar el acceso al empleo de los perceptores del ingreso mínimo vital<sup>8</sup>.

## V. HACIENDA GENERAL Y DEUDA DEL ESTADO (ART. 149.1.14.<sup>a</sup> CE)

El siguiente título competencial en virtud del cual se ha dictado el RDL 20/2020, según señala su disposición final novena, es el previsto en el artículo 149.1.14.<sup>a</sup> CE que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la materia hacienda general y deuda del Estado.

El título del artículo 149.1.14.<sup>a</sup> CE se refiere principalmente al marco general de todo el sistema tributario y a la coordinación de la hacienda estatal con las demás haciendas territoriales [así, entre otras, SSTC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4 b); 13/2007, de 18 de enero, FJ 6; STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 8 a) o 130/2013, de 4 de junio, FJ 5], a los «derechos y obligaciones de contenido económico de las Administraciones públicas» y a «la protección o preservación de los recursos públicos que integran las haciendas» territoriales [STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 3 b), con cita de otras].

Tradicionalmente el título del artículo 149.1.14.<sup>a</sup> CE ha estado vinculado al sistema de ingresos públicos (tributarios o de otro tipo). Sin embargo, y desde la STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 5, la doctrina ha establecido que no se refiere sólo al sistema de ingresos públicos, sino que ampara normas estatales relativas a la hacienda pública desde la perspectiva del gasto o, de forma más amplia, de normas que se refieran a los derechos y obligaciones de contenido económico de las Administraciones públicas [STC 41/2016, FJ 3 b)].

---

<sup>8</sup> Sobre este requisito, ver, DE NIEVES NIETO, N.: «Ingreso mínimo vital y renta activa de inserción», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 236, 2020.

El Estado es competente para establecer las líneas generales del sistema de ingresos públicos. En concreto, ostenta la competencia para regular no sólo sus propios tributos, sino también el marco general de todo el sistema tributario (SSTC 72/2003, FJ 5; 31/2010, FJ 130; 26/2015, FJ 4 b)]. El Estado, como se subraya en la STC 31/2010, FJ 130, tiene atribuida la competencia exclusiva en materia de «hacienda general» (art. 149.1.14.<sup>a</sup> CE), así como la potestad originaria para establecer tributos mediante ley (art. 133.1 CE), lo que, unido a que también corresponde al legislador orgánico la regulación del ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas (art. 157.3 CE), determina que aquél «sea competente para regular no sólo sus propios tributos, sino también el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas respecto de las del propio Estado» (STC 72/2003, FJ 5 y 32/2012, FJ 6, entre otras).

Partiendo de esta doctrina, podemos entender que la disposición transitoria quinta del RDL 20/2020, sobre exención del pago de precios públicos por servicios académicos universitarios, se ha dictado de acuerdo con este título competencial. Esta disposición prevé que, «los beneficiarios de la prestación del ingreso mínimo vital a quienes se reconozca dicha condición entre los meses de junio y diciembre de 2020 estarán exentos del pago de los precios públicos por servicios académicos universitarios para la realización de estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial durante el curso 2020-2021, en los términos de esta disposición». Tanto las tasas como los precios públicos se definen desde el principio en la Ley del régimen jurídico de las tasas y los precios públicos como contraprestaciones pecuniarias que se satisfacen por la prestación de servicios o la realización de algunas actividades efectuadas en régimen de Derecho público. Ambos son ingresos públicos, por lo que se incorporan a los estados de ingresos de los presupuestos. En consecuencia, al regular la disposición transitoria quinta una exención del pago de precios públicos, hay que entender que se ha dictado en virtud del título competencial previsto en el artículo 149.1.14.<sup>a</sup> CE.

Por las mismas razones, también debe entenderse dictada en virtud de este título competencial la disposición final tercera del RDL 20/2020, que modifica el artículo 102 del texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, para incorporar una nueva letra f) a su apartado 8 que exime de aportación por prestación farmacéutica ambulatoria a las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que con apoyo en dicho título competencial, «corresponde al Estado no sólo el régimen jurídico de la ordenación de los gastos de la Administración del Estado, sino también el establecimiento

de las normas y principios comunes de la actividad financiera de las distintas haciendas que tiendan a asegurar los principios constitucionales que, conforme a nuestra Constitución, han de regir el gasto público: legalidad (art. 133.4 CE); eficiencia y economía (art. 31.2 CE), asignación equitativa de los recursos públicos (art. 31.2 CE); subordinación de la riqueza nacional al interés general (art. 128.1), estabilidad presupuestaria (art. 135 CE; STC 134/2011, de 20 de julio) y control (art. 136 CE). En base a este título competencial se dicta la disposición final segunda del RDL 20/2020, que modifica la letra *a*) del apartado 2 del artículo 54 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. Este precepto regula las ampliaciones de créditos contenidos en los presupuestos de gastos y, en concreto, prevé qué créditos incluidos en los presupuestos de la Seguridad Social se consideran ampliables. Se trata de una medida orientada a la finalidad del gasto, que el legislador estatal puede adoptar al amparo de su competencia exclusiva en materia de hacienda general *ex* artículo 149.1.14.<sup>a</sup> CE, en la vertiente del gasto público.

En este mismo sentido, y de acuerdo con la competencia estatal prevista en el artículo 149.1.14.<sup>a</sup> CE, se dictan también la disposición adicional tercera, por la que se establece un crédito extraordinario en el presupuesto del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para financiar el ingreso mínimo vital en el ejercicio 2020, y la disposición transitoria sexta del RDL 20/2020, relativa a la financiación del ingreso mínimo vital durante 2020. Según esta disposición, «durante 2020 se dotarán, mediante modificación presupuestaria, los créditos presupuestarios que resulten adecuados para la financiación del ingreso mínimo vital».

El Capítulo IX del RDL 20/2020, que contiene un único precepto, el artículo 37, relativo al régimen de control financiero de la prestación, y la disposición transitoria cuarta del RDL 20/2020, por la que se establece un régimen transitorio de aplicación del control financiero permanente, como única modalidad de control, para el reconocimiento del derecho y de la obligación de los expedientes de la prestación no contributiva de ingreso mínimo vital, se han dictado también en base al título competencial hacienda general y deuda del Estado, pues se trata de llevar a cabo una acción de control sobre un gasto público.

Por último, debe entenderse dictada en virtud del título competencial del artículo 149.1.14.<sup>a</sup> CE la disposición final sexta del RDL 20/2020, sobre financiación de los gastos derivados de las funciones que puedan desarrollar las entidades locales en aplicación del artículo 22 de este Real Decreto-Ley. Según establece el artículo 22 del RDL 20/2020, las entidades locales podrán iniciar el expediente administrativo para el reconocimiento y el control de la prestación de ingreso mínimo vital. Para ello deberán suscribir con el INSS el oportuno conve-

nio que les habilite. Pues bien, los gastos que se deriven del ejercicio de esta competencia deberán ser financiados por las entidades locales «con cargo a los ingresos corrientes que prevean obtener en el mismo ejercicio en el que se inicie el procedimiento regulado en aquel precepto, sin que se pueda exceder el superávit previsto al cierre del ejercicio con arreglo a la información de ejecución del presupuesto». Estamos, por tanto, ante una norma que se refiere a los derechos y obligaciones de contenido económico de las entidades locales y, por ello, se entiende que está amparada en el título competencial hacienda general y deuda del Estado.

## VI. BASES DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL RÉGIMEN ESTATUTARIO DE SUS FUNCIONARIOS (ART. 149.1.18.<sup>a</sup> CE)

Según establece el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE, el Estado tiene competencia exclusiva sobre, «las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las comunidades autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas».

Las bases en esta materia son un común denominador normativo a partir del cual cada Comunidad Autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses (por todas, SSTC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 3; 225/1993, de 8 de julio, FJ 3 y 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 5). El Estado puede establecer, desde la competencia sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE, principios y reglas básicas sobre los aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas, garantizando un régimen jurídico unitario para todas ellas (SSTC 32/1981, de 28 de julio; 227/1988, de 29 de noviembre y 50/1999, de 6 de abril). Comprende la regulación de la composición, estructura y competencias de las administraciones públicas, esto es, la regulación básica de la organización de todas las Administraciones Públicas (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 38), fijando principios básicos de aplicación en todo el territorio. Igualmente se extiende a la determinación del régimen general de las potestades administrativas que se les

atribuyen (STC 227/1988) así como la regulación de los principios que presiden las relaciones entre las Administraciones públicas (STC 76/1983, FJ 18).

Integra esta competencia la regulación de determinados aspectos en relación a los mecanismos de colaboración entre Administraciones Públicas. Es cierto que corresponde a las Comunidades Autónomas el ejercicio de las potestades de autoorganización en aquellos ámbitos materiales que son de su competencia, pero estas potestades se encuentran limitadas por las normas básicas que establezca el Estado en ejercicio de sus competencias ex artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE, en relación con el régimen jurídico de las Administraciones públicas (STC 149/2012, de 5 de julio, FJ 8).

En consecuencia, partiendo de esta doctrina, debemos entender que el capítulo V del RDL 20/2020, sobre cooperación entre las administraciones públicas, ha sido dictado al amparo de la competencia estatal prevista en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE. En este capítulo se prevé que todas las administraciones públicas cooperarán en la ejecución de las funciones de supervisión necesarias para la garantía del ingreso mínimo vital y se establecen diferentes normas de cooperación para la inclusión social de las personas beneficiarias y mecanismos de colaboración con otras administraciones. Así mismo, se crea una Comisión de Seguimiento del Ingreso Mínimo Vital, como órgano de cooperación administrativa para el seguimiento de la aplicación del contenido de esta prestación, y un Consejo Consultivo del Ingreso Mínimo Vital, como órgano de consulta y participación con las entidades del Tercer Sector de Acción social y las organizaciones sindicales y empresariales. Las funciones atribuidas a la Comisión de Seguimiento del Ingreso Mínimo Vital (art. 30.3 RDL 20/2020) o al Consejo Consultivo del Ingreso Mínimo Vital (art. 31.3 RDL 20/2020) responden a los principios generales de colaboración y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sin que alteren el marco competencial, permitiendo, por el contrario, la coordinación entre las Administraciones implicadas con la finalidad de lograr un funcionamiento más eficiente del sistema.

En todo caso, este capítulo V del RDL 20/2020 relativo a la cooperación administrativa, también podría entenderse dictado en virtud de la competencia del Estado en materia de seguridad social prevista en el artículo 149.1.17.<sup>a</sup> CE. Así, podríamos entender que este título competencial habilita para prever aquellas estructuras organizativas que, configuradas como órganos de deliberación, consulta o propuesta, vienen a responder adecuadamente a la finalidad que es propia de los principios de cooperación y colaboración, siempre y cuando a través de los mismos no se pretenda sustituir el ejercicio de las competencias de ejecución que son indisponibles e irrenunciables y que han de ejercerse precisamente por las Comunidades Autónomas. Ahora bien, aun-

que esto sea posible, creo que el título competencial más específico es el del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE y que, por ello, hay que entender dictado este capítulo en virtud del mismo.

También se ha dictado en base a este título competencial la disposición adicional cuarta del RDL 20/2020, sobre la celebración de convenios con comunidades autónomas que contemplen fórmulas de gestión de la prestación del ingreso mínimo vital; y la disposición transitoria octava, relativa a la colaboración de las entidades del tercer sector de acción social en la gestión de la prestación de ingreso mínimo vital.

Por último, la creación de la tarjeta social digital en la disposición final quinta del RDL 20/2020, encuentra perfecto acomodo en el deber general de coordinación entre administraciones y en el servicio al ciudadano impuestos por el artículo 103.1 CE y, desde la perspectiva estrictamente competencial, en el título del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE. Esta tarjeta social digital incluirá la información actualizada correspondiente a todas las prestaciones sociales contributivas, no contributivas y asistenciales, de contenido económico, financiadas con cargo a recursos de carácter público, y además recogerá información sobre las situaciones subjetivas de los beneficiarios, cónyuges y otros miembros de las unidades familiares, y ofrecerá, en base a dicha información, funcionalidades y utilidades a las distintas administraciones públicas y a los ciudadanos.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CORTÉS, J. C.: «Una nueva prestación no contributiva de la seguridad social: el ingreso mínimo vital», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 56, 2020.
- GÓMEZ GORDILLO, R.: «El ingreso mínimo vital: la pensión que aspira a ser subsidio. Análisis del RDL 20/2020, de 29 de mayo y sus modificaciones», *Revista Derecho Social*, núm. 91.
- MONEREO PÉREZ, J. L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: «El derecho social fundamental a la existencia digna y el ingreso mínimo vital», *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. 24, 2020.
- DE NIEVES NIETO, N.: «Ingreso mínimo vital y renta activa de inserción», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 236, 2020.
- SESMA SÁNCHEZ, B.: «Ingreso mínimo vital: reflexiones sobre un nuevo gasto público social», *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 188, 2020.

## CAPÍTULO VI

### **RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (II): OBJETO, NATURALEZA JURÍDICA Y CARACTERES**

ÁNGEL LUIS DE VAL TENA\*

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad de Zaragoza

SUMARIO: I. *El ingreso mínimo vital como renta mínima garantizada. 1. La justificación de la intervención legislativa. 2. Objetivos y metas. 3. La opción por una renta mínima garantizada.*—II. *El ingreso mínimo vital como prestación del sistema público de seguridad social. 1. Su reconocimiento como derecho subjetivo. 2. Su encuadramiento entre las prestaciones no contributivas. 3. Su –débil– condicionalidad y vocación universal. 4. Su caracterización legal, a modo de signos distintivos. A) Garantía de renta mínima de cuantía variable. B) Beneficiarios individuales o agrupados. C) Duración indeterminada. D) Favorece la transición hacia la plena inclusión social. E) Intransferible.*—III. *Síntesis conclusiva y proyecciones.*—IV. *Bibliografía.*

#### I. EL INGRESO MÍNIMO VITAL COMO RENTA MÍNIMA GARANTIZADA

El RD-ley 20/2020, de 29 de mayo, crea y regula *ex novo* el Ingreso Mínimo Vital<sup>1</sup> (en adelante, IMV), que se configura como una prestación social

---

\* Miembro del Grupo de Investigación de Referencia «Derecho del Trabajo – Universidad de Zaragoza» (S18-20R), reconocido en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA de 26 de marzo de 2020).

<sup>1</sup> BOE de 1 de junio de 2020. Cfr. Resolución de 10 de junio de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del RD-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital (BOE de 12 de junio de 2020).

pública de carácter económico, de cuantía determinada y abono mensual, que forma parte de la acción protectora del sistema público de Seguridad Social, en el nivel no contributivo.

Llama la atención –de entrada– que se alumbrase una prestación de Seguridad Social por medio de una norma de urgencia, aun de rango legal, máxime cuando se introduce una modificación estructural con manifiesta vocación de permanencia, por más que la situación coyuntural se haya considerado una oportunidad para impulsar y establecer dicha prestación económica. De ahí que se modifique el RD-Leg. 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante, TRLGSS), para incluir el IMV entre las prestaciones económicas que comprende la acción protectora del sistema de la Seguridad Social [art. 42.1.c) TRLGSS], en su modalidad no contributiva [art. 109.3.b).6.<sup>a</sup> TRLGSS], así como su incorporación al Registro de Prestaciones Sociales Públicas [arts. 72.2.ñ) TRLGSS y 3.p) RD 397/1996].

La opción del Gobierno ha sido dictar una disposición legal «provisoria» *ex* artículo 86 de la Constitución Española (en adelante, CE), a modo de ley especial<sup>2</sup>, en la que se establece el régimen jurídico completo –sin perjuicio de las continuas llamadas al desarrollo reglamentario en numerosos preceptos– de la nueva prestación de Seguridad Social, en lugar de integrar su regulación en el vigente TRLGSS, ampliando y perfeccionando su articulado.

Desde la entrada en vigor del RD-ley 20/2020, el mismo día de su publicación, es decir, el 1 de junio de 2020, se ha modificado, hasta el presente, en cinco ocasiones, también por sucesivas normas de urgencia, a saber: RD-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo<sup>3</sup>, RD-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia<sup>4</sup>, RD-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo<sup>5</sup>, RD-ley 35/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes de apoyo al sector turístico, la hostelería y el comercio y en materia tributaria<sup>6</sup> y, finalmente, RD-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la

---

<sup>2</sup> Vid. TRILLO GARCÍA, A. R.: «Un primer apunte sobre el Ingreso Mínimo Vital», *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. 25 (2020), p. 93, que advierte, además, no pocos defectos técnicos, quizá «por la imperiosa necesidad de poner en marcha la prestación ante las circunstancias sociales concurrentes en plena crisis sanitaria».

<sup>3</sup> BOE de 6 de julio de 2020.

<sup>4</sup> BOE de 23 de septiembre de 2020.

<sup>5</sup> BOE de 30 de septiembre de 2020.

<sup>6</sup> BOE de 23 de diciembre de 2020.

Seguridad Social y económico<sup>7</sup>. Los problemas aplicativos de la normativa reguladora del IMV han originado las reformas encadenadas del marco jurídico inicial, que indican llamativamente sobre idénticas cuestiones. Ello ha creado inseguridad jurídica, tanto para las personas beneficiarias y titulares de la prestación como para las entidades implicadas en su reconocimiento y gestión, situación que se ve agravada por la ausencia de desarrollo reglamentario<sup>8</sup>, pese al tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la norma primera, aunque sea comprensible por la inestabilidad jurídica creada por el propio Gobierno, que es el llamado a ejercer la potestad reglamentaria (art. 97 CE).

### 1. La justificación de la intervención legislativa

El Gobierno hace uso de su excepcional capacidad legislativa para hacer frente a lo que considera una necesidad imperiosa, ante la coincidencia de dos circunstancias, una anterior y que se prolonga en el tiempo, otra de reciente aparición que, además, acrecienta la primera. El diagnóstico final –como resume el Preámbulo del RD-ley 20/2020– es el siguiente: «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».

Se constata, de un lado, que las tasas de desigualdad y pobreza son muy altas. Así, según los datos que se aportan, en España casi diez millones de personas –el 21 por ciento de la población– se encuentran en riesgo de pobreza, incluso de pobreza extrema. Sucede, además, que nuestro país se halla entre los de la Unión Europea con una distribución de la renta entre hogares más desigual, brecha que se ha agrandado desde los años de recesión sin que los periodos de recuperación económica hayan propiciado una corrección. Siendo múltiples las causas, se apunta como factor común «el débil efecto redistributivo del conjunto de la intervención del Estado en España en comparación con la mayoría de los países de nuestro entorno», endeblez que deriva, en parte, del menor desarrollo y financiación de partidas con claro impacto redistributivo – en particular, la ausencia de una política estatal de garantía última de ingresos, como existe en la mayor parte de los países europeos–, y también, en parte, por el diseño concreto de las políticas públicas.

---

<sup>7</sup> BOE de 3 de febrero de 2021.

<sup>8</sup> Cfr. disposición final décima RD-ley 20/2020.

A nivel estatal, no se contaba con una prestación que cubriera el riesgo general de pobreza. Han sido las Comunidades Autónomas y las ciudades con Estatuto de Autonomía las que han ido configurando sus propias políticas de rentas mínimas para atender a las personas en situación de vulnerabilidad. Los modelos autonómicos son diferentes entre sí, con variaciones muy sustanciales en su diseño y, lo que es más relevante, con dispares grados de cobertura y niveles de protección. La heterogeneidad, en suma, ha caracterizado el modelo, al igual que también la insuficiencia de las ayudas reconocidas, más en unos territorios que en otros, acentuando la desigualdad, puesto que el desarrollo normativo y su financiación dependen de cada Comunidad Autónoma. Múltiples recomendaciones procedentes de las instituciones y organismos de la Unión Europea, así como numerosos estudios en el ámbito nacional, han puesto de manifiesto las carencias del sistema español de garantía de ingresos. La diversidad lleva a diferentes denominaciones, con particulares requisitos de acceso y una modulación de la intensidad protectora, describiendo un sistema fraccionado.

De ahí el interés por impulsar una norma estatal<sup>9</sup> que corrigiera ese fraccionamiento del sistema de ingresos mínimos, destacando, como antecedente<sup>10</sup> principal, la Iniciativa Legislativa Popular<sup>11</sup> que, a propuesta de los sindicatos Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras, el Parlamento español tomó en consideración en febrero de 2017, con el objetivo de establecer una prestación de ingresos mínimos, aunque finalmente no se llegara a aprobar una norma.

Concurre, de otro lado, una circunstancia sobrevenida en el último año: el brote epidémico causado por coronavirus SARS-CoV-2, conocido como COVID-19, que afecta a la salud pública, en general, pero también con un impacto directo sobre la actividad económica que ha desembocado en una profunda crisis social, afectando especialmente a las personas en situación de vulnerabilidad. Se subraya, con razón, cómo «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

---

<sup>9</sup> Como demandaba la doctrina, con propuestas de *lege ferenda*; así, particularmente, MONEREO PÉREZ, J. L.: *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, Albacete, Bomarzo, 2018, pp. 107 y ss.

<sup>10</sup> Sobre otras formulaciones de regulación de prestaciones para la cobertura de la pobreza, entre la renta universal y los ingresos mínimos, vid. ÁLVAREZ CORTÉS, J. C.: «Una nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social: el Ingreso Mínimo Vital», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 56 (2020), pp. 283-284.

<sup>11</sup> *BOCG*, Congreso de los Diputados, Serie B, de 9 de septiembre de 2016.

insuficientemente atendida por la mayor parte de las políticas sociales, vinculadas a la existencia de relaciones estables de empleo».

En consecuencia, la prolongada situación de pobreza y desigualdad existente en España y el incremento de la vulnerabilidad económica y social ocasionado por la pandemia, son causas concurrentes que justifican la puesta en marcha, con carácter urgente, de un mecanismo de garantía de ingresos de ámbito nacional. En el actual escenario de contención y prevención del COVID-19, tan urgente y necesario es atajar la pandemia y evitar la propagación del coronavirus, como también lo es adoptar medidas de contenido económico y social para afrontar sus consecuencias en la ciudadanía, en particular en los colectivos vulnerables.

El IMV es una de ellas, como lo demuestra su objeto delimitado *ex lege* (art. 1 RD-ley 20/2020), evidenciado la necesidad de recurrir a una norma de urgencia para su creación aquella doble motivación, si bien probablemente cada una, por sí sola, bastaría para acreditar la intervención del Gobierno, realizado el juicio político o de oportunidad.

## 2. Objetivos y metas

El objetivo principal –así declarado en el Preámbulo del RD-ley 20/2020– es «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». Siendo tan amplia –y, por supuesto, loable– la finalidad perseguida, la sola creación y regulación del IMV como prestación económica parece claramente insuficiente para alcanzar aquel objetivo, por más que la prestación no sea 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.

El diagnóstico compartido de la situación que sufre un conjunto extenso de personas en nuestro país, en situación de vulnerabilidad ante la privación de recursos económicos suficientes para desarrollar una vida digna, lleva a superar el objetivo más simple de dotar de unos ingresos mínimos a esos ciudadanos para fijar como remate su inclusión social en función de las características de cada individuo: podrá ser el acceso a oportunidades educativas, la incorporación al mercado de trabajo o la solución a una condición sanitaria determi-

nada. Por ello, la inclusión marca o ajusta el diseño de la prestación, que introduce un sistema de incentivos buscando evitar la generación de lo que los expertos en política social han llamado «trampas de pobreza», esto es, que la mera existencia de prestación inhiba el objetivo de integración social de los beneficiarios.

Asume el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones la promoción, en el ámbito de sus competencias, de estrategias de inclusión de las personas beneficiarias del IMV mediante la cooperación y colaboración con otros departamentos ministeriales, las Comunidades Autónomas, las entidades locales, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, así como con las entidades del Tercer Sector de Acción Social (art. 28.1 RD-ley 20/2020). En todo caso, la proyección de esas estrategias se dirigirá a la remoción de los obstáculos sociales o laborales que dificultan el pleno ejercicio de los derechos y socavan la cohesión social.

Para aplicar este sistema de incentivos, resulta fundamental, sin duda, la cooperación con las Comunidades Autónomas y entidades locales en el despliegue de unos itinerarios de inclusión flexibles y adaptados a la situación de cada beneficiario del IMV, dado que, en el ejercicio de sus competencias, pueden acceder de manera más directa a las realidades concretas de los perceptores a través de los servicios sociales, pieza clave en la articulación del sistema. El sector privado también será copartícipe del planeamiento de estos itinerarios de inclusión, estableciéndose un «Sello de Inclusión Social» que acredite a todas aquellas empresas que ofrezcan oportunidades de empleo y formación a los perceptores de la prestación económica.

Pero más allá del reconocimiento de una prestación económica a individuos o grupos de ciudadanos que en un momento determinado pasan por una situación de vulnerabilidad y exclusión social, lo cierto es que esas políticas protegen de forma estructural a la sociedad en su conjunto, como «seguro colectivo»<sup>12</sup> frente a los riesgos que nuestras sociedades están obligadas a afrontar: carreras laborales más inciertas, transformaciones económicas asociadas a la robotización o el cambio climático, nuevas vulnerabilidades como la puesta de manifiesto por la crisis del COVID-19 y, en general, una mayor volatilidad en los ingresos y los empleos<sup>13</sup>, problemas que afectan especialmente a los grupos sociales más vulnerables.

---

<sup>12</sup> Cfr. Preámbulo del RD-ley 20/2020.

<sup>13</sup> Observa CHABANNES, M.: «Un nuevo derecho para la ciudadanía: el Ingreso Mínimo Vital», *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, núm. 1 (2020), p. 286, que en los últimos años ha aparecido la figura del «trabajador pobre», es decir, persona que, a pesar del desempeño de un empleo, por sus características personales y/o familiares, no consigue atender sus necesidades básicas.

Se pretende, en fin, favorecer la inclusión social plena, no solo en el ámbito laboral, de aquellas personas cuya situación de vulnerabilidad esté originada por carecer de recursos económicos suficientes para cubrir las necesidades básicas. La disposición de rentas en un umbral adecuado de suficiencia será la base para impulsar la participación con plenitud en la sociedad, diseñándose así una medida con una «estructura finalista compleja»<sup>14</sup>, que añade a la prestación económica unos instrumentos que propician el ejercicio de los derechos y la cohesión social.

Como metas singulares, reflejadas en la documentación ministerial que acompañaba al RD-ley 20/2020, se establecieron las siguientes:

— Erradicación de la pobreza extrema y muy alta. Mediante la redistribución<sup>15</sup> de la renta que propiciará el IMV, se pretende combatir y anular las situaciones de pobreza extrema, en la que se encuentran las personas cuya renta es inferior a 2.950 euros anuales, así como de pobreza muy alta, posición de las personas cuya renta se sitúa entre 2.950 y 4.350 euros. En total, esta prestación económica aspira a sacar de la situación de pobreza severa a 1,6 millones de personas, de las que dos terceras partes sufren las consecuencias de la pobreza extrema, mientras una tercera parte padece pobreza muy alta.

— Potenciación de la inclusión social. Al mismo tiempo que se recude la pobreza mediante el reconocimiento del derecho a la prestación económica, se fomenta el apoyo social y laboral mediante estrategias de inclusión de las personas beneficiarias del IMV y el desplazamiento de los obstáculos que impiden la integración social. Al respecto, como medidas específicas, los beneficiarios del IMV «serán objetivo prioritario y tenidos en cuenta en el diseño de los incentivos a la contratación que apruebe el Gobierno» (art. 28.2 RD-ley 20/2020); asimismo, se instaura el «Sello de Inclusión Social» para distinguir a aquellas empresas y entidades que contribuyan al tránsito de los beneficiarios del IMV desde una situación de riesgo de pobreza y exclusión a la

<sup>14</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. y TRILLO GARCÍA, A. R.: *El Ingreso Mínimo Vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*, Murcia, Ediciones Laborum, 2020, p. 111. Paralelamente, como han destacado OCHANDO CLARAMUNT, C. y ALBERT MORENO, J. F.: «El ingreso mínimo vital: la renta garantizada de un Estado del bienestar incompleto», *Labos. Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, núm. 3 (2020), p. 153, el IMV tiene otro objetivo que es «intensificar lo que desde la ciencia económica se denomina 'estabilizadores automáticos', es decir, aquellas transferencias fiscales que tienen efectos contracíclicos y que proporcionan demanda efectiva en situaciones económicas desfavorables».

<sup>15</sup> Vid. PÉREZ DEL PRADO, D.: «Un primer análisis ante el nacimiento de una nueva prestación: el Ingreso Mínimo Vital», en VV. AA.: *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la pandemia*, Madrid, Francis y Taylor, 2020, p. 368.

participación activa en la sociedad, en particular a los empleadores<sup>16</sup> de estas personas (disp. adic. primera RD-ley 20/2020).

— Fomento de la participación en el mercado laboral. Todas las personas beneficiarias, si no están trabajando y son mayores de edad o menores emancipados, deben figurar inscritas como demandantes de empleo [arts. 7.1.d) y 33.1.f) RD-ley 20/2020]. Además, con el fin de que la percepción del IMV no desincentive la participación en el mercado laboral, su cobro será compatible con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia de la persona beneficiaria individual o, en su caso, de uno o varios miembros de la unidad de convivencia<sup>17</sup>, en los términos y con los límites que reglamentariamente se establezcan; más aún, la superación en un ejercicio de los límites de rentas establecidos por esta causa no supondrá la pérdida del derecho a la percepción del IMV en el ejercicio siguiente (art. 8.4 RD-ley 20/2020). La inclusión social por medio del trabajo profesional queda de este modo favorecida, en tanto el fomento del trabajo es el cauce más adecuado para la integración social, de ahí que resulte novedosa, así hay que destacarlo, la compatibilidad entre el trabajo y la prestación. En última instancia, se brinda la oportunidad de incorporarse a la economía formal a personas y colectivos que tradicionalmente han venido trabajando fuera de este ámbito, abrigando la esperanza de que el disfrute de los beneficios sociales y económicos que ello supone actúe, en muchos casos, como barrera para la vuelta de estas personas a la economía informal, con las ventajas individuales y colectivas que ello comporta para la sociedad.

La deseable consecución de estas metas lleva a la creación de una Comisión de seguimiento que, entre sus funciones, deberá: evaluar el impacto del IMV como instrumento para prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas en situación de vulnerabilidad económica, con especial atención a la pobreza infantil; evaluar y analizar las políticas y medidas de inclusión, así como su impacto en los colectivos vulnerables, e intercam-

---

<sup>16</sup> La condición de figurar como beneficiario del IMV en el momento de su contratación servirá a los efectos de cómputo del porcentaje a que se refiere el artículo 147.2 a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (BOE de 9 de noviembre de 2017); el mayor porcentaje de trabajadores con discapacidad o *en situación de exclusión social* en la plantilla de cada una de las empresas, es un «criterio social» que se utiliza para deshacer el empate entre varias ofertas tras la aplicación de los criterios de adjudicación del contrato.

<sup>17</sup> Nótese que la norma elude, en todo su articulado, cualquier referencia a la familia, pese a su amplia concepción, prefiriendo la referencia a la «unidad de convivencia», que por su novedad y ausencia de referentes es obligado definir (art. 6 RD-ley 20/2020).

bio de mejores prácticas y experiencias, con el fin de maximizar las sinergias de las políticas públicas y de mejorar su eficacia; evaluar y seguir las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, del «Sello de Inclusión Social» y de la evolución en la participación en el mercado laboral de los perceptores del IMV, cuando la persona beneficiaria lo compatibilice con las rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia (art. 30.3 RD-ley 20/2020).

### 3. La opción por una renta mínima garantizada

La nueva prestación económica se encuadra en la lógica del «mínimo vital» por más que la finalidad pretendida, como se ha señalado, supere la neutralización de la pobreza, otorgando recursos suficientes que cubran las necesidades básicas, para intentar alcanzar la inclusión y participación social plenas.

En síntesis, dos son los modelos de rentas –«tipos ideales»– que se han diseñado e implementado con tales objetivos: las rentas mínimas de inserción o de integración, que son programas de ingresos clásicos condicionados, y las rentas básicas, que se configuran como programas de ingresos innovadores incondicionados, con puntos de conexión y diferencias específicas<sup>18</sup>.

La acción desarrollada por las Comunidades Autónomas, al amparo de sus competencias en materia de asistencia social (art. 148.1.20.<sup>a</sup> CE), se encuadra notoriamente en el primer modelo, esto es, en las rentas mínimas de inserción, atendiendo a las situaciones de pobreza y exclusión social vinculadas a la falta de trabajo, no a la pérdida de un empleo previamente desarrollado<sup>19</sup>. Así, se viene a reconocer un derecho condicionado y subsidiario respecto de las restantes medidas públicas de protección social. La comprobación de la escasez o ausencia de otros ingresos y la sujeción de las personas beneficiarias

<sup>18</sup> *In extenso*, MONEREO PÉREZ, J. L.: *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, cit., pp. 33-48.

<sup>19</sup> Este es el presupuesto de la –así llamada– renta activa de inserción, que se articula en el marco de la protección por desempleo de la Seguridad Social. Cfr. RD 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo (BOE de 5 de diciembre de 2006). Sobre las conexiones entre la renta activa de inserción y el IMV y su compatibilidad, vid. DE NIEVES NIETO, N.: «Ingreso mínimo vital y renta activa de inserción», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 236 (2020), pp. 113-148. Respecto de su pertenencia a la categoría de subsidio o prestación no contributiva por desempleo, extensamente MORENO GENÉ, J.: «Naturaleza jurídica de la Renta Activa de Inserción: nueva oportunidad de clarificación a propósito del acceso al subsidio especial de prejubilación», *IUSlabor*, núm. 2 (2020), pp. 107 y ss.

a una serie de obligaciones, en particular a la participación en un itinerario de inserción profesional, determinan un derecho subordinado al cumplimiento de unos requisitos, derecho subjetivo que combina el subsidio económico con las medidas de inserción laboral.

Frente a esas rentas mínimas de inserción, el segundo modelo supera los límites y condiciones propios de estas para construir una renta básica garantizada como derecho subjetivo universal e incondicionado que se reconoce a todos los ciudadanos, con independencia de que se trabaje o no<sup>20</sup>. Con ella se evitan las consecuencias del desempleo, las «trampas de pobreza» y la exclusión social, de manera que se afirma el principio de justicia social redistributiva, garantizando seguridad económica a todos ante la creciente desestructuración del trabajo y la incertidumbre que genera, superando los umbrales de la mera subsistencia vital. La renta básica, en fin, será un derecho social de ciudadanía que realiza los valores de igualdad material y de solidaridad, claramente «desmercantilizado»<sup>21</sup>, al margen de la posición contractual de la persona en el mercado, e independiente de la acreditación de la carencia de recursos mínimos o suficientes. A diferencia de las primeras, que tienen carácter reparador, por cuanto se accionan una vez producida y constatada la situación de necesidad, la renta básica universal tiene un efecto preventivo, sin que requiera la aparición de una contingencia.

Descritas las características de ambos modelos, el IMV, según el diseño establecido en el RD-ley 20/2020, hay que calificarlo como una renta mínima o de subsistencia puesto que se reconoce a las personas que soportan «una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas» (art. 1 RD-ley 20/2020), es decir, que se encuentran –como premisa del supuesto protegido– en estado de necesidad, siendo cierta o actual la situación de pobreza y exclusión social. No cabe, en consecuencia, identificar el IMV con una renta básica universal e incondicional<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> En este sentido, VAN PARIJS, PH.: *Libertad real para todos: qué puede justificar el capitalismo (si hay algo que pueda hacerlo)*, Barcelona, Paidós, 1996, p. 56.

<sup>21</sup> MONEREO PÉREZ, J. L.: *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, cit., pp. 45-46.

<sup>22</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. y TRILLO GARCÍA, A. R.: *El Ingreso Mínimo Vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*, cit., p. 273 y BARCELÓN COBEDO, S.: «Situación de necesidad económica y Seguridad Social: el Ingreso Mínimo Vital como eje de la tutela», *Labos. Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, núm. 3 (2020), p. 174; también, ÁLVAREZ CORTÉS, J. C.: «Una nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social: el Ingreso Mínimo Vital», cit., p. 287.

Quizá pueda proyectar una sombra de duda que el mismo precepto señale que la prestación está orientada «a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social», cuando la realidad es que con ella se garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad económica por carecer de rentas, ingresos o patrimonio suficientes. Pese a ello, lo cierto es que se protege a las personas en una situación de necesidad real<sup>23</sup>, que ha de existir en el presente y poder comprobarse —«sometida a prueba»<sup>24</sup>— según los recursos disponibles.

## II. EL INGRESO MÍNIMO VITAL COMO PRESTACIÓN DEL SISTEMA PÚBLICO DE SEGURIDAD SOCIAL

*Ab initio*, se ha dejado apuntado que el IMV se configura como una prestación no contributiva del sistema público de Seguridad Social.

La opción del Gobierno, en su rol de legislador de urgencia, se ha expresado sin ambages, a los efectos de no invadir los márgenes competenciales de las Comunidades Autónomas: en desarrollo del artículo 41 CE, el IMV «forma parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social como prestación económica en su modalidad no contributiva» (art. 2.2 RD-ley 20/2020).

No se olvide que, hasta la creación y regulación del IMV, han sido exclusivamente las Comunidades Autónomas las que han cubierto estas situaciones de necesidad, configurando diferentes prestaciones de rentas mínimas, bajo múltiples denominaciones, en ausencia de una política estatal de garantía última de ingresos. Este sistema inarticulado se ha caracterizado por la diversidad territorial, debido a que su desarrollo normativo y financiación ha dependido de cada Comunidad Autónoma, con los singulares requisitos de acceso e intensidad protectora diferenciada. Concedor de la realidad, el Gobierno intervine —«y sin perjuicio de las ayudas que puedan establecer las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias» (art. 2.2 RD-ley 20/2020)— ejer-

<sup>23</sup> Así, GONZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S.: *El Ingreso Mínimo Vital (Comentarios al Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, p. 65, al poner de relieve que «la situación de necesidad ha de existir efectivamente y poder comprobarse fácticamente», y no solo presumirse, como sucede con otras prestaciones sociales; por ejemplo, en la jubilación contributiva que se reconoce a quien deja definitivamente de trabajar al cumplir una determinada edad, considerando que ello genera al sujeto una necesidad económica consistente en sustituir los ingresos que deja de percibir por cesar en el trabajo y que le serán indispensables para mantener el estándar de vida previo a la jubilación.

<sup>24</sup> SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C.: «El Ingreso Mínimo Vital a la luz del derecho de la Unión Europea y de los convenios internacionales de Seguridad Social vigentes en España», *Cuadernos de Derecho Transnacional*, núm. 1 (2021), p. 633.

ciendo un haz de competencias estatales exclusivas<sup>25</sup>, particularmente dos: una sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1.ª CE) y otra sobre la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17.ª CE).

## 1. Su reconocimiento como derecho subjetivo

Como se ha reiterado, la ley especial tiene por objeto la creación y regulación del IMV «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» (art. 1 RD-ley 20/2020).

El presupuesto es la vulnerabilidad económica de las personas, esto es, la situación de necesidad provocada por la carencia de recursos suficientes para cubrir las necesidades básicas. Así, es obligado establecer cuándo existirá, a estos efectos, vulnerabilidad económica, para lo que se fija un umbral, por debajo del cual se presume una situación de necesidad extrema (arts. 8 y 18 RD-ley 20/2020). No siempre es fácil precisar cuándo se dispone o no de recursos económicos suficientes para cubrir las necesidades básicas, exceptuando la ausencia total de los mismos. La determinación del nivel de rentas suficientes incide, por supuesto, al fijar el umbral de vulnerabilidad e indirectamente condiciona la cuantía de la prestación, en tanto que esta –como mínimo– debe permitir disponer de ingresos hasta alcanzar ese nivel de subsistencia (art. 10 RD-ley 20/2020).

El riesgo de pobreza que se protege puede afectar a personas individualmente consideradas o que formen parte de una unidad de convivencia. En el primer caso, coincidirá en la misma persona la condición de beneficiario y titular de la prestación; en el segundo, se distingue a los beneficiarios del titular, en tanto que pudiendo ser varios los integrantes de la unidad de convivencia –beneficiarios de la prestación– el titular será la persona que la solicite y la perciba, en representación de la unidad de convivencia [arts. 4.1.a) y 5.1 RD-ley 20/2020].

---

<sup>25</sup> En el Preámbulo del RD-ley 20/2020 se hace constar que la norma se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.1.ª, 13.ª, 14.ª, 17.ª y 18.ª CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; hacienda general y deuda del Estado; legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social; y bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común.

En cualquiera de los supuestos, las personas beneficiarias deberán cumplir los requisitos de acceso a la prestación (art. 7 RD-ley 20/2020), así como las obligaciones para el mantenimiento del derecho (art. 22 RD-ley 20/2020).

Como se declara explícitamente, ordenada la prestación, el IMV 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» (art. 2.1 RD-ley 20/2020). En el terreno de la protección social pública y, más aún, en el ámbito de la Seguridad Social, el reconocimiento de prestaciones ante la actualización de las contingencias protegidas, desde la perspectiva del beneficiario, se presenta como un derecho que surge de la ley<sup>26</sup>, no de una decisión discrecional de poder público o de las políticas<sup>27</sup> coyunturales que se decidan implementar. Con el reconocimiento expreso de este derecho subjetivo a percibir la prestación económica en situaciones de vulnerabilidad se pretende reforzar la posición del beneficiario, a quien la Administración pública gestora deberá conceder la prestación, conforme al procedimiento reglado que se debe seguir, previa recepción de la solicitud y posterior comprobación del cumplimiento de los requisitos para resultar beneficiario y titular de aquella prestación. Dicho con otras palabras, reconocer este derecho subjetivo *ex lege* significa que –reunidos los requisitos establecidos– se genera un derecho frente al Estado en relación con el otorgamiento de la prestación.

Que se reconozca como derecho subjetivo ratifica, asimismo, el acceso a los recursos administrativos en los supuestos de resoluciones de inadmisión de la solicitud o de denegación de la prestación y, en su caso, a su control por los órganos jurisdiccionales del orden social, competentes para conocer de las cuestiones litigiosas que se promuevan en materia de prestaciones de Seguridad Social [art. 2.o) LRJS], siendo requisito necesario para formular demanda que los interesados interpongan reclamación previa ante la entidad gestora de la prestación (art. 71.1 LRJS).

## 2. Su encuadramiento entre las prestaciones no contributivas

Nuestra Constitución impone a los poderes públicos el deber de mantener «un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garan-

---

<sup>26</sup> En el plano constitucional, se podrá plantear el juicio de suficiencia *ex* artículo 41 CE, cuando el nivel de recursos económicos o el umbral de vulnerabilidad se establezca en una cuantía –por debajo de la que se generará el derecho a la prestación– que no sea bastante para una subsistencia digna del beneficiario o de las personas beneficiarias de la unidad de convivencia. Vid. este planteamiento en GONZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S.: *El Ingreso Mínimo Vital (Comentarios al Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo)*, cit., pp. 68-69.

<sup>27</sup> Vid. RAMOS QUINTANA, M. I.: «Nace un nuevo derecho social en España: el ingreso mínimo vital», *Trabajo y Derecho*, núm. 67 (2020), p. 4.

tice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad», añadiendo además que «la asistencia y prestaciones complementarias serán libres» (art. 41 CE). De esta manera, se garantiza la existencia de un sistema de Seguridad Social, que se protege «contra alteraciones que puedan desnaturalizar su esencia, pero no cierra posibilidades para la evolución del sistema de Seguridad Social hacia ámbitos desconocidos en la actualidad o hacia técnicas que hasta ahora no se ha querido o podido utilizar»<sup>28</sup>. En todo caso, se establece la garantía institucional del sistema de Seguridad Social, el carácter público del mismo y se impide poner en cuestión los rasgos estructurales de la institución Seguridad Social<sup>29</sup>.

Sobre la base del artículo 41 CE, interesa poner de relieve, en definitiva, la articulación de un sistema global de protección social con dos ámbitos netamente diferenciados: el sistema público y el sistema complementario. El sistema de protección social público y obligatorio se identifica con la Seguridad Social, comprensivo de las prestaciones económicas contributivas y no contributivas y de las prestaciones —en especie— de los servicios sociales y la Asistencia Social.

Pues bien, cumpliendo aquel mandato constitucional, con la incorporación del IMV se cierra —de momento<sup>30</sup>— el diseño del nivel no contributivo de prestaciones de Seguridad Social, integrado hasta entonces por las pensiones no contributivas de invalidez (arts. 363 a 368 TRLGSS) y jubilación (arts. 369 a 372 TRLGSS), además de las prestaciones asistenciales por desempleo, el subsidio y otras; sin olvidarnos de las prestaciones familiares de idéntica naturaleza (art. 351 a 362 TRLGSS), el complemento por mínimos de las pensiones contributivas [art. 109.3.b) TRLGSS] y la prestación económica por nacimiento (arts. 181 y 182 TRLGSS). De este modo, se ofrece cobertura a un segmento de la población en similar situación de necesidad, esto es, que carece de rentas o ingresos suficientes, pero que no son personas con discapacidad en un grado igual o superior al 65 por ciento o que han cumplido los 65 años de edad o que han agotado una prestación por desempleo.

Con esta actuación legislativa, se ha producido un avance sustancial en la construcción de un modelo de Seguridad Social expansivo, pese a las dificultades financieras que arrastra el sistema público<sup>31</sup>, profundizando en el ámbito

---

<sup>28</sup> STC 206/1997, de 27 de noviembre (ECLI: ES: TC:1997:206).

<sup>29</sup> STC 37/1994, de 10 de febrero (ECLI: ES: TC:1994:37).

<sup>30</sup> En este sentido, con una exposición de la lista de prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C.: «El Ingreso Mínimo Vital a la luz del derecho de la Unión Europea y de los convenios internacionales de Seguridad Social vigentes en España», cit., p. 633.

<sup>31</sup> Se ha matizado por GALA DURÁN, C.: «Los desafíos del nuevo Ingreso Mínimo Vital», *IUSLabor*, núm. 2 (2020), p. 2, que, aun siendo una medida necesaria, no se haya resuelto previamente el problema

no contributivo y haciendo realidad, por ende, el principio de universalidad<sup>32</sup> de la protección, incluyendo a quienes han contribuido a su financiación y a quienes, independientemente de ello, se encuentran en situación de vulnerabilidad económica y no tienen derecho a otra prestación de Seguridad Social.

Se ha de considerar una prestación no contributiva de último recurso o de cierre del sistema protector; se deduce de la exigencia, como requisito, de «haber solicitado las pensiones y prestaciones públicas vigentes (...) a las que pudieran tener derecho», quedando «exceptuados los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las Comunidades Autónomas» [art. 7.1.c) RD-ley 20/2020].

La misma finalidad que satisface el IMV, bajo la cobertura de la Seguridad Social, han dispensado y dispensan las rentas mínimas garantizadas por las Comunidades Autónomas, con el asidero constitucional del artículo 148.1.20.<sup>a</sup> CE. Su concurrencia se considera no competitiva o excluyente, y ello porque las competencias que ejercen el Estado y las Comunidades Autónomas son diferentes y habilitan a uno y a otras. De ahí que el Gobierno, en su papel de legislador, precise qué competencias constitucionales le amparan y manifieste expresamente que el IMV se configura como prestación de Seguridad Social, «sin perjuicio de las ayudas que puedan establecer las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias» (art. 2.2 RD-ley 20/2020); en más, para determinar las situaciones de vulnerabilidad económica no computarán como ingresos o rentas «los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las Comunidades Autónomas [arts. 8.2, párrafo segundo, y 18.1.e) RD-ley 20/2020], lo que significa reconocer la compatibilidad de la «prestación económica» de Seguridad Social con las «ayudas» establecidas en el ámbito autonómico.

Incluso, aunque se hubiera sancionado la incompatibilidad entre ambas, al actuar el Gobierno conforme a la competencia exclusiva del Estado respecto de la «legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social» (art. 149.1.17.<sup>a</sup> CE) deja abierta, sin duda, la posibilidad de que la prestación del IMV sea completada con otras medidas asistenciales<sup>33</sup> previstas en la «legislación no básica» apro-

---

estructural de financiación del sistema público de Seguridad Social.

<sup>32</sup> Como advierten GONZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S.: *El Ingreso Mínimo Vital (Comentarios al Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo)*, cit., pp. 73-74, la universalidad «consiste en que ningún ciudadano, o residente, quede excluido de la tutela económica que la Seguridad Social debe proporcionar, según el artículo 41 CE, frente a situaciones de necesidad».

<sup>33</sup> STC 239/2002, de 11 de diciembre (ECLI: ES: TC:2002:239), donde se afirma que «nada impediría, desde la perspectiva de la legitimidad constitucional, que las Comunidades Autónomas con competencia en materia de ‘asistencia social’ otorgasen ayudas de esta naturaleza a colectivos de personas que,

bada por las Comunidades Autónomas, como las rentas de inserción y las prestaciones de asistencia social<sup>34</sup>; si bien no queda resuelta –con carácter general, a nivel legal– esta cuestión ya que el legislador se refiere únicamente a completar «las prestaciones contributivas de la Seguridad Social» con ayudas de otra naturaleza que, en el ejercicio de sus competencias, puedan establecer las Comunidades Autónomas en beneficio de los pensionistas residentes en ellas (art. 42.4 TRLGSS).

Al margen de esta última reflexión, la realidad es que se admite la compatibilidad entre el IMV y las ayudas semejantes de las Comunidades Autónomas, aunque no se reconozca expresamente, sino de modo indirecto al no tenerlas en cuenta cuando se valoran los ingresos y rentas disponibles por los beneficiarios, lo que puede dar lugar a que se perciba por una misma persona y por idéntica situación de necesidad una prestación de Seguridad Social y una ayuda de la Comunidad Autónoma en la que resida, pudiéndose generar una sobreprotección<sup>35</sup> injustificada. Puede suceder, no obstante, que las normas autonómicas sí que computen la cuantía del IMV percibida como ingresos o rentas del beneficiario para determinar si existe o no una situación de necesidad e, incluso, que establezcan directamente la incompatibilidad<sup>36</sup> de su ayuda económica con las prestaciones de Seguridad Social.

---

aun percibiendo prestaciones asistenciales del Sistema de Seguridad Social, se encontraran en situación de necesidad, siempre que con dicho otorgamiento no se produzca una modificación o perturbación de dicho Sistema o de su régimen económico». En la doctrina, por todos, vid. MONEREO PÉREZ, J. L., «Competencias autonómicas en asistencia social y servicios sociales», *Temas Laborales*, núm. 100 (2009), p. 299.

<sup>34</sup> En este sentido, TRILO GARCÍA, A. R.: «Un primer apunte sobre el Ingreso Mínimo Vital», cit., p. 95.

<sup>35</sup> Lo indican, con razón, GONZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S.: *El Ingreso Mínimo Vital (Comentarios al Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo)*, cit., p. 77, señalando que la regulación del RD-ley 20/2020 ha desplazado el tema de la compatibilidad al territorio de las Comunidades Autónomas. No ha sido el caso en la Comunidad Autónoma de Aragón, que ha derogado el –así llamado– Ingreso Aragonés de Inserción y, simultáneamente, ha aprobado la «Prestación Aragonesa Complementaria del IMV», como prestación subsidiaria del IMV y complementaria de cualquier otro ingreso o tipo de recursos o prestaciones a los que tenga derecho la unidad familiar, dirigida a las personas que no dispongan de ingresos suficientes para hacer frente a los gastos asociados a las necesidades básicas y que no puedan acreditar el cumplimiento de todos los requisitos exigibles para ser titular del IMV; cfr. 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 (BOA de 30 de junio de 2020). En cambio, la renta valenciana de inclusión sí es complementaria respecto del IMV o cualquier otra prestación de garantía de ingresos mínimos de carácter estatal que pueda sustituirla, hasta el importe del módulo garantizado que corresponda percibir en concepto de renta valenciana de inclusión; cfr. nuevo artículo 7.b) de la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión, modificado por el Decreto-ley 7/2020, de 26 de junio (BOE de 13 de agosto de 2020).

<sup>36</sup> Cfr. artículo 9 Decreto-ley 10/2020 de 12 de junio, de prestaciones sociales de carácter económico de las Illes Balears (BOE de 17 de julio de 2020), que declara la renta social garantizada autonómica incompatible con el IMV estatal.

Se debe considerar acertada la opción legislativa a favor de calificar el IMV como una prestación no contributiva de Seguridad Social<sup>37</sup>, separada de la asistencia social. En verdad, la nueva prestación reúne las características básicas<sup>38</sup> o comunes de este tipo de prestaciones públicas, a saber: la tendencia a la universalidad, la no exigencia de los requisitos de afiliación, alta y cotización previos, la demostración de la situación de necesidad actual y real por el beneficiario, el cumplimiento del requisito de residencia y su financiación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

En definitiva, resultando ser el IMV una prestación económica que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica, es decir, una renta mínima garantizada, su configuración como derecho subjetivo en forma de prestación no contributiva del sistema de la Seguridad Social le confiere esa naturaleza jurídica, a todos los efectos.

Coherentemente, el RD-ley 20/2020, aunque no incorpora la regulación jurídica del IMV al TRLGSS, sí modifica<sup>39</sup>, en cambio, varios de sus preceptos para incluir la nueva prestación económica entre las que comprende la acción protectora del sistema de la Seguridad Social [art. 42.1.c) TRLGSS], en su modalidad no contributiva [art. 109.3.b).6.ª TRLGSS].

Que se incorpore al grupo de las prestaciones no contributivas de Seguridad Social se puede considerar su ubicación natural, por las características recién descritas, máxime cuando tiene la potencialidad de convertirse en la prestación económica central y más relevante de dicho nivel<sup>40</sup>. Atendiendo a su configuración legal y a los requisitos para ser beneficiario de esa prestación económica, si se quiere evitar duplicidades y en aras de dar mayor efectividad a la acción protectora, la implantación del IMV va a exigir una progresiva reordenación del conjunto de prestaciones estatales cuyos objetivos se solapen con los de esta nueva política. Este proceso de reajuste se ha iniciado con la eliminación de la prestación de la Seguridad Social por hijo o menor acogido a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento (disp. trans. primera y séptima RD-ley 20/2020), declarándose, entre tanto, incompa-

<sup>37</sup> Según la doctrina del TJUE, una prestación que se concede automáticamente a las familias y que responda a ciertos criterios objetivos relativos, en particular, al número de sus miembros, sus ingresos y sus recursos patrimoniales, debe quedar asimilada a una prestación de Seguridad Social, y que negativamente se distingue de la asistencia social en que no se atiene a la apreciación individual, sino a una necesidad objetiva ajena a la discrecionalidad. Vid. SSTJUE de 16 de julio de 1992, asunto C-78/91 (ECLI: EU: C:1992:331), de 10 de octubre de 1996, asuntos C-245/94 y C-312/94 (ECLI: EU: C:1996:379), y de 14 de junio de 2016, asunto C-308/14 (ECLI: EU: C:2016:436).

<sup>38</sup> Vid. TRILLO GARCÍA, A. R.: «Un primer apunte sobre el Ingreso Mínimo Vital», cit., p. 95.

<sup>39</sup> Cfr. disposición final cuarta RD-ley 20/2020.

<sup>40</sup> De esta opinión, BARCELÓN COBEDO, S.: «Situación de necesidad económica y Seguridad Social: el Ingreso Mínimo Vital como eje de la tutela», cit., p. 177.

tible la percepción de la prestación del IMV con la percepción de la asignación económica por hijo o menor a cargo, sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento, cuando exista identidad de causantes o beneficiarios de esta (art. 16 RD-ley 20/2020).

Resulta, por consiguiente, ineludible la reorganización de las prestaciones no contributivas para focalizarlas en los colectivos particularmente vulnerables, en tanto todas ellas requieren que el beneficiario carezca de los recursos mínimos para la subsistencia. Así debe suceder, en particular, con diversas prestaciones asistenciales por desempleo, aunque estas últimas acumulen otros requisitos específicos <sup>41</sup>.

El reconocimiento del derecho subjetivo a la nueva prestación económica permite colegir la apuesta decidida por el IMV como prestación general no contributiva del sistema de Seguridad Social, quien sabe si única en un tiempo no lejano, asimilando también las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación, con las que comparte igual cuantía.

### 3. Su –débil– condicionalidad y vocación universal

El IMV, además de suplir la carencia de recursos económicos, «persigue garantizar una mejora de oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias» (art. 2.1 RD-ley 20/2020). Se condiciona la prestación económica, aunque sea como una subordinación débil, a que el beneficiario esté dispuesto –asuma este deber jurídico <sup>42</sup>– a participar en las acciones que promuevan la inclusión social <sup>43</sup>, su participación en la sociedad, de ahí que se prevean incentivos al empleo y a la inclusión, con la implicación de las administraciones públicas y las entidades privadas; se exija a la persona beneficiaria, como regla común, figurar inscrita como demandante de empleo y, lo

---

<sup>41</sup> Sirva como ejemplo el subsidio por desempleo extraordinario, regulado en la disposición adicional vigésima séptima TRLGSS.

<sup>42</sup> Como señala MONEREO PÉREZ, J. L.: «Nuevos derechos para nuevas situaciones de necesidad y de emergencia social: el ingreso mínimo vital», *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 448 (2020), p. 51, los sujetos protegidos asumen el desenvolvimiento dinámico del disfrute de la prestación y en el régimen de infracciones y sanciones (arts. 33 y 34 RD-ley 20/2020) y sobre ellos recaen «cargas» anudadas al derecho relativas a la aceptación de ofertas de trabajo adecuado y a actividades formativas o de reciclaje profesional.

<sup>43</sup> Subrayando esta previsión legal, GÓMEZ GORDILLO, R.: «El Ingreso Mínimo Vital: la pensión que aspira a ser subsidio. Análisis del RDL 20/2020, de 29 de mayo y de sus modificaciones», *Revista de Derecho Social*, núm. 91 (2020), p. 42, afirma que el IMV «es una pensión, que no quiere serlo, pues el objetivo mediato de su acción protectora es incorporar a las personas beneficiarias al pleno disfrute de sus derechos de participación».

que es más trascendente, se instaure un régimen de compatibilidad del IMV con el empleo, de forma que la percepción de esta prestación no desincentive la participación en el mercado laboral.

El objetivo final de esta prestación económica es «la participación plena de toda la ciudadanía en la vida social y económica», que se podrá conseguir garantizando unas condiciones mínimas de subsistencia que permitan salir a la persona del círculo vicioso creado por la ausencia estructural de recursos y la correlativa falta de acceso a oportunidades en los ámbitos educativo, laboral o social.

La calificación como prestación no contributiva de Seguridad Social otorga al IMV una vigencia general en todo el territorio nacional, siendo común el supuesto de hecho que determina el riesgo cubierto, los requisitos de acceso y la cuantía de la prestación económica. Se salva, de esta manera, una crítica reiterada al sistema de ingresos mínimos creado por las Comunidades Autónomas, fraccionado y con notables disparidades territoriales.

Una nota identificativa de la nueva prestación es la universalidad, en tanto que para ser beneficiario se requiere tener residencia legal<sup>44</sup> y efectiva en España y haberla tenido de forma continuada e ininterrumpida durante al menos el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud, además de encontrarse en situación de vulnerabilidad económica por carecer de rentas, ingresos o patrimonio suficientes y haber solicitado las pensiones y prestaciones públicas a las que pudiera tener derecho; quedan exceptuados los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las Comunidades Autónomas (art. 7.1 RD-ley 20/2020). Si el compromiso común es luchar contra la pobreza y las desigualdades en todo el territorio, lógicamente el ámbito subjetivo del IMV ha de ser amplio, abarcando a todos los ciudadanos, sin diferenciar su lugar de residencia dentro de las fronteras nacionales, cualquiera que sea.

No se olvide –insistimos una vez más– que el RD-ley 20/2020 se dicta, entre otras, bajo competencia exclusiva del Estado sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1.ª CE).

Con todo, la universalidad no es garantía de uniformidad absoluta en cuanto a la protección que finalmente se otorgue a cada ciudadano. La protección básica que deriva del reconocimiento del IMV puede ser complementada

---

<sup>44</sup> Por lo tanto, también los extranjeros pueden ser beneficiarios, quedando al margen aquellas personas migrantes en situación administrativa irregular.

con ayudas de las Comunidades Autónomas, existentes o nuevas, que sean compatibles, por lo que el resultado final puede ser desigual. Dicho con otras palabras, la complementariedad de las ayudas autonómicas, por encima de la garantía de renta mínima que otorga el IMV, resulta «constitucionalmente legítimo e inevitable»<sup>45</sup> a tenor de las competencias de las Comunidades Autónomas en el campo de la asistencia social (art. 148.1.20.<sup>a</sup> CE), pero esa intervención será siempre con el propósito de mejorar la renta mínima básica estatal. De este modo, el diseño del IMV, respetando el principio de autonomía política, permite a las Comunidades Autónomas modular su acción protectora para adecuarla a las peculiaridades de su territorio, al tiempo que preserva su papel como última red de protección asistencial.

Por último, ligada a su orientación universalista, resulta aplicable el principio de automaticidad<sup>46</sup> de la prestación, y ello porque no se requieren los actos instrumentales de afiliación, alta y cotización previa, por ser calificada como prestación no contributiva de Seguridad Social.

#### 4. Su caracterización legal, a modo de signos distintivos

Se ha podido identificar los elementos constitutivos<sup>47</sup> del IMV, a partir del objeto, el concepto, la naturaleza y las características de la prestación, según los términos expresados por el legislador de urgencia en los primeros preceptos de la norma que regula aquella prestación.

En las líneas anteriores hemos delimitado la nueva prestación económica, descrito los objetivos que persigue y analizado su naturaleza jurídica, restando por exponer algunas de sus características así enunciadas e identificadas en el artículo 3 del RD-ley 20/2020, que cierra el Capítulo I, dedicado a las disposiciones generales. Sin embargo, como se verá, además de características se entremezclan finalidades y otros aspectos particulares de la prestación, destacando algunas notas o elementos que distinguen el IMV, lo que no suele ser habitual, pero que quizá se entienda necesario hacerlo porque estamos ante una prestación de Seguridad Social nueva.

---

<sup>45</sup> GONZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S.: *El Ingreso Mínimo Vital (Comentarios al Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo)*, cit., p. 83.

<sup>46</sup> Vid. MONEREO PÉREZ, J. L.: «Nuevos derechos para nuevas situaciones de necesidad y de emergencia social: el ingreso mínimo vital», cit., p. 48.

<sup>47</sup> Por todos, MONEREO PÉREZ, J. L.: «Nuevos derechos para nuevas situaciones de necesidad y de emergencia social: el ingreso mínimo vital», cit., pp. 44-55.

## A) GARANTÍA DE RENTA MÍNIMA DE CUANTÍA VARIABLE

El IMV se configura como una prestación «suelo». De un lado, «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» [art. 3.a) RD-ley 20/2020]. De otro lado, se hace compatible con las prestaciones autonómicas que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias estatutarias, puedan conceder en concepto de rentas mínimas, tanto en términos de cobertura como de generosidad.

No obstante, no es una prestación de cuantía uniforme. Según los ingresos de la persona o personas beneficiarias y tomando como referencia máxima la renta garantizada, la cuantía se determinará por la diferencia, siempre que sea igual o superior a 10 euros mensuales (art. 10.1 RD-ley 20/2020).

En efecto, los beneficiarios podrán recibir desde 10 hasta 1.015 euros al mes, dependiendo del tipo de unidad de convivencia –unipersonal o pluripersonal– y de su nivel de ingresos. La renta mínima garantizada para una persona que viva sola es de 462 euros al mes, pero si esta persona tuviera unas rentas computables de, por ejemplo, 452 euros mensuales, únicamente percibiría los 10 euros de diferencia. La cuantía ascenderá hasta un máximo de 1.015 euros al mes o, lo que es lo mismo, 12.184 euros anuales, para las unidades de convivencia formadas por dos adultos, con tres o más menores a su cargo, que no perciban ninguna renta<sup>48</sup>.

La medida, empero, tiene carácter subsidiario<sup>49</sup>, pues solo se reconoce la prestación económica cuando las personas están por debajo del nivel mínimo de ingresos que se garantiza.

La prestación económica, además, se completa con otro beneficio: las personas beneficiarias del IMV quedan exentas de la aportación de los usuarios a la prestación farmacéutica ambulatoria<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> Sobre el cálculo de la cuantía del IMV, vid. OCHANDO CLARAMUNT, C. y ALBERT MORENO, J. F.: «El ingreso mínimo vital: la renta garantizada de un Estado del bienestar incompleto», cit., p. 162.

<sup>49</sup> En este sentido, MONEREO PÉREZ, J. L.: «Nuevos derechos para nuevas situaciones de necesidad y de emergencia social: el ingreso mínimo vital», cit., p. 51.

<sup>50</sup> Cfr. disposición final tercera RD-ley 20/2020, que modifica el artículo 102.8 del texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, aprobado por RDLeg. 1/2015, de 24 de julio (BOE de 25 de julio de 2015), para añadir una letra f) e incluir, así, a las personas beneficiarias del IMV entre los usuarios exentos de la aportación a la prestación farmacéutica ambulatoria.

## B) BENEFICIARIOS INDIVIDUALES O AGRUPADOS

La acción protectora se articula «diferenciando según se dirija a un único beneficiario o a una unidad de convivencia, en este caso, atendiendo a su estructura y características específicas» [art. 3.b) RD-ley 20/2020]. Pese a esta distinción, verdaderamente el núcleo de referencia es la unidad de convivencia, constituida por todas las personas que residan en un mismo domicilio y que estén unidas entre sí por vínculo matrimonial, como pareja de hecho o por vínculo hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad, adopción, y otras personas con las que convivan en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente (art. 6.1 RD-ley 20/2020), si bien excepcionalmente se admiten otros supuestos (art. 6.2 RD-ley 20/2020).

Así, podrán ser beneficiarias del IMV las personas integrantes de una unidad de convivencia y también 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 vivan solas, o que, compartiendo domicilio con una unidad de convivencia, no se integren en la misma (art. 4.1 RD-ley 20/2020).

En este punto, se distingue *ex lege* entre personas beneficiarias, de una parte, y titulares de la prestación, de otra, condición esta última que coincidirá en la misma persona cuando se trate de beneficiarios unipersonales, no integrados en una unidad de convivencia. Precisamente, por reconocer la condición de beneficiario a un conjunto de personas convivientes se instaura la figura del titular de la prestación, que será una persona con plena capacidad de obrar, que solicita y percibe<sup>51</sup> la prestación en nombre de una unidad de convivencia, asumiendo la representación de la citada unidad (art. 5.1 RD-ley 20/2020).

## C) DURACIÓN INDETERMINADA

El derecho a percibir la prestación económica se mantendrá entre tanto subsistan los motivos que dieron lugar a su concesión y se cumplan los requisitos y obligaciones establecidos en su norma reguladora. Una vez reconocida «se prolongará mientras persista la situación de vulnerabilidad económica y se

---

<sup>51</sup> Se ha propuesto, con razón, que la cuantía de la prestación se ingrese en cuentas bancarias separadas de los beneficiarios mayores de edad, o bien al principal cuidador, «para prevenir así la creación de vínculos de dependencia económica y situaciones de violencia de género en el domicilio familiar» [DALLÍ, M.: «El Ingreso Mínimo Vital y el derecho a la asistencia social de la Carta Social Europea», *Lex Social*, núm. 1 (2021), p. 238]. No obstante, con el modelo legal de «unidad de convivencia» no parece fácil implementar aquella alternativa propuesta.

mantengan los requisitos que originaron el derecho a su percepción» [art. 3.a) RD-ley 20/2020]. No se ha configurado como una prestación temporal, prorrogable por periodos ciertos, caso de continuar la situación de hecho y las circunstancias personales y económicas exigidas. Y ello pese a que suele considerarse un elemento que desincentiva la búsqueda de empleo su prolongación indefinida en el tiempo.

Al respecto, resultan obligados los controles y la supervisión, por las entidades gestoras de la prestación, del mantenimiento de todos los requisitos (art. 26 RD-ley 20/2020). La pérdida de alguno de ellos ocasionará la suspensión –caso de ser temporal– o la extinción –caso de ser definitiva– de la prestación [arts. 14.1.a) y 15.1.b) RD-ley 20/2020]. Asimismo, se prevén obligaciones de los titulares y beneficiarios del IMV, se tipifican infracciones derivadas de su incumplimiento y se establecen sanciones que pueden suponer la pérdida temporal de la prestación económica e incluso la extinción de la misma (arts. 33, 34 y 35 RD-ley 20/2020).

#### D) FAVORECE LA TRANSICIÓN HACIA LA PLENA INCLUSIÓN SOCIAL

Expresamente, el IMV se configura como «una red de protección dirigida a permitir el tránsito desde una situación de exclusión a una de participación en la sociedad» [art. 3.d) RD-ley 20/2020]. Para ello se deberán articular incentivos al empleo y a la inclusión, siendo precisa la colaboración entre administraciones, al igual que la cooperación de las empresas.

El «Sello de Inclusión Social», que ha de regularse, distinguirá a las empresas y entidades que contribuyan al tránsito de los beneficiarios del IMV desde una situación de riesgo de pobreza y exclusión a la participación activa en la sociedad.

Otra ventaja para las empresas que contraten trabajadores beneficiarios del IMV es su cómputo a efectos del porcentaje a que se refiere el artículo 147.2 a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en la medida que el mayor porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social en la plantilla de cada una de las empresas es un «criterio social» que se utiliza para deshacer el empate entre varias ofertas tras la aplicación de los criterios de adjudicación del contrato.

Con estos u otros provechos para las empresas, se persigue incentivar el acceso al empleo de las personas beneficiarias del IMV, no solo para evitar que la situación de vulnerabilidad se convierta en permanente, sino, sobre todo,

para garantizar oportunidades reales de inserción laboral<sup>52</sup> y, por extensión, de integración social. Por ende, caracterizada la prestación por ser una red de protección mínima y común, no es –como ya se ha dicho *ut supra*– 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 puedan desarrollarse con plenitud en la sociedad.

#### E) INTRANSFERIBLE

Esta prestación económica «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 TRLGSS» [art. 3.e) RD-ley 20/2020).

Como pauta general y común a todas las prestaciones económicas de la Seguridad Social, estas no podrán ser objeto de retención, cesión total o parcial, compensación o descuento, salvo en los dos casos siguientes: 1) en orden al cumplimiento de las obligaciones alimenticias a favor del cónyuge e hijos; 2) cuando se trate de obligaciones contraídas por el beneficiario dentro de la Seguridad Social. En cuanto a la posibilidad de embargo, se aplicará lo establecido en los artículos 607 y 608 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil<sup>53</sup>, de cuyo tenor deducimos que difícilmente, por su limitada cuantía, el IMV podrá ser embargado, exceptuando la reclamación de obligaciones de alimentos, puesto que aquí se atribuye al tribunal la decisión de fijar la cuantía de la prestación que no puede ser embargada.

Cuando la entidad gestora resuelva la extinción o la modificación de la cuantía de la prestación, como consecuencia de un cambio en las circunstancias que determinaron su cálculo, sin que, por consiguiente, exista derecho a la prestación o el importe a percibir sea inferior al importe percibido, los beneficiarios de la prestación vendrán obligados a reintegrar las cantidades indebidamente percibidas (art. 17.2 RD-ley 20/2020).

La compensación o descuento en los dos supuestos excepcionales plantea dudas sobre su oportunidad, incluso de legalidad, si la causa que motiva el reintegro afecta a uno solo de los miembros de la unidad de convivencia, al resultar perjudicados otras personas que igualmente padecen la situación de

---

<sup>52</sup> Se pone de relieve, no obstante, la escasa transcendencia que, hasta el momento y a diferencia de las rentas mínimas de inserción autonómicas, da el RD-ley 20/2020 a la inserción laboral de los beneficiarios del IMV. Vid., en este sentido, GALA DURÁN, C.: «Los desafíos del nuevo Ingreso Mínimo Vital», cit., p. 3.

<sup>53</sup> BOE de 8 de enero de 2000.

necesidad y sobre ellos no descansa responsabilidad alguna. Pensemos, por ejemplo, en el incumplimiento de la obligación de alimentos por uno de los beneficiarios de la unidad de convivencia o en una prestación económica de la Seguridad Social disfrutada solo por uno de los integrantes de la unidad de convivencia. No tendrá sentido esta crítica<sup>54</sup> cuando se tenga que reintegrar el todo o una parte del IMV, puesto todos los que integran la misma unidad de convivencia se han beneficiado de su cobro, resultando indebido.

En el mismo artículo 44 TRLGSS se establece que las percepciones derivadas de la acción protectora de la Seguridad Social estarán sujetas a tributación, en los términos indicados en las normas reguladoras de cada impuesto. Pues bien, el IMV está exento en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas<sup>55</sup>, por voluntad del legislador, hasta un importe máximo anual conjunto de 1,5 veces el indicador público de rentas de efectos múltiples [art. 7.y) Ley 35/2006].

### III. SÍNTESIS CONCLUSIVA Y PROYECCIONES

El IMV, a nivel legal, 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, y ello con la finalidad de que las personas que carecen de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas dispongan de una renta mínima garantizada, de manera que, satisfecha esta carencia, puedan superar la situación de pobreza y exclusión social para participar como ciudadanos en la sociedad, accediendo a las mismas oportunidades en los ámbitos educativo, laboral o social. Se configura, así, como una renta mínima garantizada para las personas con ingresos o rentas inferiores a un determinado umbral, que se establece para un beneficiario unipersonal en la cuantía equivalente al 100 por ciento del importe anual de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social vigente en cada momento, importe garantizado que se eleva, en función de la composición de la unidad de convivencia, mediante la aplicación de unas escalas de incrementos.

---

<sup>54</sup> La exponen, con detalle, GONZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S.: *El Ingreso Mínimo Vital (Comentarios al Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo)*, cit., pp. 89-90.

<sup>55</sup> Cfr. Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio (BOE de 29 de noviembre de 2006), modificado su artículo 7.y), con efectos desde el 1 de junio de 2020, por el artículo 1 del RD-ley 39/2020, de 29 de diciembre, de medidas financieras de apoyo social y económico y de cumplimiento de la ejecución de sentencias (BOE de 30 de diciembre 2020).

Reconocido el derecho, el IMV se incluye entre las prestaciones económicas de la Seguridad Social, en su modalidad no contributiva, sin requerir, por tanto, el cumplimiento de los requisitos de afiliación, alta y cotización al sistema público. En verdad, es un subsidio<sup>56</sup>, por su carácter económico y temporal, aunque indefinido o de duración indeterminada mientras se mantengan los requisitos de acceso a la prestación.

Atendiendo a su finalidad última, la integración social de los beneficiarios, puede decirse que estamos ante un subsidio que pretende dejar de serlo, es decir, que se extingue una vez alcanzado un preciso nivel de rentas, si bien plantea el problema de la suficiencia, por cuanto difícilmente se logrará el fin principal por disponer de ingresos que superen el umbral garantizado como mínimo de subsistencia. Un hecho objetivo será alcanzar o mejorar esa marca y otro bien distinto será que de esa manera se haya logrado la inclusión social plena de esa persona.

Es obligado reconocer que la creación del IMV constituye un hito histórico en la evolución del sistema público de protección social en España, como lo fue –en su momento– la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, que incorporó a la Seguridad Social las prestaciones no contributivas<sup>57</sup>, al igual que –muchos años después y como un pilar externo a la Seguridad Social– la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia<sup>58</sup>. La consideración del IMV como prestación no contributiva de la Seguridad Social facilita, además, un modelo de Seguridad Social más equilibrado, integrado por una doble esfera, contributiva y no contributiva, en el que esta segunda ha sido hasta ahora un elemento secundario. Resulta ser una prestación «multirriesgo»<sup>59</sup>, que no protege frente a una única contingencia, sino a una pluralidad de ellas, siempre que originen situaciones de vulnerabilidad.

Con todo, la urgencia en la aprobación de la norma que regula la nueva prestación todavía presenta algunos aspectos que deben mejorarse, ganando seguridad jurídica, por una parte, y simplicidad en los trámites administrativos y la gestión, por otra, para las personas que puedan resultar beneficiarias, desde la configuración de los requisitos y la misma prueba de los recursos económicos disponibles, si es el caso, hasta las dificultades que origina la brecha

---

<sup>56</sup> Sobre la tipología de las prestaciones de Seguridad Social, vid. GORELLI HERNÁNDEZ, J. *et altri*: *Lecciones de Seguridad Social*, 10.ª ed., Madrid, Tecnos, 2020, p. 91.

<sup>57</sup> BOE de 22 de diciembre de 1990.

<sup>58</sup> BOE de 15 de diciembre de 2006.

<sup>59</sup> Vid. SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C.: «El Ingreso Mínimo Vital a la luz del derecho de la Unión Europea y de los convenios internacionales de Seguridad Social vigentes en España», cit., p. 655.

digital en los colectivos más vulnerables. Más allá de lo anterior, debería reforzarse, sin duda, los mecanismos de inserción y, sobre todo, ofrecer una adecuada protección a las personas en riesgo de exclusión social, con una mejora progresiva de las cuantías, sin perjuicio de revisar los prototipos de beneficiarios, en particular la delimitación de la unidad de convivencia cuando agrupe a beneficiarios mayores de edad que permanecen en el hogar familiar por la carencia de recursos económicos para emanciparse.

Quizá en un futuro no muy lejano se pueda avanzar, con el impulso político decidido, bien fundamentado y consensuado, hacia una renta básica o un ingreso básico<sup>60</sup> incondicionado y universal, lo que supondría una revisión profunda del actual sistema de protección social pública, proyectando un verdadero Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE); en definitiva, un modelo auténtico de solidaridad social<sup>61</sup>. Pero la confirmación de esa hipótesis no ha de suponer una renuncia anticipada al pleno empleo de calidad, a la lucha por un trabajo digno y para todos.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CORTÉS, J. C.: «Una nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social: el Ingreso Mínimo Vital», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 56 (2020).
- BARCELÓN COBEDO, S.: «Situación de necesidad económica y Seguridad Social: el Ingreso Mínimo Vital como eje de la tutela», *Labos. Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, núm. 3 (2020).
- CHABANNES, M.: «Un nuevo derecho para la ciudadanía: el Ingreso Mínimo Vital», *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, núm. 1 (2020).
- DALLÍ, M.: «El Ingreso Mínimo Vital y el derecho a la asistencia social de la Carta Social Europea», *Lex Social*, núm. 1 (2021).
- DE NIEVES NIETO, N.: «Ingreso mínimo vital y renta activa de inserción», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 236 (2020).
- GALA DURÁN, C.: «Los desafíos del nuevo Ingreso Mínimo Vital», *IUSlabor*, núm. 2 (2020).

---

<sup>60</sup> No parece conveniente la propuesta de crear un –así conocido– «impuesto negativo sobre la renta», por más que permita a todo individuo o unidad familiar cuya renta esté por debajo de un cierto nivel de ingresos recibir automáticamente un complemento público, que sería el impuesto negativo. Sobre esta alternativa al IMV, con sus ventajas e inconvenientes, vid. OCHANDO CLARAMUNT, C. y ALBERT MORENO, J. F.: «El ingreso mínimo vital: la renta garantizada de un Estado del bienestar incompleto», cit., pp. 164-166.

<sup>61</sup> De esta opinión, MONEREO PÉREZ, J. L.: *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, cit., p. 116.

- GÓMEZ GORDILLO, R.: «El Ingreso Mínimo Vital: la pensión que aspira a ser subsidio. Análisis del RDL 20/2020, de 29 de mayo y de sus modificaciones», *Revista de Derecho Social*, núm. 91 (2020).
- GONZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S.: *El Ingreso Mínimo Vital (Comentarios al Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020.
- GORELLI HERNÁNDEZ, J. et altri: *Lecciones de Seguridad Social*, 10.<sup>a</sup> ed., Madrid, Tecnos, 2020.
- MONEREO PÉREZ, J. L., «Competencias autonómicas en asistencia social y servicios sociales», *Temas Laborales*, núm. 100 (2009).
- *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, Albacete, Bomarzo, 2018.
- «Nuevos derechos para nuevas situaciones de necesidad y de emergencia social: el ingreso mínimo vital», *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 448 (2020).
- «La renta mínima garantizada como medida estructural del sistema de la Seguridad Social en la ‘sociedad del riesgo’», *Lex Social*, núm. 2 (2020).
- MONEREO PÉREZ, J. L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. y TRILLO GARCÍA, A. R.: *El Ingreso Mínimo Vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*, Murcia, Ediciones Laborum, 2020.
- MORENO GENÉ, J.: «Naturaleza jurídica de la Renta Activa de Inserción: nueva oportunidad de clarificación a propósito del acceso al subsidio especial de prejubilación», *IUSlabor*, núm. 2 (2020).
- OCHANDO CLARAMUNT, C. y ALBERT MORENO, J. F.: «El ingreso mínimo vital: la renta garantizada de un Estado del bienestar incompleto», *Labos. Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, núm. 3 (2020).
- PÉREZ DEL PRADO, D.: «Un primer análisis ante el nacimiento de una nueva prestación: el Ingreso Mínimo Vital», en VV. AA.: *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la pandemia*, Madrid, Francis Lefebvre, 2020.
- RAMOS QUINTANA, M. I.: «Nace un nuevo derecho social en España: el ingreso mínimo vital», *Trabajo y Derecho*, núm. 67 (2020).
- SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C.: «El Ingreso Mínimo Vital a la luz del derecho de la Unión Europea y de los convenios internacionales de Seguridad Social vigentes en España», *Cuadernos de Derecho Transnacional*, núm. 1 (2021).
- TRILLO GARCÍA, A. R.: «Un primer apunte sobre el Ingreso Mínimo Vital», *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. 25 (2020).
- VAN PARIJS, Ph.: *Libertad real para todos: qué puede justificar el capitalismo (si hay algo que pueda hacerlo)*, Barcelona, Paidós, 1996.

CAPÍTULO VII

**RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (III): EL  
ÁMBITO SUBJETIVO DE LA PRESTACIÓN**

ROSARIO CRISTÓBAL RONCERO  
Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad Complutense

SUMARIO: I. *Ideas previas.*—II. *Unidad de convivencia. 1. Domicilio. 2. «Vínculos concretos».*—III. *Sujetos protegidos: beneficiarios y titulares del derecho. 1. Personas beneficiarias. A) Beneficiarios individuales, no integrados en la unidad de convivencia. B) Beneficiarios integrados en la unidad de convivencia . a) Unidad de convivencia general. b) Unidad de convivencia especial. 2. Titulares de la prestación. A) Titular integrado en la unidad de convivencia. B) Titular individual, no integrado en la unidad de convivencia.*—IV. *Conclusión.*

## I. IDEAS PREVIAS

El Ingreso Mínimo Vital se articula como una prestación económica en su modalidad no contributiva del sistema de Seguridad Social <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Como señala la Exposición de motivos del RDL 20/2020, de 29 de mayo, las medidas sanitarias de contención han supuesto la paralización de numeroso sectores de la economía española 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 (...) A la vista de lo expuesto, continúa la Exposición de Motivos, (...) la situación de pobreza y desigualdad existente en España (...) exige 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 CE otorga al régimen público de

En efecto, el legislador ha optado por la creación de una nueva prestación a través de un ingreso mínimo (en adelante, IMV), con vocación de permanencia –pese a que su nacimiento se ha producido en plena pandemia de la COVID-19– para intentar solucionar e intentar paliar situaciones de pobreza extrema y exclusión social abordadas hasta ahora por las comunidades autónomas<sup>2</sup>. En este sentido, el ingreso mínimo:

— 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 (...)».

— se incorpora en el catálogo de la acción protectora del sistema de Seguridad Social<sup>3</sup> como una prestación que cubre por sí sola la carencia de recursos económicos sin encontrarse vinculada a otra contingencia como puede ser la maternidad, la enfermedad, el accidente, la vejez, etc., y

— «persigue garantizar una mejora de oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias».

En consecuencia, el IMV nace dotado de la especial garantía de la que gozan todas las prestaciones del Sistema, como es la de ser un auténtico derecho subjetivo<sup>4</sup>. Lo que significa que, si el sujeto protegido cumple con las condiciones exigidas legalmente (arts. 7 y 8 RDL 20/2020) y lo solicita, se producirá el hecho causante y, por tanto, el interesado tendrá derecho a que se le abone la prestación económica (arts. 9-13 RDL 20/2020, de 29 de mayo, que regula el ingreso mínimo vital).

---

Seguridad Social para garantizar 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 el RDL 20/2020, aprobando el ingreso mínimo vital como prestación de Seguridad Social en su modalidad no contributiva. Este pasaje de la exposición de motivos de la citada disposición avala el criterio del Maestro MONTROYA MELGAR, que advierte, con acierto, el «carácter relevante de las exposiciones de motivos de las numerosas disposiciones de urgencia (...) del COVID-19 para conocer tanto la incidencia de la pandemia en el mundo del trabajo como los objetivos perseguidos por dichas normas para hacerle frente y los instrumentos aportados por ellas para alcanzarlos», en «El derecho del trabajo ante el COVID-19: los motivos del legislador de urgencia», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 238, 2021, p. 2.

<sup>2</sup> Como indica MONEREO PÉREZ, J. L.: «El IMV constituye un nuevo pilar prestacional de nuestro sistema institucional de Seguridad Social (art. 41 CE y normas concordantes del bloque normativo constitucional regulador de la Seguridad Social) y que se engarza alrededor de una prestación, que más allá de la ayuda monetaria, incluye estrategias de inclusión, en coordinación con las comunidades autónomas y los ayuntamientos, que posibiliten a las personas en situación de vulnerabilidad económica transitar a una situación mejor que les permita una inclusión social efectiva en una sociedad democrática», en «El ingreso mínimo vital», *Revista de Trabajo y Seguridad Social, CEF*, núm. 448, 2020, pp. 46-47.

<sup>3</sup> En efecto, el artículo 42 LGSS incorpora, entre otras prestaciones en el catálogo de la acción protectora, en la letra «c)» «(...) ingreso mínimo vital (...)».

<sup>4</sup> FERNÁNDEZ ORRICO, F. J.: «Concepto y ámbito subjetivo», en SEMPERE NAVARRO, A. V./ GARCÍA GIL, M. B. (Dir): *Ingreso Mínimo Vital*, Aranzadi, 2021, p. 21.

De los elementos que conforman la institución jurídica del IMV (finalidad, prestación de Seguridad Social no contributiva, financiación, gestión, derecho subjetivo, carácter condicionado al nivel de rentas obtenidos por el sujeto a la unidad de convivencia, medida de carácter permanente, acción protectora, carácter no sustituible respecto de las medidas de ayuda social, medidas de carácter subsidiario, duración, condicionalidad, incorporación de medidas proactiva, carácter intransferible y compatible con el trabajo), nuestro estudio se ocupará de analizar el ámbito subjetivo de aplicación, que se dedica a la cuestión trascendental de identificar a las personas que pueden ser beneficiarias y/o titulares de la prestación. Y, aunque el Capítulo II contiene, además, otros aspectos cruciales, como son la propia definición de la contingencia protegida, es decir, el concepto de vulnerabilidad económica (art. 8), dentro de los requisitos del acceso a la prestación (art. 7), nos centraremos sólo en abordar los aspectos de carácter jurídico y técnico, relacionados con la titularidad de la prestación, la identificación de sus beneficiarios y titulares, así como con la determinación del alcance de la «unidad de convivencia», como figura colectiva concluyente para el acceso a la prestación.

Como ya se ha indicado, nos situamos ante un «derecho subjetivo perfecto a la prestación económica»<sup>5</sup>, de orientación universalista, regido por el principio de automaticidad, que no precisa para su concesión de los requisitos de afiliación, alta y cotización. De forma que se accede a la prestación, siempre que se acrediten las exigencias que se establecen legalmente tanto para las personas beneficiarias como para los titulares de la prestación.

La ordenación legal de los sujetos protegidos requiere de la distinción entre las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital, reconocidas en el artículo 4 del RDL 20/2020, y los titulares del ingreso mínimo vital (art. 5 RDL 20/2020), así como también de la determinación de si el beneficiario es un sujeto individualmente considerado o forma parte de una agrupación de personas, unidas por determinados vínculos de parentesco o similares, así como determinadas situaciones especiales, que constituyen una unidad de convivencia [arts. 6, 6 bis, 6 ter, 6 quater RDL 20/2020].

Las características de la unidad de convivencia constituyen un elemento central del IMV. De ahí que nuestro análisis comience por la definición de la unidad de convivencia. De su concreción, es decir, de la determinación del tipo de unidad dependerá la identificación de los beneficiarios y titulares del IMV.

---

<sup>5</sup> En efecto, cuando se acreditan los requisitos exigidos legalmente, porque se trata de una medida condicionada a un déficit de recursos económicos del sujeto o de la unidad de convivencia tomada como supuesto de hecho de la norma, en MONEREO PÉREZ, J. L.: «El ingreso mínimo vital», cit., p. 50.

## II. UNIDAD DE CONVIVENCIA

La unidad de convivencia es el instrumento jurídico establecido por el legislador para determinar la condición de titular o beneficiario de la prestación. En efecto, las características de la situación, en la que el individuo se encuentra, serán determinantes para establecer la situación de necesidad y la fijación del umbral de pobreza a partir del cual se otorga la prestación.

El RDL 20/2020 distingue dos modelos o formas de unidad de convivencia: «unidad de convivencia general»<sup>6</sup>, regulada en el artículo 6 RDL 20/2020, y «la unidad de convivencia especial», recogida en el artículo 6 bis, que precisa de matices y ajustes establecidos en los artículos 6 ter y 6 quater.

En contraposición a las situaciones especiales, previstas en los artículos 6 bis y siguientes del RDL 20/2020, hemos optado por utilizar la palabra antónima «general» para referirnos a la unidad de convivencia *ex* artículo 6.1 RDL 20/2020.

A los mencionados efectos, se considera «unidad de convivencia» la constituida por todas las personas que residan en un mismo domicilio y que estén unidas entre sí por vínculo matrimonial, como pareja de hecho o por vínculo hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad, adopción, y otras personas con las que convivan en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente.

Los elementos que destacan en esta definición y son configuradores de la «unidad de convivencia», son: el domicilio y los vínculos entre los miembros de la unidad de convivencia. Su composición, los recursos globales y las necesidades de gastos para atender a la subsistencia mínima de sus componentes influirán en el surgimiento del derecho y en sus características concretas, particularmente en su cuantía.

De ahí que sea imprescindible clarificar los contornos de los elementos que configuran la unidad de convivencia.

### 1. Domicilio

Como ya se ha indicado el domicilio constituye un primer elemento configurador para determinar la unidad de convivencia a efectos de la solicitud del IMV.

---

<sup>6</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. TRILLO GARCÍA, A. R.: *El ingreso mínimo vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y su régimen jurídico*, Laborum, 2020, p. 140.

El domicilio representa el lugar, en el que se consideran establecidos los miembros de la unidad de convivencia, unidos por los vínculos de relación que establece la norma, para el cumplimiento de sus obligaciones y el ejercicio de sus derechos. A efectos de la acreditación del domicilio para el acceso a la IMV se exige el certificado de empadronamiento en los términos del artículo 19.3 RDL 20/2020. Serán los ayuntamientos los órganos competentes para extender y verificar dicho certificado, siguiendo las correspondientes instrucciones técnicas sobre la gestión del padrón municipal<sup>7</sup>.

Junto a la exigencia del certificado de empadronamiento *ex* artículo 19.3 RDL 20/2020, que se establece para acreditar el domicilio habitual, se incorporan, por la vía de urgencia, «situaciones especiales de empadronamiento» para facilitar la acreditación de los supuestos incluidos bajo el concepto de «domicilio ficticio».

El legislador, en el preámbulo del RDL 3/2021, de 2 febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de Seguridad Social y económico, constata la necesidad que existe de mejorar algunos aspectos de acceso a la prestación, de forma que queden incluidas dentro del ámbito de aplicación del IMV situaciones no contempladas en la regulación anterior y por ende, limitantes del acceso a la prestación. En este caso, fundamentando la protección de los desfavorecidos «en la crisis económica motivada por la crisis sanitaria», incluye «una serie de reformas imprescindibles en el ámbito de la prestación no contributiva de ingreso mínimo vital»<sup>8</sup>.

Una de ellas se refiere, precisamente, a la incorporación de un nuevo artículo 6 ter, relativo a la consideración del «domicilio en supuestos especiales». El precepto amplía el alcance del concepto de «domicilio» a determinados casos, propios de empadronamientos, contemplados en la Resolución 17 de febrero de 2020 de la Presidencia del Instituto Nacional de estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> La acreditación de los requisitos para demostrar la existencia de la unidad de convivencia están regulados en el artículo 19 RDL 20/2020. No obstante, convendría reajustar la versión anterior del precepto a las modificaciones introducidas en la norma en relación con la unidad de convivencia. En concreto, la norma hace referencia al artículo 6.2 c), cuyo contenido ha sido suprimido.

<sup>8</sup> Preámbulo, epígrafe II; Real Decreto Ley 3/2021 por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de Seguridad Social y económico (BOE 03-02-2021)

<sup>9</sup> En efecto, tal y como indica el Preámbulo del RDL 3/2021 «se pone de manifiesto una realidad, la de residencias en centros colectivos y el sinhogarismo o residencia en infravivienda, que requieren una

Para dar respuesta a esta situación y facilitar el acceso a la prestación del ingreso mínimo vital a las personas que se encuentren en situación de extrema vulnerabilidad, el artículo 6 ter RDL 20/2020 otorga la consideración de domicilio «en supuestos especiales» a los establecimientos colectivos, las infraviviendas y a la situación de las personas sin domicilio. Así, amplía la cobertura a un mayor número de personas e incluye nuevas situaciones, al extender el alcance del domicilio a supuestos no contemplados en la regulación original. Así, también será considerado «domicilio» a los efectos de esta norma:

- el «establecimiento colectivo», es decir, el uso individualizado, acreditado en virtud de un contrato, por una persona sola o por una unidad de convivencia, de una habitación en un establecimiento hotelero o similar, y
- las «infraviviendas», esto es, el uso exclusivo, acreditado mediante título jurídico<sup>10</sup>, de una determinada zona del domicilio por una persona sola o por una unidad de convivencia dicha zona de uso exclusivo.

La disposición incorpora, por tanto, en la quinta modificación desde su promulgación una nueva acepción de domicilio, «domicilio ficticio», considerado como situación especial, a efectos de su acreditación como elemento configurador para determinar la unidad de convivencia a efectos de solicitud del IMV.

En definitiva, tanto el domicilio *ex* artículo 6 RDL 20/2020 como la nueva concepción en supuestos especiales, enumerados en el artículo 6 ter RDL 20/2020, constituyen el primer referente identificativo para la determinación del beneficiario y/o titular y por ende el acceso a la prestación, en tanto que acota la configuración de la IMV del solicitante, ya sea persona individual o unidad de convivencia<sup>11</sup>.

## 2. «Vínculos concretos»

Un segundo elemento configurador de la «unidad de convivencia» viene determinado por la unión del vínculo entre los miembros que configuran la unidad a efectos de la solicitud del IMV.

---

consideración especial y que difiere del régimen general de empadronamiento establecido en el artículo 19 del Real Decreto Ley 20/2020»

<sup>10</sup> «Título jurídico» se refiere a la posesión justificada en un previo acto jurídico. No solo la propiedad a ser titular de derechos reales o ser arrendatario (conforme a la legislación especial o cualquier otra cesión de uso a cambio de renta), sino también a otros: como el precario, el comodato, que permiten el uso por la tolerancia del dueño. En principio, la exigencia de título jurídico de suyo excluiría la ocupación.

<sup>11</sup> GONZÁLEZ ORTEGA, S./BARCELÓN COBEDO, S: *El ingreso mínimo vital (Comentarios al Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo)*, Tirant lo Blanch, 2021, p. 36

Los vínculos concretos, que prevé la disposición para la conformación de la unidad de convivencia, son los siguientes: i) vínculo matrimonial, ii) pareja de hecho, iii) parentesco por consanguinidad o afinidad o adopción hasta el segundo grado, o iv) convivencia con otras personas con las que convivan de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente de las personas.

Este concepto de unidad familiar está bastante arraigado, sobre todo, en la normativa autonómica reguladora de las prestaciones de garantías de rentas de subsistencia<sup>12</sup>, si bien el RDL30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa de empleo, «ha corregido algunos puntos de la norma que provocaban inseguridad jurídica» y, sobre todo, ha matizado «aquellos otros, que obligaban a desestimar el reconocimiento de las prestaciones, causando la desprotección de aquellos que son acreedores de la misma».

Para reconocer la prestación a estas personas, identificadas por el legislador como «desprotegidos», se modifica, entre otros, el concepto de «pareja de hecho»<sup>13</sup>, a los efectos del RDL 20/2020<sup>14</sup>, en aras de favorecer, precisamente, el acceso a la prestación de sus miembros al IMV. En este sentido, la nueva redacción del precepto elimina toda referencia al artículo 221.2 LGSS, que, como es sabido, regula los requisitos formales para acceder a la pensión de viudedad de las parejas de hecho.

Se trataba de requisitos, quizás excesivos, para valorar si existe o no una pareja de hecho<sup>15</sup> a los efectos del acceso a la prestación de IMV. Y, aunque el legislador ha tratado de reparar la rigidez de tales requisitos, eliminando aquellos cuya consecución se ha demostrado complicada, ha introducido, sin embargo, otros, como el de la duración de dos años de la relación de afectividad

---

<sup>12</sup> QUINTANILLA NAVARRO, R. Y. (Dir.): *La exclusión social: estudio comparado desde las perspectivas jurídica laboral y constitucional*. Servicio de Publicaciones URJC, 2018.

<sup>13</sup> Sobre el concepto, «pareja de hecho»: MELÉNDEZ MORILLO-VELARDE, L.: «Los trabajos familiares en el ámbito de la Seguridad Social», en ORTEGA BURGOS, E. (Dir.). *Tratado jurídico y fiscal de la empresa familiar*, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 459-461.

<sup>14</sup> Como señala, MONTOYA MELGAR, A.: «Las exposiciones de motivos de las normas que han afrontado los problemas laborales y de seguridad social creados por la crisis del COVID-19 transmiten los propósitos del legislador de urgencia el ilustran sobre la naturaleza y el porqué de las concretas medidas adoptadas en las correspondientes normas», en «El derecho del trabajo ante el COVID-19: los motivos del legislador de urgencia», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, cit., p. 8. En este sentido, la Exposición de Motivos del RDL 3/2021 es una fuente inagotable de tales razones.

<sup>15</sup> Siquiera sea porque no son comparable una prestación contributiva como la pensión de viudedad y otra como la de IMV, que si bien puede ser indefinida, está pensada para percibirse en un menor período de tiempo ya que el derecho se extinguirá en cuanto el nivel de recursos de la persona o de la unidad de convivencia supere los umbrales establecidos en el artículo 10 RDL 20/2020.

análoga a la conyugal dentro del período de «referencia» de cinco años, que no «eliminan las barreras de acceso al mismo»<sup>16</sup>.

Las obligaciones, que ahora incorpora el párrafo 1.º del artículo 6 RDL 20/2020<sup>17</sup> para la conformación de la pareja de hecho como integrantes de la unidad de convivencia, son las siguientes: i) relación de análoga afectividad a la conyugal con, al menos, dos años de antelación; iii) convivencia de forma estable y notoria con carácter inmediato a la solicitud de la prestación y iii) con una duración ininterrumpida no inferior a cinco años, iv) siempre que no se hallen impedidos para contraer matrimonio y no tengan vínculo matrimonial con otra persona.

La nueva disposición reajusta los requisitos de la pareja de hecho, a efectos de constituir parte de la unidad de convivencia; de modo que para causar derecho a esta prestación ya no es preciso el cumplimiento de las exigencias formales de inscripción registral, si bien mantiene los límites temporales que son confusos y poco claros. Posibilidad que podría crear inseguridad jurídica. En este sentido, la norma exige que la pareja conviva de forma estable y notoria. Sobre estas exigencias conviene realizar las siguientes puntualizaciones:

— La estabilidad de la relación análoga a la del matrimonio se acredita a través del transcurso de los años. El legislador de urgencia podía haber fijado un tiempo concreto y determinado para disponer el carácter estable; sin embargo prevé que se demostrará, cuando se «haya constituido una relación análoga a la del matrimonio con, al menos, dos años de antelación por quienes no hallándose impedidos para contraer matrimonio no tengan vínculo con otra persona (...) y hayan convivido (...) con una duración ininterrumpida no inferior a cinco años». Se establece una duración de dos años para acreditar tal relación, pero se exige que tal convivencia (...) tenga una duración de cinco años, con carácter inmediato a la solicitud de la prestación. De lo que se deduce que este límite de carácter temporal, fijado en cinco años, absorbe al de dos años. De forma que el período de referencia de cinco años inmediatamente anteriores a

---

<sup>16</sup> Exposición de Motivos RDL 3/2021, epígrafe II. Resulta evidente el interés del legislador por flexibilizar las exigencias de la pareja de hecho para acceder a la prestación de IMV, pero el requisito del «carácter estable que se exige en relación al tiempo de duración para demostrar relación análoga a la efectiva», dificulta dicho acceso. Si la flexibilización de exigencia constituye el principal objetivo del legislador, podría haber utilizado una técnica legislativa más rigurosa y evitar las situaciones de inseguridad jurídica a las que tanta modificación legislativa nos está llevando.

<sup>17</sup> Introducido por el Real Decreto-Ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo.

la solicitud posterga al más flexible de dos de relación de afectividad análoga a la conyugal<sup>18</sup>.

— La notoriedad es otro de los requisitos que se exigen a efectos de la consideración de pareja de hecho para acceder a la prestación de IMV. Por tanto, ha de quedar constancia pública de que, efectivamente, existe entre los miembros de la pareja una relación de análoga afectividad a la conyugal.

Ahora bien, el carácter notorio que califica tal relación es indeterminado e impreciso. Por ello cabe preguntarse ¿a través de qué documento se demuestra la notoriedad? o dicho de otra manera ¿cómo podría probarse que la convivencia de forma estable con otra persona es notoria?

Entre otras formas, la notoriedad se acredita a través de la inscripción en el registro de parejas de hecho o en escritura pública, pero también sería posible demostrarla mediante acta de notoriedad, en la que se dé constancia de que la relación entre los miembros de la pareja de hecho es conocida, e incluso también se podría acreditar mediante el empadronamiento de los miembros de la pareja en el mismo domicilio<sup>19</sup>.

Aunque el reajuste del legislador es oportuno, se ha advertido, también, la incoherencia que supone la disparidad de criterios en la configuración de los integrantes de la unidad de convivencia con respecto a otras pensiones no contributivas, especialmente en lo relativo a las parejas de hecho<sup>20</sup>. En este senti-

<sup>18</sup> En este sentido, el RDL 20/2020 se aparta de los criterios establecidos en el actual artículo 221 LGSS y confirmados por la STS de 25 de enero de 2018, en cuanto al modo de acreditar la existencia de la pareja de hecho y acceder, por esta vía a la pensión de viudedad. Viene indicando la Sala que el precepto contiene dos mandatos legales, que vendrían referidos «a otras tantas exigencias diferentes: a) la material, de convivencia como estable pareja de hecho durante el mínimo de cinco años; y b) la formal *-ad solemnitatem-* de su verificación de que la pareja se ha constituido como tal ante el Derecho (...)»; que la pensión regulada en ese artículo «no es en favor de todas las parejas «de hecho» con cinco años de convivencia acreditada, sino en exclusivo beneficio de las parejas de hecho «registradas» cuando menos dos años antes [o que han formalizado su relación ante Notario en iguales términos temporales] y que asimismo cumplan aquel requisito convivencial»; o que «el legislador quiso establecer una cerrada prueba para —cuando menos— la «constitución» de la pareja estable como tal, dotándola de la «oficialidad» que suponen la inscripción en el Registro específico o el otorgamiento de escritura pública con la misma finalidad constitutiva. Si el criterio del legislador hubiese sido otro, el de admitir una prueba abierta, la redacción hubiera sido muy diferente». En fin, interpretación de los requisitos que supone, en palabras del propio Tribunal, que la titularidad de la pensión prevista para las parejas de hecho solo corresponde «a las parejas de derecho y no a las genuinas parejas de hecho».

<sup>19</sup> Otras posibles formas de demostrar la «notoriedad» de la relación podría ser mediante recibos que vengan a nombre de los miembros de la pareja de hecho desde hace tiempo, a través de pactos de relaciones económicas entre los miembros de la pareja (aunque poco probable), e incluso a través de prueba testifical de personas familiares, conocidas y/o vecinas.

<sup>20</sup> Señala FERNÁNDEZ ORRICO, F. J., que «en prestaciones de igual naturaleza, las situaciones de las parejas de hecho no forman parte de la unidad económica de las pensiones no contributivas, mientras que en la prestación de IMV se considera integrante de la misma». («Concepto y ámbito subjetivo», en SEMPERE NAVARRO, A. V./ GARCÍA GIL, M. B. (Dir): *Ingreso Mínimo Vital*, cit., p. 40).

do, puede suceder que unidades reales con ingresos suficientes y que superan el techo del umbral de la pobreza generen el derecho al IMV <sup>21</sup>.

La modificación de estos requisitos para las parejas de hecho puede llevar aparejado el aumento de los casos en los que se reúnan estas nuevas exigencias. Su acreditación otorgará la condición de miembro de una unidad de convivencia, facilitando que los miembros de la pareja de hecho puedan ser considerados como integrantes de la misma. Por tanto, la revisión de los aspectos críticos de la disposición, que antes obligaban a desestimar el reconocimiento de las prestaciones a las parejas de hecho, causando su desprotección, permitirá, así, su «visibilización» como integrantes de la unidad de convivencia, a efectos del IMV <sup>22</sup>.

Por lo demás, y a los efectos de la determinación de la unidad de convivencia, cabe precisar que el fallecimiento de alguna de las personas de la unidad, no altera la consideración de unidad de convivencia (art. 6.1 párrafo 3.º RDL 20/2020), aunque dicho fallecimiento suponga la pérdida, entre los supervivientes, de los vínculos derivados de matrimonio pareja de hecho o parentesco. En idéntico sentido, tampoco rompe la convivencia «la separación transitoria por razón de estudios, trabajo, tratamiento médico, rehabilitación u otras causas similares».

Por último, cabe señalar que constituye requisito indispensable para la consideración de integrante de la unidad de convivencia la residencia efectiva, legal y continuada en España (art. 6.2, párrafo 2.º, RDL 20/2020) <sup>23</sup>.

Fuera de la unidad de convivencia se situarían los parientes cuyo vínculo exceda del segundo grado *ex* artículo 6.1 RDL 20/2020, que pueden convivir en el hogar familiar, pero no constituyen una «unidad de convivencia general». En este sentido, las denominadas situaciones especiales», enumeradas en el artículo 6 bis RDL 20/2020, tampoco quedarían integradas dentro de la «unidad de convivencia general», pero, sus miembros podrían tener la consideración de beneficiarios.

---

<sup>21</sup> *A sensu contrario*, dada la reordenación y reajuste de requisito que se ha realizado en relación con la determinación de las parejas de hecho como miembros de la unidad de convivencia, puede ser que detecte la existencia real de un miembro de la unidad familiar –porque carece de recursos– y que pueda ser tenida en cuenta para establecer la situación de necesidad y la cuantía de la prestación como consecuencia de la «visibilidad» de las parejas de hecho *ex* RDL30/2020, de 29 de septiembre.

<sup>22</sup> GONZÁLEZ ORTEGA, S./BARCELÓN COBEDO, S: *El ingreso mínimo vital*, cit., p. 144.

<sup>23</sup> En relación con este requisito es importante aclarar que se exige al solicitante que sea de nacionalidad española, ni siquiera que proceda de uno de los Estados miembros de la Unión Europea, sólo la residencia legal y que esta sea efectiva, en el sentido de que realmente resida en España. Sobre este particular: FERNÁNDEZ ORRICO, F. J. en «Concepto y ámbito subjetivo», en SEMPERE NAVARRO, A. V./ GARCÍA GIL, M. B. (Dir): *Ingreso Mínimo Vital*, cit., pp. 45-52. Por lo demás, este requisito puede plantear problemas respecto de las personas migrantes en situación administrativa irregular. Señala, MONEREO PÉREZ, J. L., que «muchas de estas personas están realizando trabajo precarios que las sitúan abiertamente dentro de marginalidad que suele llamarse «trabajadores pobres», en «El ingreso mínimo vital», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, cit., p. 47.

Idéntica situación acontece con los «conviviente sin vínculos de parentesco» (art. 6 quater RDL 20/2020), que tampoco constituyen unidad de convivencia; ahora bien, si estas personas conviven en el mismo domicilio podrán ser titulares del ingreso mínimo vital.

En fin, lo dicho en relación con las parejas de hecho podría valer para estos nuevos supuestos, incorporados por el RDL 3/2020, que sin tener entre sí «vínculos concretos» (art. 6 ter RDL 20/2020) puedan solicitar agrupados el acceso a la prestación de IMV, cuyos beneficiarios serían los integrantes de la unidad de convivencia especial constituida por ellos, o solicitar uno de ellos de forma independiente la prestación de IMV.

### III. SUJETOS PROTEGIDOS: BENEFICIARIOS Y TITULARES DEL DERECHO

Se trata ahora de precisar quién puede ser beneficiario del IMV, si bien es necesario tener en consideración que dicha condición puede coincidir (o no) con la de titular de la prestación y que, en todo caso, se habrá de tener en cuenta también la conformación de la «unidad de convivencia»<sup>24</sup>. En este sentido, será concluyente identificar, entre otros aspectos, los siguientes: i) el domicilio en el que el individuo vive, ii) si vive solo, o iii) si vive acompañado de otras personas con las que constituiría una unidad de convivencia, por el hecho de compartir el domicilio.

#### 1. Personas beneficiarias

El RDL 20/2020 introduce una diferenciación entre personas beneficiarias y titulares de la prestación que no es habitual en materia de prestaciones, ya que, en puridad, cualquier que sea el tipo de prestación económica de la Seguridad Social que se reconozca, «puede acabar beneficiando, además de al propio titular del derecho a la prestación, a todos los integrantes del núcleo familiar del perceptor de la misma»<sup>25</sup>. Se disocian, por tanto, las figuras de titular y beneficiario de la prestación

<sup>24</sup> SALA FRANCO, T./MARTÍNEZ-POZUELO LÓPEZ, A.: *El ingreso mínimo vital*, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 92-95.

<sup>25</sup> Señalan GONZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S., «Parece que el legislador ha quedado seducido por la idea de que el IMV persigue beneficiar a la unidad de convivencia en su conjunto, haciendo posible que, como agrupación de personas, tengan la posibilidad de disponer de los recursos mínimos suficientes para hacer frente a sus necesidades básicas o más elementales», en *El ingreso mínimo vital*, cit., p. 96-97

para dar relevancia jurídica a ambos, pero sobre todo a los segundos<sup>26</sup>. Así, lo habitual es que el titular del derecho sea beneficiario de la prestación, bien porque forma parte de una unidad de convivencia o cuando formando parte de la unidad de convivencia actúe en nombre de ella a los efectos de la dinámica de la prestación<sup>27</sup>

Entre las personas beneficiarias hay que distinguir entre los beneficiarios individuales, los integrados en una unidad de convivencia «general» y los integrados en una unidad de convivencia «especial».

#### A) BENEFICIARIOS INDIVIDUALES, NO INTEGRADOS EN LA UNIDAD DE CONVIVENCIA

Con carácter general, se establece que los beneficiarios individuales de la IMV serán «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».

Con esta redacción se modifica, de nuevo, el precepto para «para permitir (...) cobertura al mayor número de personas»<sup>28</sup>. Así, se mantiene la exigencia de la edad mínima de 23 años<sup>29</sup>, si bien se elimina la máxima de 65 años<sup>30</sup>. De esta forma se flexibiliza el acceso a la prestación de IMV respecto del titular individual.

Se exige, además, que dichos beneficiarios no estén integrados en una unidad de convivencia [art. 4.1 b) RDL 20/2020], ni tampoco estén unidos a otra persona por vínculo matrimonial o como pareja de hecho, «salvo las que

---

<sup>26</sup> En todo caso, indican GONZÁLEZ ORTEGA, S. Y BARCELÓN COBEDO, S., «no quedan claras la consecuencia de esta disociación», en *El ingreso mínimo vital*, cit., p. 97.

<sup>27</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. TRILLO GARCÍA, A. R.: *El ingreso mínimo vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y su régimen jurídico*, cit., p. 137.

<sup>28</sup> RDL 3/2021, Capítulo II. Una vez más, se confirma la línea indicada, con gran acierto, por MONTOYA MELGAR, A., que insiste en el carácter revelador de las exposiciones de motivos de las normas laborales y de Seguridad Social de urgencia del COVID-19, en «El derecho del trabajo ante el COVID-19: los motivos del legislador de urgencia», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, cit., p. 8.

<sup>29</sup> «Ni queda claro ni se explica la razón por la que legislador ha exigido esta edad mínimo de 23 años, y más si se miran al resto de prestaciones no contributivas», en MONEREO PÉREZ, J. L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. TRILLO GARCÍA, A. R.: *El ingreso mínimo vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y su régimen jurídico*, Laborum, 2020, pp. 136-137.

<sup>30</sup> Cuya exigencia se requiere, con cierta disparidad de criterios, en las rentas mínimas autonómicas sólo en las Comunidades autónomas de Cantabria, Baleares, Madrid y Murcia se exige este requisito de edad máxima para el acceso al resto de prestaciones no contributivas, en: MONEREO PÉREZ, J. L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. TRILLO GARCÍA, A. R.: *El ingreso mínimo vital en el sistema de protección social*, cit., pp. 136-137.

hayan iniciado los trámites de separación o divorcio o se encuentren en otras circunstancias que puedan determinarse reglamentariamente»<sup>31</sup>.

En todo caso, tanto estos condicionantes excepcionales como los límites de edad no se exigirán para el caso de mujeres víctimas de violencia de género o víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual<sup>32</sup>.

Asimismo y en aras de alcanzar a determinadas situaciones que no quedaban contempladas dentro del ámbito subjetivo de aplicación, se incluyen, ahora, como posibles beneficiarios del IMV o como integrantes de una unidad de convivencia, a «las personas que temporalmente sean usuarias de una prestación de servicio residencial, de carácter social, sanitario o sociosanitario».

A diferencia de la versión anterior de la disposición, se permite que estas personas, puedan solicitar el IMV, individualmente. Por tanto, la norma:

— elimina toda referencia a la «financiación con fondos públicos», por lo que también se incluiría dentro del beneficio económico en el que consiste el IMV a quienes tienen cubiertas sus necesidades básicas de alojamiento y manutención con cargo a fondos públicos a través de su acogimiento permanente en residencias, no solamente públicas sino también financiadas con fondos públicos, e

— incorpora una nueva exigencia, a saber: el carácter temporal de la prestación de servicio residencial, sin matizar el alcance temporal de la misma.

En definitiva, sólo podrán acceder al IMV los usuarios de la prestación de servicio residencial, siempre que su uso sea temporal, sin clarificar su alcance en la determinación de un período de duración concreto.

Únicamente, para el supuesto de las mujeres víctimas de violencia de género o víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual, así como otras excepciones que se establezcan reglamentariamente, que sean usuarias

---

<sup>31</sup> La ampliación de cobertura al mayor número de personas y la inclusión de situaciones que no cuentan con una operativa que permita su incorporación correcta a la prestación constituye el objetivo del legislador de urgencia. Desde la primera redacción del RDL 20/2020, todas las intervenciones legislativa se han desarrollado en esta línea de apertura. A pesar de regular de una forma tan minuciosa tanto este aspecto como otros señalados en la norma –por ejemplo, las distintas unidades de convivencia, y por ende, los diferentes tipos de domicilio– se reserva la posibilidad de establecer reglamentariamente nuevas situaciones de excepcionalidad.

<sup>32</sup> Señala FERNÁNDEZ ORRICO, F. J., «la excepción, en este sentido, es cuando menos discutible, pues se corre el riesgo de ofrecer un “efecto llamada”, contrario al que parece que se pretende evitar». («Concepto y ámbito subjetivo», en SEMPERE NAVARRO, A. V./ GARCÍA GIL, M. B. (Dir): *Ingreso Mínimo Vital*, cit., p. 37).

de esta prestación de servicio residencial admite su uso permanente para el acceso al IMV

Por lo demás, se exige tanto al beneficiario como a los miembros de la unidad de convivencia que cumplan las requisitos de acceso a la prestación del artículo 7, así como las obligaciones para el mantenimiento del derecho, en los términos del artículo 33 RDL 20/2020.

## B) BENEFICIARIOS INTEGRADOS EN LA UNIDAD DE CONVIVENCIA

Siguiendo con la distinción que incorpora el RDL 20/2020, habría que diferenciar entre los beneficiarios integrados en la unidad de convivencia general y los integrados en la unidad de convivencia especial.

### a) *Unidad de convivencia general*

Podrán ser beneficiarias del ingreso mínimo vital, las personas integrantes de una unidad de convivencia en los términos que hemos analizado en el epígrafe anterior (art. 6 RDL 20/2020), referido a la unidad de convivencia.

En términos generales les son aplicables las mismas exigencias que se le requieren a los beneficiarios individuales. Este sentido, se mantiene la exigencia de la edad mínima de 23 años y se elimina la máxima de 65 años, facilitándose el acceso a la prestación de los miembros de la unidad de convivencia, tanto «general» como «especial».

Asimismo, se incluyen como beneficiarios del IMV a las personas integrantes de la unidad de convivencia, que temporalmente sean usuarias de una prestación de servicio residencial, de carácter social, sanitario o socio-sanitario».

### b) *Unidad de convivencia especial*

También podrán ser beneficiarias del ingreso mínimo vital, las personas integrantes de una unidad de convivencia especial (art. 6 bis RDL 20/2020). A estos efectos, tendrán tal consideración aquellas personas que convivan en el mismo domicilio con otras con las que mantuvieran alguno de los vínculos previstos en el artículo 6.1 –tanto si se integran en una unidad de convivencia gene-

ral o unidad independiente–, y se encontraran en alguno de los siguientes supuestos:

i) Cuando una mujer, víctima de violencia de género, haya abandonado su domicilio familiar habitual acompañada o no de sus hijos o de menores en régimen de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente.

ii) Cuando con motivo del inicio de los trámites de separación, nulidad o divorcio, o de haberse instado la disolución de la pareja de hecho formalmente constituida, una persona haya abandonado su domicilio familiar habitual acompañada o no de sus hijos o menores en régimen de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente. En el supuesto de parejas de hecho no formalizadas que hubieran cesado la convivencia, la persona que solicite la prestación deberá acreditar, en su caso, el inicio de los trámites para la atribución de la guarda y custodia de los menores.

iii) Cuando se acredite haber abandonado el domicilio por desahucio, o por haber quedado el mismo inhabitable por causa de accidente o de fuerza mayor, así como otros supuestos que se establezcan reglamentariamente.

No obstante, cabe advertir que en los supuesto de separación, nulidad o divorcio, o disolución de la pareja, abandono de domicilio familiar y/o en los abandono del domicilio por desahucio [ii) y iii)], sólo cabrá la consideración como unidad independiente durante los tres años siguientes a la fecha en que se hubieran producido los hechos indicados en cada una de ellas.

En todo caso y tal y como ya hemos señalado, las personas beneficiarias deberán cumplir los requisitos de acceso a la prestación establecidos en el artículo 7, así como las obligaciones para el mantenimiento del derecho establecidas en el artículo 33 RDL 20/2020.

## 2. Titulares de la prestación

Según el artículo 5 RD Ley 20/2020 serán titulares de la prestación en su modalidad no contributiva del ingreso mínimo vital:

— «las personas con capacidad jurídica que la soliciten y la perciban, en nombre propio o en nombre de una unidad de convivencia (...)

— *de la que, como titular asumirá la representación de la citada unidad*» (...),

— en cuyo caso la solicitud deberá ir firmada por todos los integrantes de la unidad de convivencia mayores de edad que no se encuentren incapacitados judicialmente»<sup>33</sup>.

En definitiva, el titular del IMV es quien tiene derecho a percibir la prestación del ingreso mínimo vital. Otra cosa es que la norma permita distinguir entre el titular individual, no integrado en la unidad de convivencia, que reúne la condición de ser beneficiario, y el titular colectivo o unidad de convivencia, general o especial, que siendo todos beneficiarios *ex* artículo 4 RDL 20/2020, requiere que uno actúe en representación de la unidad, es decir, les represente.

#### A) TITULAR INTEGRADO EN LA UNIDAD DE CONVIVENCIA

A diferencia del titular individual que, también, reúne la condición de ser beneficiario, la unidad de convivencia —ya sea general o especial—, requiere que uno le represente<sup>34</sup>.

En este caso, serán varios los beneficiarios siempre que convivan varias personas y cumplan con los requisitos de domicilio, «vínculos concreto» y otros especiales, ya analizados en los artículos 6, 6 bis, 6 ter y 6 quater. Así:

— se considerará beneficiario a un conjunto de personas que forme parte de la unidad de convivencia y cumpla los requisitos exigidos por la norma.

— será titular la persona a la que se le reconozca la prestación solicitada en nombre de la unidad de convivencia, siempre que existieran varias personas que pudieran ostentar tal condición.

Pues bien, en este contexto, el acceso a la prestación de las personas, integradas en la unidad de convivencia, precisa de distintos requisitos, según cual sea la situación de estas personas. Así se exige:

i) Edad mínima, que se fija en 23 años, como exigencia general que han de cumplir las personas titulares. En ese sentido, se mantiene el requisito de edad mínima, mientras que se suprime el máximo de 65 años, en la línea con la modificación introducida en el artículo 4 RDL 20/2020.

No obstante, esta regla general presenta una excepción para los casos de mujeres víctimas de violencia de género o víctimas de trata de seres humanos

---

<sup>33</sup> En el caso de que tengan establecidas judicialmente medidas de apoyo para la toma de decisiones, se actuará de conformidad con lo dispuesto para estas medidas (art. 5, *in fine*, RDL 20/2020).

<sup>34</sup> GONZÁLEZ ORTEGA, S./BARCELÓN COBEDO, S, *El ingreso mínimo vital*, cit., p. 130.

y explotación sexual, en los que sólo se exigirá que la persona titular sea mayor de edad<sup>35</sup>, o bien

ii) Mayoría de edad o ser menor emancipado, siempre que se tengan hijos o menores en régimen de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente. En este caso concreto es la carga familiar de menores, normalmente dependientes económicamente del mayor de edad –aunque menor de 23 años– o del menor emancipado, la que justifica, con claridad la salvedad<sup>36</sup>.

Sin embargo, quedaría fuera de la condición de titular, pese a ser mayores de edad, los miembros de una unidad de convivencia, cualquier que sea ésta, y tengan una edad comprendida entre los 18 y 23 años.

Por lo demás, se establece la posibilidad de que la entidad gestora acuerde el pago de la prestación a otro de los miembros de la unidad de convivencia distinto del titular. Se trata de una regla complicada, pues se trata de ordenar el pago a persona distinta del titular, pero también delicada, ya que resulta incongruente que la ley permita al reglamento que habilite a la entidad gestora a pagar la prestación a otro miembro de la unidad de convivencia distinto de quien es el titular, es decir, de quien la ha solicitado y le ha sido reconocida<sup>37</sup>.

## B) TITULAR INDIVIDUAL, NO INTEGRADO EN LA UNIDAD DE CONVIVENCIA

Pues bien, el titular individual, no integrado en la unidad de convivencia, es la persona con plena capacidad de obrar que solicita la prestación no contributiva de IMV y la percibe en nombre propio. Por tanto, la condición de titular del derecho y de beneficiario de la prestación coincide en un mismo sujeto.

Para el acceso a la prestación del titular individual se exige una edad mínima, fijada en 23 años. Por tanto, no podrán ostentar la condición de titular,

---

<sup>35</sup> Las mujeres víctimas de violencia de género se incluyen dentro de las «situaciones especiales», que se prevén en el nuevo artículo 6 bis.1.a) RDL 20/2020, para adquirir la condición de beneficiaria, y en su caso, titular de las prestación de aquellas personas que se integren *per se* en una unidad de convivencia independiente, esto es, en una unidad de convivencia especial. Con esta reordenación sistemática de estas beneficiarias en un precepto específico se demuestra el interés del legislador por permitir que las situaciones altamente vulnerables accedan, en todo caso, a la prestación. Por tanto, la aplicación conjunta de estas reglas [arts. 5.2 y 6 bis.1 a) RDL 20/2020] facilita y flexibiliza el acceso de estas personas a la prestación.

<sup>36</sup> GONZÁLEZ ORTEGA, S./BARCELÓN COBEDO, S, en *El ingreso mínimo vital*, cit., p. 132.

<sup>37</sup> GONZÁLEZ ORTEGA, S./BARCELÓN COBEDO, S, entienden que «resulta difícil encontrar razones que puedan justificar el desarrollo reglamentario ya que quien asuma ese encargo de la entidad gestora, además de ser mayor de edad, previamente habrá aceptado, porque ha firmado la solicitud de la prestación, que sea otro miembro de su unidad de convivencia quien sea el titular del derecho», en: *El ingreso mínimo vital*, cit., p. 136.

pese a ser mayores de edad, la persona individual que tenga entre dieciocho y veintitrés años.

No obstante, la exigencia del cumplimiento de los veintitrés años para acceder al IMV es una regla que conoce alguna excepción. Efectivamente, el artículo 5.2, párrafo 2.º, prevé la posibilidad de acceso a la prestación a quienes tengan dieciocho años, siempre que sean mujeres víctimas de violencia de género o víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual, en los que se exigirá que la persona titular sea mayor de edad. Lo que significa que si el titular de la prestación se encuentra en alguna de estas situaciones de especial vulnerabilidad podrán acceder a la prestación aun con 18 años<sup>38</sup>.

#### IV. CONCLUSIÓN

La regulación de urgencia de esta prestación no contributiva del sistema de Seguridad Social, así como sus numerosas y sucesivas modificaciones confirman la premura y celeridad con la que se ha abordado la regulación jurídica del ingreso mínimo vital, atendiendo más a otras cuestiones no conexas con ésta, que a las, verdaderamente, relevantes.

Cierto es que se requería una intervención del legislador en el sistema de garantías de ingresos mínimos en España para satisfacer unas condiciones materiales básicas que facilitaran la participación plena de toda la ciudadanía en la vida social y económica. En esta línea, el legislador de urgencia ha ido reforzando la cobertura del mayor número de personas y situaciones a fin de favorecer su incorporación a la prestación.

Llama la atención que no se hubiera identificado y clarificado con antelación los beneficiarios y titulares, incluidas las unidades de convivencia, habida cuenta del recorrido y desarrollo de sistema de ingresos mínimos de las Comunidades Autónomas. Y, a partir de esta experiencia acreditada, acometer un régimen jurídico articulado sobre requisitos claros, concretos y rigurosos de acceso a la prestación, si necesidad de constantes cambios e incursiones en la disposición.

Sin que haya transcurrido aún un año desde la aprobación de la norma, el RDL 20/2020 se ha visto sometido a más de cinco intervenciones legislativas de gran calado. La última el pasado 3 de febrero de 2021 a través del RDL 3/2021,

---

<sup>38</sup> Este supuesto se incluye dentro de las «situaciones especiales» para adquirir la condición de personas beneficiario que no se integren en la unidad de convivencia o lo hagan *per se* en una unidad de convivencia independiente, esto es, unidad de convivencia especial [art. 6 bis.1 a) RDL 20/2020]

de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico. La deficiente técnica legislativa a la que nos tiene, desgraciadamente, acostumbrados el legislador de urgencia no debe empañar, en ningún caso, un objetivo tan loable como el que se persigue.

La lucha contra la pobreza y la consecución de la inclusión social en nuestro país se debía haber previsto de forma ordenada y ajustada a un marco integral e inclusivo, en el que tengan cobertura todos aquellos que lo precisan. De forma que se articule un red de protección que permita, de forma efectiva, el tránsito desde una situación de exclusión a una de participación en la sociedad.

En fin, habrá que esperar a que el RDL 20/2020 con sus recientes incorporaciones, repose, se asiente y comience a operar conforme a lo previsto.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- FERNÁNDEZ ORRICO, F. J.: «Concepto y ámbito subjetivo», en SEMPERE NAVARRO, A.V. y GARCÍA GIL, B. (Dir.) *Ingreso Mínimo Vital*, Aranzadi, 2021.
- GONZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S.: *El ingreso mínimo vital (Comentarios al Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo)*, Tirant lo Blanch, 2021
- MELÉNDEZ MORILLO-VELARDE, L.: «Los trabajos familiares en el ámbito de la Seguridad Social», en ORTEGA BURGOS, E. (Dir.) *Tratado jurídico y fiscal de la empresa familiar*, Tirant lo Blanch, 2020.
- MONEREO PÉREZ, J. L.: «Nuevos derechos para nuevas situaciones de necesidad y de emergencia social: el ingreso mínimo vital», *Revista de Trabajo y Seguridad Social (CEF)*, núm. 448 (2020).
- MONEREO PÉREZ, J. L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. TRILLO GARCÍA, A.R.: *El ingreso mínimo vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y su régimen jurídico*, Laborum, 2020
- MONTOYA MELGAR, A.: «El derecho del trabajo ante el COVID-19: los motivos del legislador de urgencia», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 238, 2021,
- QUINTANILLA NAVARRO, Y. Q. (Dir.): *La exclusión social: estudio comparado desde las perspectivas jurídica laboral y constitucional*. Servicio de Publicaciones, URJC, 2018.
- SALA FRANCO, T./MARTÍNEZ-POZUELO LÓPEZ, A.: *El ingreso mínimo vital*, Tirant lo Blanch, 2020.
- SEMPERE NAVARRO, A.V. GARCÍA GIL, B. (Dir.) *Ingreso Mínimo Vital*, Aranzadi, 2021.



## CAPÍTULO VIII

### **RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (IV): REQUISITOS DE ACCESO A LA PRESTACIÓN**

PILAR PALOMINO SAURINA

Profesora contratada doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad de Extremadura

SUMARIO: I. *Residencia en España.*—II. *Situación de vulnerabilidad económica.*—III. *Solicitud previa de pensiones y prestaciones públicas vigentes.*—IV. *Mantenimiento y revisión de los requisitos.*—V. *Bibliografía.*

El Capítulo II RDL 20/2020, de 29 de mayo, recoge los requisitos de acceso para recibir el Ingreso Mínimo Vital. Así, el apartado 1 se inicia haciendo referencia a «todas las personas beneficiarias» frente a la condición de titular del derecho. Considerándose persona beneficiaria a las personas integrantes o no de una unidad de convivencia que cumplan los requisitos de acceso a la prestación establecidos en el artículo 7 y las obligaciones para el mantenimiento del derecho establecidas en el artículo 33.

La definición de «unidad de convivencia» aparece recogida en el apartado 1 del artículo 6. En él se diferencian dos aspectos. Por un lado, la existencia de una unidad de convivencia requiere que esté constituida por personas que residan en el mismo domicilio. Y por otro, que estas personas estén unidas por vínculos concretos como el matrimonial, el de pareja de hecho debidamente constituida o por el vínculo de parentesco, tanto por consanguinidad, afinidad o adopción, con el límite de que sea hasta segundo grado inclusive. Un requisito que ya se exigía para recibir las prestaciones no contributivas de jubilación y de invalidez.

## I. RESIDENCIA EN ESPAÑA

El apartado 7.1.a) RDL 20/2020 exige tener residencia legal y efectiva en España y haberla tenido de forma continuada e ininterrumpida durante al menos un año. Un requisito que no se aplica ni a los menores, ni a las víctimas de trata o violencia de género.

La residencia debe ser «legal», por ello, quedan excluidas de percibir el Ingreso Mínimo Vital todas las personas cuya presencia en España no sea administrativamente regular en virtud de las diferentes autorizaciones de residencia o trabajo que pueden obtenerse. Este requisito también se exige para solicitar las prestaciones no contributivas a diferencia de la prestación de asistencia sanitaria que el RDL 7/2018, de 27 de julio, considera un derecho universal incluyendo a quienes carecen de la condición de residentes regulares.

Es destacable que, la exigencia del requisito de residencia legal en España puede plantear graves problemas respecto de las personas migrantes en situación administrativa irregular que en muchas ocasiones están realizando trabajos precarios que les sitúan en situación de exclusión social<sup>1</sup> por lo que son un colectivo que necesitarían cobrar el Ingreso Mínimo Vital y que no está incluido entre los que la perciben.

Y es que los extranjeros extracomunitarios que deseen la residencia legal en España deben haber demostrado un motivo o vinculación suficiente. Tras ser autorizados, reciben el correspondiente visado que permite la entrada en el país.

La solicitud de certificación de residente se pide personalmente a la Dirección General de la Policía o a través de las Oficinas de Extranjerías o Comisarías de Policía. En el caso de que el extranjero no se encuentre en territorio español en el momento de la solicitud, se solicitará a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, a través de las Oficinas Consulares de España en el exterior.

Como recoge el artículo 30 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, la residencia en España puede ser de carácter temporal o permanente.

La residencia temporal autoriza a permanecer en España por un periodo superior a 90 días e inferior a cinco años. Las autorizaciones inferiores al plazo máximo pueden renovarse periódicamente, a petición del interesado, atendiendo a las circunstancias que motivaron su concesión. Es destacable, que la resi-

---

<sup>1</sup> MONEREO PÉREZ, J. L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G: «El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, n.º 24, 2020, p. 29.

dencia temporal que no comporte autorización de trabajo se concede a los extranjeros que dispongan de medios suficientes para sí y, en su caso, para su familia.

Sin embargo, la residencia de larga duración es la situación que autoriza a residir y trabajar en España indefinidamente, en las mismas condiciones que los españoles.

Tienen derecho a residencia de larga duración los ciudadanos extranjeros que hayan tenido residencia temporal en España durante cinco años de forma continuada y que reúnan las condiciones exigidas reglamentariamente.

En el caso de que quien permanezca en España sea un ciudadano de un Estado miembro de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre Espacio Económico Europeo por un periodo inferior a tres meses, como indica el RD 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los estados miembros de la Unión Europea y otros Estados parte en el Acuerdo Económico Europeo, es suficiente la posesión de pasaporte o documento de identidad en vigor. Sin embargo, tienen derecho a una residencia por un periodo superior a tres meses si:

- son trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia.
- disponen, para sí y los miembros de su familia, de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social en España durante su periodo de residencia, así como un seguro de enfermedad público o privado que cubra todos los riesgos en España. La valoración de la suficiencia de medios económicos se efectúa de manera individualizada, teniendo en cuenta la situación personal y familiar del solicitante. Se considera acreditación suficiente la tenencia de recursos que sean superiores al importe que cada año fije la Ley de Presupuestos Generales del Estado para generar el derecho a recibir una prestación no contributiva.

Asimismo, el ciudadano de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo que ya no ejerza ninguna actividad por cuenta ajena o por cuenta propia mantendrá la condición de trabajador en los casos siguientes:

- Si sufre una incapacidad temporal resultante de una enfermedad o accidente.
- Si habiendo quedado en paro involuntario debidamente acreditado, tras haber estado empleado durante más de un año, se ha inscrito en el servicio de empleo competente con el propósito de encontrar un trabajo.
- Si habiendo quedado en paro involuntario debidamente acreditado tras concluir un contrato de trabajo de duración determinada inferior a un año

o habiendo quedado en paro involuntario durante los primeros doce meses, se ha inscrito en el servicio de empleo competente con el fin de encontrar un trabajo. En este caso, la condición de trabajador se mantendrá durante un periodo que no podrá ser inferior a seis meses.

— Si sigue una formación profesional que guarde relación con su empleo previo, salvo que se encuentre en situación de paro involuntario.

El requisito de residencia en España, no sólo debe ser coetánea a la solicitud del Ingreso Mínimo Vital, sino anterior y afecta, como se ha podido comprobar, de forma especial a los extranjeros. Pero también los españoles están obligados a cumplir este requisito. De tal manera que, quien no resida en España no puede recibir el Ingreso Mínimo Vital al igual que tampoco puede recibir las prestaciones no contributivas, ni mantenerlas, si ya se es beneficiario de ellas.

La residencia debe ser efectiva, además de continuada e ininterrumpida. Aunque como establece el artículo 7.1 a) RDL 20/2020, a efectos del mantenimiento de esta prestación se entiende que una persona tiene su residencia habitual en España aun cuando haya tenido estancias en el extranjero si éstas no superan los noventa días naturales a lo largo de cada año natural, o esté motivada por causas de enfermedad debidamente justificadas. Este requisito ya se exigía en el artículo 51.2 LGSS respecto de las prestaciones de Seguridad Social para cuyo disfrute se exige residencia en España. De tal manera que, este precepto legal al igual que el artículo 7.1 a) establece que «a efectos del mantenimiento del derecho a las prestaciones económicas de la Seguridad Social, o a los complementos por mínimos, para cuya percepción se exija la residencia en territorio español, se entenderá que el beneficiario tiene su residencia habitual en España aun cuando haya tenido estancias en el extranjero, siempre que estas no superen los noventa días naturales a lo largo de cada año natural, o cuando la ausencia del territorio español esté motivada por causas de enfermedad debidamente justificadas».

Pero el artículo 7.1 a) RDL 20/2020 también indica algunos supuestos en los que la residencia legal e ininterrumpida en España no se exige. En primer lugar, a los menores de edad incorporados a la unidad de convivencia por nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente. Una exclusión con la que se intenta proteger a los sujetos más vulnerables de la unidad de convivencia.

Además, no se exige el requisito de residencia legal en España a las personas víctimas de trata de seres humanos ni a las personas víctimas de violencia de género. Otros colectivos vulnerables, no sólo económicamente, sino

también social y personalmente que hace necesario que cuenten con un respaldo económico para poder salir de su situación de violencia o explotación.

Para acreditar la condición de víctima de trata de seres humanos y explotación sexual se requiere un informe de los servicios públicos encargados de la atención de estas personas o por los servicios sociales. Y es que, como recoge el artículo 59 LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social «el extranjero que se encuentre irregularmente en España y sea víctima, perjudicado o testigo de un acto de tráfico ilícito de seres humanos, inmigración ilegal, explotación laboral o tráfico ilícito de mano de obra o de explotación en la prostitución abusando de su situación de necesidad, podrá quedar exento de responsabilidad administrativa y no será expulsado si denuncia a los autores o cooperadores de dicho tráfico, o coopera y colabora con las autoridades competentes, proporcionando datos esenciales».

Asimismo, como indica el artículo 23 Ley 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, se puede acreditar esta situación por sentencia condenatoria por un delito de violencia de género, una orden de protección o cualquier otra resolución judicial que acuerde una medida cautelar a favor de la víctima o bien por el informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de que la demandante es víctima de violencia de género. Aunque también puede acreditarse mediante informe de los servicios sociales, de los servicios especializados, o de los servicios de acogida destinados a víctimas de violencia de género de la administración pública competente.

## II. SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ECONÓMICA

El artículo 7.1 *b)* establece el segundo de los requisitos que deben cumplir los solicitantes del Ingreso Mínimo Vital como es encontrarse en situación de vulnerabilidad económica por carecer de rentas, ingresos o patrimonio suficiente ya que esta prestación no es una renta básica incondicionada como derecho de ciudadanía plena e indiferenciada en relación a la situación económica de las personas destinatarias, sino que más bien se trata de un sistema de renta mínima basado en la solidaridad social que tiene en cuenta los recursos de la persona individual o de la unidad de convivencia<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> MONEREO PÉREZ, J.L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G: «El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, p. 29.

Como indica el artículo 8 RDL 20/2020 para determinar la situación de vulnerabilidad económica se toma en consideración la capacidad económica de la persona solicitante beneficiaria individual o de la unidad de convivencia en su conjunto, una vez que se computan los recursos de todos sus miembros. Para ello, deben ser tenidos en cuenta el promedio mensual del conjunto de ingresos y rentas computables de la persona beneficiaria individual o del conjunto de miembros de la unidad de convivencia correspondientes al ejercicio anterior. Esto es, todos los ingresos y rentas del año natural inmediatamente anterior a la solicitud obtenida por el beneficiario o la unidad de convivencia y hallar el promedio mensual de tal suma de ingresos, siempre que la cuantía resultante sea igual o superior a 10 euros mensuales.

Como señala el artículo 18 RDL 20/2020 el cómputo de los ingresos del ejercicio anterior se lleva a cabo atendiendo una serie de reglas. Así:

a) Las rentas se computarán por su valor íntegro, excepto las procedentes de actividades económicas, de arrendamientos de inmuebles o de regímenes especiales, que se computarán por su rendimiento neto.

Las cantidades que se computan corresponden a todos los ingresos originados por la actividad profesional de cualquier tipo como los de actividades económicas, ganancias patrimoniales, o arrendamientos de inmuebles, así como el patrimonio, tanto los activos no societarios como el patrimonio societario.

Es destacable que por su valor íntegro computan las rentas de trabajo y el importe bruto de las pensiones, contributivas o no contributivas, públicas o privadas. Sin embargo, por su rendimiento neto se computarán las rentas procedentes de actividades económicas, las ganancias patrimoniales o las rentas de regímenes especiales. Esto es, las rentas correspondientes a las sociedades civiles que no están sujetas al Impuesto de Sociedades, tengan o no personalidad jurídica, de herencias yacentes y de comunidades de bienes. En estos supuestos se computarán por la cuantía establecida en la base imponible del IRPF o por la normativa foral correspondiente.

Asimismo, por su rendimiento neto también computarán las rentas de arrendamientos de inmuebles, pero si no están alquilados, las rentas computables se valorarán según IRPF o la normativa foral.

b) Se exceptúan del cómputo de rentas:

— Las prestaciones y ayudas económicas públicas finalistas que hayan sido concedidas para cubrir una necesidad específica de cualquiera de las personas integrantes de la unidad de convivencia, tales como becas o ayudas para el estudio, ayudas por vivienda, ayudas de emergencia, y otras similares.

— Las rentas exentas a las que se refieren los párrafos *b), c), d), i), j) n), q), r), s) t) e y)* del artículo 7 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades como son: las ayudas de cualquier clase percibidas por los afectados por el virus de inmunodeficiencia humana; las pensiones reconocidas en favor de aquellas personas que sufrieron lesiones o mutilaciones con ocasión o como consecuencia de la guerra civil ya sea por el régimen de clases pasivas del Estado o al amparo de la legislación especial dictada al efecto; las indemnizaciones como consecuencia de responsabilidad civil por daños personales, en cuantía legal o judicialmente reconocida; las prestaciones económicas percibidas de instituciones públicas con motivo del acogimiento de personas con discapacidad, mayores de 65 años o menores, sea en la modalidad simple, permanente o preadoptivo o las equivalentes previstas en los ordenamientos de las Comunidades Autónomas; las becas públicas; las prestaciones por desempleo reconocidas por la respectiva entidad gestora cuando se perciban en la modalidad de pago único; las indemnizaciones satisfechas por las Administraciones públicas por daños personales como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, las prestaciones percibidas por entierro o sepelio; las derivadas de la aplicación de los instrumentos de cobertura cuando cubran exclusivamente el riesgo de incrementos del tipo de interés variable de los préstamos hipotecarios destinados a la adquisición de la vivienda habitual y las prestaciones económicas establecidas por las Comunidades Autónomas en concepto de renta mínima de inserción.

— Los salarios sociales, las rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las Comunidades Autónomas, excepto cuando la persona beneficiaria sea titular de un patrimonio valorado, en un importe igual o superior a tres veces la cuantía correspondiente de renta garantizada por el ingreso mínimo vital para una persona beneficiaria individual. Considerándose patrimonio, tal y como recoge el artículo 18.4 RDL 20/2020 la suma de los activos no societarios, sin incluir la vivienda habitual, y el patrimonio societario neto.

Los activos no societarios son la suma de los siguientes conceptos:

*a)* Los inmuebles, excluida la vivienda habitual. Los activos inmobiliarios de carácter residencial se valoran de acuerdo con el valor de referencia del mercado y, de no existir, por el valor catastral del inmueble. El resto de activos inmobiliarios (urbanos o rústicos) de acuerdo con el valor catastral del inmueble.

*b)* Las cuentas bancarias y depósitos, por su valor a 31 de diciembre consignado en las últimas declaraciones tributarias informativas disponibles

cuyo plazo reglamentario de declaración haya finalizado en el momento de presentar la solicitud.

c) Los activos financieros en forma de valores, seguros y rentas y las participaciones en instituciones de Inversión Colectiva, por su valor, a 31 de diciembre consignado en las últimas declaraciones tributarias informativas disponibles cuyo plazo reglamentario de declaración haya finalizado en el momento de presentar la solicitud.

d) Las participaciones en planes, fondos de pensiones y sistemas alternativos similares, por su valor a 31 de diciembre consignado en las últimas declaraciones tributarias informativas disponibles cuyo plazo reglamentario de declaración haya finalizado en el momento de presentar la solicitud.

Asimismo, el patrimonio societario neto incluye el valor de las participaciones en el patrimonio de sociedades que posean de forma directa o indirecta algunos de los miembros de la unidad de convivencia sin incluir las ya valoradas dentro de los activos no societarios. Estos se valoran para cada uno de los miembros de la unidad de convivencia, aplicando los porcentajes de participación en el capital de las sociedades no incluidas dentro de los activos no societarios, al valor del patrimonio neto de dichas sociedades y de las que pertenezcan directa o indirectamente a estas consignado en las últimas declaraciones tributarias para las que haya finalizado el ejercicio fiscal para todos los contribuyentes.

En el caso de las unidades de convivencia, no computarán como ingresos los salarios sociales, las rentas mínimas de inserción o ayudas análogas concedidas por las Comunidades Autónomas cuando sus miembros sean titulares de un patrimonio valorado en un importe igual o superior a la cuantía resultante de aplicar la escala de incrementos que figura en el anexo II RDL 20/2020. Una exclusión en cierto modo justificada ya que el solicitante siempre puede vender o liquidar el patrimonio obteniendo unos ingresos que pueden destinarse a sus gastos de subsistencia. Aunque hay que tener en cuenta que la exclusión no funciona si el patrimonio tiene una valoración inferior a los 16.614 euros, que es la cantidad que figura en el anexo II RDL 20/2020, resultado de multiplicar por tres, como exige la norma. Y es que, el Ingreso Mínimo Vital tiene como finalidad incidir en una situación de necesidad ya contemplada, aunque con escasa cobertura por las Comunidades Autónomas, a través de las rentas mínimas de inserción. De hecho, el Ingreso Mínimo Vital presenta muchas similitudes con ellas, tanto en los objetivos, como en los beneficiarios o los requisitos<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> GALA DURAN, C: «Los desafíos del nuevo ingreso mínimo vital», *IUSLabor*; n.º 2, 2020, p. 1.

En todo caso, como indica el artículo 8.3 RDL 20/2020 quedan excluidos del acceso al Ingreso Mínimo Vital, independientemente de la valoración del patrimonio, las personas beneficiarias individuales o las personas que se integren en una unidad de convivencia en la que cualquiera de sus miembros sea administrador de derecho de una sociedad mercantil que no haya cesado en su actividad. Y es que, en una sociedad anónima el cargo de administrador normalmente es retribuido, aunque no necesariamente, debiendo fijarse la retribución en los estatutos, pudiendo adoptar distintas formas, si bien la más común es la que combina dietas con participación en beneficios. No así, en el caso de una sociedad limitada en el que el cargo se ejerce por tiempo indefinido y de forma gratuita. Por ello, debería haberse distinguido el tipo de sociedad al hacer la exclusión ya que no todos los administradores de sociedades mercantiles ostentan el cargo con carácter retribuido.

No obstante, con el fin de que la percepción del Ingreso Mínimo Vital no desincentive la participación en el mercado laboral, la prestación será compatible con rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia de la persona beneficiaria individual o de uno o varios miembros de la unidad de convivencia. Aunque habrá de ser un reglamento el que deba regular y concretar en qué condiciones esa compatibilidad es posible, la naturaleza de la actividad, la dedicación, la duración o los límites en los ingresos.

Este desarrollo reglamentario, en el marco del diálogo con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, prestará especial atención a la participación de las personas con discapacidad y a las familias monoparentales.

La regulación de este aspecto supone un gran acierto del RDL 20/2020 ya que junto a las situaciones de exclusión social en los últimos años ha aparecido un nuevo perfil de pobreza, como es el del trabajador pobre. Esto es, la persona que tiene un empleo pero que, por sus circunstancias personales y familiares, sus ingresos no le permiten salir de la situación de pobreza<sup>4</sup>.

Y es que, el Ingreso Mínimo Vital más allá de la ayuda monetaria, incluye estrategias de inclusión, en coordinación con las comunidades autónomas y los ayuntamientos, que posibilita a las personas en situación de vulnerabilidad económica transitar a una situación mejor que les permita una inclusión social efectiva en una sociedad democrática. De tal manera que, los beneficiarios

---

<sup>4</sup> GALA DURAN, C: «Los desafíos del nuevo ingreso mínimo vital», *IUSLabor*, p. 3.

contarán con incentivos a la contratación y también se creará un «sello social» para las empresas que les ofrezcan formación y empleo<sup>5</sup>.

Así, como indica la Disposición Adicional Primera, reglamentariamente se regulará el sello de inclusión social, con el que se distinguirá a aquellas empresas y entidades que contribuyan al tránsito de los beneficiarios del Ingreso Mínimo Vital desde una situación de riesgo de pobreza y exclusión a la participación activa en la sociedad.

La condición de figurar como beneficiario del Ingreso Mínimo Vital en el momento de su contratación servirá al empresario a los efectos de cómputo del porcentaje a que se refiere el artículo 147.2 a) Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Y es que, como señala el apartado 2.c) de este precepto legal para resolver el empate entre varias ofertas tras los criterios de adjudicación de contratos del sector público se tendrá en cuenta el mayor porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social en la plantilla de cada una de las empresas, primando en caso de igualdad, el mayor número de trabajadores fijos con discapacidad en plantilla, o el mayor número de personas trabajadoras en inclusión en la plantilla.

### III. SOLICITUD PREVIA DE PENSIONES Y PRESTACIONES PÚBLICAS VIGENTES

El tercero de los requisitos exigidos aparece recogido en el artículo 7.1 c) RDL 20/2020 que señala que para percibir el Ingreso Mínimo Vital se deben haber solicitado las pensiones y prestaciones públicas vigentes que se determinen reglamentariamente. Exceptuando los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las Comunidades Autónomas. Lo que permite en la práctica la compatibilidad del Ingreso Mínimo Vital con tales rentas. No así con las pensiones o prestaciones concedidas por el sistema de Seguridad Social a que el solicitante pudiera tener derecho.

Asimismo, las personas beneficiarias menores de 30 años que no perciban una pensión contributiva por jubilación o incapacidad permanente, ni una pensión no contributiva por invalidez o jubilación, que no esté unidas a otra

---

<sup>5</sup> MONEREO PÉREZ, JL: «Nuevos derechos para nuevas situaciones de necesidad y emergencia social: el ingreso mínimo vital», *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, n.º 448, p. 43.

por vínculo matrimonial o como pareja de hecho, salvo las que hayan iniciado los trámites de separación o divorcio, deberán acreditar haber vivido de forma independiente en España, durante al menos tres años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud del Ingreso Mínimo Vital. Un requisito que no se exige a las víctimas de violencia de género que hayan abandonado su domicilio habitual o a las que hayan iniciado los trámites de separación o divorcio, aunque la norma no señala a otros colectivos necesitados de protección como pudieran ser las víctimas de trata.

El RDL no indica de qué forma se debe acreditar esta vida independiente por lo que puede entenderse que deberá hacerse por cualquier medio admitido en derecho, incluyendo no solo documentos municipales como el padrón sino cualquier otro tipo de prueba como la documental o la testifical, que pueda servir a la Entidad Gestora para comprobar la existencia de este requisito.

No obstante, el segundo párrafo del artículo 7.2 RDL 20/2020 aclara que se entenderá que una persona ha vivido de forma independiente siempre que se acredite que su domicilio ha sido distinto al de sus progenitores, tutores o acogedores durante tres años inmediatamente anteriores a la solicitud, y en dicho período hubiera permanecido durante al menos doce meses continuados o no, en situación de alta en cualquiera de los regímenes que integran el sistema de Seguridad Social, incluido el de Clases Pasivas del Estado, o en una mutualidad de previsión alternativa al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos. Una circunstancia que trata de acreditar la independencia del solicitante de la prestación atendiendo para ello a su actividad por cuenta ajena o propia y a si se ha mantenido de forma independiente de sus padres o tutores al menos durante doce meses correlativos o no.

Como señala el artículo 19.5 RDL 20/2020 la prueba de haber vivido de forma independiente respecto a los progenitores, tutores o acogedores, se efectuará mediante los datos facilitados por el Instituto Nacional de Estadística o, en su caso, el certificado de empadronamiento histórico y colectivo en el que consten todas las personas empadronadas en el domicilio del solicitante durante dicho período. A los efectos de los datos relativos al padrón municipal no se requerirá el consentimiento de las personas empadronadas en el domicilio del solicitante.

Además, también deberán acreditar que, durante el año inmediatamente anterior a la fecha de la solicitud, su domicilio en España ha sido distinto al de sus progenitores, tutores o acogedores, lo que constituye una exigencia legal reforzada de probar la independencia de los posibles beneficiarios de la prestación.

De este último requisito quedarán exentas las personas que se vean forzadas a tomar la decisión de abandonar su domicilio habitual por razón de violencia de género, o las que hayan iniciado los trámites de separación o divorcio, así como las que se encuentren en otras circunstancias que pueden determinarse reglamentariamente, en la que pueden quedar englobadas las personas que atraviesen por circunstancias semejantes a las anteriores que constituyan un motivo razonable y justificado para abandonar su domicilio habitual e iniciar una vida independiente.

Y es destacable que, a diferencia de lo que ocurre en otros países miembros de la Unión Europea, España no cuenta con una prestación que cubra el riesgo general de pobreza. Por ello, se articuló con carácter urgente un mecanismo de garantía de ingresos de ámbito nacional tomando como referencia el artículo 41 CE como es el Ingreso Mínimo Vital.

#### IV. MANTENIMIENTO Y REVISIÓN DE LOS REQUISITOS

El artículo 7 concluye con el apartado 4 que contiene una regla que ya se exigía en el supuesto de las prestaciones no contributivas como es, que todos los requisitos se han de cumplir en el momento de la presentación de la solicitud y habrán de mantenerse durante el procedimiento de concesión ya que en caso contrario este hecho no se produciría. El disfrute de la prestación no impide la revisión del Ingreso Mínimo Vital si varían las condiciones.

Los requisitos deben mantenerse mientras se percibe la prestación. De modo que, la residencia del beneficiario o de todos los miembros de la unidad de convivencia debe ser legal y efectiva en España ya que el Ingreso Mínimo Vital es una prestación que no puede ser exportada. Por ello, solo se permitirán breves interrupciones de duración inferior a los noventa días, aunque no rompe la convivencia la separación transitoria de uno de los miembros de la unidad por razón de estudios, trabajo, tratamiento médico, rehabilitación u otras causas similares.

El Ingreso Mínimo Vital es una prestación que puede facilitar el tránsito desde una situación de pobreza y exclusión social a la participación en el mundo laboral al no ser incompatible su percepción con la realización de una prestación laboral cuando los ingresos sean bajos lo que evitará el dilema entre mantener la prestación o aceptar un empleo, especialmente si es de escasa duración o baja retribución. Y es que, además, existe interconexión entre el Ingreso Mínimo Vital y las políticas activas de empleo, especialmente de for-

mación y readaptación profesional, así como con los incentivos a la reinserción en el mercado de trabajo.

En este sentido, cabe decir que el Ingreso Mínimo Vital es una medida de estructura jurídica finalista compleja que combina medidas pasivas (prestación económica que garantice un nivel de subsistencia digno) y medidas activas (formación/capacitación profesional y mecanismos que propician la incorporación o reinserción en el mercado de trabajo)<sup>6</sup>

No obstante, todas las personas beneficiarias, ya estén integradas o no en una unidad de convivencia, tienen que poner en conocimiento de la entidad gestora, en el plazo de 30 días naturales, cualquier circunstancia que pueda afectar al cumplimiento de los requisitos o de las obligaciones previstas inicialmente.

En el caso de que se haya producido una modificación o un cambio de circunstancias que pudieran afectar a su cuantía, los efectos se computarán a partir del día primero del mes siguiente de la fecha en la que se hubiera producido el hecho causante.

La exigencia del mantenimiento de los requisitos para percibir la prestación por parte de todos los miembros de la unidad de convivencia trae consigo que se lleve a cabo por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social un procedimiento de supervisión contemplado en el artículo 26 RDL 20/2020. En él verificará que queda acreditada la identidad del solicitante y de todas las personas que integran la unidad de convivencia, la residencia legal y efectiva en España de este y de la unidad de convivencia, la residencia efectiva en el domicilio, la composición de la unidad de convivencia, relación de parentesco y pareja de hecho, rentas e ingresos, patrimonio y el resto de condiciones necesarias para determinar el acceso al derecho a la prestación, así como su cuantía.

Asimismo, mediante controles periódicos el Instituto Nacional de la Seguridad Social realizará las comprobaciones necesarias del cumplimiento de los requisitos y de las obligaciones que permiten el mantenimiento del derecho o su cuantía, para ello, utilizará la información que recabe por medios telemáticos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y de las haciendas tributarias forales.

También cuenta el Instituto Nacional de la Seguridad Social con la colaboración de las administraciones públicas, los organismos y entidades públicas, o personas jurídico-privadas.

---

<sup>6</sup> MONEREO PÉREZ, JL y RODRÍGUEZ INIESTA, G: «El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, p. 32.

Esta información tributaria se referirá al ejercicio anterior a aquel en que se realiza la actividad de reconocimiento inicial de la prestación o de control del mantenimiento de tales condiciones en el caso de prestaciones ya reconocidas. Pero si esta información no existe se tomará la que conste más actualizada en los archivos de tales administraciones tributarias.

## V. BIBLIOGRAFÍA

GALA DURÁN, C: «Los desafíos del nuevo Ingreso Mínimo Vital», *IUSLabor*, núm. 2 (2020), pp. 1- 4.

MONEREO PÉREZ, J.L.: «Nuevos derechos para nuevas situaciones de necesidad y de emergencia social: el ingreso mínimo vital», *Revista de Trabajo y Seguridad Social (CEF)*, núm. 448 (2020), pp. 27-68.

MONEREO PÉREZ, J.L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G: «El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum Editorial*, núm. 24 (2020), pp. 13-35.

CAPÍTULO IX

**RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (V):  
CUANTÍA DE LA PRESTACIÓN**

PABLO BENLLOCH SANZ

Profesor Contratado Doctor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad Rey Juan Carlos Madrid

SUMARIO: I. *Consideraciones previas.*—II. *Las variables a tener en cuenta en la determinación de la cuantía.*—III. *Breve referencia a las cuantías de algunos de los sistemas de rentas mínimas en otros países de Europa.*—IV. *La determinación de la cuantía del IMV en el RDL 20/2020. 1. Aproximación general. 2. Determinación de los ingresos mínimos. 3. Determinación de la renta garantizada. A) Beneficiario individual. B) Unidad de convivencia. a) Para la unidad de convivencia en general. b) Familias monoparentales. c) En el supuesto de que los descendientes o menores referidos en el párrafo anterior convivan exclusivamente con sus progenitores o, en su caso, con sus abuelos o guardadores o acogedores. 4. Incremento por alquiler de vivienda. 5. Modificación. 6. Régimen excepcional aplicable a las solicitudes cursadas por situación de carencia de rentas. 7. Garantía y tratamiento fiscal en el IRPF: A) Garantías. B) Tributación en el IRPF.*—V. *Bibliografía.*

## I. CONSIDERACIONES PREVIAS

Resulta una afirmación plenamente compartida que el sistema español de protección social sufre endémicas insuficiencias. Siguen existiendo importantes debilidades y, además, no cuenta con una única prestación para ayudar a subvenir situaciones de carencia de recursos o de riesgo de pobreza. En su

lugar, más de quince tipos de subsidios en el nivel no contributivo y asistencial de la protección social conforman un conjunto no sistematizado y complejo de dispositivos que están presididos por un alto grado de desigualdad territorial, una baja intensidad protectora y una cobertura limitada<sup>1</sup>.

Diagnóstico que comparte el preámbulo del Real Decreto Ley 20/2020, de 29 de mayo (en adelante RDL 20/2020), por el que se establece un Ingreso Mínimo Vital (en adelante IMV) y que ya se había sido puesto de relieve, entre otras instancias, por la Unión Europea en sus Recomendaciones sobre el Programa Nacional de Reformas de 2018 y 2019<sup>2</sup> en particular, por lo que atañe a los niveles de desigualdad existentes en nuestro país. Los datos son más que reveladores. Como reconoce el propio Preámbulo RDL 20/2020, en 2018, el último año para el que Eurostat ofrece datos comparados, el coeficiente de Gini en España es casi tres puntos, superior a la media de la Unión Europea, y los ingresos del veinte por ciento de los hogares de renta más baja representan solo una sexta parte de los ingresos del veinte por ciento con renta más alta, mientras en la Unión Europea esta proporción es solo de una quinta parte.

La operación legislativa que concluye con la aprobación del RDL 20/2020 aunque sea en un contexto de «derecho de la emergencia»<sup>3</sup>, «legislación en cascada», «derecho estratigráfico», «caos normativo», «avalancha prescriptiva», etc.<sup>4</sup> y que, en muchos casos ha supuesto el seguir la tradición de recurrir a «productos pseudonormativos»<sup>5</sup> provocada por la COVID-19, se inicia con diversas propuestas planteadas desde las organizaciones sociales que abren un debate sobre la necesidad de un mecanismo protector de carácter estatal y no condicionado que pudiera cubrir los huecos de la última malla de protección social y equilibrar ciertas disparidades y desigualdades territoriales para afrontar la lucha contra la pobreza y la exclusión social<sup>6</sup>. Dicho proceso desemboca, en su antecedente más inmedia-

---

<sup>1</sup> FUNDACIÓN FOESSA: 2020 FOCUS *Vulneración de derechos: Ingresos Mínimos*, pág.2. Recuperado de [https://caritasweb.s3.amazonaws.com/mainfiles/uploads/sites/16/2020/07/FOESSA\\_Focus\\_Ingresos\\_Minimos.pdf](https://caritasweb.s3.amazonaws.com/mainfiles/uploads/sites/16/2020/07/FOESSA_Focus_Ingresos_Minimos.pdf).

<sup>2</sup> Recomendación del Consejo de 13 de julio de 2018 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2018 de España (2018/C 320/08) y Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de España (COM (2019) 509 final).

<sup>3</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. y TRILLO GARCÍA, A. R.: *El ingreso mínimo vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*, Laborum, 2020, p. 15.

<sup>4</sup> FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A.: «¿Es suficiente el derecho laboral excepcional por aluviones frente a la pandemia del Covid-19? *Revista de Trabajo y Seguridad Social, Centro de Estudios Financieros* núm.445, 2020, pp. 25-26.

<sup>5</sup> SEMPERE NAVARRO, A.: «La pandemia del COVID-19 conmociona las relaciones laborales». *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo-Aranzadi digital*, 2020, núm. 231, p. 12.

<sup>6</sup> MORA ROSADO, S.: «Ingreso mínimo vital: trayectoria y retos». *Iglesia Viva*, núm. 283, julio-septiembre 2020, p. 121. En concreto, la propuesta que se presenta aparece recogida en LAPARRA, M. y AYALA

to, en la Iniciativa Legislativa Popular a propuesta de los sindicatos Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras<sup>7</sup>, con el objetivo de establecer una prestación de ingresos mínimos, que se toma en consideración por el Parlamento en febrero de 2017.

Paralelamente sigue existiendo un debate, primero académico y, con posterioridad, de reivindicación política<sup>8</sup>, todavía no concluido, sobre qué instrumento será el más adecuado, sea en su expresión más débil (renta mínima garantizada) como en su manifestación más fuerte y ambiciosa (renta básica universal e incondicionada)<sup>9</sup> para luchar jurídicamente contra la pobreza y la exclusión social o, como señala el Preámbulo del RDL 20/2020, para alcanzar el objetivo 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».

Discusión teórica de algún modo artificial, ya que el IMV no sustituye, ni entorpece el objetivo de la renta básica universal e incondicionada. Parece además que, en el debate, se confunden dos derechos distintos, aunque complementarios: el derecho a una vida digna y el derecho a la inclusión social y en la que sigue estando presente la tensión entre la lógica de la protección a quienes carecen de recursos y la lógica de la activación para la consecución de la inclusión social<sup>10</sup>.

Sentado lo anterior, parece que existe coincidencia en apreciar que pese a haberse aprobado como medida de urgencia, se consagra una «medida suelo», estructural y no limitada a la pandemia del COVID-19, que se traduce en un derecho subjetivo a una prestación de naturaleza económica que garantiza

CAÑÓN, L.: *El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*, FOESSA, Madrid, 2009.

<sup>7</sup> Su texto puede consultarse en <https://www.ccoo.es/b878b78da8a9fb2d586f18548b5395f2000001.pdf>

<sup>8</sup> Como se ha señalado [MIMENTZA MARTIN, J.: «Renta básica y Constitución en el Estado Social alemán (De la renta básica universal a la renta básica colectiva)», *R. V. A. P.*, núm. 114, mayo-agosto 2019, pp. 201-242] el debate sobre la renta básica no es nuevo, el origen de la idea se remonta al siglo XVI con Tomás Moro y sus seguidores (Juan Luis Vives). La idea de un ingreso básico incondicional empezó a aparecer con fugaz protagonismo en Europa a finales del siglo XVIII. La RB se volvió tema de efímeros debates públicos en el Reino Unido, en USA y Canadá a finales de la década de 1960. En los años 80 resurgió en diversos países europeos, donde creció poco a poco hasta convertirse en el tema de debate internacional desde el punto de vista filosófico, económico y jurídico.

También puede consultarse sobre la evolución de dicho debate Rey Pérez, J. L.: «Renta básica universal». *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, 19, pp. 237-257.

<sup>9</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. y TRILLO GARCÍA, A. R.: *El ingreso mínimo vital...*, cit., p. 57.

<sup>10</sup> MORA ROSADO, S.: «Ingreso mínimo vital: trayectoria y retos», cit., p. 123.

un nivel mínimo de renta a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad económica.

Acuerdo que desaparece cuando se trata de valorar el encuadramiento y alcance de la prestación. Por un lado, se defiende que el IMV cierra definitivamente la brecha en el Sistema de Seguridad Social constituida por la carencia de una protección económica mínima ofrecida de manera universal a todos los ciudadanos que se encuentren en una situación real de necesidad económica, dando así cumplimiento el mandato del artículo 41 CE<sup>11</sup>; por otro, se posicionan, quienes por el problema del encaje competencial entre el Estado y las CCAA consideran que una alternativa viable pasaría por la descentralización del pilar no contributivo estatal y su fusión con el pilar asistencial de las CCAA, manteniendo la regulación de las bases como competencia estatal en aras de la coordinación, lo que conservaría los avances aportados por el IMV sin perder las ventajas ofrecidas por las RMI<sup>12</sup>; por último, y ante el convencimiento generalizado de que no estamos ante una renta básica universal e incondicionada, se defiende una decidida implantación de un sistema nacional de renta mínima y que, una vez probado y consolidado el mismo, se avance hacia fórmulas análogas o próximas a la renta básica en sentido estricto, esto es, hacia una prestación incondicional y universal<sup>13</sup>.

Ello no impide reconocer, que se trata de un paso adelante, que ha sido calificado como «histórico»<sup>14</sup> aunque de cuestionable eficacia e incierto futuro, en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. En este sentido no es baladí el hecho de que, de entrada, haya contado con el respaldo de la Directora del FMI<sup>15</sup> o con la opinión moderadamente favorable de los ciudadanos de la UE<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> BARCELÓN COBEDO, S.: «Situación de necesidad económica y Seguridad Social: el Ingreso Mínimo Vital como eje de tutela», *Labos*, Vol. 1, núm. 3, p. 173.

<sup>12</sup> AA. VV.: *4.º Informe sobre la desigualdad en España*, 2020, AYALA CAÑÓN, L. y RUIZ-HUERTA CARBONELL, J. (dir.). Fundación Alternativas, Madrid, 2020, pp. 254-255.

<sup>13</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. y TRILLO GARCÍA, A. R.: *El ingreso mínimo vital...* cit., p. 57. Con todo, debe tenerse presente que el paso de la condicionalidad a la incondicionalidad se ha calificado como imposible entre los defensores de la renta básica universal ya que la asistencia *ex post* de los subsidios condicionados no lleva a la concepción del derecho a tener la existencia material garantizada (Por todos, véase RAVENTÓS, D.: «La Renta Básica y la base material para la libertad», recuperado de <https://www.redrentabasica.org/rb/la-renta-basica-y-la-base-material-para-la-libertad/>).

<sup>14</sup> MONEREO PÉREZ, J. L. y RODRIGUEZ INIESTA, G.: «El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital» *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum* n.º 24 (3er Trimestre 2020), p. 20.

<sup>15</sup> Entrevista a la Directora General del FMI (<https://elpais.com/economia/2020-06-14/kristalina-georgieva-el-ingreso-minimo-espanol-es-un-buen-instrumento-por-la-igualdad.html>).

<sup>16</sup> Según *The Past, Present and Future of European Welfare Attitudes European Social Survey* ([https://www.europeansocialsurvey.org/docs/findings/ESS8\\_toplines\\_issue\\_8\\_welfare.pdf](https://www.europeansocialsurvey.org/docs/findings/ESS8_toplines_issue_8_welfare.pdf)). el 67,1% de los entrevistados en toda Europa apoya la introducción de un plan de prestaciones sociales en toda la UE que garantizaría un nivel de vida mínimo para los pobres. Sobre las encuestas realizadas en la Unión Europea puede consultarse CALVO VÉRGEZ, J.: A vueltas con la implantación de una renta básica: pros y

En el ámbito español según el barómetro del CIS de mayo de 2020, la mayoría de las personas encuestadas avala la iniciativa de un Ingreso Mínimo vital de carácter estatal (83,4%). En la misma línea, según los resultados de Encuesta Sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA de 2018, existe también un amplio respaldo social por parte de la ciudadanía acerca de la importancia e idoneidad de un sistema de garantía de ingresos mínimos para proteger a la población, en particular la más vulnerable<sup>17</sup>.

No debe olvidarse, por otra parte, que como se comprobará posteriormente, en el entorno de los países de la UE no existe un modelo común en el diseño de los programas de garantía de ingresos, lo que unido a las consecuencias no solo sanitarias, sino sociales y económicas de la COVID-19, harán necesarias nuevas reformas, cuando no el replanteamiento de los sistemas de garantía de ingresos vigentes, complicando aún más un panorama complejo, que hace prácticamente imposible que en estos momentos pueda aspirarse a un sistema común en la UE<sup>18</sup>.

Con todo, y una vez que el RDL 20/2020 ha comenzado su andadura se han sucedido una serie de hechos que no aventuran nada bueno respecto al futuro de la prestación. Baste señalar en este momento tres:

a) Como reconoce el propio Preámbulo del RD 20/2020 la situación de pobreza y desigualdad existente en España y el incremento de la vulnerabilidad económica y social ocasionado por el COVID-19, exijan *la puesta en marcha con carácter urgente* de un mecanismo de garantía de ingresos de ámbito nacional. Ese loable objetivo se ensombrece si se tienen en cuenta el número de modificaciones que ha sufrido el RDL 20/2020 desde su entrada en vigor, lo que genera un clima de inseguridad jurídica que en nada favorece la puesta en marcha del pretendido mecanismo de garantía de ingresos. Al margen de ello, quedan todavía demasiados aspectos y de gran calado que se confían a un desarrollo parlamentario posterior.

b) Cualquiera que sea el posterior desarrollo del IMV es imprescindible la colaboración con las CCAA, entidades locales y con las organizaciones del Tercer Sector. Sobre el papel está claro que se aspira a un «modelo de gobernan-

---

contras de su establecimiento a la luz del análisis de distintas experiencias comparadas, *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 6/2020, pp. 3 y ss.

<sup>17</sup> FUNDACIÓN FOESSA: 2020 *FOCUS Vulneración de derechos...*, cit., p. 3.

<sup>18</sup> Al respecto puede verse el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo «Por una Directiva marco europea sobre la renta mínima» (Dictamen de iniciativa) (2019/C 190/01). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IE2210&from=ES.y> y la Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de octubre de 2017, sobre las políticas encaminadas a garantizar la renta mínima como instrumento para luchar contra la pobreza (2016/2270(INI)) disponible en [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0403\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0403_ES.pdf).

za compartida» que pretende «maximizar la capilaridad institucional» y consolidar «la necesaria implicación de todas las instituciones en el compromiso común de lucha contra la pobreza y las desigualdades en todo el territorio, engarzando el legítimo ejercicio del autogobierno en el ámbito de las políticas sociales de las comunidades autónomas con la provisión colectiva de una red de protección mínima y común de ingresos garantizada por la Seguridad Social».

Por ahora, sin embargo, el grado de implicación no responde a las aspiraciones expuestas en el Preámbulo del RDL 20/2020. Solo cuatro CCAA han dictado disposiciones de adaptación del IMV a las correspondientes rentas autonómicas o de reforma del sistema de gestión compartida<sup>19</sup>. Es más, en el caso de Cataluña la norma inicial de adaptación ha sido derogada<sup>20</sup> y la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado ha publicado el Acuerdo para iniciar negociaciones para resolver las discrepancias competenciales suscitadas como consecuencia de la entrada en vigor del RD 20/2020<sup>21</sup>. Negociaciones que no han evitado que al final se haya interpuesto por el Gobierno de la Generalitat el Recurso de inconstitucionalidad n.º 1140-2021, contra el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital: arts. 17.1, 22.1 y 22.2, 24.1, 25.1 y 25.2, 26.1 y 26.2; disposiciones adicionales 1.<sup>a</sup> y 4.<sup>a</sup>; disposición transitoria 1.<sup>a</sup>1, 5, 8, 9 y 10, y disposición final 9.<sup>a</sup>

Por otro lado, y en cuanto al Tercer Sector, el papel que se contempla para su intervención es hasta el momento residual y, en cualquier caso, habrá que valorar el funcionamiento del Registro de Mediadores Sociales del Ingreso Mínimo Vital que tiene como función colaborar con las acreditaciones de los requisitos que dan derecho al reconocimiento de la condición de consumidor vulnerable o vulnerable severo, de acuerdo con el Real Decreto-ley 37/2020,

---

<sup>19</sup> Dichas disposiciones son las siguientes: Decreto-ley núm. 5/2020, de 29 de junio por el que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y el Servicio Público Aragonés de Inclusión Social, el Decreto-ley núm. 16/2020, de 24 de septiembre por el que se modifica la Ley 1/2007, de 17-1-2007 por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción para su adaptación al Ingreso Mínimo Vital, las Resoluciones del Gobierno Vasco de 7 de octubre, 3 y 23 de noviembre por la que se ordena la publicación de la Adenda de prórroga del Convenio suscrito entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social y Lanbide-Servicio Vasco de Empleo para la gestión administrativa de la prestación de ingreso mínimo vital en el País Vasco y 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.

<sup>20</sup> Acuerdo de derogación del 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.

<sup>21</sup> BOE núm. 265, de 7 de octubre de 2020. Las discrepancias planteadas se refieren a los artículos 17.1; 22.1 y 2; 24.1; 25.1 y 2; 26.1 y 2; 28.1 y 3; 30.3.h); 31.3.d); 33.2.g); las disposiciones adicionales primera y cuarta; la disposición transitoria primera.1, 5, 8, 9 y 10; y la disposición final novena.

de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes<sup>22</sup>.

c) El 31 de marzo la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales publicaba una dura nota de prensa sobre los primeros resultados de la puesta en marcha del IMV<sup>23</sup>. Al tratarse de una voz autorizada en el ámbito de los Servicios Sociales, sus comentarios habrán de ser tenidos necesariamente en cuenta. Su evaluación se refiere tanto a la cobertura (No mejora la cobertura y la cuantía del sistema autonómico de rentas mínimas –6,4% frente al 8% del sistema autonómico– y sólo alcanza al 80% de las personas beneficiarias del sistema de rentas mínimas), como al esfuerzo presupuestario (el IMV no ejecuta más que el 40% del presupuesto anual. En nueve meses la Seguridad Social solo ha desembolsado 920 millones de euros de los 3.000 anuales previstos), como por fin, a las solicitudes denegadas (del total de solicitudes sólo se han aprobado una de cada 4, un 26% y la denegación se producen por la complejidad del procedimiento y la dificultad de cumplir unos exigentes requisitos).

## II. LAS VARIABLES A TENER EN CUENTA EN LA DETERMINACIÓN DE LA CUANTÍA

Vaya por delante el hecho de que, como se ha afirmado, «toda política redistributiva se construye –siempre y necesariamente– de juicios de valor, posicionamientos ético-normativos y/o preferencias políticas y colectivas. Se trata, por consiguiente, de una decisión política»<sup>24</sup>. Buena muestra de ello es la contradicción que supuso el hecho de que hasta el 2016, frente el incremento constante de demandas fruto del aumento del desempleo, de las familias sin ningún tipo de ingreso, de la pobreza y la privación material de los hogares o de la exclusión social de un sector importante de la sociedad la acción de las instituciones públicas se ha desarrollado a través de los mecanismos de conso-

<sup>22</sup> Véase el Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico Resolución de 2 de febrero de 2021, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el listado de las entidades del Tercer Sector que tienen la consideración de mediadores sociales colaboradores de la Administración General del Estado.

<sup>23</sup> Su texto está disponible en <https://directoressociales.com/solo-el-64-de-la-poblacion-que-vive-bajo-el-umbral-de-la-pobreza-en-espana-se-beneficia-del-imv/>.

<sup>24</sup> OCHANDO CLARAMUNT, C. y ALBERT MORENO, J. F.: «El ingreso mínimo vital: la renta garantizada de un estado del bienestar incompleto», *Labos*, vol. 1, núm.3, p.159.

lidación fiscal y las políticas de estabilidad presupuestaria que, dentro de la lógica de la austeridad, han predominado en el conjunto de las políticas económicas de los gobiernos de la Unión Europea<sup>25</sup>.

Sentado lo anterior, y contando con la evidencia de la falta de un criterio común en su determinación, por lo menos en el ámbito de la Unión Europea pueden describirse las diferentes variables que se han tenido en cuenta a la hora de determinar la cuantía de los sistemas de rentas mínimas.

Tarea no exenta de dificultades, baste poner de relieve en este momento de ellas. Por un lado, y al menos desde el punto de vista teórico, los términos «básico» o «mínimo» son claramente ambiguos. Está claro que el objetivo final es proporcionar una seguridad básica, que no total, que no sería ni viable, ni deseable. A partir de ahí, pueden proponerse diversas interpretaciones<sup>26</sup>.

Por otro lado, porque si se trata de indicadores, como bien se ha señalado, si son simplemente cuantitativos pueden ser insuficientes, toda vez que la pobreza es un proceso dinámico y complejo que, a menudo, los indicadores estáticos tan sólo son capaces de captar de manera parcial y puede distorsionar la interpretación de las reales condiciones de vida de las personas<sup>27</sup>.

En ese estado de cosas las variables que se han tenido en cuenta a la hora de fijar la cuantía pueden describirse de la siguiente forma:

a) El coste fiscal de las rentas mínimas.

Primera referencia obligada a la hora de fijar la cuantía y que como se ha puesto de relieve hay que contextualizar, sobre todo en España, teniendo en cuenta la situación actual de déficit estructural de las Administraciones Públicas en España superior a 2 puntos del PIB y de un nivel de deuda cercano al 120% del PIB. Por lo tanto, la financiación del IMV debería enmarcarse en una estrategia fiscal a medio plazo creíble que asegure la sostenibilidad de las Administraciones Públicas<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> AA. VV.: *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo*, FERNANDEZ MAILLO, G. (coord.), Fundación Foessa, Madrid, 2015, p. 7.

<sup>26</sup> MIMENTZA MARTIN, J.: «Renta básica y Constitución en el Estado Social alemán...», cit. pp. 217-218.

<sup>27</sup> MONEREO PÉREZ, J. L. y RODRIGUEZ INIESTA, G.: «El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum* n.º 24 (3er Trimestre 2020), p. 21.

<sup>28</sup> AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (AIReF): *Los programas de rentas mínimas en España*, Madrid, 2019, p. 95. Disponible en [https://www.airef.es/wp-content/uploads/REN-TA\\_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf](https://www.airef.es/wp-content/uploads/REN-TA_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf).

b) Los indicadores habitualmente utilizados en los programas o sistemas de rentas mínimas.

Siguiendo el estudio citado del AIREF sobre las rentas mínimas en España, pueden citarse los siguientes:

- La mediana de distribución de ingresos.
- El coste de una cesta de bienes básicos.
- La comparativa con otras prestaciones del sistema de protección social.
- La referencia al SMI o al IPREM.
- La adecuación de la cuantía de la prestación al umbral de pobreza correspondiente a cada tipo de hogar.

Al margen de ello, también tiene su importancia si se contempla o no, un sistema de actualización.

Probablemente, ninguno de ellos tiene virtualidad suficiente a día de hoy y, por el momento, habrá que conformarse con variantes de los indicados o con la combinación equilibrada entre ellos.

### III. BREVE REFERENCIA A LAS CUANTÍAS DE ALGUNOS DE LOS SISTEMAS DE RENTAS MÍNIMAS EN OTROS PAÍSES DE EUROPA

Como se anticipó, constituye una afirmación comúnmente aceptada que no existe un modelo común en el diseño de los programas de garantía de ingresos. Hay diversidad en cuanto a las cuantías relativas ofrecidas, las estrategias de desarrollo de la red de garantía de mínimos –descansando en algunos casos en un solo programa y en otros sobre una variedad de prestaciones–, las opciones de descentralización –descentralizada completamente la gestión y la financiación de las prestaciones en unos países y centralizada en otros–, o respecto a la cobertura universal en algunos Estados y mucho más focalizada en otros<sup>29</sup>.

Según la clasificación que se utiliza por el citado estudio del AIREF sobre las rentas mínimas en España, los sistemas europeos se subdividen en:

- *Redes de protección integradas*: Son sistemas que descansan en amplios programas de garantía de ingresos y que proporcionan a las familias de rentas bajas una última red de seguridad económica muy consolidada.

---

<sup>29</sup> AA. VV.: *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España...*, cit., p.28.

- *Sistemas de asistencia social dual*: Es el que recoge dos vías de acceso a la última red protectora: la primera consistiría en una prestación que cubre con carácter general el riesgo de pobreza en los hogares y una segunda compuesta por distintos tipos de subsidios que tratan de cubrir contingencias específicas.

- *Sistemas fuertemente inspirados en el derecho de ciudadanía*: Los países nórdicos constituyen también una categoría independiente dentro de los regímenes de bienestar, por la generosidad de sus prestaciones y el acompañamiento de la renta mínima por una red muy amplia de servicios de bienestar social, junto a sistemas contributivos de gran alcance.

- *Sistemas descentralizados territorialmente y discrecionales*: Se dan en países con un muy alto grado de descentralización, ubicados en el centro de Europa como Suiza o Austria, donde existe una participación importante de los gobiernos territoriales en el diseño de las prestaciones de esta naturaleza.

- *Sistemas más recientes y limitados*: En la mayoría de ellos las cuantías son bajas en relación con los umbrales de pobreza o necesidad, son sistemas poco diversificados en el tejido de la última red y con un grado de centralización elevado en la mayoría de los casos, aunque con excepciones.

A continuación, se determinará los países que pueden incluirse en cada sistema, la denominación de la prestación y su cuantía aproximada<sup>30</sup>:

| <b>REDES DE PROTECCIÓN INTEGRADA</b> |                     |  |   |
|--------------------------------------|---------------------|--|---|
| <b>País</b>                          | <b>Denominación</b> | <b>Cuantía</b>   | <b>Observaciones</b>                            |
| Reino Unido                          | Crédito Universal.  | 1.176 euros mensuales para una familia compuesta de dos adultos y dos hijos. | Puede percibirse, aunque se disponga de empleo. |

| <b>SISTEMAS DE ASISTENCIA SOCIAL DUAL</b> |   |  |  |
|---|---|--|--|
| <b>País</b>                               | <b>Denominación</b>                           | <b>Cuantía</b>   | <b>Observaciones</b>   |
| Francia                                   | Renta de solidaridad activa.                  | El importe mínimo son 550 euros y se incrementa si se tienen menores a cargo. Para una familia de dos adultos y dos menores el importe aproximado mensual está en torno a los 1.046 euros. | El objetivo es incitar el retorno al trabajo, permitiendo a los beneficiarios compatibilizar su percepción con el salario que obtengan al iniciar, retomar o incrementar una actividad retribuida.   |
| Alemania                                  | <i>Arbeitslosengeld II, ALG II o Hartz IV</i> | En la actualidad, el importe mínimo aproximado es de unos 432 euros y para una familia de cuatro miembros puede rondar los 1.238 euros.  | Esta medida contempla una renta mínima de subsistencia ( <i>Regelbedarf</i> ) y los gastos de alojamiento y calefacción ( <i>Unterkunft und Heizung</i> ), además tiene complementos por número de hijos, ayudas para el seguro médico ( <i>Krankenversicherung</i> ). |

<sup>30</sup> Además del Informe del AIReF los datos han sido obtenidos de la Secretaria de Estado de Seguridad Social: «Conozca los Ingresos Mínimos Vitales que funcionan en nuestros países vecinos». Disponible en <https://revista.seg-social.es/2020/05/01/conozca-los-ingresos-minimos-vitales-que-funcionan-en-nuestros-paises-vecinos/>

| <b>SISTEMAS DE ASISTENCIA SOCIAL DUAL</b> |   |   |  |
|---|---|---|--|
| <b>País</b>                               | <b>Denominación</b>                           | <b>Cuantía</b>  | <b>Observaciones</b>   |
| Bélgica                                   | Ingreso (o prestación) de integración social. | El importe para una familia de cuatro miembros puede rondar los 1.410 euros mensuales.  | El Estado financia esta prestación que se abona a través de los Centros Públicos de Asistencia Social (CPAS) locales que, a su vez, la complementan con otras ayudas.                      |
| Países Bajos                              | Ley de Participación.                         | Actualmente, para una familia de cuatro miembros puede rondar los 1.771 euros mensuales y se calculan en porcentaje con relación al salario mínimo. | Se basa en el objetivo de lograr una rápida reinserción al mercado laboral del beneficiario de la prestación y se puede complementar con ayudas a la vivienda y a la asistencia sanitaria. |

| <b>SISTEMAS FUERTEMENTE INSPIRADOS EN EL DERECHO DE CIUDADANÍA</b> |                               |  |                      |
|--|-------------------------------|--|----------------------|
| <b>País</b>  | <b>Denominación</b>           | <b>Cuantía</b>   | <b>Observaciones</b> |
| Finlandia  | Asistencia de último recurso. | El pago de la prestación corre a cargo del municipio de la zona en la que reside el beneficiario, depende de la composición familiar y cubre unos ingresos mínimos para una familia de cuatro miembros por un importe aproximado de 1.257 euros mensuales. |                      |

| <b>SISTEMAS FUERTEMENTE INSPIRADOS EN EL DERECHO DE CIUDADANÍA</b> |  |  |                      |
|--|--|--|----------------------|
| <b>País</b>  | <b>Denominación</b>  | <b>Cuantía</b>   | <b>Observaciones</b> |
| Dinamarca  | Cuenta con un subsidio de asistencia social ( <i>kontanthjælp</i> ) y una asignación de comienzo o renta de inicio ( <i>starthjælp</i> ) | La cuantía varía entre los 476 euros mensuales para personas entre 25 y 28 años viviendo en su ciudad hasta los 2.035 euros para menores de 30 años con hijos a cargo. |                      |

| <b>SISTEMAS DESCENTRALIZADOS TERRITORIALMENTE Y DISCRECIONALES</b> |   |   |   |
|--|---|---|---|
| <b>País</b>  | <b>Denominación</b>   | <b>Cuantía</b>  | <b>Observaciones</b>  |
| Austria  | Renta de recursos mínimos ( <i>Bedarfssorientierte Mindestsicherung</i> ) que se conceden cuando los ingresos de la unidad familiar no alcancen un determinado nivel. | El importe para una familia tipo es de unos 1.426 euros al mes. | Los <i>Länder</i> fijan los importes mínimos ( <i>Mindeststandards</i> ), de ahí su carácter territorial y discrecional |

| SISTEMAS RECIENTES Y LIMITADOS |  |  |  |
|--------------------------------|--|--|--|
| País                           | Denominación   | Cuantía  | Observaciones  |
| República Checa                | Se establecen tres tipos de prestaciones: el subsidio de subsistencia, el complemento para alojamiento y la ayuda inmediata extraordinaria | Su importe para una familia de dos adultos y dos hijos puede alcanzar los 557 euros mensuales. | Su objetivo es satisfacer necesidades básicas de subsistencia y de alojamiento de personas trabajadoras —o con la firme voluntad de trabajar— cuyos ingresos sean insuficientes. |

#### IV. LA DETERMINACIÓN DE LA CUANTÍA DEL INGRESO MÍNIMO VITAL EN EL RDL 20/2020

##### 1. Aproximación general

Con escasas diferencias respecto a lo que establecía la redacción del Proyecto de Ley<sup>31</sup> el artículo 10 del RDL 20/2020 establece los presupuestos sobre los que ha de determinarse la cuantía del IMV. Precepto que fue modificado en su apartado 2 por la disposición final 5.6 del Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo.

Además, hay que tener en cuenta lo dispuesto en la Disposición transitoria tercera respecto al régimen excepcional aplicable a las solicitudes cursadas por situación de carencia de rentas<sup>32</sup>.

Ya desde el Preámbulo del RDL 20/2020 se confirma su naturaleza de prestación económica de periodicidad mensual, lo que garantiza una cuantía mínima, aunque no se fije, que dependerá inevitablemente de lo que se considere necesario para la supervivencia mínima y el impacto sobre ella de la naturaleza individual o colectiva de potencial beneficiario<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> *BOCG*. Congreso de los Diputados. XIV Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley, de 19 de junio de 2020 núm. 25-1 p. 16. La redacción final sola añade un párrafo relativo a los descendientes o menores que convivan exclusivamente con sus progenitores o en su caso, con sus abuelos o guardadores o acogedores, si uno de estos tenga reconocido un grado 3 de dependencia, la incapacidad permanente absoluta o la gran invalidez.

<sup>32</sup> Se modifica por la disposición final 5.11 del Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre.

<sup>33</sup> BARCELÓN COBEDO, S.: «Situación de necesidad económica y Seguridad Social...», cit., p.175.

Importe, por otra parte, que es variable, puesto que se calcula por la diferencia entre la renta mínima garantizada y los ingresos por trabajo o actividades económicas. En otras palabras y, como se ha puesto de relieve con autoridad, se ha establecido «una correlación menos que proporcionalmente salario/prestación: por cada euro ingresado en concepto de salario se deduce menos de un euro de la cuantía del IMV, reservándole así su función de última garantía de ingresos de las personas vulnerables y trabajadores pobres»<sup>34</sup>.

El criterio elegido se aparta del que se ha seguido para determinar el requisito de rentas para el acceso a prestaciones de la Seguridad Social tanto del nivel contributivo como no contributivo. También es distinto de los utilizados por las CCAA que consideran como referencia las rentas que se perciban durante la prestación, las que se perciban en el momento de la solicitud o las rentas promedio en periodo previo a la solicitud de la prestación<sup>35</sup>.

En otro orden de cosas, al calificarse como prestación no contributiva del Sistema de Seguridad la referencia cuantitativa es el 100% del importe anual de las pensiones no contributiva fijadas anualmente, en este caso, divididas por doce, lo que supone que la cuantía del IMV puede ser calificada como discreta. Con todo, lo importante es que, a diferencia del resto de las prestaciones no contributivas, al configurarse como una prestación individual y, al mismo tiempo grupal y familiar, permite también proteger a las unidades familiares en riesgo de exclusión.

Cuestión distinta, es si el incremento previsto por cada miembro adicional de la unidad de convivencia con el límite previsto es o no suficiente para lograr el objetivo perseguido. Probablemente serán las CCAA en el ejercicio de sus competencias, puedan completar con salarios sociales u otro tipo de rentas mínimas el IMV, pudiéndose conseguir de esa manera el objetivo pretendido<sup>36</sup>.

Es por otro lado, una cuantía susceptible de actualización, como señala el del artículo 13.3 del RDL 20/2020 y la Disposición Final Séptima que autoriza al Gobierno, a propuesta del Ministro de Inclusión, Seguridad

<sup>34</sup> RAMOS QUINTANA, M. I.: «El ingreso mínimo vital como instrumento para combatir la pobreza y la exclusión desde el sistema de la Seguridad Social», *Revista Hacienda Canaria* núm. 53, 2020, p. 317.

<sup>35</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., RODRIGUEZ INIESTA, G. y TRILLO GARCÍA, A. R.: *El ingreso mínimo vital...*, cit, p.167. Se citan como ejemplos de utilización de un criterio contrario los artículos 50 y ss. LGSS, el artículo 10 c) del RD 1355/2005, de 11 de octubre, para el acceso a las prestaciones familiares, el artículo 275 LGSS para el cómputo de rentas para acceder a los diferentes subsidios por desempleo o los artículos 363 y 369 LGSS para el cómputo de rentas para el acceso a las pensiones de incapacidad permanente y de jubilación en la modalidad no contributiva.

<sup>36</sup> ÁLVAREZ CORTÉS, J. C.: «Una nueva prestación no contributiva de la seguridad social: el ingreso mínimo vital. Análisis del real decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 56, 2020, p. 20

Social y Migraciones, a modificar (...) los porcentajes y escalas establecidos en el artículo 10.2 y en el anexo I, cuando, atendiendo a la evolución de las circunstancias sociales y económicas y de las situaciones de vulnerabilidad, así como a las evaluaciones periódicas establecidas en el artículo 28.3, se aprecie la necesidad de dicha modificación con el fin de que la prestación pueda mantener su acción protectora dirigida a prevenir el riesgo de pobreza, lograr la inclusión social y suplir las carencias de recursos económicos para la cobertura de necesidades básicas (...)»

Aún así, la técnica elegida ha sido valorada positivamente. Se ha señalado, por un lado, que «evitará el dilema entre mantener la prestación o aceptar un empleo, especialmente si es de escasa duración o baja retribución. Cuando trabajar no produce en las personas o las familias ingresos suficientes, siempre estará disponible una parte de la cuantía del IMV para asegurar ese mínimo de vida digna. Una manifestación clara acerca de la nueva función del Estado, de socorrer los desequilibrios del sistema económico de producción, corrigiendo la variable de la insuficiencia de transferencias al trabajo»<sup>37</sup>.

Por otro lado, se ha destacado que el criterio elegido permite tomar en consideración un dato sobre los ingresos del «beneficiario cierto», aun cuando solo se pueda comprobar con absoluta certeza dicho dato a partir del 30 de junio del ejercicio corriente, fecha en la que finaliza habitualmente el plazo de presentación de las declaraciones fiscales, si bien la práctica burocrática solo permite la exacta comprobación en el tercer trimestre del ejercicio de la percepción<sup>38</sup>.

Por último, se ha subrayado, ante la cuantía de algunas de las rentas mínimas, que la aprobación del IMV supondrá una subida de las mismas, sobre todo cuando se sustituya la autonómica por el IMV.

## 2. Determinación de los ingresos mínimos

Remisión al capítulo VII de la presente obra. Régimen jurídico del IMV (IV): requisitos de acceso a la prestación.

---

<sup>37</sup> RAMOS QUINTANA, M. I.: «El Ingreso Mínimo Vital, cit., p. 317.

<sup>38</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., RODRIGUEZ INIESTA, G. y TRILLO GARCÍA, A. R.: *El ingreso mínimo vital...*, p. 169.

### 3. Determinación de la renta garantizada

Como se dijo, la cuantía del ingreso mínimo vital para el beneficiario individual o la unidad de convivencia será la diferencia entre la renta garantizada y el conjunto de rentas e ingresos de tales personas, siempre que la cuantía resultante sea igual o superior a 10 euros mensuales.

No se determina, por tanto, una cuantía mínima a diferencia de lo que establecen los artículos 364.4. y 370 de la LGSS que sí lo hacen, al indicar que la cuantía de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social reconocidas será como mínimo del 25% del importe de la pensión establecida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado<sup>39</sup>.

Sentado lo anterior es necesario distinguir entre el beneficiario individual y la unidad de convivencia.

#### A) BENEFICIARIO INDIVIDUAL

Para un beneficiario individual el artículo 10.2 a) del RD 20/2020, prescribe que la cuantía mensual de la renta garantizada será el 100 por 100 del importe anual de las pensiones no contributivas dividido entre doce. Para 2021, será de 469,93 euros, esto es 5.639,20 dividido entre 12, dada su configuración como prestación de periodicidad mensual<sup>40</sup>.

#### B) UNIDAD DE CONVIVENCIA

El RDL 20/2020 contempla diferentes situaciones:

##### a) *Para la unidad de convivencia en general*

En este caso, la cuantía de 469,93 se incrementa en un 30 por 100 por miembro adicional a partir del segundo, con un máximo del 220 por 100. Hay

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 173.

<sup>40</sup> Aumento de la cuantía que se produce como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 que en su artículo 44 establece que para el año 2021, la cuantía de las pensiones de jubilación e invalidez del sistema de la Seguridad Social, en su modalidad no contributiva, se incrementará en el 1,8% respecto de la cuantía establecida para 2020, quedando en un importe anual de 5.639,20 euros.

que tener presente que para el año 2020 había que tener en cuenta la escala de incrementos que se recoge en el Anexo I del RDL 20/2020.

Dicho lo anterior, para 2021 los importes son<sup>41</sup>:

| UNIDAD DE CONVIVENCIA                | CANTIDAD ANUAL | CANTIDAD MENSUAL |
|--------------------------------------|----------------|------------------|
| Un adulto y un menor.                | 7.330,96       | 610,91           |
| Un adulto y dos menores.             | 9.022,72       | 751,89           |
| Un adulto y tres menores.            | 10.714,48      | 892,87           |
| Un adulto para cuatro o más menores. | 12.406,34      | 1.033,85         |
| Dos adultos.                         | 7.330,96       | 610,91           |
| Dos adultos y un menor.              | 9.022,72       | 751,89           |
| Dos adultos y dos menores.           | 10.714,48      | 892,87           |
| Dos adultos y tres o más menores.    | 12.406,34      | 1.033,85         |
| Cuatro adultos.                      | 10.714,48      | 892,87           |
| Cuatro adultos y un menor.           | 12.406,24      | 1.033,85         |
| Otros.                               | 12.406,24      | 1.033,85         |

*b) Unidades de convivencia que tengan la condición de familias monoparentales*

La cuantía general señalada para la unidad de convivencia se incrementa con un complemento del 22 por 100 del importe anual de las pensiones no contributivas dividido entre doce, cuando se trate de unidad de convivencia monoparental. Se consideran como tales exclusivamente las siguientes:

- Un solo adulto que conviva con uno o más descendientes hasta el segundo grado menores de edad sobre los que tenga la guarda y custodia exclusiva.

- Un solo adulto que conviva con uno o más menores en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción cuando se trata del único acogedor o guardador, o cuando el otro progenitor, guardador o

---

<sup>41</sup> Los datos han sido obtenidos de la página web de la Seguridad Social: Fuente: <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/65850d68-8d06-4645-bde7-05374ee42ac7/cuantias#Cuantias>

acogedor se encuentre ingresado en prisión o en un centro hospitalario por un periodo ininterrumpido igual o superior a un año.

Para el 2021 las cuantías de renta garantizada son las siguientes <sup>42</sup>:

| UNIDAD DE CONVIVENCIA             | CANTIDAD ANUAL | CANTIDAD MENSUAL |
|-----------------------------------|----------------|------------------|
| Un adulto y un menor.             | 8.571          | 714,29           |
| Un adulto y dos menores.          | 10.263,34      | 855,27           |
| Un adulto y tres menores.         | 11.955,10      | 996,25           |
| Un adulto y cuatro o más menores. | 13.646,86      | 1.137,23         |

A los supuestos anteriores se añaden los siguientes que se consideran igualmente familias monoparentales:

- Cuando los descendientes o menores convivan exclusivamente con sus progenitores o en su caso, con sus abuelos o guardadores o acogedores, si uno de estos tenga reconocido un grado 3 de dependencia, la incapacidad permanente absoluta o la gran invalidez.

- La formada exclusivamente por una mujer que ha sufrido violencia de género y uno o más descendientes hasta el segundo grado, menores de edad, sobre los que tenga la guarda y custodia o, en su caso, uno o más menores en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción.

Para la determinación de la cuantía, los hijos o menores o mayores con discapacidad que formen parte de distintas unidades familiares en supuestos de custodia compartida establecida judicialmente, se considerará que forman parte de la unidad donde se encuentren domiciliado. En este supuesto, la cuantía de la renta garantizada para 2021 es la siguiente <sup>43</sup>:

| UNIDAD DE CONVIVENCIA          | CANTIDAD ANUAL | CANTIDAD MENSUAL |
|--------------------------------|----------------|------------------|
| Un adulto y un menor.          | 10.263,34      | 855,27           |
| Un adulto y dos menores.       | 11.955,10      | 996,25           |
| Un adulto y tres o más menores | 13.646,86      | 1.137,23         |

<sup>42</sup> Los datos han sido obtenidos de la página web de la Seguridad Social: Fuente: <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/65850d68-8d06-4645-bde7-05374ee42ac7/cuantias#Cuantias>.

<sup>43</sup> Los datos han sido obtenidos de la página web de la Seguridad Social: Fuente: <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/65850d68-8d06-4645-bde7-05374ee42ac7/cuantias#Cuantias>.

#### 4. Incremento por alquiler de la vivienda

Sin mayor explicación y confiando su determinación a un futuro desarrollo reglamentario el número 3 del artículo 10 del RDL 20/2020 establece que se podrá fijar un posible incremento de las cuantías previstas cuando se acrediten gastos de alquiler de la vivienda habitual superiores al 10 por ciento de la renta garantizada que corresponda, en su cuantía anual, en función del tamaño y configuración de la unidad de convivencia.

#### 5. Modificación

De acuerdo con el artículo 13 del RDL 20/2020 el cambio en las circunstancias personales, económicas o patrimoniales de la persona beneficiaria del ingreso mínimo vital, o de alguno de los miembros de la unidad de convivencia, podrá suponer la modificación de la cuantía de la prestación económica mediante la revisión correspondiente por la entidad gestora.

La modificación tendrá efectos a partir del día primero del mes siguiente al de la fecha en que se hubiera producido el hecho causante de la modificación.

En todo caso, la cuantía de la prestación se actualizará con efectos del día 1 de enero de cada año, tomando como referencia los ingresos anuales computables del ejercicio anterior. Cuando la variación de los ingresos anuales computables del ejercicio anterior motivara la extinción de la prestación, esta surtirá igualmente efectos a partir del día 1 de enero del año siguiente a aquél al que correspondan dichos ingresos.

#### 6. Régimen excepcional aplicable a las solicitudes cursadas por situación de carencia de rentas

La Disposición Transitoria Tercera establece un régimen excepcional para aquellas personas que, habiendo trabajado en 2019, superando, por tanto, las reglas exigibles, pierdan el empleo o devenga en situación de vulnerabilidad en 2020 en un contexto de crisis económicas derivado de la COVID-19, siempre que no sean beneficiarias de las prestaciones y subsidios por desempleo<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. y TRILLO GARCÍA, A. R.: *El ingreso mínimo vital...*, p. 175

En estos casos, a los efectos exclusivos del cómputo de rentas, se ha arbitrado la posibilidad de presentar solicitudes hasta el 31 de diciembre de 2021, alegando la vulnerabilidad en el año de la solicitud sea el 2020 o el 2021.

Para acreditar provisionalmente el cumplimiento del requisito de rentas, se considerará la parte proporcional de los ingresos que haya tenido la unidad de convivencia durante el tiempo transcurrido en el año corriente, siempre y cuando no supere la mitad de los límites de patrimonio neto establecidos de forma general para las citadas unidades de convivencia y cuyos ingresos no superen en más del 50 por ciento de los límites establecidos para toda la unidad de convivencia, de conformidad con la información correspondiente al último ejercicio fiscal respecto del que las Administraciones Tributarias dispongan de información suficiente.

Así, si se solicita la prestación en virtud de vulnerabilidad en el ejercicio 2020 o en el 2021 el INSS comprobará con la Administración tributaria que se cumplen los citados requisitos económicos y, caso de ser así, se procederá al abono de la prestación en base a los datos obrantes en los ficheros y bases de datos de la Seguridad Social que permitan la verificación de dicha situación o, en su defecto, lo que figure en la declaración responsable que a tal efecto, realice el titular de la prestación<sup>45</sup>.

En todo caso, en el año siguiente se procederá a la regularización de las cuantías abonadas en relación con los datos de promedio mensual del conjunto de ingresos y rentas anuales computables de la persona beneficiaria individual o del conjunto de miembros de la unidad de convivencia, correspondientes al ejercicio en el que se reconoció la prestación, de conformidad con la información de que dispongan las Administraciones Tributarias, dando lugar, en su caso, a las actuaciones previstas en el artículo 17 del RDL 20/2020.

## 7. Garantía y tratamiento fiscal en el IPRF

### A) GARANTÍAS

Como prestación no contributiva de la Seguridad Social, de acuerdo con el artículo 44 de la LGSS, el IMV no podrá ser objeto de retención, cesión total o parcial, compensación o descuento, salvo en los dos casos siguientes:

*a)* En orden al cumplimiento de las obligaciones alimenticias a favor del cónyuge e hijos.

*b)* Cuando se trate de obligaciones contraídas por el beneficiario dentro de la Seguridad Social.

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 175.

En cuanto al embargo habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 607 de la LEC<sup>46</sup>.

## B) TRIBUTACIÓN EN EL IRPF

La Agencia Estatal de la Administración Tributaria establece en su página web<sup>47</sup> las siguientes previsiones:

a) El ingreso mínimo vital percibido de la Seguridad Social está exento.

---

<sup>46</sup> 1. Es inembargable el salario, sueldo, pensión, retribución o su equivalente, que no exceda de la cuantía señalada para el salario mínimo interprofesional.

2. Los salarios, sueldos, jornales, retribuciones o pensiones que sean superiores al salario mínimo interprofesional se embargarán conforme a esta escala:

1.º Para la primera cuantía adicional hasta la que suponga el importe del doble del salario mínimo interprofesional, el 30 por 100.

2.º Para la cuantía adicional hasta el importe equivalente a un tercer salario mínimo interprofesional, el 50 por 100.

3.º Para la cuantía adicional hasta el importe equivalente a un cuarto salario mínimo interprofesional, el 60 por 100.

4.º Para la cuantía adicional hasta el importe equivalente a un quinto salario mínimo interprofesional, el 75 por 100.

5.º Para cualquier cantidad que exceda de la anterior cuantía, el 90 por 100.

3. Si el ejecutado es beneficiario de más de una percepción, se acumularán todas ellas para deducir una sola vez la parte inembargable. Igualmente serán acumulables los salarios, sueldos y pensiones, retribuciones o equivalentes de los cónyuges cuando el régimen económico que les rija no sea el de separación de bienes y rentas de toda clase, circunstancia que habrán de acreditar al Letrado de la Administración de Justicia.

4. En atención a las cargas familiares del ejecutado, el Letrado de la Administración de Justicia podrá aplicar una rebaja de entre un 10 a un 15 por ciento en los porcentajes establecidos en los números 1.º, 2.º, 3.º y 4.º del apartado 2 del presente artículo.

5. Si los salarios, sueldos, pensiones o retribuciones estuvieron gravados con descuentos permanentes o transitorios de carácter público, en razón de la legislación fiscal, tributaria o de Seguridad Social, la cantidad líquida que percibiera el ejecutado, deducidos éstos, será la que sirva de tipo para regular el embargo.

6. Los anteriores apartados de este artículo serán de aplicación a los ingresos procedentes de actividades profesionales y mercantiles autónomas.

7. Las cantidades embargadas de conformidad con lo previsto en este precepto podrán ser entregadas directamente a la parte ejecutante, en la cuenta que ésta designe previamente, si así lo acuerda el Letrado de la Administración de Justicia encargado de la ejecución.

En este caso, tanto la persona o entidad que practique la retención y su posterior entrega como el ejecutante, deberán informar trimestralmente al Letrado de la Administración de Justicia sobre las sumas remitidas y recibidas, respectivamente, quedando a salvo en todo caso las alegaciones que el ejecutado pueda formular, ya sea porque considere que la deuda se halla abonada totalmente y en consecuencia debe dejarse sin efecto la traba, o porque las retenciones o entregas no se estuvieran realizando conforme a lo acordado por el Letrado de la Administración de Justicia.

Contra la resolución del Letrado de la Administración de Justicia acordando tal entrega directa cabrá recurso directo de revisión ante el Tribunal.

<sup>47</sup> [https://www.agencia tributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La\\_Agencia\\_Tributaria/Campanas/\\_Campanas/\\_comp\\_Renta/\\_columnas\\_\\_contenedor\\_Columnas/\\_col\\_columna1/\\_AYUDA/Novedades/Ingreso\\_Minimo\\_Vital.shtml](https://www.agencia tributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Campanas/_Campanas/_comp_Renta/_columnas__contenedor_Columnas/_col_columna1/_AYUDA/Novedades/Ingreso_Minimo_Vital.shtml) y [https://www.agencia tributaria.es/static\\_files/AEAT/Contenidos\\_Comunes/La\\_Agencia\\_Tributaria/Le\\_Interesa/2021/IMV.pdf](https://www.agencia tributaria.es/static_files/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Le_Interesa/2021/IMV.pdf).

b) En caso de que se percibiesen otras prestaciones de las Comunidades Autónomas en concepto de renta mínima de inserción y demás ayudas establecidas por éstas o por entidades locales para atender a colectivos en riesgo de exclusión social, situaciones de emergencia social, necesidades habitacionales, necesidades de alimentación, escolarización y demás necesidades básicas de menores o personas con discapacidad a cargo, están exentas en su conjunto si la suma no supera en 2020 los 11.279,39 euros (1,5 veces el IPREM).

c) Si el importe conjunto de todas las prestaciones percibidas supera la cuantía exenta, el exceso tendrá la consideración de rendimiento de trabajo personal.

d) En el caso de que se fije una única cuantía para los miembros de la unidad de convivencia, la cantidad a atribuir a cada miembro será el resultado de dividir la prestación total entre el número de beneficiarios integrados en la unidad de convivencia.

e) El titular del ingreso mínimo vital y todas las personas integrantes de la unidad de convivencia (menores o no) están obligadas a presentar declaración de IRPF tanto si el importe percibido está exento como si no y, con independencia de que cumplan o no los requisitos establecidos en el artículo 96 de la Ley de IRPF relativo a la obligación de declarar. Por lo tanto, incluso en aquellos casos en que el ingreso mínimo vital esté exento en su totalidad y, el perceptor no haya obtenido ninguna otra renta, deberá presentar declaración de IRPF 2020. En este caso, las casillas de su declaración aparecerán con importe cero.

f) En la gran mayoría de supuestos, la declaración será muy sencilla, sin ingresos que incorporar y con cuota cero (ni a ingresar, ni a devolver).

## BIBLIOGRAFÍA

- AA. VV.: *4.º Informe sobre la desigualdad en España*, 2020, AYALA CAÑÓN, L. y RUIZ-HUERTA CARBONELL, J. (dir.). Fundación Alternativas, Madrid, 2020.
- AA. VV.: *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo*, FERNANDEZ MAILLO, G. (coord.), Fundación Foessa, Madrid, 2015.
- ÁLVAREZ CORTÉS, J. C.: «Una nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social: el ingreso mínimo vital. Análisis del real decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 56, 2020.

- AUTORIDAD INDEPENDIENTE de RESPONSABILIDAD FISCAL (AIReF): *Los programas de rentas mínimas en España*, Madrid, 2019, p. 95. Disponible en [https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA\\_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf](https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf).
- BARCELÓN COBEDO, S.: «Situación de necesidad económica y Seguridad Social: el Ingreso Mínimo Vital como eje de tutela», *Labos*, Vol. 1, núm. 3.
- CALVO VÉRGEZ, J.: A vueltas con la implantación de una renta básica: pros y contras de su establecimiento a la luz del análisis de distintas experiencias comparadas, *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 6/2020.
- FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A.: «¿Es suficiente el derecho laboral excepcional por aluviones frente a la pandemia del Covid-19? *Revista de Trabajo y Seguridad Social, Centro de Estudios Financieros* núm. 445, 2020.
- FUNDACIÓN FOESSA: 2020 FOCUS *Vulneración de derechos: Ingresos Mínimos*.
- LAPARRA, M. y AYALA CAÑÓN, L.: *El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*, FOESSA, Madrid, 2009.
- MIMENTZA MARTIN, J.: «Renta básica y Constitución en el Estado Social alemán (De la renta básica universal a la renta básica colectiva)», *RVAP* núm. 114. mayo-agosto 2019.
- MONEREO PÉREZ, J. L. y RODRIGUEZ INIESTA, G.: «El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital» *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum* n.º 24 (3.º Trimestre 2020).
- MONEREO PÉREZ, J. L., RODRIGUEZ INIESTA, G. y TRILLO GARCÍA, A. R.: *El ingreso mínimo vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*, Laborum Ediciones, 2020.
- MORA ROSADO, S.: «Ingreso mínimo vital: trayectoria y retos». *Iglesia Viva* núm. 283, julio-septiembre 2020, p. 121.
- OCHANDO CLARAMUNT, C. y ALBERT MORENO, J. F.:» El ingreso mínimo vital: la renta garantizada de un estado del bienestar incompleto», *Labos*, vol. 1, núm. 3.
- RAMOS QUINTANA, M. I.: «El ingreso mínimo vital como instrumento para combatir la pobreza y la exclusión desde el sistema de la Seguridad Social», *Revista Hacienda Canaria*, núm. 53, 2020.
- RAVENTÓS, D.: «La Renta Básica y la base material para la libertad», recuperado de <https://www.redrentabasica.org/rb/la-renta-basica-y-la-base-material-para-la-libertad>.
- REY PÉREZ, J. L.: «Renta básica universal». *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 19.
- SEMPERE NAVARRO, A.: «La pandemia del COVID-19 conmociona las relaciones laborales.». *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo-Aranzadi digital*, 2020, num.231.

## CAPÍTULO X

### **RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (VI): DINÁMICA DE LA PRESTACIÓN. DURACIÓN, CAUSAS DE SUSPENSIÓN Y EXTINCIÓN**

INMACULADA HERNÁNDEZ MORALES

Abogada. Profesora Asociada de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad de Murcia

SUMARIO. I. *Dinámica de la prestación.* 1. *Nacimiento.* 2. *Duración.* 3. *Modificación y actualización de la prestación.* A) *Modificación por cambio de circunstancias de los beneficiarios.* B) *Actualización.*—II. *Suspensión.* 1. *Causas de suspensión.* 2. *Efectos de la suspensión.*—III. *Extinción.* 1. *Causas de extinción.* 2. *Efectos de la extinción.*—IV. *Bibliografía.*

#### I. DINÁMICA DE LA PRESTACIÓN

El ingreso mínimo vital nace fruto de la normativa dictada por la situación excepcional derivada de la pandemia causada por el virus SARS-CoV-2<sup>1</sup>, pero resulta una prestación destinada a formar parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad social y para ello se modifica el artículo 42.1.c) de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante LGSS),

---

<sup>1</sup> SALA FRANCO, T. y MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, A., *El ingreso mínimo vital. El sistema español de rentas mínimas*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 77 y 78, se hacen eco de las declaraciones del director de la OIT, partidario de la «implementación de Rentas Universales o Rentas Mínimas como «respuesta inmediata» a la crisis sanitaria, para tratar de paliar las lagunas de protección social detectadas».

lo que se compadece con el objetivo de la misma de atender a situaciones de vulnerabilidad económica y necesidad social estructurales, si bien agravadas especialmente por la situación de crisis social y económica derivadas del estado de alarma declarado. La dinámica de la prestación responde a la finalidad que le es propia, que no es otra que evitar la exclusión social de sus destinatarios, por lo que su duración está prevista como potencialmente indefinida, en tanto se cumplan los requisitos de acceso y no se supere la situación de necesidad social que es objeto de protección, pero a la vez tiene vocación de temporalidad y está llamada a desaparecer cuando se alcance su objetivo último, consistente en que el sujeto salga de esa situación de vulnerabilidad <sup>2</sup>.

## 1. Nacimiento

El artículo 11.1 del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se aprueba el ingreso mínimo vital (en adelante, LIMV) establece que el derecho a la prestación del ingreso mínimo vital nacerá a partir del primer día del mes siguiente al de la fecha de presentación de la solicitud <sup>3</sup>. Al igual que ocurre con otras prestaciones de naturaleza no contributiva (jubilación e invalidez no contributivas) el nacimiento se produce a partir de la presentación de la solicitud, fijándose los efectos a partir del primer día del mes siguiente.

Por su parte, la Disposición Transitoria 2.<sup>a</sup> de la LIMV dispone que «las solicitudes de acceso a la prestación económica podrán presentarse a partir del día 15 de junio de 2020. Si la solicitud se presenta antes del 1 de enero de 2021, los efectos económicos se retrotraerán al día 1 de junio de 2020 siempre que, en esa fecha, se acrediten todos los requisitos para su acceso. En caso de no cumplir los requisitos en la referida fecha los efectos económicos se fijarán el día primero del mes siguiente a aquel en que se cumplan los requisitos. Si la solicitud se presenta después del 31 de diciembre de 2020, los efectos económicos se fijarán el día primero del mes siguiente a la presentación de la solicitud».

---

<sup>2</sup> GÓMEZ GORDILLO, R.: «El Ingreso Mínimo Vital: la pensión que aspira a ser subsidio. Análisis del RDL 20/2020, de 29 de mayo y de sus modificaciones», *Revista de Derecho Social*, n. 91, 2020, p. 42: «En este sentido, puede afirmarse que el IMV es una pensión que no quiere serlo, pues el objetivo mediato de su acción protectora es incorporar a las personas beneficiarias al pleno disfrute de sus derechos de participación».

<sup>3</sup> Los artículos 365 y 371 de la LGSS, respecto de las prestaciones de jubilación e invalidez no contributivas establecen idéntica previsión.

Se establece un período de transitoriedad, concediendo efecto retroactivo hasta la fecha de entrada en vigor del RDL 20/2020 a todas las solicitudes presentadas hasta el 31 de diciembre de 2020, siempre que el 1 de junio el solicitante ya cumpliera los requisitos de acceso a la misma. Esta redacción de la Disposición Transitoria Segunda es la dada por la disposición final 11.6 del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia. La primitiva redacción de esta Disposición establecía que las solicitudes se podían presentar igualmente a partir del 15 de junio de 2020, pero si la solicitud se presentaba dentro de los tres meses siguientes (hasta el 15 de septiembre de 2020) los efectos económicos se retrotraerían al 1 de junio, si en esa fecha se dieran los requisitos de acceso a la misma y en caso contrario, a la fecha en que aquellos requisitos se cumplieran. La nueva redacción dada a la Disposición Transitoria segunda entró en vigor el 23 de septiembre de 2020, el mismo día de la publicación en el *BOE* del Real Decreto-ley de trabajo a distancia, por lo que se da la circunstancia de que hay unos días (desde el 16 al 22 de septiembre, ambos inclusive) en los que no estaría vigente dicho texto. No obstante, no cabe ninguna duda de que a las solicitudes presentadas durante esos escasos días le resulta aplicable el efecto retroactivo, dado el tenor literal de dicha Disposición: «si la solicitud ha sido presentada antes del 1 de enero de 2021» y la finalidad de la reforma que es extender el efecto retroactivo de las solicitudes a todas las presentadas hasta el último día de 2020.

En aquellos supuestos en los que, en virtud de la colaboración entre el INSS y las CCAA en la tramitación de la prestación, estas últimas hayan emitido certificado suficiente al amparo del artículo 29 de la LIMV para tener por solicitada la prestación por el interesado ante el INSS, el derecho a la percepción del ingreso mínimo vital «nacerá a partir del primer día del mes siguiente al de la fecha de presentación del certificado».

## 2. Duración

El artículo 3 de la LIMV, al regular las características de la prestación, en su apartado *c*) indica que se trata de «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». Igualmente, el artículo 12.1 de la LIMV establece que el derecho a percibir la prestación económica del ingreso mínimo vital «se mantendrá mientras subsistan los motivos que dieron lugar a su concesión y se cumplan los requisitos y obligaciones previstas». El carácter indefinido de la prestación se refiere a su potencialidad para

prolongarse en el tiempo mientras se mantengan los requisitos que dieron lugar a su acceso, sin que se prevea límite temporal alguno a su duración.

Una mirada a las rentas mínimas previstas en las legislaciones autonómicas nos ofrece diversas fórmulas para fijar la duración de estas prestaciones, prevaleciendo la duración indefinida mientras subsistan los requisitos de acceso:

A) Mayoritariamente, se hace referencia a la duración de la prestación «mientras subsistan o se mantengan las circunstancias que dieron lugar a su concesión» o se habla de duración indefinida o indeterminada, sin necesidad de renovación<sup>4</sup>.

B) En algunos casos, se fija una duración inicial por un período determinado, pero se prevén prórrogas o renovaciones sucesivas, mientras se mantengan los requisitos<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Valencia: el artículo 7.e) de la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión (modificado por Decreto ley 7/2020, de 26 de junio, del Consell) establece su duración indefinida. La Rioja: el artículo 3.6 de la Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta de Ciudadanía de La Rioja establece que su percepción «se mantendrá ininterrumpidamente en tanto persista la concurrencia de los requisitos y condiciones exigidos». Madrid: el artículo 11.1 de la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid prevé su prolongación «en tanto el titular reúna los requisitos establecidos en la ley», pero con obligación de acreditar el cumplimiento de los requisitos anualmente o cuando sean requeridos para ello. Baleares: el artículo 25 del Decreto ley 10/2020, de 12 de junio, de prestaciones sociales de carácter económico de las Illes Balears que regula la renta social garantizada establece su mantenimiento «mientras subsistan las causas que motivaron la concesión», con revisiones anuales de éstas. Aragón: el artículo 5 del 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 dispone que esta «se mantendrá mientras subsistan los motivos que dieron lugar a su concesión». Asturias: el artículo 6 de la Ley 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico prevé su mantenimiento «mientras la unidad económica de convivencia reúna los requisitos», con revisiones periódicas anuales. Castilla y León: el artículo 4.6 del 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 renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León establece la percepción de esta «mientras persista la concurrencia de los requisitos y condiciones exigidos». Cantabria: artículo 34 de la Ley de Cantabria 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales prevé que la renta social básica «dejará de percibirse cuando desaparezcan las causas que le dieron origen», con realización de oficio de revisiones periódicas y al menos una vez al año, para comprobar el mantenimiento de estas.

<sup>5</sup> Navarra: el artículo 16 de la Ley 15/2016, de 11 de noviembre, Decreto Foral /2017, por la que se regulan los derechos a la inclusión social y a la renta garantizada fija una duración inicial de 12 meses, renovable por iguales períodos, mientras continúe la situación de necesidad. Galicia: el artículo 22 de la Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia fija un duración anual y prorrogable si subsisten las circunstancias que justificaron su concesión, con revisiones también anuales. Cataluña: el artículo 10.1 de la Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía prevé su duración «por todo el tiempo en el que se acredite la situación de necesidad», con renovación obligatoria cada dos años. País Vasco: el artículo 23 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social indica que se concederá por dos años, renovable con carácter bienal, con tres meses de antelación a la fecha de finalización. Extremadura: artículo 11 de la Ley 5/2019, de 20 de febrero, de Renta Extremeña Garantizada, duración de doce meses, renovables por periodos de igual duración mientras continúe la situación que motiva su concesión. Andalucía: el artículo 16 del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inser-

C) Por último, las legislaciones de Canarias, Murcia, Ceuta y Melilla y Castilla-La Mancha establecen períodos máximos de percepción (con una duración inicial y prórrogas ordinarias) si bien también se prevén prórrogas de carácter excepcional, supeditadas a la existencia de situaciones especiales de vulnerabilidad del beneficiario y entretanto subsistan las mismas<sup>6</sup>.

De las anteriores opciones, el legislador estatal ha optado por fijar una duración indefinida mientras subsistan las condiciones que permitan el acceso a la prestación (por lo que no hay prórrogas sucesivas ni necesidad de renovación obligatoria por el beneficiario) con un reconocimiento inicial y su mantenimiento mientras permanezcan las condiciones para su percibo y se cumplan las obligaciones derivadas de la misma, con la carga de todos los beneficiarios de «poner en conocimiento de la entidad gestora competente, en el plazo de treinta días naturales, aquellas circunstancias que afecten al cumplimiento de los requisitos o de las obligaciones establecidos en este real decreto-ley» (art. 12.2 de la LIMV) y sin perjuicio de la supervisión por el INSS a través de controles periódicos de comprobación del «cumplimiento de los requisitos y obligaciones que permitan el mantenimiento del derecho o la cuantía de la prestación» (art. 26. 1, párrafo segundo, *in fine*, LIMV) y en todo caso, anualmente, al realizarse la comprobación de la situación económica para la actualización de la cuantía (art. 13.3 de la LIMV).

---

ción Social en Andalucía, duración inicial de 12 meses prorrogables por períodos sucesivos de 6 meses mientras concurren las circunstancias que la motivaron y se mantengan los requisitos exigidos para su reconocimiento.

<sup>6</sup> Canarias: artículo 18 de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la prestación canaria de inserción fija una duración inicial de un año con posibilidad de renovación otro año más y excepcionalmente seis meses más. El artículo 16.2 prevé que no tendrá duración determinada en casos de perceptores en situación de especial vulnerabilidad. Castilla-La Mancha: duración de seis meses del ingreso mínimo de solidaridad, prorrogables hasta un máximo de veinticuatro mensualidades, si bien el artículo 58.2 de la Ley 5/1995, de 23 de marzo, de solidaridad en Castilla-La Mancha y el artículo 18.4 del Decreto 179/2002 de desarrollo del ingreso mínimo de solidaridad, prevén que «excepcionalmente cabrán otras renovaciones, cuando estudiada la situación del beneficiario se aprecie imposibilidad de cumplir los objetivos de integración por causas no imputables al mismo». Murcia: el artículo 11 Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia fija una duración de doce meses con posibilidad de prórrogas cuando existan limitaciones «que impidan o dificulten gravemente la incorporación laboral del beneficiario» o cuando «el cese pueda afectar negativamente a la evolución del proyecto de inserción». Ceuta: el ingreso mínimo de inserción social tiene una duración máxima de un año, con posibilidad de tres prórrogas consecutivas previo estudio de los servicios sociales (art. 12 del Reglamento del Ingreso mínimo de inserción social de 22 de noviembre de 2010). Melilla: un año máximo con posible prórroga de seis meses del ingreso melillense de integración previsto en el artículo 10.20.7 del Reglamento de 1 de febrero de 2018.

### 3. Modificación y actualización de la prestación

El artículo 13 de la LIMV establece las posibles variaciones en la prestación, tanto por cambio en las circunstancias de los beneficiarios (apartados 1 y 2) como por la actualización anual de su cuantía (apartado 3: «la cuantía de la prestación se actualizará con efectos del día 1 de enero de cada año, tomando como referencia los ingresos anuales computables del ejercicio anterior»).

#### A) MODIFICACIÓN POR CAMBIO DE CIRCUNSTANCIAS DE LOS BENEFICIARIOS

A lo largo de la vida de la prestación, esta puede sufrir modificaciones, al alza o a la baja, por la variación sobrevenida de las circunstancias personales del beneficiario o de los miembros de la unidad de convivencia. Sin ánimo de exhaustividad, cabe mencionar algunos de esos posibles cambios:

— Abandono del domicilio familiar habitual por una persona integrante de la unidad de convivencia con motivo del inicio de los trámites de separación, nulidad o divorcio o por haberse instado la disolución de la pareja de hecho formalmente constituida, acompañada o no de sus hijos o menores en régimen de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente, de modo que dicha persona puede pasar a ser beneficiaria de la prestación individual o bien integrar con los hijos o menores una unidad de convivencia independiente. Igualmente ocurre en el caso del abandono del domicilio familiar habitual por la mujer víctima de violencia de género, acompañada o no de sus hijos o menores o sujetos a guarda o custodia<sup>7</sup>.

— El fallecimiento de alguna de las personas que constituyen la unidad de convivencia, que no alterará la consideración de tal (aunque dicho fallecimiento suponga la pérdida, entre los supervivientes, de los vínculos previstos en el apartado anterior según el 6.1, tercer párrafo, LIMV) pero sí puede suponer un cambio en la cuantía ya que esta se calcula en función del número de miembros e ingresos<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> El artículo 6 bis de la LIMV introducido por el artículo 3.4 del Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero se refiere a estas situaciones especiales, de modo que ya no formarán parte de la unidad de convivencia de la que vinieran formando parte, pero tampoco se integrarán en otra, aunque retengan vínculos de parentesco con sus miembros, si el abandono de su domicilio habitual se debe a alguna de dichas circunstancias.

<sup>8</sup> El fallecimiento de la persona titular de la prestación supone la extinción de la prestación, como se verá, no su modificación [art. 15.1.a) LIMV].

— Circunstancias que hagan cesar la situación de monoparentalidad de la unidad de convivencia y que afecten, por tanto, al complemento de monoparentalidad que se aplica a la hora de calcular la cuantía de la prestación, referidas en el artículo 10.2.c) de la LIMV, como: la mayoría de edad del descendiente que convivía con el único adulto y que determinaba la consideración de monoparental de dicha unidad de convivencia; la salida de prisión o del centro hospitalario del otro progenitor, guardador o acogedor o el hecho de dejar de estar afectado por un grado tres de dependencia o por una situación de incapacidad permanente absoluta o gran invalidez uno de los progenitores, abuelos, guardadores o acogedores con los que convivían exclusivamente los menores.

— Cambio de domicilio de los hijos o menores o mayores incapacitados judicialmente en los supuestos de custodia compartida.

Los efectos de las modificaciones se producen a partir del día primero del mes siguiente al de la fecha en que se hubiera producido el hecho causante de la modificación. El artículo 33.1.b) de la LIMV establece como obligación de los titulares de la prestación la de «comunicar cualquier cambio o situación que pudiera dar lugar a la modificación, suspensión o extinción de la prestación, en el plazo de treinta días naturales desde que estos se produzcan», si bien los efectos de la modificación de la cuantía se producirán a partir del día primero del mes siguiente al de dicho cambio (que constituye el hecho causante) no a partir del día primero del mes siguiente al de la comunicación que realice el beneficiario, que no incurre en incumplimiento u omisión si lo hace dentro de los 30 días naturales siguientes<sup>9</sup>. La obligación de comunicación se impone al titular de la prestación, pero también a cualquier otra persona integrante de la unidad de convivencia, aunque se trate de persona distinta a la que afecte el cambio, cuando el titular, por el motivo que fuere, no lo hiciera [apartado 2.d) del artículo 33 y artículo 12.2 de la LIMV].

El apartado 2 del artículo 13 indica que será de aplicación el artículo 129 de la LGSS, haciendo una remisión al mismo de forma poco concreta, pero cabe entender que con arreglo al apartado 3 de dicho precepto, comunicada la variación por el interesado «una vez transcurrido el plazo máximo para dictar resolución y notificarla sin que haya recaído resolución expresa, se entenderá desestimada la petición por silencio administrativo».

---

<sup>9</sup> Comunicarlo con posterioridad a esos 30 días supone infracción grave o muy grave, según se derive con ello una percepción indebida igual o inferior al 50% de la que le correspondería o superior a ese 50% [art. 34.3.b) y 34.4.b) de la LIMV] y sancionadas con la pérdida de la prestación de hasta tres y seis meses, respectivamente, sin perjuicio del reintegro de las cantidades indebidamente percibidas.

## B) ACTUALIZACIÓN

El artículo 13.3 de la LIMV dispone que, en cualquier caso, la cuantía de la prestación se actualizará con efectos del día 1 de enero de cada año, tomando como referencia los ingresos anuales computables del ejercicio anterior. Para ello habrá que poner en relación la renta garantizada, que se corresponderá con el importe anual de las pensiones no contributivas fijado anualmente en la ley de presupuestos generales del estado, dividido entre doce (en su caso, con los incrementos porcentuales que correspondan) con los ingresos anuales del ejercicio anterior del beneficiario o unidad de convivencia, pues la diferencia entre una y otros constituye la cuantía del ingreso mínimo vital (con un límite mínimo de 10 euros: «siempre que sea igual o superior a 10 euros mensuales»). Si se ha producido un aumento de las rentas e ingresos que supera el límite de rentas se extinguirá la prestación con efectos desde el 1 de enero del ejercicio siguiente a aquel al que correspondan los ingresos.

## II. SUSPENSIÓN

El mecanismo jurídico de la suspensión tiene por objeto la interrupción de la prestación durante un tiempo que dependerá, en cada supuesto, de la causa de la suspensión para proceder a su reanudación cuando esta cese<sup>10</sup>. Hay que tener en cuenta que la pérdida temporal de la prestación durante un número determinado de mensualidades también está prevista en la LIMV como sanción (art. 35, para las infracciones graves y muy graves) o bien con carácter cautelar [en el ámbito del procedimiento sancionador y en los supuestos de los apartados *c*) y *d*) de este mismo artículo 14], hasta la comprobación de si se ha producido o no un incumplimiento.

### 1. Causas de suspensión

El artículo 14 de la LIMV regula como causas de suspensión las siguientes:

*a*) Pérdida temporal de alguno de los requisitos exigidos para su reconocimiento.

---

<sup>10</sup> PÉREZ DEL PRADO, D., «Doctrina-comentario al artículo 271 de la LGSS», en *Comentarios a la ley General de la Seguridad Social*, (GARCIA-PERROTE ESCARTÍN, I, MERCADER UGUINA, J. R y TRILLO GARCÍA, A., Dir.), Valladolid, Lex Nova, 2016, a propósito del artículo 271 de la LGSS y de la suspensión de la prestación por desempleo se refiere a esta como «mecanismo jurídico coyuntural, que busca la conservación del derecho».

Los requisitos para el reconocimiento de la prestación se regulan en el artículo 7 de la LIMV y en su apartado cuarto se indica que deberán cumplirse, no solo en el momento de acceder a su reconocimiento, sino «durante el tiempo de percepción del ingreso mínimo vital», por lo que la pérdida temporal de alguno de ellos conlleva la suspensión de la misma.

El primero de ellos es la «residencia legal y efectiva en España continuada e ininterrumpida durante al menos el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud para el acceso a la prestación». La norma añade que «a efectos del mantenimiento del derecho a esta prestación, se entenderá que una persona tiene su residencia habitual en España aun cuando haya tenido estancias en el extranjero, siempre que estas no superen los noventa días naturales a lo largo de cada año natural o cuando la ausencia del territorio español esté motivada por causas de enfermedad debidamente justificadas». Se reproduce el artículo 51.2 de la LGSS que fija en 90 días al año el límite máximo de estancia en el extranjero a efectos del mantenimiento de aquellas prestaciones que exigen como requisito para su reconocimiento la residencia en territorio español. Idéntica redacción presenta el artículo 10.2 del Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, de desarrollo de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, sobre prestaciones no contributivas de la Seguridad Social (en adelante, RPNC). El límite temporal de 90 días es también el utilizado en el artículo 31.1 Ley Orgánica de Extranjería para la distinción entre estancia y residencia y ha sido el usado tradicionalmente como criterio de interpretación sistemática por la doctrina del Tribunal Supremo a propósito de las salidas al extranjero en el caso de la prestación de desempleo<sup>11</sup>. La solución ofrecida en el caso del ingreso mínimo vital es, siguiendo la regla general del artículo 51.2 de la LGSS fijar un tiempo máximo de 90 días al año en el extranjero como «tolerable» (o superior, si concurren razones de enfermedad debidamente justificadas). Por tanto, las salidas al extranjero de hasta 90 días al año no serán, en ningún caso, causa de suspensión de la prestación y solo las superiores a esos 90 días (no comunicadas ni justificadas) serán causa de suspensión cautelar con arreglo a la letra c) de este mismo artículo.

El segundo requisito de acceso a la prestación es «la situación de vulnerabilidad económica del beneficiario por carecer de rentas, ingresos o pa-

---

<sup>11</sup> ÁLVAREZ CORTÉS, J. C.: «La condición de residencia como causa de suspensión o extinción de la protección por desempleo: la influencia de la doctrina judicial en el legislador. Comentario a las Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de junio de 2013, 17 de septiembre de 2013 y 23 de octubre de 2013». *Temas Laborales*, núm. 124, 2014, p. 252, a propósito de la doctrina del Tribunal Supremo sobre los límites entre estancia y residencia en la prestación de desempleo. Recuperado de: 33\_1470\_3.pdf (juntadeandalucia.es).

trimonio suficientes, en los términos establecidos en el artículo 8». Este requisito tiene carácter pretérito, pues el juicio de vulnerabilidad se alcanza mediante la comprobación de los ingresos y patrimonio de los beneficiarios del ejercicio anterior al reconocimiento de la prestación y se proyecta hacia el futuro, sobre el percibo de la prestación en la anualidad siguiente. Por ello, algunos autores sostienen que no procede la suspensión por el aumento de los ingresos durante el año en curso<sup>12</sup>. Esta interpretación encontraría apoyo en la previsión del artículo 13.3 de la norma que, a propósito de la actualización anual de la cuantía de la prestación, establece que si se ha producido variación en los ingresos del año anterior que diera lugar a la extinción de la prestación, esta tendría efectos «a partir del uno de enero del año siguiente a aquel al que correspondan dichos ingresos». No obstante, no puede obviarse que el artículo 7.4 de la LIMV prevé que los requisitos relacionados en él deben de mantenerse «durante el tiempo de percepción del ingreso mínimo vital», por lo que hay que concluir que sí cabría la suspensión por pérdida sobrevenida de este requisito al aumentar los ingresos durante el año en curso, suspensión que se mantendría hasta la finalización de ese ejercicio económico<sup>13</sup>, momento en el que se podrá determinar si ese incremento sobrevenido es causa de extinción, de variación o por el contrario procede la conservación de la prestación<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> GONZÁLEZ ORTEGA, S. Y BARCELÓN COBEDO, S., *El ingreso mínimo vital. (Comentarios al Real Decreto-Ley 20/2020 de 29 de mayo)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 224-225: «Una vez más, parece consagrarse el modelo normativo de aceptar el impacto sobre el derecho a la prestación, sea su propia existencia, sea la variación de su cuantía, de una anualidad sobre otra. De forma que, lo constatado en una en cuanto a los recursos e ingresos de la unidad de convivencia, se proyecta sobre la totalidad de la anualidad siguiente, legitimando la percepción del IMV, aunque en la anualidad en curso se obtengan beneficios que ya superan los que avalan el mantenimiento del derecho».

<sup>13</sup> En el ámbito de las prestaciones no contributivas, el artículo 17 del RPNC prevé la interrupción del pago de las prestaciones en caso de variación de las rentas o ingresos previstos. En estas prestaciones el sistema de cuantificación de las rentas tiene en cuenta como criterio también el cómputo anual, tomando los ingresos del año anterior como «previsión» para los del año en curso: «el Organismo gestor, sin perjuicio de la regularización que proceda una vez concluido el ejercicio económico de que se trate, revisará el importe de la pensión o interrumpirá el pago de ésta, con efectos del día primero del mes siguiente a aquel en que se hubiera producido la variación correspondiente». A favor de la suspensión en supuestos de mejor fortuna del beneficiario, MONEREO PÉREZ, J. L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. y TRILLO GARCÍA, A. R., *El ingreso mínimo vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*, Murcia, Laborum, 2020, pp. 183 y 184: «es posible que por circunstancias sobrevenidas durante la percepción del ingreso mínimo vital se perciban ingresos superiores al límite de ingresos y rentas lo que puede dar lugar a la suspensión a expensas de que se determine para el ejercicio siguiente la cuantía de la prestación».

<sup>14</sup> Téngase en cuenta que las reglas de cómputo de ingresos y patrimonio previstas en el artículo 18.1.a) establecen, con carácter general, su contabilización por el valor íntegro, pero las «procedentes de actividades económicas, de arrendamientos de inmuebles o de regímenes especiales se computarán por su rendimiento neto». Asimismo, hay gastos, como los realizados en los inmuebles arrendados o el

El tercer requisito es «haber solicitado las pensiones y prestaciones públicas vigentes que se determinen reglamentariamente, a las que pudieran tener derecho» (con excepción de los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas). Este requisito, pendiente de desarrollo reglamentario, se exige con carácter previo al acceso a la prestación, si bien puede darse la circunstancia sobrevenida de que el beneficiario, al que se le han denegado esas otras prestaciones públicas, pasara a cumplir los requisitos para acceder a las mismas, por lo que podría ser causa de suspensión<sup>15</sup> hasta tanto se soliciten o se determine su derecho a la percepción de estas otras, en cuyo caso procedería la extinción del ingreso mínimo vital. En cualquier caso, habrá que estar al desarrollo reglamentario y la determinación que se realice de esas prestaciones públicas cuya causación impide acceder al ingreso mínimo vital, así como la dinámica de la relación entre ambas.

Por último, junto a estos requisitos comunes a todo beneficiario, hay otro relativo a los beneficiarios individuales de al menos 23 años no integrados en una unidad de convivencia y que cumplen con el resto de condiciones previstas en el artículo 4.1.b) de la ley, a los que se exige «vida independiente» (acreditada por vivir en domicilio distinto al de sus progenitores, tutores o guardadores durante un período determinado anterior a la solicitud). La pérdida temporal de este requisito, por volver temporalmente a convivir con los progenitores o con otras personas, puede ser causa de suspensión de la prestación.

b) Incumplimiento temporal por parte de la persona beneficiaria, del titular o de algún miembro de su unidad de convivencia de las obligaciones asumidas al acceder a la prestación.

El primer problema que plantea la interpretación de esta causa es la delimitación del carácter temporal del incumplimiento, pues en muchos casos el incumplimiento se agota y produce en un momento determinado. En los casos en los que se trate de un incumplimiento «mantenido en el tiempo» surge otro problema y es determinar cuándo deja de ser temporal y pasa a ser definitivo, si bien a ello viene a dar solución, en gran parte, el apartado 2 de este mismo artículo al prever que la suspensión durante un año de la prestación conlleva la extinción del derecho. El artículo 33 de la LIMV enumera las obligaciones

---

propio alquiler de la vivienda habitual que también deben de tenerse en cuenta, por lo que, en todo caso, se requerirá una valoración económica a final de año.

<sup>15</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. y TRILLO GARCÍA, A. R., *op. cit.*, p. 184: «... aun cuando se establece como un requisito previo, se puede entender que podría producirse la suspensión de la prestación si durante la percepción del ingreso mínimo vital el beneficiario cumpliera los requisitos para causar una pensión o prestación pública y no la solicitara».

asumidas por los beneficiarios al acceder a la prestación. Entre ellas, tendrían pleno encaje en esta causa de suspensión: el incumplimiento temporal de la obligación de inscripción como demandante de empleo de los mayores de edad o menores emancipados que no se encuentren trabajando [art. 33.1.g) y 2.e)] o la de participar en las estrategias de inclusión que promueve el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones [art. 33.1.i) y 2.g)], impuestas tanto a beneficiarios como a miembros de la unidad de convivencia hasta que se acredite nuevamente la inscripción o la participación, respectivamente. Junto a ello, hay que tener en cuenta que la falta de participación en las estrategias de inclusión, «en los términos que se establezcan» puede llevar aparejada también la imposición de sanción, al ser constitutiva de infracción grave o muy grave (si la falta de participación es reiterada), según el artículo 34.3.d) y 4.f) y sancionadas con pérdida de la prestación de hasta 3 o 6 meses, respectivamente.

c) Cautelarmente en caso de indicios de incumplimiento por parte de la persona beneficiaria, del titular o de algún miembro de su unidad de convivencia de los requisitos establecidos o las obligaciones asumidas al acceder a la prestación, cuando así se resuelva por parte de la entidad gestora.

En todo caso, se procederá a la suspensión cautelar en el caso de traslado al extranjero por un periodo, continuado o no, superior a noventa días naturales al año, sin haberlo comunicado a la entidad gestora con antelación ni estar debidamente justificado.

d) Cautelarmente, en caso de que en el plazo previsto no se hubiera recibido comunicación sobre el mantenimiento o variación de los informes previstos en el artículo 19 bis.

Por tanto, la suspensión cautelar procederá:

— En caso de indicios de incumplimiento de los requisitos o de las obligaciones asumidas, cuando así lo resuelva la entidad gestora. Si en la letra anterior se preveía la suspensión en caso de incumplimiento temporal de las obligaciones asumidas al acceder a la prestación, en este caso se prevé la suspensión cautelar para aquellos supuestos de meros «indicios de incumplimiento», entretanto resulte este acreditado o no<sup>16</sup>. Por ello, adquiere especial im-

---

<sup>16</sup> VVAA, *Ley General de la Seguridad Social. Jurisprudencia social sistematizada* (BARJA DE QUIROGA, J., Dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2019. Se recoge la STS 902/2005, de 15 de febrero (rec. 1643/2004), a propósito de la prestación de incapacidad temporal, que resulta de obligada referencia al tratar el alcance de la suspensión cautelar: «La suspensión cautelar de la prestación no puede nunca equipararse a la pérdida del derecho a percibirla, sino que supone meramente una cautela que la normativa permite hasta que los beneficiarios o causantes acrediten que cumplen los requisitos legales imprescindibles para el mantenimiento del derecho a percibir la prestación».

portancia la necesaria motivación de la resolución administrativa que acuerde la suspensión, así como los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad en la adopción de la medida cautelar<sup>17</sup>. Cabría incluir aquí aquellos supuestos de incumplimientos de deberes de carácter adjetivo o formales, como el no proporcionar la información y documentación que precise la entidad gestora [art. 33.1. letras *a*), *b*), *c*) y *e*), y 33.2, letras *a*), *b*) y *d*)] o la falta presentación de la declaración de la renta de las personas físicas, a la luz del artículo 52 de la LGSS que establece la posibilidad de adoptar la medida cautelar de suspensión de la prestación en supuestos de incumplimiento de deberes de carácter adjetivo o formales, «siempre que los mismos puedan afectar a la conservación del derecho», hasta que quede debidamente acreditado que se cumplen los requisitos legales imprescindibles para el mantenimiento del derecho.<sup>18</sup> El incumplimiento de estos deberes formales también puede llevar aparejado sanciones, que serán leves (mero apercibimiento) si no han afectado a la conservación de la prestación o graves y muy graves, cuando supongan percepción indebida.

— El texto continúa indicando que «en todo caso» procederá la suspensión en caso de traslados al extranjero por un período superior a 90 días naturales al año, sin comunicación previa a la entidad gestora. La suspensión cautelar se acordará entretanto el beneficiario justifica si existen causas de enfermedad que le eximan de comunicación previa de dicha salida a la entidad gestora, con arreglo al artículo 7.1.a), último párrafo, ya que, de lo contrario, la falta del elemento formal (comunicación previa y justificación) y la superación del elemento temporal (salida al extranjero de más de 90 días al año)

---

<sup>17</sup> De conformidad con el artículo 56 de la LPAC que, respecto a las medidas provisionales que pueden adoptarse antes o iniciado el procedimiento administrativo, prevé: «el órgano administrativo competente para resolver, podrá adoptar, de oficio o a instancia de parte y de forma motivada, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello, de acuerdo con los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad».

<sup>18</sup> RAMÓN TRILLO, A., «Comentario al artículo 52 de la LGSS», en VV. AA., *Comentarios a la ley General de la Seguridad Social*, (SEMPERE NAVARRO, A. V. y BARRIOS BAUDOR, G. L., Dir.) Volumen I, (versión electrónica), Navarra, Aranzadi, 2017. Distingue dos tipos de suspensiones cautelares, una por incumplimiento deberes de carácter adjetivo o procedimental y otra por incumplimiento de deberes de carácter sustantivo. Al primer tipo de incumplimientos se refiere el artículo 52 de la LGSS, tales «como la incomparecencia a una citación, o la no aportación o presentación en los plazos establecidos de declaraciones preceptivas, documentos, antecedentes, justificantes o datos que no obren en la entidad gestora». Los segundos vienen determinados por el incumplimiento de requisitos que dan lugar al mantenimiento o conservación del derecho prestacional (cuando se supera el límite de rentas o no se cumplen las circunstancias familiares exigidas, por ejemplo) y se corresponderían con la suspensión cautelar prevista en el artículo 47.1.d) LISOS: «cuando la trasgresión de las obligaciones afecte al cumplimiento y conservación de los requisitos que dan derecho a la prestación podrá la entidad gestora suspender cautelarmente la misma hasta que la resolución administrativa sea definitiva».

conlleva la extinción de la prestación de conformidad con el artículo 15.1.d) de la LIMV. También cabría incluir aquí, relacionado con el requisito de residencia, los supuestos de incomparecencia a presencia de la entidad gestora cuando el beneficiario lo es de prestaciones económicas cuyo disfrute se encuentra condicionado a la residencia efectiva en territorio español, supuestos en los que, el artículo 52.2 de la LGSS (en relación con el art. 51.1 de la misma) prevé la suspensión cautelar.

— Por último, también procederá la suspensión cautelar en caso de no haber recibido la entidad gestora «en plazo» el informe que han de remitir los servicios sociales, a fin de acreditar los requisitos a los que se refieren los apartados 9 y 10 del artículo 19 (sobre la inexistencia de vínculos de parentesco entre las personas que conviven en un mismo domicilio y sobre el riesgo de exclusión de una de ellas, cuando se solicite la prestación al amparo del artículo 6 quáter de la LIMV). El artículo 19 bis prevé que estos informes de los servicios sociales han de remitirse con carácter anual. La Disposición transitoria octava de la LIMV dispone la colaboración en la gestión de la prestación de las Entidades del Tercer Sector de Acción Social debidamente registradas, que actuarán como mediadores sociales del ingreso mínimo vital, de forma excepcional, durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor de la norma emitiendo certificados acreditativos de dichas circunstancias. La suspensión procederá siempre que esa falta de comunicación en plazo no sea por causa imputable exclusivamente a los servicios sociales o mediadores sociales, sino a la falta de constatación de los requisitos para el mantenimiento del derecho.

e) Incumplimiento de las condiciones asociadas a la compatibilidad del ingreso mínimo vital con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia a que se refiere el artículo 8.4, de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente. El artículo 33.1.h) LIMV establece que, en caso de compatibilizar la prestación del ingreso mínimo vital con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia, el beneficiario debe cumplir las condiciones establecidas para el acceso y mantenimiento de dicha compatibilidad. Dichas condiciones están pendientes de desarrollo reglamentario, así como los casos en los que, la superación en un ejercicio de los límites de renta por motivo de dicha compatibilidad no lleve aparejada la pérdida del derecho para el ejercicio siguiente.

f) Cualquier otra causa que se determine reglamentariamente. La remisión reglamentaria que se realiza (que es frecuente a lo largo de toda la ley) resulta en este caso especialmente cuestionable por la falta de concreción del contenido de la habilitación, que supone una remisión en blanco al reglamento

en una materia limitativa del disfrute de la prestación (como implica la suspensión del derecho) y que goza de la presunción general de reserva de ley para los actos de los poderes públicos limitativos de derechos<sup>19</sup>. A ello cabe añadir que la suspensión participa de una cierta naturaleza punitiva (se acuerda para supuestos de incumplimientos o de indicios de incumplimiento) lo que haría dicha remisión también cuestionable desde el punto de vista de la reserva de ley en materia sancionadora (art. 25.1 de la CE)<sup>20</sup>.

## 2. Efectos de la suspensión

La suspensión conlleva la interrupción del pago de la prestación a partir del primer día del mes siguiente a aquel en el que concurran las causas de suspensión o a aquel en el que la entidad gestora tenga conocimiento de las mismas.

La suspensión puede dar lugar al reintegro de prestaciones indebidas («sin perjuicio del reintegro de prestaciones indebidas, indica el precepto»). Así ocurrirá en los casos de conocimiento por la entidad gestora de las causas de suspensión con posterioridad a su producción, en los procederá el cese en su abono, pero también el reintegro de las que ya se hubieran percibido indebidamente.

Respecto a la duración de la suspensión, se mantendrá mientras se mantengan en el tiempo sus causas. Si se prolonga en el tiempo durante un año, el derecho a la prestación quedará extinguido. En caso de desaparición de las causas de suspensión (si no se ha extinguido) procederá la reanudación de la prestación, de oficio o a instancia de parte, siempre que «se mantengan los requisitos que dieron lugar a su reconocimiento». Aunque no se mantengan los requisitos que dieron lugar a su reconocimiento, la prestación se reanudará igualmente si se cumplen los requisitos exigidos para su percepción, si bien con las modificaciones que procedan. En caso contrario, procederá la extinción del derecho. La prestación se reanudará a partir del primer día del mes siguiente a aquel en el que hubieran desaparecido las causas de la suspensión.

---

<sup>19</sup> Como resulta reiterado por la doctrina del Tribunal Constitucional, la reserva a ley no excluye la remisión al reglamento, pero sí las habilitaciones genéricas a este que hagan desaparecer la verdadera razón de ser de dicha reserva, de modo que suponga una «total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir». (por todas, STC 99/1987, de 11 de junio, rec. 763/84 y 83/1984, de 24 de julio, rec. 80/1983)

<sup>20</sup> GONZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S., *op. cit.*, pp. 233-234: «si la suspensión acaba teniendo una dimensión esencialmente punitiva, dicha remisión reglamentaria tan abierta pueda poner en duda el cumplimiento de los principios constitucionales asociados a la potestad sancionadora pública contenidos en el art. 25.1 CE».

No se prevé el efecto retroactivo de la reanudación de la suspensión y si bien ello resulta coherente con los supuestos de pérdida temporal de los requisitos o incumplimiento temporal de las obligaciones, no parece que lo sea en casos de suspensión cautelar por indicios de incumplimiento (si estos no resultan acreditados)<sup>21</sup>.

### III. EXTINCIÓN

#### 1. Causas de extinción

El artículo 15 regula las causas de extinción de la prestación, enumerando las siguientes:

a) «Fallecimiento de la persona titular. No obstante, cuando se trate de unidades de convivencia, cualquier otro miembro que cumpla los requisitos establecidos en el artículo 6, podrá presentar una nueva solicitud en el plazo de tres meses a contar desde el día siguiente a la fecha del fallecimiento para el reconocimiento, en su caso, de un nuevo derecho a la prestación en función de la nueva composición de la unidad de convivencia. Los efectos

---

<sup>21</sup> En estos casos la suspensión tiene carácter cautelar, por lo que solo debería suponer una precaución en tanto se compruebe por la entidad gestora si el beneficiario ha incurrido en el incumplimiento. El artículo 52.3 de la LGSS al regular la suspensión cautelar de las prestaciones por incumplimiento de las obligaciones de presentar declaraciones o informaciones o de comparecer a presencia de la entidad gestora, prevé el efecto retroactivo de la reanudación de la prestación por un máximo de 90 días naturales, cuando, cumplidas dichas obligaciones extemporáneamente, en el beneficiario concurrieran todos los requisitos para el mantenimiento del derecho (sin perjuicio de los supuestos en los que, el incumplimiento en sí mismo de los deberes de comunicación, conlleve la pérdida total o parcial de la prestación como sanción, según el artículo 47.1 de la LISOS). El artículo 34.2 de la LIMV considera estos incumplimientos de deberes formales, cuando de ellos no se deriven percepciones indebidas de prestaciones, como infracciones leves sancionadas con el mero apercibimiento del beneficiario, sin pérdida de prestaciones (art. 35.2 de la LIMV), por lo que resultaría una consecuencia excesivamente rigurosa en estos casos la falta de devolución de las prestaciones suspendidas. GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, M. J.: «El control de las prestaciones de garantía de subsistencia», en VVAA, *Las prestaciones de garantía de renta de subsistencia en el sistema español de Seguridad Social* (GONZÁLEZ ORTEGA, S., Dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 252-254, se refiere a la suspensión de las prestaciones sin devolución de mensualidades, considerando que hacen «prevalecer las obligaciones de los beneficiarios sobre la cobertura de las situaciones de necesidad aunque ello implique ausencia de protección». Por otro lado, en el ámbito del procedimiento sancionador, el artículo 36 de la LIMV remite a las normas de procedimiento establecidas para la imposición de sanciones a los solicitantes o beneficiarios de prestaciones del Sistema de Seguridad Social en el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, que prevé en el artículo 37 bis.5, respecto a la suspensión cautelar que «la reanudación de la prestación suspendida cautelarmente, incluso con atrasos, si no se impusiere sanción».

económicos del derecho que pueda corresponder a la unidad de convivencia en función de sus nuevas circunstancias se producirán a partir del día primero del mes siguiente a la fecha del fallecimiento, siempre que se solicite dentro del plazo señalado.»

El fallecimiento de la persona titular, cuando el beneficiario es individual claramente supone la extinción de la prestación, pero se ha optado por la misma solución también en el supuesto del fallecimiento del titular de una unidad de convivencia, en lugar de optar por la subrogación de otro miembro en la posición jurídica del titular, siempre que se sigan cumpliendo los requisitos para el mantenimiento de la prestación. El fallecimiento del titular de la prestación, como la de cualquier otro miembro de la unidad de convivencia puede afectar a los requisitos de acceso a la prestación, especialmente a los ingresos de la misma, pero puede llevar aparejada solo un cambio en su cuantía o incluso no llegar a afectarla, por lo que la opción por la subrogación habría sido más aconsejable. En lugar de ello, la solución dada ha sido la extinción por el fallecimiento, en cualquier caso, aun cuando este no afecte al mantenimiento del resto de requisitos, siendo necesaria la solicitud de una nueva prestación. Respecto al momento del nacimiento de la nueva prestación, si se solicita en el plazo de tres meses se reconoce con efecto retroactivo (desde el primer día del mes siguiente al fallecimiento del anterior titular), como si de una especie de «reactivación» de la anterior prestación se tratara. No se prevén los efectos de la solicitud transcurridos esos tres meses, pero hay que entender que seguirá la regla establecida en el artículo 11.1 de la LIMV, como cualquier otra nueva solicitud de la prestación, con efectos a partir del primer día del mes siguiente a la solicitud<sup>22</sup>. El fallecimiento de cualquier otro miembro de la unidad de convivencia no produce por sí solo la extinción, como en el caso del titular, sin perjuicio de que pueda proceder esta por la repercusión que ese fallecimiento tenga sobre el cumplimiento del resto de requisitos.

---

<sup>22</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. y TRILLO GARCÍA, A. R., *op. cit.*, p. 189. A los autores les parece más razonable aplicar el plazo de retroactividad de 3 meses del artículo 53.1 de la LGSS también para estas solicitudes extemporáneas, por ser norma común: «...una interpretación sistemática del precepto conduce a ello, y así si en los tres meses siguiente al óbito determina los efectos económicos desde este suceso, parece razonable que el retraso produzca el mismo efecto retroactivo. Por otro lado, el artículo 53.1 LGSS es una norma de carácter común al sistema de Seguridad Social y por ende, aplicable en caso de que no exista norma expresa que determine otra cosa». A nuestro juicio, existiendo norma general de efectos de la solicitud, como es el artículo 11.1 de la propia LIMV, de la que el artículo 15.1.a) constituye excepción, no resulta necesario recurrir a la aplicación supletoria de la LGSS, aunque dicha interpretación paliaría, en cierta medida, los efectos de la extinción sin posibilidad de subrogación de otro titular. Esta interpretación podría generar otros interrogantes, como hasta qué momento se prolongan los efectos del fallecimiento del titular sobre una solicitud posterior.

b) «Pérdida definitiva de alguno de los requisitos exigidos para el mantenimiento de la prestación». Se corresponde esta causa de extinción con la primera de las causas de suspensión de la prestación: pérdida temporal de los requisitos. Correlativamente a lo expuesto allí, cuando la pérdida de alguno de dichos requisitos sea «definitiva», procederá la extinción, por lo que nos remitimos al análisis realizado del artículo 14.1.a). En algunos de los requisitos, como la residencia efectiva en España, la pérdida del mismo es clara concurriendo determinadas condiciones de forma acumulada (salida de más de 90 días, falta de comunicación previa y falta de justificación posterior), constituyendo además causa de extinción independiente en la letra d); sin embargo, en otros requisitos, si se produce su pérdida, para distinguir entre el carácter temporal o definitivo de la misma, habrá que recurrir al criterio de permanencia en el tiempo durante un año del artículo 14.2 de la LIMV (lo que requerirá que se haya acordado la previa suspensión y se haya prolongado un año). Respecto al requisito de vulnerabilidad económica, la concurrencia del mismo se comprueba al menos, cada año, al proceder a la actualización anual de su cuantía con efectos del 1 de enero, sin perjuicio de todo lo manifestado respecto a su posible suspensión durante el año en curso.

c) «Resolución recaída en un procedimiento sancionador, que así lo determine». La extinción de la prestación, junto a la imposibilidad de obtener la prestación por dos años, está prevista para sanciones graves y muy graves en el artículo 35.5 de la LIMV y puede ser acordada por el INSS cuando concurren en dichas infracciones conductas de falseamiento y ocultación fraudulenta, «además de la correspondiente sanción y obligación de reintegro de las cantidades indebidamente percibidas, y sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles y administrativas a que hubiere lugar».

d) «Salida del territorio nacional sin comunicación ni justificación a la entidad gestora durante un periodo, continuado o no, superior a noventa días naturales al año». Se exigen todos los requisitos, como se ha indicado: falta de comunicación previa, falta de justificación y salida superior a 90 días al año. Aunque en este precepto no se indica, los únicos motivos que justifican la prolongación de la residencia fuera de España por más de 90 días son de enfermedad, de conformidad con el artículo 7. Durante la tramitación del procedimiento para la extinción se acordará, «en todo caso», la suspensión cautelar, como se ha visto. La conducta, además de suponer la extinción de la prestación, es constitutiva de infracción muy grave y de conformidad con el artículo 35.4 de la LIMV conlleva la prohibición de solicitar una nueva prestación durante un período de seis meses, a contar desde la fecha de la resolución que recaiga en el procedimiento sancionador.

e) «Renuncia del derecho». Esta causa supone una excepción al principio de irrenunciabilidad de los derechos de Seguridad Social establecido en el artículo 3 LGSS. La renuncia de derechos supone tanto la exclusión voluntaria de la ley aplicable como la renuncia al derecho reconocido. Cabe reproducir aquí las consideraciones realizadas respecto al fallecimiento del titular, cuando la renuncia del derecho es realizada por el titular de una unidad de convivencia, pues igualmente podría haberse permitido la subrogación con la designación de un titular alternativo.

f) «Suspensión de un año en los términos del artículo 14.2». La suspensión prolongada durante un año determina la extinción. Se trata de un período largo y poco probable que se dé en la práctica, pero que sirve para evitar la prolongación *sine die* de la suspensión basada en pérdidas o incumplimientos temporales.

g) «Incumplimiento reiterado de las condiciones asociadas a la compatibilidad del ingreso mínimo vital con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia a que se refiere el artículo 8.4, de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente».

Este incumplimiento está previsto como causa de suspensión, pero cuando sea reiterado, será causa de extinción. El artículo 8.4 de la LIMV trata de incentivar la participación en el mercado laboral mediante la compatibilidad de la prestación y las rentas del trabajo y la actividad económica, así como permitiendo, con una postura claramente flexible, la superación del límite de ingresos sin que ello suponga pérdida del derecho, cuando concurren determinadas condiciones. Dichas condiciones están pendientes de desarrollo reglamentario.

h) «Cualquier otra causa que se determine reglamentariamente». Como ya se indicó respecto a la suspensión y a ello nos remitimos, esta remisión al reglamento resulta excesiva, por lo que con mayor motivo lo será cuando se trata de causas de extinción o pérdida definitiva del derecho.

## 2. Efectos de la extinción

La extinción del derecho a la prestación producirá efectos desde el primer día del mes siguiente a la fecha en que concurren las causas extintivas. Se sigue la regla común a los artículos 11.1, 13.2 y 14, apartados 2 y 4, de la LIMV de establecer los efectos desde el primer día del mes siguiente a la producción de la causa.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CORTÉS, J. C.: «La condición de residencia como causa de suspensión o extinción de la protección por desempleo: la influencia de la doctrina judicial en el legislador. Comentario a las Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de junio de 2013, 17 de septiembre de 2013 y 23 de octubre de 2013». *Temas Laborales*, núm. 124, 2014. Recuperado de: 33\_1470\_3.pdf (juntadeandalucia.es)
- GÓMEZ GORDILLO, R.: «El Ingreso Mínimo Vital: la pensión que aspira a ser subsidio. Análisis del RDL 20/2020, de 29 de mayo y de sus modificaciones». *Revista de Derecho Social*, n.º 91, 2020, pp. 37-67.
- GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, M. J.: «El control de las prestaciones de garantía de subsistencia», en VVAA: *Las prestaciones de garantía de renta de subsistencia en el sistema español de Seguridad Social* (GONZÁLEZ ORTEGA, S., Dir.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 223-274.
- GÓNZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S.: *El ingreso mínimo vital. (Comentarios al Real Decreto-Ley 20/2020 de 29 de mayo)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020.
- MEGINO FERNÁNDEZ, D.: *Comentarios a la Ley General de la Seguridad Social. Prestaciones no contributivas*. SEMPERE NAVARRO, A. V. y BARRIOS BAUDOR, G. L. (Dir.), Volumen VII. Cizur Menor, Aranzadi, 2018.
- MONEREO PÉREZ, J. L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. y TRILLO GARCÍA, A. R.: *El ingreso mínimo vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*, Murcia, Laborum, 2020.
- PÉREZ DEL PRADO, D.: «Doctrina-comentario al artículo 271 de la LGSS», en *Comentarios a la Ley General de la Seguridad Social*, GARCIA-PERROTE ESCARTÍN, I, MERCADER URGUINA, J. R. y TRILLO GARCIA, A., (Dir.), Valladolid, Lex Nova, 2016.
- RAMÓN TRILLO, A.: «Comentario al artículo 52 de la LGSS», en VV. AA., *Comentarios a la ley General de la Seguridad Social* (SEMPERE NAVARRO, A. V. y BARRIOS BAUDOR, G. L., Dirs.), vol. I (versión electrónica), Cizur Menor, Aranzadi, 2017.
- SALA FRANCO, T. y MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, A.: *El ingreso mínimo vital. El sistema español de rentas mínimas*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2020.
- VVAA, *Ley General de la Seguridad Social. Jurisprudencia social sistematizada*, BARJA DE QUIROGA, J., (Dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.

## CAPÍTULO XI

### **RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (VII): ASPECTOS PROCEDIMENTALES Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**

ANTONIO FOLGOSO OLMO  
Abogado y doctor en Derecho

SUMARIO: I. Régimen jurídico.–II. Competencia para el reconocimiento y control del IMV.–III. Solicitud y tramitación del procedimiento. 1. Reconocimiento a instancia de parte. 2. Formas de intervención. 3. Presentación de la solicitud. 4. Documentación adjunta. 5. Trámite previo de admisión. 6. Instrucción del expediente. 7. Potestad fiscalizadora del INSS.–IV. Protección de datos personales.–V. Bibliografía.

#### I. RÉGIMEN JURÍDICO

La regulación del procedimiento diseñado para el reconocimiento del derecho al IMV se establece en el artículo 21 RDL 20/2020. Este precepto parte de las normas generales recogidas en el artículo 129 LGSS que, a su vez, indica que la tramitación de las prestaciones y demás actos en materia de Seguridad Social que no tengan carácter recaudatorio o sancionador se ajustará a lo dispuesto en la Ley 30/1992, con las particularidades previstas en dicho capítulo (hace referencia al capítulo VIII, rubricado «Procedimientos y notificaciones en materia de Seguridad Social»), así como en otras disposiciones de aplicación. Esta referencia debe entenderse hecha a la posterior LPAC, en tan-

to que es el texto legal que ordena el procedimiento administrativo común en la actualidad.

En conclusión, la normativa reguladora del procedimiento se extrae de tres textos normativos distintos, que deben aplicarse de manera subsidiaria. De este modo, deberá atenderse a las previsiones de la LPAC, salvo que el artículo 129 LGSS establezca alguna particularidad, en cuyo caso debe prevalecer; y este último precepto, a su vez, cede ante la regulación contenida en el RDL 20/2020.

## II. COMPETENCIA PARA EL RECONOCIMIENTO Y CONTROL DEL IMV

El artículo 22.1 RDL 20/2020 atribuye al INSS con carácter general la competencia exclusiva para el reconocimiento inicial de la prestación.

No obstante lo anterior, la disposición adicional quinta del citado RDL prevé que las comunidades autónomas con régimen foral (País Vasco y Navarra) asumirán dicha competencia en su respectivo ámbito territorial, tanto en lo relativo a funciones como a servicios. La norma fundamenta tal atribución competencial en la especificidad que supone la existencia de haciendas forales. Asimismo, se señala que dicha asunción de competencias tendría lugar, en los términos que se acuerden, antes del 31 de octubre de 2020. Sin embargo, ya la regulación inicial apuntó la posibilidad de que esa asunción de funciones y servicios pudiera tardar en producirse, por lo que se acordó la posibilidad de realizar una encomienda de gestión entre el Estado y la comunidad autónoma interesada para realizar las actuaciones correspondientes en los aludidos ámbitos territoriales.

Esta ha tenido lugar en el caso del País Vasco, respecto del que se suscribió el 1 de septiembre de 2020 un convenio entre el INSS y Lanbide – Servicio Vasco de Empleo para la gestión administrativa de la prestación de IMV en el País Vasco. El aludido convenio fue publicado por resolución de 8 de septiembre de 2020, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (*BOE* de 17 de septiembre de 2020). Debe destacarse que dicho convenio reservaba al INSS la potestad de dictar las resoluciones de reconocimiento del IMV (cláusula cuarta). Además, se acordaba que la vigencia del mismo se extendería hasta el 31 de octubre de 2020, pudiendo ser prorrogado en tanto no se aprobase la transferencia de funciones y servicios previstos para esa comunidad autónoma (cláusula decimoquinta).

El siguiente 29 de octubre de 2020 se acordó una adenda de prórroga del convenio, publicada por resolución de 4 de noviembre de 2020 de la referida Secretaría General Técnica (BOE de 12 de noviembre de 2020). Tal prórroga se acordó hasta que se produjese la citada transferencia de manera definitiva, si bien con un límite de plazo de cuatro años.

Con independencia de las comunidades forales, ya desde la fase germinal de esta prestación se apostó por la necesidad de lo que el apartado tercero de la exposición de motivos del RDL 20/2020 denominó un «modelo de gobernanza compartida». Este consistía en la necesidad de que participasen en su tramitación el resto de las administraciones autonómicas y locales, lo que se aspiraba a que se produjese «de forma articulada y coordinada», con el propósito de «maximizar la capilaridad institucional para llegar por diferentes canales a todos los posibles solicitantes, con el objeto de minimizar los problemas de acceso a la política pública»<sup>1</sup>.

Evidentemente, la existencia de una actuación coordinada de los distintos niveles (estatal, autonómico y local) perseguiría la evitación de posibles vacíos, infraprotección o, incluso, abusos<sup>2</sup>.

La traducción concreta de lo anterior suponía la posibilidad de que se pudiesen celebrar convenios con las comunidades autónomas que contemplasen fórmulas de gestión del IMV (disposición adicional cuarta del RDL 20/2020)<sup>3</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, ya en el apartado quinto de la exposición de motivos del RDL 20/2020 se señala que «con el objeto de facilitar la presentación de la solicitud se habilitarán diferentes canales a disposición de los ciudadanos», además de hacer referencia a la posibilidad de «suscribir convenios

<sup>1</sup> Dicho modelo de «gobernanza compartida» se configura como el establecimiento de «una clara articulación interterritorial en la gestión del ingreso mínimo, con una lógica que responde perfectamente a los ajustes vertidos por la jurisprudencia constitucional en relación con la distribución competencial Estado – Comunidades Autónomas, incluyendo asimismo, la posible intervención de los entes locales en dicha gestión, especialmente en el ámbito de la compatibilización del IMV con iniciativas y estrategias en el ámbito de incentiación del empleo»: RAMOS QUINTANA, M.: «El ingreso mínimo vital como instrumento para combatir la pobreza y la exclusión desde el sistema de la Seguridad Social», *Revista Hacienda Canaria*, núm. 53 (2020), p. 309.

<sup>2</sup> Con este objeto, se ha destacado la importancia que puede ostentar la llamada tarjeta social digital, que contendrá la información actualizada de todas las prestaciones sociales que viene percibiendo una misma persona. En este sentido se pronuncia GALA DURÁN, C.: «Los desafíos del nuevo ingreso mínimo vital», *IUSLabor*, núm. 2 (2020), p. 4. Al respecto, véase también, de la misma autora: «El nuevo ingreso mínimo vital estatal: régimen jurídico y retos pendientes», *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, núm. 1 (2020), pp. 134-5, donde califica esta tarjeta como «un instrumento muy útil para coordinar la ayuda que se presta a una persona o a una unidad de convivencia por parte de las distintas administraciones (estatal, autonómica y local), ganándose así en eficiencia en la gestión y evitando tanto vacíos de protección como solapamientos».

<sup>3</sup> En lo que se ha denominado como «gestión centralizada-concertada» por DÍAZ MORDILLO, M. A.: «El Ingreso Mínimo Vital como reto social: una visión práctica», *e-Revista Internacional de la Protección Social*, vol. 2, núm. 2 (2020), p. 43.

con las comunidades autónomas y entidades locales para la presentación de las solicitudes e iniciación y tramitación del expediente, por su proximidad y conocimiento de la realidad social de su territorio». En consecuencia, se prevé expresamente la posibilidad de que el INSS pueda suscribir con las comunidades autónomas o con las entidades locales un convenio administrativo<sup>4</sup>, a través del que se habilitará a estas entidades a iniciar el expediente (art. 22.2 RDL 20/2020). Además, en el ámbito del convenio suscrito, podrá acordarse también que dicha administración se encargue no solo de la iniciación del procedimiento, sino también de la posterior tramitación y gestión (si bien, como se ha señalado, la competencia para resolver el expediente se constituye como indelegable). La suscripción de tales convenios no requerirá la existencia de los informes previos aludidos en el artículo 7.4 LBRL<sup>5</sup>.

### III. SOLICITUD Y TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Pese a que la regulación del IMV es muy reciente, algunos de sus aspectos se han visto continuamente revisados o modificados. Entre otros, debe destacarse la referencia a la tramitación administrativa. Esto se ha debido a dos factores fundamentales, a los que a continuación se hace referencia.

---

<sup>4</sup> Los convenios a los que hace referencia la norma son los denominados convenios interadministrativos, que se encuentran regulados en el artículo 47.2.a LSP. A través de los citados convenios se permite que las comunidades autónomas o entidades locales asuman la tramitación de la prestación, empleando para ello sus propios medios, servicios y recursos. También merece ser destacado que, en atención al artículo 48.3 LSP, la suscripción de tales convenios tiene que aspirar a conseguir la mejora de la eficiencia de la gestión pública, contribuir a la realización de actividades de utilidad pública y facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos. A tal fin, las entidades locales tienen a su disposición una herramienta absolutamente idónea para la realización de dicha tarea, como son los servicios sociales comunitarios, habiendo sido calificados como «pieza clave del sistema» por MONEREO PÉREZ, J. L.: «La renta mínima garantizada como medida estructural del sistema de Seguridad Social en la “sociedad del riesgo”», *Lex Social: Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, vol. 10, núm. 2 (2020), p. 475. La importancia de los servicios sociales es también puesta de manifiesto en cuanto a la «información y eventual gestión del IMV» por RAMOS QUINTANA, M.: «El ingreso mínimo vital como instrumento para combatir la pobreza...» (cit.), p. 317.

<sup>5</sup> El citado precepto supedita la posibilidad de que las entidades locales ejerzan competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando ello no ponga en riesgo la sostenibilidad financiera y la estabilidad presupuestaria. Además, se exige que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio con otra administración pública. Para evitar esto se establece, como medida de garantía, la necesidad de que exista un informe previo que señale la inexistencia de duplicidades y que no se comprometa la sostenibilidad financiera. Dicho apartado fue introducido por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, tras la modificación del artículo 135 CE, cuyo nuevo apartado primero consagraba el principio de estabilidad presupuestaria de las administraciones públicas.

En primer lugar, la premura de su aprobación, conectada con la pandemia derivada de la COVID-19. El reconocimiento de esta prestación se produjo tan solo dos meses después de la declaración inicial del estado de alarma, con el objetivo de dar respuesta y cobertura a las situaciones de desprotección que se habían apreciado a lo largo de ese tiempo<sup>6</sup>. De hecho, ya en el apartado segundo de la exposición de motivos del RDL 20/2020 se reconocía que «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». No fueron pocos los mecanismos establecidos, la mayoría por RDL y conectados con la ampliación del ámbito protector de las prestaciones por desempleo, para evitar situaciones de vulnerabilidad. Pese a ello, existían numerosas situaciones que quedaban al margen de tales mecanismos, siendo ello el fundamento del surgimiento, claramente apresurado, del IMV.

En segundo lugar, la constatación de que su reconocimiento no estaba consiguiendo el objetivo perseguido, ante el escaso número de prestaciones que estaban siendo reconocidas. En estos términos, ya en el apartado quinto de la exposición de motivos del RDL 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, se evidenciaba la necesidad de reformar con urgencia alguno de los preceptos «con la finalidad de dar cobertura al mayor número de personas en el menor tiempo posible», y ello para «reforzar la agilidad del procedimiento a través del cual se reconoce esta prestación, reforzar la seguridad jurídica y corregir las disfuncionalidades detectadas en los meses de vigencia». Ello ha llevado a un continuo análisis de la normativa reguladora, lo que ha permitido revisar constantemente alguno de sus aspectos fundamentales, como es el que ahora nos ocupa. Esto es congruente, además, con los propios principios generales que deben regir la actuación administrativa, a los que se hace referencia, entre otros, en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Este precepto incluye la obligación de las administraciones públicas de respetar, tanto en su actuación como en sus relaciones (con otras administraciones, pero también con los interesados), principios como el de servicio efectivo a los ciudadanos; simplicidad, claridad y proximidad; racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos, etc.

---

<sup>6</sup> Sin embargo, lo cierto es que su desarrollo era anterior, existiendo ya referencias a la propuesta en 2019. En este sentido, véase DALLI, M.: «El ingreso mínimo vital y el derecho a la asistencia social de la Carta Social Europea», *Lex Social: Revista jurídica de los Derechos Sociales*, vol. 11, núm. 1 (2021), p. 217.

Precisamente por lo expuesto, a continuación se hace referencia a la regulación de este aspecto del IMV, para lo que resulta imprescindible aludir a los distintos cambios normativos que han ido sucediéndose.

## 1. Reconocimiento a instancia de parte

El artículo 23 RDL 20/2020 indica que el acceso a la prestación se realizará previa solicitud de la persona interesada. En consecuencia, esta será reconocida exclusivamente a instancia de parte, sin contemplarse la posibilidad de que sea reconocida de oficio.

Existe, sin embargo, un supuesto en el que quiebra la norma general: la disposición transitoria primera del RDL 20/2020, rubricada «prestaciones económicas transitorias de ingreso mínimo vital hasta el 31 de diciembre de 2021», relativa a los beneficiarios de la prestación económica por hijo o menor a cargo y de las distintas rentas de inserción o básicas reconocidas por las comunidades autónomas

Esta disposición establece que el INSS realizará de oficio los trámites del reconocimiento de la prestación del IMV a los que fuesen beneficiarios de la asignación económica por hijo o menor a cargo, siempre que el importe de la prestación reconocida no sea inferior a la que viniera percibiendo. En estos casos, y previas las comprobaciones correspondientes (por parte de la entidad gestora, que solicitará la información pertinente a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, que se cederá sin consentimiento de los beneficiarios), se examinará que en los interesados concurren los requisitos previstos. Cuando así proceda, el INSS notificará de oficio a los beneficiarios la resolución en la que se reconoce el nuevo derecho, otorgándoles el derecho de opción entre el percibo de la nueva prestación transitoria correspondiente o la asignación económica por hijo o menor a cargo que vinieran percibiendo. Dicha opción se ejercerá en el plazo de treinta días naturales, procediéndose en su caso a la correspondiente regularización económica. En caso de no formular la aludida opción, se considerará que se ha elegido la prestación transitoria prevista en esta disposición.

Igualmente, se estipula en la misma disposición transitoria que el INSS podrá, hasta el 31 de diciembre de 2020, reconocer la prestación de IMV a aquellas personas beneficiarias de alguna de las distintas rentas de inserción o básicas establecidas por las comunidades autónomas. En estos casos, en que sí será imprescindible la conformidad para la cesión de datos, las referidas comunidades remitirán a la entidad gestora la información correspondiente. Dentro

de esta se incluirá un certificado acreditativo de la constitución de la unidad de convivencia y del cumplimiento de requisitos para el acceso a la prestación, con la excepción del de vulnerabilidad económica, que será analizado directamente por el INSS.

## 2. Formas de intervención

La solicitud, así como toda la tramitación relativa al reconocimiento de la prestación, puede llevarse a cabo personalmente, pero también a través de representante. En este caso, el artículo 129.2 LGSS prevé que dicha representación deberá acreditarse a través de cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna (dentro de los que se incluye, entre otros, el apoderamiento notarial, etc.).

Dentro de tales medios, el párrafo segundo del artículo 5.4 LPAC regula la posibilidad de otorgar apoderamiento *apud acta*. Este podrá efectuarse a través de comparecencia personal, pero también mediante lo que se ha denominado «comparecencia electrónica», acudiendo para ello a la sede electrónica de la Administración o al registro electrónico de apoderamientos.

## 3. Presentación de la solicitud

El trámite para instar el reconocimiento del IMV se regula en el artículo 24 RDL 20/2020, cuyo apartado primero apunta la necesidad de que sea realizada en un modelo normalizado establecido al efecto, al que deberá adjuntarse la totalidad de documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos para acceder a la prestación. Además, debe destacarse que, como consta en el propio modelo de la solicitud, esta deberá ir firmada por todos aquellos mayores de edad y no incapacitados legalmente que integren la unidad de convivencia<sup>7</sup>. En todo caso, no resultará imprescindible que tal solicitud se articule a través del aludido modelo, hasta el punto de que en la propia Sede Electrónica de la Seguridad Social se ha incluido un cuestionario por pasos al efecto.

En cuanto a la forma de presentación, se establece que «preferentemente» se hará a través de la sede electrónica de la Seguridad Social o a través de los

---

<sup>7</sup> ESCRIBÁ PÉREZ, A. N.: «La nueva prestación no contributiva: el ingreso mínimo vital», *IUSLabor*, núm. 1 (2021), p. 113.

demás canales de comunicación telemática que el INSS habilite al efecto<sup>8</sup>. La propia redacción de la norma demuestra que, aunque sea aconsejable acudir a dichos mecanismos (sin duda, por ser los que garantizarán una mayor celeridad en su tramitación), no son los únicos medios admitidos. De este modo, podrán presentarse las solicitudes a través del resto de registros contenidos en el artículo 16.4 LPAC, que regula la llamada ventanilla administrativa única, permitiendo acudir a cualquiera de los registros del Estado, comunidades autónomas, etc., ya sea de forma telemática o presencial (art. 16.5 LPAC). También, podrá hacerse a través de las oficinas de Correos<sup>9</sup>. Debe destacarse que el artículo 16.8 LPAC apunta que no en todo caso se considerará válidamente realizada la presentación de documentos ante otras administraciones; al respecto, se prevé la posibilidad de que se establezca un régimen específico que excluya el general. No obstante, de la propia lectura del artículo 24 RDL 20/2020 se desprende que no es el caso de las solicitudes de reconocimiento del IMV, al limitarse la regulación a establecer un sistema preferente, pero no excluyente del general. Esto resulta coherente con la asunción de los importantes efectos que aún hoy día sigue causando la existencia de la innegable brecha digital<sup>10</sup>.

Por último, el artículo 24.1 RDL 20/2020 apunta que el sistema de presentación al que se ha hecho referencia no excluye otros mecanismos fruto de los convenios que puedan suscribirse al efecto. Este inciso permite entender que se apuesta por la posibilidad de que sean otras administraciones quienes asuman la labor de iniciar la tramitación del expediente, en cuyo caso se regulará la conveniencia de que la solicitud se formule a través del registro de las mismas.

En definitiva, la propia finalidad de la prestación que trata de garantizarse, destinada a atender las situaciones de urgencia vital, debe coherentemente conectarse con el establecimiento de un procedimiento flexible y sencillo, de forma que un mecanismo que resulte inaccesible conseguirá el objetivo contrario al pretendido<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Se hace referencia a un mecanismo instaurado por la disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario. Esta norma instaura para las entidades gestoras un sistema propio que puede ser empleado sin identificación previa (sin perjuicio de las posteriores comprobaciones), requiriendo tan solo una declaración de voluntad, y cuyo origen se conecta a las dificultades de comunicación con las administraciones surgidas durante el estado de alarma declarando tras el inicio de la pandemia. Al respecto, véase DÍAZ MORDILLO, M. A.: «El Ingreso Mínimo Vital como reto social...» (cit.), p. 45.

<sup>9</sup> Esta opción se encuentra desarrollada en el artículo 31 del RD 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales.

<sup>10</sup> DALLI, M.: «El ingreso mínimo vital y el derecho a la asistencia social...» (cit.), p. 220.

<sup>11</sup> Acertadamente, se ha sostenido que resulta «indispensable evitar que los procedimientos burocráticos de reconocimiento del derecho al IMV acaben siendo intimidatorios y estigmatizadores que desincentiven la incorporación efectiva al programa de ayuda social proactiva»: MONEREO PÉREZ, J. L.: «La renta mínima garantizada como medida estructural...» (cit.), p. 479.

#### 4. Documentación adjunta

La solicitud que se formule destinada al reconocimiento del IMV deberá acompañar la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos de acceso a la prestación. La excepción a lo anterior se encuentra en la documentación que ya obre en poder de la Administración, respecto de la que no existirá la obligación de ser aportada al procedimiento. Con ello, se trata de simplificar el reconocimiento de la citada prestación, evitando que la recopilación de los numerosos documentos que son necesarios para apreciar si existe derecho al IMV deba realizarse por parte del interesado.

En cuanto al resto, resulta conveniente su aportación junto a la solicitud, si bien el artículo 24.2 RDL 20/2020 dispone la posibilidad de acompañar una declaración responsable por la cual se obliga a presentarla durante la tramitación del procedimiento. De esta manera, se pretende que el procedimiento se ponga en marcha, no debiendo quedar paralizada su iniciación hasta que el interesado consiga todos y cada uno de los documentos establecidos para ello.

Existe una particularidad en cuanto a la documentación que debe acompañar a la petición inicial, relativa a la acreditación de la situación económica. El artículo 24.3 RDL 20/2020 estipula que el valor del patrimonio, las rentas e ingresos computables y los gastos de alquiler se acreditarán mediante la presentación de una declaración responsable suscrita tanto por el reclamante como por el resto de los miembros de la unidad de convivencia (en caso de existir), que figurará en el modelo normalizado de solicitud. Todos estos datos serán posteriormente comprobados de oficio con la información tributaria<sup>12</sup>.

#### 5. Trámite previo de admisión

La disposición final undécima, apartado tres, del RDL 28/2020, de 22 de septiembre, introdujo un apartado primero, a través del que se establecía un trámite anterior a la admisión a trámite de la solicitud. Dicho trámite tenía el propósito de realizar un análisis apriorístico del cumplimiento de determinadas exigencias. En concreto, estas consistían en la comprobación de si los interesados, ya vivan solos, ya lo hagan dentro de una unidad de convivencia, cumplen el requisito de vulnerabilidad; es decir, si existe una auténtica carencia de rentas e ingresos.

---

<sup>12</sup> DÍAZ MORDILLO, M. A.: «El Ingreso Mínimo Vital como reto social...» (cit.), p. 44.

En este escenario caben dos posibilidades. En primer lugar, que se aprecie la concurrencia del aludido requisito de vulnerabilidad, en cuyo caso se acordará la admisión a trámite de la petición. Ello no impide, sin embargo, que durante la tramitación del procedimiento puedan realizarse nuevas comprobaciones que evidencien el incumplimiento del requisito, pudiendo en este caso desestimarse (que no inadmitirse) la solicitud. De esta manera, la apreciación inicial del cumplimiento de los requisitos no vincula en modo alguno a la administración, que puede posteriormente constatar la ausencia de los mismos.

También cabe la posibilidad de que desde el primer momento se aprecie que no concurre el requisito de vulnerabilidad, para lo que la norma establece el dictado de una resolución que acordará la inadmisión a trámite de la petición. Dicha resolución deberá dictarse en el plazo de 30 días, cabiendo contra la misma la interposición de reclamación previa en materia de prestaciones de Seguridad Social, para lo que el precepto remite al artículo 71 LRJS. No obstante, la referida reclamación limitará su objeto al conocimiento sobre la causa de inadmisión, no pudiendo entrar en el fondo de la cuestión, esto es, en lo relativo a la concurrencia del resto de requisitos necesarios para el acceso a la prestación.

Como se ha señalado, esta fase no existía en la redacción inicial, habiéndose incorporado tras la aprobación del RDL 28/2020. Sin duda alguna, su propósito inicial era agilizar la tramitación de los procedimientos y evitar la aglomeración que hiciese imposible la resolución en plazo de todos ellos.

El establecimiento de un paso previo, respecto de cuya denegación es necesario iniciar un procedimiento específico de impugnación (a través de reclamación administrativa y, en su caso, de un procedimiento judicial) parece poco acertado, precisamente en el ámbito del reconocimiento de prestaciones en las que se trate de atender a situaciones de urgencia. Puede darse así la situación de que la entidad gestora considere inadecuadamente que no se cumple el requisito de vulnerabilidad y acuerde inadmitir la solicitud. En este caso, el interesado se vería obligado a formular reclamación previa e, incluso, acudir al proceso judicial para, probablemente varios años después (no debe olvidarse que la modalidad procesal en materia de prestaciones de Seguridad Social, regulada en los artículos 140 y sucesivos de la LRJS, no gozan de ningún tipo de prioridad ni urgencia, con la excepción de los relativos a la impugnación de altas médicas), obtener una resolución estimatoria que acordaría la reposición del procedimiento al momento de la admisión inicial. Difícilmente podría el órgano judicial acordar el reconocimiento de la prestación cuando no ha existido una resolución administrativa denegatoria, ni tácita, ni expresamente. En consecuencia, la resolución judicial exclusivamente podría acordar la admisión a trámite de la aludida solicitud, pero no otorgar el derecho al IMV para el beneficiario.

La alternativa para el beneficiario consistiría en renunciar al proceso judicial, con todos los costes que este conlleva, para presentar una nueva petición, lo que implicaría renunciar a la fecha de efectos económicos de la primera, así como con el potencial riesgo de encontrar una resolución que se pronunciase en igual sentido. Probablemente, uno de los aspectos susceptibles de mejora de la regulación actual consistiría en la falta de una modalidad procesal específica o, cuanto menos, del reconocimiento de un procedimiento de urgencia para este tipo de reclamaciones.

Todo lo expuesto permite entender que la Administración no debería acudir a la posibilidad de declarar la inadmisión a trámite de la solicitud más que cuando se produjese un palmario incumplimiento del requisito de vulnerabilidad. Así, ante la menor duda, el respeto a los principios de buena administración exigiría la admisión a trámite de la petición, sin perjuicio de la posibilidad de dictar una resolución que deniegue el derecho a la prestación en caso de no apreciarse el cumplimiento de la totalidad de las exigencias legales.

## 6. Instrucción del expediente

Admitida a trámite la solicitud, al INSS le corresponde verificar durante la tramitación del expediente, la existencia de la documentación necesaria para el reconocimiento de la prestación, así como realizar las comprobaciones oportunas en cuanto al cumplimiento de los requisitos exigidos. Igualmente, también le corresponde la obligación de recabar el resto de documentación que no se haya aportado por obrar ya en poder de la Administración.

Esta redacción se vio modificada por el apartado tercero de la disposición final undécima del RDL 28/2020. En este precepto se mantuvo sustancialmente la redacción previa, si bien en cuanto a la alusión a las comprobaciones oportunas, no se apuntaba únicamente al cumplimiento de las exigencias previstas en el referido RDL (tal y como señalaba el precepto originariamente), sino, más genéricamente, se hacía referencia a «los requisitos determinantes del reconocimiento de la prestación». De esta manera ya se alumbraba lo que viene a ser una constante en materia de Seguridad Social: la necesidad de acudir a numerosos textos normativos para poder integrar la totalidad de requisitos establecidos para el acceso a un derecho, con la consiguiente inseguridad jurídica que ello provoca.

El plazo máximo de tramitación del expediente inicialmente estipulado era de tres meses, si bien tras el RDL 28/2020 se elevó a seis. Dicho plazo comenzaba a computar, no desde la presentación de la solicitud, sino desde su entrada

en el registro del INSS; de esta forma, se refuerza la consideración anteriormente expuesta por la que la solicitud podrá presentarse a través de otros mecanismos distintos de la sede electrónica del INSS. Además, dentro de ese plazo se incluirá la obligación de dictar la resolución que proceda, pero también de que se practique la notificación, de forma que si esta no se produjese (inicialmente, se exigía solo que se dictase) dentro del citado plazo, se entenderá desestimada.

Además, el artículo 3.10 RDL 3/2021 añadió un tercer párrafo al artículo 25.3, relativo a las notificaciones a las personas sin domicilio. En esos casos, se dispone que estas se puedan practicar en los servicios sociales municipales o en la sede de la entidad en que los interesados puedan figurar empadronados. Así, se trata de asegurar que el interesado tenga conocimiento efectivo de la resolución dictada, pudiendo practicarse la citada notificación de manera efectiva. Este precepto tiene sin duda alguna una especial virtualidad en el ámbito de las personas sin hogar, cuyas fórmulas mayoritarias de residencia consisten en albergues, residencias colectivas o pisos facilitados para ello por organizaciones no gubernamentales o demás entidades benéficas<sup>13</sup>.

Además, el artículo 25.4 RDL 20/2020 apunta la posibilidad de que el interesado, con posterioridad a la solicitud, no aporte la documentación a que se obligó en la declaración responsable prevista en el artículo 24.2 RDL 20/2020, y a la que se ha hecho referencia anteriormente. En estos casos, el INSS le requerirá a tal efecto, con carácter previo al dictado de la resolución definitiva. La norma estipula que dicha suspensión no podrá exceder de un máximo de tres meses, transcurrido el cual se producirá la suspensión del procedimiento si no se aportase la documentación requerida, necesaria para la constatación del cumplimiento de las exigencias previstas.

Por último, en los casos en que la Administración no resuelva la cuestión dentro de los plazos prefijados, debe recordarse que el silencio tiene efecto negativo (art. 129.3 LGSS).

## 7. Potestad fiscalizadora del INSS

El artículo 26 RDL 20/2020 regula la potestad del INSS de supervisar que los requisitos indicados por el interesado se cumplan de manera efectiva. Tales requisitos se deberán cumplir tanto por el solicitante, como por las demás personas que integran la unidad de convivencia.

---

<sup>13</sup> JIMENO JIMÉNEZ, F.: «El Ingreso Mínimo Vital en hogares unipersonales», *e-Revista Internacional de la Protección Social*, vol. 5, núm. 2 (2020), p. 8.

El precepto establece que dicha supervisión se refiere tanto a la identidad y residencia efectiva de todos ellos, como también a la composición de la unidad de convivencia, relaciones de parentesco, rentas, patrimonio, etc. Se trata, sin duda alguna de una enumeración no limitada, motivo por el que el propio precepto deja abierta, al señalar que se extenderá al «resto de condiciones necesarias para determinar el acceso al derecho a la prestación así como su cuantía».

Sin embargo, la supervisión no se limita exclusivamente al momento previo al reconocimiento, sino que se apunta expresamente la posibilidad de que las comprobaciones se extiendan a momentos posteriores, de forma que se asegure que se cumplen los requisitos y obligaciones que justifican el mantenimiento de su derecho y de su cuantía, o su modulación, llegado el caso.

En cuanto al ejercicio de esta función supervisora, el artículo 26.2 del RDL 20/2020 regula la posibilidad de que el INSS pueda requerir la colaboración de las personas titulares del derecho, pero también de las demás administraciones públicas, de los organismos o entidades públicas, y de las personas jurídico-privadas. También se estipula que tales comprobaciones se realizarán preferentemente acudiendo a medios telemáticos o informáticos.

Por último, se incluye una alusión concreta a los requisitos de ingresos y patrimonio, a cuyo efecto se prevé la posibilidad de recabar información de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, así como de las haciendas tributarias específicas en Navarra y el País Vasco. En el ámbito de estos requisitos económicos, se tomarán como referencia los datos que consten respecto del ejercicio anterior al de la actividad realizada de control o reconocimiento, salvo que conste otra más actualizada en tales administraciones.

#### IV. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

El artículo 20 RDL 20/2020 incluye una regulación relativa a las obligaciones en materia de protección de datos. Sin duda alguna, esta materia se encuentra directamente comprometida con las obligaciones en materia de protección de datos.

Este precepto cumple con las obligaciones previstas en el propio RGPD, donde se determina la necesidad de incluir expresamente los supuestos de cesión de datos de carácter personal.

En este sentido, se señala que, en el suministro de datos personales necesarios para el reconocimiento de la prestación, será de aplicación lo señalado en los apartados primero y segundo del artículo 71 LGSS. Dicho suministro no exigirá previo consentimiento del interesado, ni del resto de personas que for-

men parte de la unidad de convivencia, por encontrarse en el ámbito de uno de los supuestos excluidos por el Reglamento de Protección de Datos.

El citado artículo 71.1 LGSS establece los supuestos de suministro de información a la Administración de la Seguridad Social, entre los que incluye, en su apartado *a*), que los organismos competentes del Ministerio de Hacienda o de las comunidades autónomas o diputaciones forales facilitarán, dentro de cada ejercicio anual los datos relativos a los niveles de renta, patrimonio y demás ingresos o situaciones de los titulares de prestaciones en cuanto puedan afectar al reconocimiento o mantenimiento de los mismos. También se informará en lo relativo al cumplimiento de las obligaciones tributarias, así como los datos relativos a las inhabilitaciones para obtener este tipo de ayudas, entre otros aspectos.

Esas obligaciones de cesión de datos se extienden también a otras entidades o personas jurídicas, públicas o privadas, como es el caso de: los empresarios [art. 71.1.c) LGSS]; el Instituto Nacional de Estadística, que deberá remitir los datos de domicilio relativos al Padrón municipal, cuando puedan guardar relación con el nacimiento, modificación, conservación o extinción del derecho [art. 71.1.d) LGSS]; el Ministerio de Interior [apartado *e*)], las mutuas [apartado *f*)]; el IMSERSO [apartado *g*)]; las comunidades autónomas, respecto de los datos relativos a las fechas de reconocimiento y vencimiento de los títulos de familias numerosas o los miembros de la unidad familiar [apartado *h*)], etc.<sup>14</sup> Todos estos suministros de información no precisarán consentimiento previo (art. 71.2 LGSS).

En concreto, el apartado primero del artículo 6 RGPD declara los supuestos en que el tratamiento de datos es lícito, incluyéndose el aquí analizado en su apartado *e*), que hace referencia a aquellos supuestos en que el tratamiento sea necesario para el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del citado tratamiento.

Por su parte, el artículo 9 RGPD establece, en su apartado primero, la prohibición de tratamiento de datos personales especialmente sensibles. Sin embargo, el apartado 2 contiene determinadas excepciones, entre las que se encuentra la contenida en la letra *h*), relativa a los supuestos en que el tratamiento sea necesario para la gestión de los sistemas y servicios de asistencia social.

Precisamente por declararse que el tratamiento de datos sensibles o especialmente protegidos, el artículo 20.2 RDL 20/2020 incluye una exigencia de reserva a todas las personas y organismos que intervengan en cualquier actuación referen-

---

<sup>14</sup> De tales obligaciones de colaboración, puede deducirse la pretensión de avanzar hacia una visión integral de la Hacienda Pública, de forma que se integren tributos y prestaciones económicas. En este sentido se pronuncia GÓMEZ GORDILLO, R.: «¿Un nuevo marco de compatibilidad entre trabajo y protección social en España? El ingreso mínimo vital», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 9, núm. 1 (2021), p. 145.

te al reconocimiento o gestión del IMV. Dicha reserva se remite a los términos contenidos en el artículo 77 LGSS, que establece la prohibición de emplear tales datos, a los que otorga un carácter reservado, para fines distintos de los expresamente autorizados. Asimismo, se prohíbe su cesión, salvo que esta tenga como objeto alguno de los supuestos expresamente autorizados legalmente: persecución de delitos, colaboración con las administraciones tributarias a efectos del cumplimiento de las obligaciones fiscales, colaboración con otras administraciones públicas para la lucha contra el fraude para la obtención o percepción de ayudas, etc.

En refuerzo de la prohibición aludida, el apartado segundo del artículo 77 LGSS señala que el acceso a tales datos por parte del personal de la Seguridad Social para fines distintos de las funciones que le son propias se considerará siempre falta disciplinaria grave. Además, se limita la posibilidad de cesión de datos a los supuestos expresamente previstos, como la remisión al Ministerio Fiscal de relación circunstanciada de los hechos constitutivos de delito, a cuyo efecto se apunta que la infracción del citado deber de sigilo se considerará como falta disciplinaria muy grave.

Por lo expuesto, el apartado tercero del artículo 20 RDL 20/2020 impone la obligación a las administraciones públicas actuantes de adoptar las medidas oportunas para garantizar la confidencialidad de los datos suministrados en el curso del procedimiento.

A través del apartado primero de la disposición final quinta del RDL 25/2020, de 3 de julio, se introdujo un apartado cuarto al artículo 20 RDL 20/2020. A través de este se indica que las resoluciones de las prestaciones de IMV se comunicarán por el INSS, sin necesidad del consentimiento del titular de los datos personales, a las comunidades autónomas y entidades locales. Dicha cesión de información debe ser, en todo caso, la estrictamente necesaria para el reconocimiento y control de las prestaciones que sean competencia de dichas administraciones. Por este motivo se añade expresamente que dicha información no podrá ser empleada con ninguna otra finalidad, salvo que se preste previamente el consentimiento del interesado.

Además, las citadas resoluciones se comunicarán igualmente para la realización de aquellas actividades que deban realizar tales administraciones, en el marco de sus tareas de colaboración y cooperación vinculadas con la potestad de gestión y control de la prestación.

Se establece también que el INSS podrá comunicar la información que resulte necesaria sobre el IMV a las instituciones y organismos públicos que lo soliciten, para la realización de actuaciones derivadas de su aplicación, siempre que sean de su ámbito. Dicha comunicación se podrá realizar sin necesidad de recabar el consentimiento del interesado.

Por último, a través de la disposición adicional segunda del RDL 20/2020 se acuerda la inclusión del IMV en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas que se regula en el artículo 72 LGSS. En este se incluyen las prestaciones sociales públicas de carácter económico, destinadas a personas o familias, que se relacionan en su apartado segundo. Además, en su apartado cuarto se señala que las entidades y organismos responsables podrán consultar los datos incluidos en dicho registro, con el objeto de comprobar si se dan los requisitos para el reconocimiento y mantenimiento de las prestaciones que ellos gestionen, lo que se regulará reglamentariamente. De esta manera, se aspira a reforzar los mecanismos de fiscalización de las prestaciones públicas, con el objeto de evitar la duplicidad o incompatibilidad de las mismas, estableciéndose así medidas preventivas para evitar tener que acudir a siempre gravosos procedimientos de reintegro de prestaciones.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- DALLI, M.: «El ingreso mínimo vital y el derecho a la asistencia social de la Carta Social Europea», *Lex Social: Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, vol. 11, núm. 1 (2021), pp. 208-242.
- DÍAZ MORDILLO, M. A.: «El Ingreso Mínimo Vital como reto social: una visión práctica», *e-Revista Internacional de la Protección Social*, vol. 2, núm. 2 (2020), pp. 35-59.
- ESCRIBÁ PÉREZ, A. N.: «La nueva prestación no contributiva: el ingreso mínimo vital», *IUSLabor*, núm. 1 (2021), pp. 98-123.
- GALA DURÁN, C.: «El nuevo ingreso mínimo vital estatal: régimen jurídico y retos pendientes», *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, núm. 1 (2020), pp. 111-155.
- «Los desafíos del nuevo ingreso mínimo vital», *IUSLabor*, núm. 2 (2020).
- GÓMEZ GORDILLO, R.: «¿Un nuevo marco de compatibilidad entre trabajo y protección social en España? El ingreso mínimo vital», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 9, núm. 1 (2021), pp. 127-152.
- JIMENO JIMÉNEZ, F.: «El Ingreso Mínimo Vital en hogares unipersonales», *e-Revista Internacional de la Protección Social*, vol. 5, núm. 2 (2020), pp. 77-93.
- MONEREO PÉREZ, J. L.: «La renta mínima garantizada como medida estructural del sistema de Seguridad Social en la “sociedad del riesgo”», *Lex Social: Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, vol. 10, núm. 2 (2020), pp. 424-505.
- RAMOS QUINTANA, M.: «El ingreso mínimo vital como instrumento para combatir la pobreza y la exclusión desde el sistema de la Seguridad Social», *Revista Hacienda Canaria*, núm. 53 (2020), pp. 295-319.

## CAPÍTULO XII

# **RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (VIII): COOPERACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y COLABORACIÓN EMPRESARIAL**

JUAN ANTONIO BUENDÍA SÁNCHEZ

Profesor Asociado de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad de Murcia

SUMARIO. I. *Introducción.*—II. *Cooperación administrativa en el ejercicio de las funciones de supervisión (art. 27).*—III. *Cooperación para la inclusión social de las personas beneficiarias (art. 28).*—IV. *Mecanismos de colaboración con otras Administraciones (art. 29).* 1. *Convenios, acuerdos u otros instrumentos de colaboración.* 2. *Colaboración INSS-comunidades autónomas y certificados emitidos por las comunidades autónomas.*—V. *Comisión de seguimiento del ingreso mínimo vital (art. 30).*—VI. *Consejo consultivo del ingreso mínimo vital (art. 31).*—VII. *Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN

Es de destacar que el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital (RDL 20/2020) haya dedicado un capítulo entero, en concreto el Capítulo V, a la cooperación administrativa y empresarial. Esto no hace otra cosa que confirmar la relevancia de la cooperación entre Administraciones Públicas en esta norma, aunque en lo que respecta a la colaboración empresarial le otorga mucha menor importancia, a pesar de incluirla en la propia denominación del capítulo. El esquema de coopera-

ción propuesto en dicho capítulo, abarca tanto la regulación de la cooperación administrativa en el ejercicio de las funciones de supervisión, de la cooperación para la inclusión social de las personas beneficiarias y de los mecanismos de colaboración con otras administraciones; como la creación de dos nuevos organismos. Por un lado, la «Comisión de seguimiento», órgano específico de cooperación administrativa con funciones de impulso, evaluación y seguimiento tanto del ingreso mínimo vital (IMV), en cuanto instrumento de prevención de la pobreza y la exclusión social, como de las actuaciones administrativas y de sus formas de funcionamiento y cooperación respecto del logro de los objetivos que se persiguen con la implantación del IMV. Por otro, el «Consejo consultivo del ingreso mínimo vital», órgano de consulta y de participación de las entidades del Tercer Sector de Acción Social, así como de las organizaciones representativas de trabajadores y empresas, y que tiene esencialmente funciones de asesoramiento. No obstante, no podemos olvidar que la primera mención que hace el RDL 20/2020 a la «cooperación entre administraciones», la encontramos ya en su artículo 3.d), relativo a las características del IMV.

En palabras de Alonso Arana, «se contempla un modelo de gobernanza compartida, en la que de forma articulada y coordinada participan las comunidades autónomas y las entidades locales y la Seguridad Social, con un doble objetivo: ser más efectivo de cara al ciudadano e implicar a todas las instituciones en el compromiso común de lucha contra la pobreza y las desigualdades, engarzando el legítimo ejercicio del autogobierno en el ámbito de las políticas sociales de las comunidades autónomas con la provisión colectiva de una red de protección mínima y común de ingresos garantizada por la Seguridad Social».

Por tanto, apreciamos cómo se plantea la promoción de estrategias de inclusión de las personas beneficiarias del IMV en coordinación con todas las administraciones involucradas. Asimismo, como indica el propio Preámbulo del RDL 20/2020, «se prevé la firma de convenios con otros órganos de la Administración, con Comunidades Autónomas y Entidades Locales, pudiendo estos convenios regir la cooperación en el procedimiento administrativo, en el desarrollo de estrategias de inclusión o en cualquier otro ámbito de relevancia para los fines del ingreso mínimo vital»; y que se concretará en el propio artículo 29.1 del RDL 20/2020.

No obstante, al margen de la regulación que de la cooperación administrativa se hace en esta norma, podemos indicar que, desde una perspectiva puramente legal, ya el artículo 3.2 del texto original de la antigua Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), es-

tablecía que «Las Administraciones Públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos»<sup>1</sup>. Como indica Vilalta Reixach, «a pesar de la enorme importancia que tienen las relaciones entre los distintos niveles de Gobierno y Administración en nuestro modelo de organización territorial, la regulación de las relaciones interadministrativas previstas en la LRJPAC, ha sido calificada habitualmente de parca y fragmentaria. No solo porque se circunscribe únicamente a las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas, sino también porque se limita a prever algunos instrumentos o fórmulas generales de colaboración entre Administraciones, pero sin establecer realmente una regulación sustantiva de cada uno de ellos»<sup>2</sup>. No es hasta la aparición de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), cuando como expresamente se señala en su Preámbulo, uno de los objetivos de la misma es establecer un régimen completo de las relaciones interadministrativas. Por su parte, el artículo 3.1 de la LRJSP recoge que las Administraciones Públicas deberán respetar en su actuación y relaciones, entre otros, el principio de «cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas». De hecho, la LRJSP le dedica todo un Título (el Título III) a las relaciones interadministrativas, lo que demuestra que éstas han ido ganando importancia con el paso del tiempo para el legislador.

A todo ello debemos de añadir que, por un lado, el artículo 140.1 de la LRJSP, el cual integra en solitario el Capítulo I de dicho Título III, y que lleva por título los «principios generales de las relaciones interadministrativas», recoge estos tres principios que hemos enunciado entre algunos de los principios generales de las relaciones administrativas. Dicho artículo destaca porque además de enumerar, incorpora una definición legal de dichos principios. De hecho, expresa en su epígrafe *c*) el principio de colaboración, «entendido como el deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes»; en su epígrafe *d*) el principio de cooperación, «cuando dos o

<sup>1</sup> Artículo 3.2 que en la posterior redacción que al mismo daba el artículo 1.1 de Ley 4/1999, de 13 enero, de modificación de la LRJPAC, añadía al principio de cooperación, el principio de colaboración.

<sup>2</sup> Sobre la regulación de las relaciones interadministrativas en la LRJPAC podemos citar, entre muchos otros, MAURI MAJÓS J: «Administraciones Públicas, sus relaciones y los órganos administrativos», en TORNOS MAS J (coord.), *Administración Pública y procedimiento administrativo. Comentarios a la Ley 30/1992*, Bosch, Barcelona, 1994, pp. 79-108; ALBERTÍ ROVIRA E: «Relaciones entre las Administraciones Públicas», en LEGUINA VILLA J y SÁNCHEZ MORÓN M (dirs.): *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 41-70; o FERNÁNDEZ MONTALVO, R: *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, Marcial Pons/Diputación de Barcelona, Madrid, 2000, *in totum*.

más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común»; y en su epígrafe e) el principio de coordinación «en virtud del cual una Administración Pública y, singularmente, la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico».

Por otro lado, no podemos dejar de mencionar el artículo 141 de la LRJSP, que regula la colaboración en las relaciones interadministrativas, no ya como un principio, sino como un deber, el «deber de colaboración entre las Administraciones Públicas», deber que da nombre al Capítulo II. Asimismo, el artículo 142, establece que las obligaciones que se derivan de este deber de colaboración, deben de hacerse efectivas a través de una serie de técnicas de colaboración.

Señala Palomar Olmeda en relación a esta regulación, y especialmente en cuanto a lo mencionado en el artículo 3.1 de la LRJSP, que «se trata, por tanto, de establecer un principio común para articular las relaciones entre las Administraciones Públicas que está llamado a proyectarse sobre el conjunto de ellas y de los distintos ámbitos sectoriales en los que puede operar. La consagración de este principio en la norma que regula, con vocación general, el régimen jurídico de las Administraciones Públicas nos permite indicar que la cooperación no es solo una necesidad en un estado o en una organización compuesta sino, también, un principio relacional que deriva directamente de la Ley que delimita el régimen jurídico de las Administraciones Públicas en línea con la habilitación introducida por la jurisprudencia»<sup>3</sup>.

Por último, es relevante indicar que, a pesar de que el RDL 20/2020 es de muy reciente publicación, ha sufrido en apenas menos de un año, muy diversas modificaciones, algunas de las cuales afectan al presente capítulo, y que por tanto, analizaremos en los siguientes apartados.

Una vez introducido el marco legal de la cooperación administrativa, parece razonable centrarnos ahora en el ámbito específico de la misma en materia del IMV, que realmente no es sino una plasmación de dicho principio de cooperación.

---

<sup>3</sup> La STC 76/1983, de 5 de agosto (recs. 311/1982, 313/1982, 314/1982, 315/1982, 316/1982) sigue esta doctrina (ES: TC:1983:76).

## II. COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES DE SUPERVISIÓN (ART. 27)

Una vez que hemos podido comprobar que la cooperación entre las Administraciones Públicas es vital en la implementación y puesta en práctica de toda legislación, en lo que respecta a la ejecución de las funciones de supervisión necesarias para la garantía del IMV, entendemos que esta relevancia es máxima, teniendo en cuenta el gran número de administraciones implicadas.

El artículo 27 del RDL 20/2020 se remite al artículo 71 de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (LGSS), respecto a la cooperación por parte de todas las Administraciones Públicas en las funciones de supervisión necesarias para la garantía del IMV; artículo al que ya se remitía (en concreto a los apartados 1 y 2 del artículo 71 de la LGSS) el artículo 20 del RDL 20/2020 que regula el suministro de información a la Administración de la Seguridad Social por parte de toda una serie de organismos, de diferentes ministerios implicados en la gestión de las prestaciones de Seguridad Social, e incluso de los propios empresarios.

Antes de nada, debemos de tener en cuenta que dicho artículo 71 de la LGSS fue modificado por la disposición final cuarta, número dos, del propio RDL 20/2020 que introdujo modificaciones en las letras *a)*, *e)* y *f)*, y añadió las letras *g)* y *h)* en el apartado 1<sup>4</sup>. Pero no fue ésta la última modificación que

---

<sup>4</sup> Se modifican las letras *a)*, *e)*, *f)*, *g)* y *h)* del artículo 71.1 de la LGSS, con la siguiente redacción:

«a) *Por los organismos competentes dependientes del Ministerio de Hacienda o, en su caso, de las comunidades autónomas o de las diputaciones forales, se facilitarán, dentro de cada ejercicio anual, conforme al artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y normativa foral equivalente, a las entidades gestoras de la Seguridad Social responsables de la gestión de las prestaciones económicas y, a petición de las mismas, los datos relativos a los niveles de renta, patrimonio y demás ingresos de los titulares de prestaciones en cuanto determinen el derecho a las mismas, así como de los beneficiarios, cónyuges y otros miembros de las unidades familiares, siempre que deban tenerse en cuenta para el reconocimiento, mantenimiento o cuantía de dichas prestaciones a fin de verificar si aquellos cumplen en todo momento las condiciones necesarias para la percepción de las prestaciones y en la cuantía legalmente establecida.*

*e) El Ministerio del Interior facilitará a las entidades gestoras de la Seguridad Social por medios informáticos las fechas de vencimiento de las autorizaciones de residencia, sus altas, variaciones o bajas o los cambios de situación y sus efectos, así como los movimientos fronterizos de las personas que tengan derecho a una prestación para cuya percepción sea necesario el cumplimiento del requisito de residencia legal y efectiva en España.*

*Asimismo, facilitará a las entidades gestoras de la Seguridad Social por medios informáticos los datos incorporados en el Documento Nacional de Identidad o en el documento de identificación de extranjero o tarjeta equivalente de las personas cuyos datos tengan trascendencia en procedimientos seguidos ante dichas entidades gestoras.*

*f) Las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social facilitarán telemáticamente a las entidades gestoras responsables de la gestión de las prestaciones económicas de la Seguridad Social los datos que*

recibió este artículo, ya que recientemente fueron modificados tanto el título<sup>5</sup>, como los apartados 1 y 3, por la disposición final quinta, número dos, del RD-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo (RDL 2/2021).

Una vez realizadas estas profundas modificaciones, podemos decir que el actual artículo 71 de la LGSS, respecto al primero de sus apartados, reitera básicamente la obligación de cooperar por parte de múltiples implicados en la misma (los organismos competentes dependientes del Ministerio de Hacienda o, en su caso, de las comunidades autónomas o de las diputaciones forales; las entidades gestoras de Seguridad Social que gestionen ayudas o subvenciones públicas; el organismo que designe el Ministerio de Justicia; el encargado del Registro Central de Penados y el del Registro de Medidas Cautelares, Requiritorias y Sentencias no Firmes; los empresarios; el Instituto Nacional de Estadística; el Ministerio del Interior; las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social; el Instituto de Mayores y Servicios Sociales y los organismos competentes de las comunidades autónomas; las propias comunidades autónomas; la entidad gestora del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar; la Dirección General de la Marina Mercante; las mutualidades de previsión social alternativas al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos y los colegios profesionales; y la Administración de la Seguridad Social) con la intención común de que el funcionamiento del IMV sea lo más eficaz posible, y de que la implementación tanto de los objetivos como de las funciones que le asigna la norma, sean reales y efectivos.

En cuanto al segundo de los apartados del artículo 71 de la LGSS, el cual no ha sufrido modificación respecto al texto original, hace mención a que «los

---

*puedan afectar al nacimiento, modificación, conservación o extinción del derecho a las mismas que sean reconocidas por aquellas.*

g)  *El Instituto de Mayores y Servicios Sociales y los organismos competentes de las comunidades autónomas facilitarán a las entidades gestoras de la Seguridad Social los datos de grado y nivel de dependencia y los datos incluidos en los certificados de discapacidad, que puedan guardar relación con el nacimiento, modificación, conservación o extinción del derecho a las prestaciones en cualquier procedimiento, así como con la actualización de la información obrante en las bases de datos del sistema de Seguridad Social.*

h)  *Las comunidades autónomas facilitarán a las entidades gestoras de la Seguridad Social por medios informáticos los datos relativos a las fechas de reconocimiento y vencimiento de los títulos de familias numerosas, así como los datos relativos a los miembros de la unidad familiar incluidos en los mismos, que puedan guardar relación con el nacimiento, modificación, conservación o extinción del derecho a las prestaciones en cualquier procedimiento, así como con la actualización de la información obrante en las bases de datos del sistema.»*

<sup>5</sup> El título del artículo 71 de la LGSS pasa de denominarse «Suministro de información a las entidades gestoras de las prestaciones económicas de la Seguridad Social» a «Suministro de información a la Administración de la Seguridad Social.»

datos relativos a los solicitantes de prestaciones económicas del Sistema de Seguridad Social que obren en poder de las entidades gestoras y que hayan sido remitidos por otros organismos públicos o por empresas mediante transmisión telemática, o cuando aquellos se consoliden en las bases de datos corporativas del sistema de la Seguridad Social como consecuencia del acceso electrónico directo a las bases de datos corporativas de otros organismos o empresas, surtirán plenos efectos y tendrán la misma validez que si hubieran sido notificados por dichos organismos o empresas mediante certificación en soporte papel». Asimismo, se recoge que los mencionados suministros de información a las entidades gestoras de la Seguridad Social no requerirán de consentimiento previo del interesado; con la intención de que esta ausencia de consentimiento repercuta en una mayor agilidad respecto al procedimiento a seguir a la hora de recabar toda la información posible por parte de la Administración de la Seguridad Social. Por último, refleja que los datos, informes y antecedentes suministrados, únicamente serán tratados en el marco de las funciones de gestión de prestaciones atribuidas a las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.

Respecto al apartado tercero del artículo 71 de la LGSS, es como hemos mencionado anteriormente, uno de los afectados, junto al apartado primero, por la reciente modificación realizada por la disposición final quinta, número dos, el RDL 2/2021 <sup>6</sup>. Dicho apartado recoge la obligación en diver-

---

<sup>6</sup> Se da nueva redacción al título y a los apartados 1 y 3 del artículo 71, que quedan redactados como sigue: «[...] 3. *En los procedimientos de declaración y revisión de la incapacidad permanente, a efectos de las correspondientes prestaciones económicas de la Seguridad Social, así como en lo que respecta al reconocimiento y control de las prestaciones por incapacidad temporal, orfandad o asignaciones familiares por hijo a cargo, las instituciones sanitarias, las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social y las empresas colaboradoras remitirán a las entidades gestoras de la Seguridad Social los informes, la historia clínica y demás datos médicos, relacionados con las lesiones y dolencias padecidas por el interesado que resulten relevantes para la resolución del procedimiento.*

*Los inspectores médicos adscritos al Instituto Nacional de la Seguridad Social, en el ejercicio de sus funciones, cuando sea necesario para el reconocimiento y control del percibo de las prestaciones de los trabajadores pertenecientes al sistema de la Seguridad Social, y para la determinación de contingencia, así como los médicos de sanidad marítima adscritos al Instituto Social de la Marina, para llevar a cabo los reconocimientos médicos de embarque marítimo, informando de estas actuaciones, y en los términos y condiciones que se acuerden entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social y los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas y el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, tendrán acceso electrónico y en papel a la historia clínica de dichos trabajadores, existente en los servicios públicos de salud, en las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, en las empresas colaboradoras y en los centros sanitarios privados.*

*Las entidades gestoras de la Seguridad Social, en el ejercicio de sus competencias de reconocimiento y control de las prestaciones, recibirán los partes médicos de incapacidad temporal expedidos por los servicios públicos de salud, las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social y las empresas colaboradoras, a efectos del tratamiento de los datos contenidos en los mismos. Asimismo, las entidades gestoras y las entidades colaboradoras con la Seguridad Social podrán facilitarse, recíprocamente, los datos rela-*

sos procedimientos (declaración y revisión de la incapacidad permanente, así como en prestaciones por incapacidad temporal, orfandad o asignaciones familiares por hijo a cargo) por parte de las instituciones sanitarias, las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social y las empresas colaboradoras, de remitir a las entidades gestoras de la Seguridad Social, los informes, la historia clínica y demás datos médicos, relacionados con las lesiones y dolencias padecidas por los interesados que resulten relevantes para la resolución de dichos procedimientos. Asimismo, establece diversas facultades, tanto los inspectores médicos como los médicos de sanidad marítima adscritos al Instituto Nacional de la Seguridad Social (obviamente en el ejercicio de sus funciones), los cuales tendrán acceso electrónico y en papel a la historia clínica de determinados trabajadores, existente en los servicios públicos de salud, en las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, en las empresas colaboradoras y en los centros sanitarios privados. Además, recoge que las entidades gestoras de la Seguridad Social (en el ejercicio de sus competencias de reconocimiento y control de las prestaciones) recibirán los partes médicos de incapacidad temporal a efectos del tratamiento de los datos contenidos en los mismos. También fomenta la cooperación al establecerse que las entidades gestoras y las entidades colaboradoras con la Seguridad Social podrán facilitarse, recíprocamente, los datos relativos a las beneficiarias que resulten necesarios para el reconocimiento y control de las prestaciones por riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural. Por último, se prevé la facultad por parte de la inspección médica de los servicios públicos de salud, de que tenga acceso electrónico a los datos médicos necesarios para el ejercicio de sus competencias, siempre que éstos obren en poder de las entidades gestoras de la Seguridad Social. En todo caso, no será necesario recabar el consentimiento del interesado, de conformidad con la normativa comunitaria<sup>7</sup>.

---

*tivos a las beneficiarias que resulten necesarios para el reconocimiento y control de las prestaciones por riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural».*

*La inspección médica de los servicios públicos de salud tendrá acceso electrónico a los datos médicos necesarios para el ejercicio de sus competencias, que obren en poder de las entidades gestoras de la Seguridad Social.*

*En los supuestos previstos en este apartado no será necesario recabar el consentimiento del interesado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6.1 e) y 9.2 h), del Reglamento (UE 2016/679) del Parlamento y el Consejo, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).*

<sup>7</sup> Artículos 6.1 e) y 9.2 h), del Reglamento (UE 2016/679) del Parlamento y el Consejo, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).

### III. COOPERACIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS BENEFICIARIAS (ART. 28)

El artículo 28 del RDL 20/2020 en el primero de sus apartados no hace otra cosa que apelar a la propia finalidad de esta norma para que, mediante la cooperación y colaboración de diversas Administraciones Públicas y entidades privadas (departamentos ministeriales, comunidades autónomas, entidades locales, organizaciones empresariales y sindicales más representativas y entidades del Tercer Sector de Acción Social), el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones promueva lo que denomina «estrategias de inclusión», cuyo diseño debe dirigirse por tanto, a la remoción de los obstáculos sociales o laborales que dificultan el pleno ejercicio de derechos y socavan la cohesión social.

Es de destacar la inclusión de las denominadas «entidades del Tercer Sector de Acción Social», las cuales se encuentran definidas en el artículo 2.1 de la Ley 43/2015, de 9 de octubre, reguladora del Tercer Sector de Acción Social (LTS), como aquellas organizaciones de carácter privado, surgidas de la iniciativa ciudadana o social, que bajo diferentes modalidades, responden a criterios de solidaridad y de participación social, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos civiles, así como de los derechos económicos, sociales o culturales de las personas y grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad o que se encuentran en riesgo de exclusión social.

Sin embargo, coincidimos aquí con Díaz Mordillo en que no se abordan ni concretan directamente el diseño de medidas para la inserción laboral más allá de un posterior desarrollo en los términos del propio artículo 28, ya que «la única previsión concreta recogida en la norma, hace referencia a la consideración de estas personas como colectivo prioritario de las políticas de empleo», como recoge expresamente el apartado segundo del artículo 28. En consecuencia, como indican González Ortega y Barcelón Cobedo, «lo que el apartado 2 impone es que los beneficiarios del IMV se añadan como colectivo diana de las políticas de inserción laboral mediante la concesión de incentivos a la contratación a los constituidos por los desempleados de larga duración, los discapacitados, los jóvenes en busca del primer empleo, las mujeres, los trabajadores de edad madura o, en general, las personas en situación o en riesgo de exclusión social. Una condición esta última que, sin duda, pende como una amenaza real sobre las personas beneficiarias del IMV, dadas las precarias condiciones económicas que se exige que concurren para la concesión del mismo».

Al respecto, entendemos que estas «estrategias de inclusión» deben de estar estrechamente relacionadas con el fin de promover la empleabilidad de los benefi-

ciarios del IMV, ya que en palabras de Chabannes «el proceso de inclusión que busca el ingreso mínimo vital está condicionado a la mejora de la empleabilidad de estas personas. En este sentido, las estrategias de inclusión laboral deben asegurar que estas incluyan itinerarios que se adapten a las necesidades del mercado laboral, así como de los sectores productivos del entorno. Por ello, es esencial reforzar la coordinación entre los servicios sociales y los servicios de empleo».

Para ello, compartimos que el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones debe trabajar en estrecha colaboración con las comunidades autónomas y entidades locales, y muy especialmente con los servicios sociales, como destacan tanto Calvo Vérger como Monereo Pérez y Rodríguez Iniesta cuando mencionan que «para aplicar este sistema de incentivos, resulta fundamental la cooperación con las comunidades autónomas y entidades locales en el despliegue de unos itinerarios de inclusión flexibles y adaptados a cada situación para los beneficiarios del ingreso mínimo vital, dado que, en el ejercicio de sus competencias, pueden acceder de manera más directa a las realidades concretas de los perceptores a través de los servicios sociales, pieza clave en la articulación del sistema». Por tanto, una vez más, no podemos olvidar el valor de la proximidad, el cual encontramos fundamentalmente en los propios servicios sociales, que suelen ser los más próximos y cercanos a los ciudadanos.

Por último, el artículo 28 finaliza en su apartado tercero estableciendo la evaluación anual del resultado del IMV y de las distintas estrategias y políticas de inclusión, mediante la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, la cual emitirá anualmente su correspondiente opinión, todo ello de acuerdo con el artículo 23 c) de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal<sup>8</sup>. Al respecto, simplemente indicar que esta Autoridad tiene por objeto garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135 de nuestra Constitución mediante la

---

<sup>8</sup> Artículo 23. Opiniones emitidas por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal podrá emitir opiniones sobre los siguientes asuntos:

a) El seguimiento de la información sobre la ejecución presupuestaria facilitada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en aplicación del principio de transparencia de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en relación con el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto de todas las Administraciones Públicas.

b) La sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo.

c) Sobre cualquier otro asunto cuando así lo disponga una ley.

evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público, y el análisis de las previsiones económicas.

#### IV. MECANISMOS DE COLABORACIÓN CON OTRAS ADMINISTRACIONES (ART. 29)

En primer lugar debemos de mencionar que la actual redacción del artículo 29 del RDL 20/2020 es fruto de la modificación realizada por la disposición final quinta del Real Decreto-ley 35/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes de apoyo al sector turístico, la hostelería y el comercio y en materia tributaria (RDL 35/2020), ya que el texto original únicamente incluía el que ahora es el primer apartado del vigente artículo 29, por lo que el apartado segundo es fruto de esta modificación legislativa. Pasemos a continuación a analizar ambos apartados.

##### 1. Convenios, acuerdos u otros instrumentos de colaboración

Respecto al primero de los apartados, el cual podemos poner en conexión con el propio artículo 27 del mismo texto normativo que ya hemos analizado, en el mismo se regula la posibilidad de celebrar los oportunos convenios, acuerdos o cualquier otro instrumento de colaboración, entre el Ministerio competente, que como sabemos es el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, o en su caso, la Administración de la Seguridad Social, con otros órganos de la Administración General del Estado, de las administraciones de las comunidades autónomas y de las entidades locales<sup>9</sup>; todo ello con el fin de intensificar las relaciones de cooperación, mejorar la eficiencia de la gestión de la prestación no contributiva de IMV, así como facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, mediante la asistencia recíproca y el intercambio de información.

Como se ha apuntado en numerosas ocasiones, los convenios administrativos constituyen actualmente el instrumento por excelencia a través del cual

---

<sup>9</sup> En el caso específico de las Entidades Locales, la disposición final sexta del RDL 20/2020 contempla la necesidad de incentivar la participación de aquellas en la iniciación e instrucción del procedimiento del IMV, posibilitando que los gastos que se deriven del desarrollo de estas funciones se puedan financiar con cargo al superávit previsto al cierre del ejercicio, y previendo además que, a efectos de determinar en relación con el ejercicio 2020 la situación de incumplimiento de las reglas de estabilidad presupuestaria, se tome en consideración, con carácter excepcional, si aquella ha estado causada por estos gastos.

se articulan las relaciones de colaboración entre las distintas Administraciones Públicas<sup>10</sup>, por lo que a través de ellos se concretan las condiciones y los compromisos que se derivan de estas técnicas o mecanismos de cooperación, como se indica en el artículo 144.2 de la LRJSP, norma que introduce por primera vez en la legislación básica estatal una regulación jurídica completa y una definición legal de lo que debe entenderse por convenio en el ámbito administrativo. Así, el artículo 47.1 de la LRJSP establece que «son convenios los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculadas o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común [...]».

En cuanto a lo regulado en el artículo 29.1 del RDL 20/2020, y más concretamente en relación con los convenios o acuerdos que el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones o la Administración de la Seguridad Social celebre con las comunidades autónomas y las entidades locales, volvemos a resaltar por nuestra parte la importancia del papel que juegan los servicios sociales, a lo que debemos añadir las propias relaciones de las comunidades autónomas con el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), como destaca Ramos Quintana cuando afirma que «ha sido acertado, indudablemente, haber establecido reglas de coordinación y cooperación con Comunidades autónomas y con los entes locales (arts. 22 y 29 RDL 20/2020), de modo que los servicios sociales de ambas administraciones van a jugar un papel relevante en la información y eventual gestión del IMV, así como en la orientación para el empleo. Es preciso acertar en la determinación de la conexión del ingreso mínimo con las políticas activas de empleo, especialmente de formación y readaptación profesional, así como en los incentivos a la reinserción en el mercado de trabajo. Las Comunidades autónomas tienen mucho que decir al respecto en sus relaciones de coordinación con el SEPE sobre políticas activas de empleo, a fin de introducir los programas y las iniciativas más eficaces en cada territorio».

Pero este papel primordial por parte de las comunidades autónomas, con independencia de los sistema de rentas de inserción, entendemos que también debe plasmarse en la financiación del IMV por parte de las mismas, como indica Chabannes cuando expresa que en su opinión «los futuros convenios entre el Gobierno central y los Gobiernos autonómicos deben asegurar que las Co-

---

<sup>10</sup> En este sentido, y entre muchos otros, RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.<sup>a</sup>, *Los convenios entre Administraciones Públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 19; o MARTÍN HUERTA, P., *Los convenios interadministrativos*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2000, pp. 24-27.

comunidades Autónomas asuman su papel complementario, continuando aportando recursos para las políticas destinadas a la lucha contra la pobreza y exclusión y reforzando sus sistemas de inserción con el propósito de mejorar la cobertura y/o cuantía del ingreso mínimo vital. De ser así, en el futuro, ante una modificación en la configuración de la prestación, el legislador podría plantear, como posible mejora de su diseño, la posibilidad de que las comunidades autónomas contribuyan a la financiación del ingreso mínimo vital. De esta manera, se aprovecharía la gran oportunidad de reforzar nuestro sistema de ingresos mínimos y en general, nuestro modelo del Estado de Bienestar».

Por último, no podemos dejar de citar la propia disposición adicional cuarta del RDL 20/2020, la cual, respecto a las fórmulas de gestión, deja la puerta abierta a que el Gobierno, a partir de 2021, estudie la celebración de convenios con comunidades autónomas que contemplen fórmulas de gestión de la prestación del IMV.

## 2. Colaboración INSS-Comunidades Autónomas y certificados emitidos por las Comunidades Autónomas

En cuanto al segundo de los apartados del artículo 29 del RDL 20/2020, que como hemos mencionado fue incorporado por la disposición final quinta del RDL 35/2020, debemos ponerlo en relación, debido al menos por la similitud de su contenido, con la disposición transitoria primera en su apartado décimo tercero (la cual fue introducida por el apartado quinto de la disposición final undécima del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia)<sup>11</sup>, el cual hace referencia a que el Instituto Nacional de la Seguri-

---

<sup>11</sup> Cinco. Se modifica la disposición transitoria primera, que pasa a tener la siguiente redacción:

Disposición transitoria primera. Prestaciones económicas transitorias de ingreso mínimo vital hasta el 31 de diciembre de 2021.

[...] 13. Asimismo, el Instituto Nacional de la Seguridad Social podrá, hasta el 31 de diciembre de 2020, reconocer la prestación de ingreso mínimo vital a aquellas personas beneficiarias de alguna de las distintas rentas de inserción o básicas establecidas por las comunidades autónomas. Para ello, las comunidades autónomas, si han obtenido la conformidad para la remisión de los datos de sus beneficiarios al Instituto Nacional de la Seguridad Social a efectos del reconocimiento de la prestación, comunicarán al referido Instituto, a través de los protocolos telemáticos de intercambio de información habilitados al efecto, los datos necesarios para la identificación de los potenciales beneficiarios, que deberá incluir un certificado emitido por la correspondiente comunidad autónoma acreditativo de la constitución de una unidad de convivencia conforme establece el artículo 6 y del cumplimiento de los requisitos a que se refieren los artículos 4, 5 y el artículo 7 del presente real decreto-ley; así como de que se encuentran en su poder toda la documentación que pruebe el cumplimiento de dichos requisitos, a excepción de la vulnerabilidad económica a la que se refiere el artículo 8 del presente real decreto-ley, que será analizada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social. Este certificado será suficiente para que dicha entidad gestora considere cumplidos dichos requisitos, sin perjuicio de la obligación de las Comunidades Autónomas de

dad Social (INSS) podía, hasta el 31 de diciembre de 2020, reconocer la prestación de IMV a aquellas personas beneficiarias de alguna de las distintas rentas de inserción o básicas establecidas por las comunidades autónomas.

Asimismo, en este artículo 29.2 lo que se posibiliza es que el INSS (previa remisión por parte de las comunidades autónomas) pueda reconocer la prestación del IMV a las personas interesadas que otorgasen su consentimiento a la comunidad autónoma de su domicilio para que, con dicha finalidad y a través de los protocolos telemáticos de intercambio de información habilitados al efecto, remita los datos necesarios para la identificación de dichas personas y la instrucción del procedimiento, así como un certificado emitido por la mencionada comunidad autónoma que será suficiente para que la entidad gestora considere solicitadas las prestaciones por las personas interesadas en la fecha de su recepción por la entidad gestora.

Por tanto, se trata de facilitar a los interesados la tramitación del procedimiento mediante la imprescindible colaboración de las comunidades autónomas con el INSS mediante la remisión de los datos necesarios y de intercambio de información, para lo cual cobra especial relevancia ese certificado que debe emitir la comunidad autónoma al efecto.

Este certificado es el que debe acreditar la constitución, en su caso, de una unidad de convivencia (art. 6 del RDL 20/2020), y del cumplimiento del resto de determinados requisitos (arts. 4, 5 y 7 del RDL 20/2020), así como que se encuentre en poder de la comunidad autónoma toda la documentación que pruebe el cumplimiento de dichos requisitos, con una única excepción, la de la vulnerabilidad económica (art. 8 RDL 20/2020), en cuyo caso ésta debe ser analizada por el INSS.

Otra de las características que confirma la importancia de este certificado es que será suficiente para que la entidad gestora considere cumplidos todos los requisitos que hemos indicado anteriormente, en el mismo momento en el que se certifique por parte de la comunidad autónoma, aunque claro está, todo ello sin perjuicio de la obligación que mantienen las comunidades autónomas de remitir al INSS toda la documentación en el plazo máximo de seis meses a contar desde la fecha de la resolución de la prestación o, en su caso, dentro de

---

remitir al referido Instituto toda la documentación en el plazo máximo de seis meses a contar desde el 1 de enero de 2021 o cuando la solicite para la resolución de cualquier reclamación.

En el supuesto de que se emitiese un certificado conformando la documentación y se reconociese una prestación que, posteriormente, fuera declarada indebida y no fuese posible recuperar el importe abonado, los perjuicios ocasionados serán a cargo de la comunidad autónoma certificadora.

Los expedientes resueltos por el Instituto Nacional de la Seguridad Social se comunicarán a las comunidades autónomas a través de los protocolos informáticos establecidos.

los diez días siguientes a la solicitud a tal efecto cuando sea necesaria para la resolución de cualquier reclamación.

En cuanto al derecho a la prestación del IMV, ésta nacerá a partir del primer día del mes siguiente al de la fecha de presentación del certificado. Por otro lado, hace mención a que los expedientes resueltos por el INSS se deben comunicar a las comunidades autónomas a través de los protocolos informáticos establecidos al efecto.

Por último, este artículo finaliza haciendo referencia a la posibilidad de que se reconociesen prestaciones que posteriormente fueran declaradas indebidas en virtud de los certificados emitidos por la correspondiente comunidad autónoma, en cuyo caso, en el supuesto de que no fuese posible recuperar el importe abonado, establece que los perjuicios ocasionados serían a cargo de la comunidad autónoma certificadora, entendemos que en base al razonamiento lógico conforme al cual, la prestación se habría reconocido en base a los certificados emitidos por esta última.

## V. COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (ART. 30)

Una de las principales novedades de este RDL 20/2020 es la creación de la Comisión de seguimiento del IMV por parte del artículo 30 del mismo, como un órgano de cooperación administrativa con las comunidades autónomas y entidades locales en materia de inclusión, con la intención de que la Comisión realice el seguimiento de la aplicación de este texto normativo, conforme recoge su apartado primero.

Aunque aún es pronto para evaluar su funcionamiento, al menos entendemos que debe ser valorado como un aspecto positivo el hecho de que se establezca un mecanismo de seguimiento y evaluación del funcionamiento de la prestación, aunque esto sea algo normal cuando se aplican diversas políticas y normas que implican a distintas administraciones y organismos públicos. Como expresa Chabannes, «a través de estas herramientas se podrá seguir dando pasos para detectar y aportar soluciones a las posibles deficiencias, carencias o efectos indeseados provocados con este primer diseño de la prestación. A partir de la evaluación de los resultados, se podrá redirigir, volver a parametrizar aquellos elementos deficientes y conseguir que la prestación cumpla realmente con los objetivos perseguidos. Ello constituye, a nuestro entender, una manera acertada de plantear las políticas públicas para valorar las posibles mejoras de sus programas y el uso eficiente de los recursos públicos».

Respecto al apartado segundo de este artículo 30, debemos de indicar que fue modificado por el artículo 3.11 del Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico (RDL 3/2021). En el mismo se recoge que la presidencia de la Comisión recaerá en el Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y que estará integrada por una serie de representantes de los diferentes organismos ministeriales implicados en la aplicación del IMV (Secretario de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, la Subsecretaria de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, el Secretario de Estado de Derechos Sociales del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género o el órgano directivo en quien delegue). Teniendo en cuenta la concreción y el gran número de los integrantes, se auguran futuras modificaciones de este apartado (más aún si cabe) si en futuros gobiernos se modifican los títulos y competencias de dichos cargos, lo cual no resultaría nada extraño. Es de especial relevancia indicar algo que en nuestra opinión es fundamental, y es que además de los señalados, se incluyen los titulares de las consejerías de las comunidades autónomas competentes por razón de la materia y representantes de la administración local; los cuales debido a su alto número y diversidad, no son enumerados, por lo que tendrán que ser asignados por las correspondientes comunidades autónomas y organismos representativos de la administración local (entendemos que en este último caso, por parte de la Federación Española de Municipios y Provincias, en concordancia con la disposición adicional quinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local). Respecto a la modificación producida por el artículo 3.11 del RDL 3/2021, ésta consistió simplemente en introducir en el mismo como integrantes de dicha comisión a «*otros representantes de la Administración General del Estado con relación al Ingreso Mínimo Vital que se establezcan reglamentariamente*», por lo que se posibilita que aumente el número de integrantes de la Comisión de seguimiento mediante disposición reglamentaria. Dicho apartado finaliza recogiendo la posibilidad, cuando por razón de los asuntos a tratar no sea precisa la presencia de representantes de las comunidades autónomas o de la administración local, de que la Comisión pueda constituirse sin los mismos (a instancias de su secretario), siendo en estos casos preciso que se informe previamente a los representantes de dichas administraciones y se comunique el contenido del orden del día de la sesión que se trate.

Respecto a las funciones de la Comisión, éstas vienen recogidas en el apartado tercero, el cual recoge un listado muy extenso de las mismas<sup>12</sup>, que incluso podría ampliarse, ya que la letra *m*) incluye una especie de cajón de sastre cuando expresa «*cualquier otra función que se le atribuya legal o reglamentariamente*». Respecto a la amplia lista, coincidimos con González Ortega y Barcelón Cobedo cuando consideran que las tareas de dicha lista «pueden resumirse en tres grupos caracterizados por ser, de un lado, funciones de evaluación [letras *a*), *b*), *f*) y *k*)], de otro, de cooperación [letras *e*), *g*), *h*), *i*), *j*) y *l*)], y a las que se añaden las integrantes del tercer grupo referidas al fomento de la cooperación entre las administraciones públicas a los efectos del RDL 20/2020 y al seguimiento de los sistemas de intercambio de la información referida a las personas solicitantes y beneficiarias del IMV, que son funciones recogidas en letras *c*) y *d*) del presente apartado».

---

<sup>12</sup> La Comisión de seguimiento tendrá las siguientes funciones:

*a*) Evaluación del impacto del ingreso mínimo vital como instrumento para prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas en situación de vulnerabilidad económica, con especial atención a la pobreza infantil.

*b*) Evaluación y seguimiento de las propuestas normativas y no normativas en relación con el ingreso mínimo vital y en materia de inclusión que se impulsen por parte del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

*c*) Impulso y seguimiento de los mecanismos de cooperación entre administraciones que procedan en aplicación de este real decreto-ley.

*d*) Seguimiento de los sistemas de intercambio de información relativa a las personas solicitantes y las beneficiarias del ingreso mínimo vital que se pongan en marcha.

*e*) Cooperación para la implantación de la Tarjeta Social Digital.

*f*) Evaluación y análisis de las políticas y medidas de inclusión, así como de su impacto en los colectivos vulnerables, e intercambio de mejores prácticas y experiencias, con el fin de maximizar las sinergias de las políticas públicas y de mejorar su eficacia.

*g*) Cooperación con el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en la definición de objetivos de inclusión y en el desarrollo de indicadores de inclusión, de crecimiento inclusivo y de desigualdad para la economía española que puedan ser utilizados para el diseño y toma de decisión de nuevas políticas o la reformulación de las ya existentes, así como de indicadores con los que llevar a cabo la medición, seguimiento y evaluación de los objetivos de inclusión.

*h*) Cooperación en la promoción de la incorporación de los indicadores señalados en el apartado anterior en el diseño y evaluación de las políticas y medidas de inclusión.

*i*) Cooperación en la explotación de bases de datos de indicadores de inclusión a nivel regional, nacional e internacional para la realización de estudios e informes que incluyan la información necesaria para la toma de decisiones.

*j*) Cooperación en la elaboración de las normas reglamentarias en desarrollo de este real decreto-ley y de las normas de otras administraciones que, en su caso, sean enviadas a la Comisión para discusión.

*k*) Evaluación y seguimiento de las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, del Sello de Inclusión Social al que se refiere la disposición adicional primera y de la evolución en la participación en el mercado laboral de los perceptores del ingreso mínimo vital, en particular de los que se encuentren en los supuestos a que se refiere el artículo 8.4.

*l*) Cooperación en los sistemas de evaluación e información de situaciones de necesidad social y en la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social entre las administraciones públicas.

*m*) Cualquier otra función que se le atribuya legal o reglamentariamente.

Simplemente destacar dos de las letras de la amplia lista de funciones debido a su novedad y a su relación con dos disposiciones del RDL 20/2020. Por un lado la letra *e*) («cooperación para la implantación de la Tarjeta Social Digital»), la cual tenemos que poner en relación con la disposición final quinta del propio RDL 20/2020, que supuso la modificación de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018<sup>13</sup>, con el objetivo, entre otros, de crear la mencionada Tarjeta Social Digital y su correspondiente financiación para ello; a la cual nos remitimos. Por otro, la letra *k*) respecto al Sello de Inclusión Social, al cual se refiere la disposición adicional primera<sup>14</sup>, con el que se distinguirá a aquellas empresas y entidades que contribuyan al tránsito de los beneficiarios del IMV desde una situación de riesgo de pobreza y exclusión a la participación activa en la sociedad.

No obstante, entendemos que para el correcto funcionamiento de la Comisión, dado el gran número de sus integrantes, es acertado lo recogido en el apartado cuarto, el cual establece la posibilidad de que la misma pueda crear grupos de trabajo para el ejercicio de sus funciones. En concreto, el artículo 30.4 del RDL 20/2020 recoge expresamente, como no podía ser de otra manera, la creación de un grupo de trabajo específico para comunidades autónomas, y un grupo de trabajo para entidades locales, todo ello para abordar las cuestiones específicas que afecten a cada una de estas administraciones, lo cual creemos que es del todo imprescindible, teniendo en cuenta que como hemos podido comprobar, el RDL 20/2020 reclama constantemente la participación, cooperación y colaboración de las mismas, por lo que resultan de suma importancia para una correcta aplicación y gestión del IMV.

El apartado quinto recoge cuestiones de tipo organizativo de la Comisión, indicando que contará con una Secretaría («órgano técnico de asistencia, prepa-

---

<sup>13</sup> Con efectos desde la entrada en vigor de este real decreto-ley y vigencia indefinida, se modifica la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 de la siguiente forma:

Uno. Se da nueva redacción a la disposición adicional centésima cuarenta y primera, que queda redactada de la siguiente forma:

«Disposición adicional centésima cuarenta y primera. Creación de la Tarjeta Social Digital. [...]»

<sup>14</sup> Colaboración de las empresas al tránsito de los beneficiarios del ingreso mínimo vital a la participación activa en la sociedad.

Reglamentariamente se regulará el Sello de Inclusión Social, con el que se distinguirá a aquellas empresas y entidades que contribuyan al tránsito de los beneficiarios del ingreso mínimo vital desde una situación de riesgo de pobreza y exclusión a la participación activa en la sociedad.

En particular, los empleadores de beneficiarios del ingreso mínimo vital serán reconocidos con la condición de titulares del Sello de Inclusión Social, en los términos que reglamentariamente se establezcan. La condición de figurar como beneficiario del ingreso mínimo vital en el momento de su contratación servirá a los efectos de cómputo del porcentaje a que se refiere el artículo 147.2 a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

ración y seguimiento continuo de la actividad de la Comisión de seguimiento»), que dependerá de la Subsecretaría de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, estableciéndose para la misma las funciones propias de toda Secretaría de un órgano colegiado (convocatoria, preparación y redacción de las actas de las reuniones, seguimiento de los acuerdos que se adopten y de los actos y disposiciones de las comunidades autónomas en materia de inclusión, convenios de colaboración y la coordinación de los grupos de trabajo que se creen).

El artículo 30 se cierra con el apartado sexto, conforme al cual, la Comisión de seguimiento, como toda comisión, se dotará de un reglamento interno, en el cual se especificarán sus reglas de funcionamiento, y que tendrá que resolver muchas de las cuestiones que se irán suscitando en cuanto al propio funcionamiento de la Comisión. Sin embargo, dicho apartado no recoge la forma en que debe aprobarse dicho reglamento ni se especifica su contenido mínimo, por lo que debemos remitirnos al respecto a lo establecido en la LRJSP.

## VI. CONSEJO CONSULTIVO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (ART. 31)

Otra de las novedades más relevantes del Capítulo V y que cierra el mismo, la encontramos con la aparición de un nuevo órgano de carácter consultivo en el artículo 31 del RDL 20/2020, el cual crea el Consejo consultivo del IMV, como órgano de consulta y participación con las entidades del Tercer Sector de Acción Social y las organizaciones sindicales y empresariales.

El apartado segundo del mismo, al igual que en el artículo anterior respecto a la Comisión de seguimiento del IMV, se recoge que el Consejo estará presidido por el Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y que en el mismo participarán diversos representantes de organismos ministeriales (la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, un miembro con rango de director general que designe el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, la Directora del Instituto de las Mujeres), así como otros representantes de la Administración General del Estado con relación al IMV que se establezcan reglamentariamente, y como entendemos que es imprescindible, por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, y las entidades del Tercer Sector de Acción Social con mayor cobertura en el territorio español. Aunque no se fija el número de representantes de cada una de estas entidades, entendemos que, al menos en nuestra opinión, debería de ser equivalente con el número de representantes relativo a la parte ministerial, de manera que se contemple una representación igualitaria por ambas partes. Este apartado segundo también fue modificado, en este caso

por el artículo 3.12 del RDL 3/2021, aunque en esta ocasión, además de añadir la posibilidad de que otros representantes de la Administración General del Estado con relación al IMV pudieran participar en el Consejo, siempre y cuando así se establezcan reglamentariamente, como igualmente se hizo en el anterior artículo 30, también se procedió a la correspondiente modificación del Instituto de las Mujeres, que anteriormente se denominaba Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades.

En el apartado tercero encontramos un repertorio de funciones que, si comparamos con las asignadas a la Comisión de seguimiento, es mucho más reducido y generalista, ya que se limita a atribuirle funciones de asesoramiento al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (tanto en la formulación de propuestas normativas como no normativas relativas al IMV) y a la propia Comisión de seguimiento del IMV; y tanto de asesoramiento como de cooperación a dicho Ministerio en el lanzamiento de campañas de comunicación relacionadas con el IMV y en la implantación de estrategias de inclusión, del Sello de Inclusión Social (al que como mencionamos en el artículo anterior se refiere la disposición adicional primera) y de la evolución en la participación en el mercado laboral de los perceptores del IMV, en particular de los que lo puedan compatibilizarla con el desarrollo de alguna actividad profesional retribuida (supuestos a los que se refiere el artículo 8.4). Además, las funciones se cierran con el clásico apartado que establece la posibilidad de ampliar dichas funciones con cualquier otra función que se le atribuya legal o reglamentariamente.

El apartado cuarto establece que la participación en el Consejo consultivo y la asistencia a sus convocatorias no generará ningún tipo de retribución ni compensación económica, lo cual entendemos que es un aspecto positivo, habida cuenta el fin último del IMV.

El artículo 31 se cierra con el apartado quinto, conforme al cual, y al igual que se establecía en el artículo 30 relativo a la Comisión de seguimiento, se recoge que se dotará el Consejo consultivo de un reglamento interno, donde se especificarán sus reglas de funcionamiento. Por tanto, damos por reproducidos aquí los breves comentarios realizados respecto al artículo 30.6.

Por último, debemos finalizar nuestro análisis al Capítulo V haciendo referencia a dos disposiciones del RDL 20/2020. Por un lado, la disposición final séptima, relativa a la actualización de valores<sup>15</sup>, ya que ésta recoge la

---

<sup>15</sup> Se autoriza al Gobierno, a propuesta del Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, a modificar los valores previstos en el apartado 8.3 y en el anexo II, así como los porcentajes y escalas establecidos en el artículo 10.2 y en el anexo I, cuando, atendiendo a la evolución de las circunstancias sociales y económicas y de las situaciones de vulnerabilidad, así como a las evaluaciones periódicas establecidas en el artículo 28.3, se aprecie la necesidad de dicha modificación con el fin de que la prestación

posibilidad de que tanto determinados valores (apartado 8.3 y anexo II), así como porcentajes y escalas (art. 10.2 y anexo I), puedan ser actualizados por el Gobierno a propuesta del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, dependiendo tanto de la evolución de las circunstancias sociales y económicas y de las situaciones de vulnerabilidad, como de las evaluaciones periódicas (art. 28.3); todo ello previa consulta a la Comisión de seguimiento y al Consejo consultivo del IMV, reguladas como hemos visto en los artículos 30 y 31 del RDL 20/2020; todo ello con la intención de que las cuantías del IMV no queden desfasadas con el paso del tiempo.

Por otro, la incorporación al texto de la extensa disposición transitoria octava, añadida por el artículo 3.14 del RDL 3/2021, la cual recoge la colaboración de las Entidades del Tercer Sector de Acción Social en la gestión de la prestación de IMV. A destacar especialmente su apartado segundo, conforme al cual, se consideran mediadores sociales del IMV las entidades del Tercer Sector de acción social (conforme a la definición prevista en el ya mencionado artículo 2 de la LTSAC)<sup>16</sup>, debidamente registradas en el Registro de Mediadores Sociales del Ingreso Mínimo Vital. Para ello, conforme a dicho apartado se crea el mencionado Registro de Mediadores Sociales del Ingreso Mínimo Vital como registro público, de titularidad del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, que será gestionado por la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social. Al respecto, debemos de indicar que dicha disposición se desarrolla en la Resolución de 2 de febrero de 2021, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el listado de las entidades del Tercer Sector que tienen la consideración de mediadores sociales colaboradores de la Administración General del Estado, a los efectos de las acreditaciones de los requisitos que dan derecho al reconoci-

---

pueda mantener su acción protectora dirigida a prevenir el riesgo de pobreza, lograr la inclusión social y suplir las carencias de recursos económicos para la cobertura de necesidades básicas.

Las propuestas de modificación se someterán a consulta previa de la Comisión de seguimiento y del Consejo consultivo del ingreso mínimo vital.

<sup>16</sup> Artículo 2. *Concepto*: «1. Las entidades del Tercer Sector de Acción Social son aquellas organizaciones de carácter privado, surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades, que responden a criterios de solidaridad y de participación social, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos civiles, así como de los derechos económicos, sociales o culturales de las personas y grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad o que se encuentran en riesgo de exclusión social.

»2. En todo caso, son entidades del Tercer Sector de Acción Social las asociaciones, las fundaciones, así como las federaciones o asociaciones que las integren, siempre que cumplan con lo previsto en esta Ley. Para la representación y defensa de sus intereses de una forma más eficaz, y de acuerdo con la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, y con su normativa específica, las entidades del Tercer Sector de Acción Social podrán constituir asociaciones o federaciones que, a su vez, podrán agruparse entre sí».

miento de la condición de consumidor vulnerable o vulnerable severo, de acuerdo con el Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes (RDL 37/2020), en cuyo anexo se incluye un extenso listado de entidades del Tercer Sector de acción social con la consideración de Mediadores Sociales, colaboradoras de la Administración General del Estado, a los fines solo y exclusivamente de la disposición adicional cuarta.<sup>3</sup> del RDL 37/2020<sup>17</sup>.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO ARANA, M.: «Respondiendo a las dudas sobre el nuevo ingreso mínimo vital. (Análisis normativo del RDL 20/2020, de 29 de mayo)», en VV. AA.: *Practicum Social*, Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, 2020, pp. 69-75.
- CALVO VÉRGEZ, J.: «A vueltas con la creación del llamado ingreso mínimo vital: pros y contras derivados de su implantación», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 20 (2020), pp. 76-107.
- CHABANNES, M.: «Un nuevo derecho para la ciudadanía: el Ingreso Mínimo Vital», *REJLSS Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, núm. 1 (2020), pp. 270-290.
- DÍAZ MORDILLO, M. A.: «El Ingreso Mínimo Vital como reto social: una visión práctica», *e-Revista Internacional de la Protección Social*, núm. 2 (2020), pp. 35-59.

---

<sup>17</sup> «3. También será de aplicación la prohibición de la suspensión de suministro descrita en el apartado 1 a aquellos consumidores que, no pudiendo acreditar la titularidad del contrato de suministro, cumplan con los requisitos que dan derecho al reconocimiento de la condición de consumidor vulnerable o vulnerable severo, de acuerdo con el artículo 3 del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, mediante acreditación por certificación de dicha circunstancia por los servicios sociales competentes o por mediadores sociales ante la empresa suministradora, a la que se acompañará:

a) Fotocopia del NIF o NIE del consumidor del punto de suministro de la vivienda, así como de todos los miembros de la unidad de convivencia formada por personas con vínculos de parentesco o análogos y, en su caso, de las personas sin vínculos de parentesco o análogos entre sí que se encuentren en la vivienda.

b) Certificado de empadronamiento en vigor, individual o conjunto, de todos los citados en la letra a). Para dicha solicitud, no se requerirá el consentimiento de las personas empadronadas en el domicilio del solicitante.

A los efectos de lo previsto en este apartado, serán mediadores sociales las entidades del Tercer Sector de acción social que tengan la consideración de entidades del Tercer Sector colaboradoras de la Administración General del Estado, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación.

El tratamiento de los datos personales de los consumidores por parte de los servicios sociales competentes o, en su caso, por los mediadores sociales, así como de las empresas suministradoras, se hará con el consentimiento del consumidor y de conformidad con lo previsto en la normativa sobre protección de datos personales».

- GONZÁLEZ ORTEGA, S.; y BARCELÓN COBEDO, S.: *El Ingreso Mínimo Vital (Comentarios al Real Decreto-Ley 20/2020)*, 1.ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 348-370.
- MONEREO PÉREZ, J. L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: «El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital», *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 24 (2020), pp. 13-35.
- PALOMAR OLMEDA, A.: *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, 12.ª ed., Madrid, Dykinson, 2020, pp. 111-183.
- RAMOS QUINTANA, M. I.: «El Ingreso Mínimo Vital como instrumento para combatir la pobreza y la exclusión desde el sistema de la Seguridad Social», *Revista Hacienda Canarias*, núm. 53 (2020), pp. 295-319.
- VILLALTA REIXACH, M.: «Las relaciones interadministrativas en la nueva Ley de régimen jurídico del sector público», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 44 (2017), pp. 48-82.



## CAPÍTULO XIII

### **RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (IX): OBLIGACIONES DE LAS PERSONAS BENEFICIARIAS**

LIVINA A. FERNÁNDEZ NIETO

Funcionaria de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo y Profesora Asociada del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la URJC

SUMARIO: I. *Introducción.*—II. *Obligaciones de las personas titulares del ingreso mínimo vital.* 1. *Obligación de proporcionar la documentación e información precisa.* 2. *Obligación de comunicar cualquier cambio en las circunstancias personales, domicilio, salidas al extranjero y ausencia del territorio español.* 3. *Obligación de presentar la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF).* 4. *Obligación de acreditar la inscripción como demandantes de empleo.* 5. *Obligación de cumplir las condiciones establecidas para la compatibilidad de la prestación del IMV con las rentas del trabajo o actividad económica.* 6. *Obligación de participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.* 7. *Cualquier otra obligación que se establezca reglamentariamente.*—III. *Obligaciones de las personas integrantes de la unidad de convivencia.* 1. *Obligación de comunicar el fallecimiento del titular.* 2. *Obligación de comunicar a la Administración cualquier hecho que distorsione el fin de la prestación otorgada.* 3. *Obligación de cumplir con los deberes impuestos al titular y que este no lleva a cabo por cualquier motivo.*—IV. *Obligación del Ayuntamiento de comunicar los cambios en el padrón.*—V. *Bibliografía.*

#### I. INTRODUCCIÓN

El capítulo VII del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, regula, por una parte, el régimen de las

obligaciones de las personas beneficiarias de la prestación, y por otra, la obligación de los ayuntamientos con la entidad gestora.

Consta de dos artículos: el artículo 33 y el 33 bis, este último incorporado por el Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico.

Desde su publicación original el 1 de junio de 2020, el artículo 33, concretamente, se ha modificado en dos ocasiones. La primera, en virtud de la disposición final undécima cuatro del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia; y la segunda, por el RD-ley 3/2021 mencionado, que añadió el artículo 33 bis a la redacción anterior.

El artículo 33 del RD-ley 20/2020 tiene dos partes bien diferenciadas: en primer lugar, el artículo 33.1 hace alusión a las obligaciones de las personas titulares del ingreso mínimo vital y, en segundo lugar, el artículo 33.2 se refiere a los deberes de las personas integrantes de la unidad de convivencia.

Por su parte, el artículo 33 bis determina la obligación de los ayuntamientos en los supuestos de personas sin domicilio pero empadronadas en el municipio y que sean beneficiarias de la prestación.

Es preciso aclarar que las obligaciones a las que se refiere el artículo 33, aunque no lo mencione, tienen por objeto el mantenimiento del derecho al ingreso mínimo vital (IMV) y no el acceso al mismo, según puntualiza el artículo 4.3 de la norma al distinguir entre requisitos de acceso a la prestación establecidos en el artículo 7 y obligaciones para el mantenimiento del derecho a la misma.

## II. OBLIGACIONES DE LAS PERSONAS TITULARES DEL INGRESO MÍNIMO VITAL

Los requisitos para ser titular del IMV aparecen recogidos en el artículo 5 del RD-ley 20/2020.

De acuerdo con el artículo 5.1, son titulares de la prestación aquellas personas con capacidad jurídica que la soliciten y la perciban, en su propio nombre o en nombre de una unidad de convivencia cuya representación asumen.

El titular es, además de beneficiario, el representante y portavoz ante la entidad gestora de un colectivo de beneficiarios de la prestación <sup>1</sup>.

Cuando no pertenezcan a una unidad de convivencia y perciban la prestación a título particular, las personas beneficiarias deberán tener una edad mínima de 23 años, excepto en los supuestos en que la mujer sea víctima de violencia de género, de trata de seres humanos o de explotación sexual, en los que basta con que la persona titular sea mayor de edad.

Ahora bien, el mismo precepto cuyo epígrafe es *Titulares del ingreso mínimo vital* dispone que la entidad gestora puede acordar el pago de la prestación a otro de los miembros de la unidad de convivencia distintos del titular, en los términos que se establezcan reglamentariamente (art. 5.4).

Con lo cual, en este caso, las obligaciones no serían, a mi entender, las mencionadas en el artículo 33.1, ya que estas están dirigidas a las personas titulares del IMV y no se indica que sean transmisibles, sino las contempladas en el artículo 33.2, es decir, las obligaciones que corresponden a las personas integrantes de la unidad de convivencia aunque, como ya se verá, la mayor parte de estas obligaciones son idénticas en ambos casos.

El artículo 33.1 señala que las personas titulares del IMV deben cumplir con sus obligaciones durante el tiempo en que se mantenga la prestación que es, según el artículo 12.1, mientras subsistan los motivos que dieron lugar a su concesión y se cumplan los requisitos y las obligaciones previstos en el RD-ley; y el artículo 12.2 impone a todas las personas beneficiarias el deber de poner en conocimiento de la entidad gestora, en el plazo de treinta días naturales, cualquier circunstancia que afecte al cumplimiento de las obligaciones establecidas.

De manera que el incumplimiento de las obligaciones que se indicarán a continuación podría suponer la suspensión del derecho a la prestación o incluso su extinción:

## 1. Obligación de proporcionar la documentación e información precisa

El apartado *a)* del artículo 33.1 no ha variado respecto a su redacción original del año 2020 y establece la obligación de la persona titular del IMV de facilitar la documentación e información exacta para acreditar el cumplimiento de los requisitos tanto para el acceso como para la conservación de la

---

<sup>1</sup> GONZÁLEZ ORTEGA, S. Y BARCELÓN COBEDO, S.: *El Ingreso Mínimo Vital*, Valencia, Tirant lo Blanc, 2020, p. 378.

prestación, así como para garantizar la recepción de notificaciones y comunicaciones, circunstancia esta de suma importancia, considerando la situación en la que se encuentran los beneficiarios de la prestación, y que se especifica y desarrolla en los apartados *b)*, *c)* y *e)*.

Los documentos a aportar a los fines indicados se enumeran en el artículo 19 que va exponiendo a lo largo de todo el precepto cuáles son y qué circunstancia personal queda acreditada con su presentación (así, el documento nacional de identidad, para la identidad; la inscripción en el registro central de extranjeros, como prueba de la residencia legal en España; el certificado de empadronamiento, para acreditar el domicilio, etc.).

## **2. Obligación de comunicar cualquier cambio en las circunstancias personales, domicilio, salidas al extranjero y ausencia del territorio español**

En cuanto a las comunicaciones y notificaciones, los titulares del IMV deben cumplir las siguientes obligaciones:

1.<sup>a</sup>) Comunicar, en el plazo de treinta días naturales desde que se produzca, cualquier cambio o situación que pudiera implicar la modificación, suspensión o extinción de la prestación [art. 33.1.*b*)].

La modificación en la cuantía de la prestación puede derivar, tal y como dispone el artículo 13, de un cambio en las circunstancias personales del beneficiario del IMV, por ejemplo, por una variación en sus ingresos. Las causas de la suspensión se determinan en el artículo 14 y, en relación con la extinción, el artículo 15 señala cuáles son los hechos o situaciones que extinguen el derecho y que han de comunicarse a la entidad gestora para que el beneficiario de la prestación no se vea obligado a reintegrar las cantidades indebidamente percibidas [art. 33.1. *d*)] bien sea porque no tuviera derecho a tal beneficio o bien porque la cuantía a percibir hubiera de ser inferior a la percibida.

2.<sup>a</sup>) Comunicar, en el plazo de treinta días naturales desde que se produzca, cualquier cambio de domicilio o de situación en el padrón municipal que afecte personalmente al titular del IMV o a cualquier miembro que forme parte de la unidad de convivencia [art. 33.1.*c*)].

Este apartado *c)* no aparecía en la versión inicial del RD-ley 20/2020 y fue una de las modificaciones que agregó el RD-ley 28/2020, de trabajo a distancia.

3.<sup>a</sup>) Comunicar, con carácter previo, a la entidad gestora, las salidas al extranjero tanto del titular como de los miembros de la unidad de convivencia, por un período, continuado o no, superior a noventa días naturales durante cada año natural, así como justificar la ausencia del territorio español, según lo previsto en el último párrafo del artículo 7.1.a) [art. 33.1.e)].

La importancia de esta remisión al artículo 7.1.a) estriba en que, si las estancias en el extranjero superan los noventa días naturales a lo largo de cada año natural o si la ausencia del territorio español no está motivada por razones de enfermedad debidamente justificadas, no puede considerarse que la persona beneficiaria de la prestación tenga su residencia habitual en España y, por lo tanto, no cumple con uno de los requisitos para mantener el derecho al IMV.

Se entenderá que una persona tiene su residencia habitual en España cuando posea una autorización para residir, aunque haya tenido estancias en el extranjero siempre que estas no superen los noventa días naturales a lo largo de cada año natural, o cuando la ausencia del territorio español esté motivada por causas de enfermedad debidamente justificadas.

Considerando que el mantenimiento de la prestación está ligado a la residencia, tampoco podrían continuar recibiendo el IMV las personas beneficiarias que vieran extinguida su autorización de residencia tanto temporal como de larga duración, según lo previsto en los arts. 162 y 166, respectivamente, del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Con relación a los extranjeros residentes como posibles beneficiarios de las prestaciones de la Seguridad Social en las mismas condiciones que los españoles, y en consonancia con lo dispuesto en los arts. 30 bis, 31 y 32 de la Ley Orgánica 4/2000, aludida, se deduce que tiene la condición de residente quien se encuentre en España y sea titular de una autorización para residir y que la residencia habitual puede ser tanto temporal (superior a noventa días e inferior a cinco años) como de larga duración (indefinida), si bien el artículo 1 k) del Reglamento (CE) n.º 883/2004, de 29 de abril, sobre coordinación de los sistemas de seguridad social, denomina estancia a la residencia temporal.

Pero, el derecho a la prestación cuando el beneficiario no cumpliera con las obligaciones para su conservación, ¿se suspende o se extingue?

Y en caso contrario, cuando el beneficiario sí formalizara sus obligaciones de informar, comunicar y notificar a la entidad gestora su salida al extranjero o su ausencia del territorio español, ¿procede suspender la prestación o,

por el contrario, podría continuar percibiéndola en un Estado extranjero? O sea, el IMV, ¿es exportable o no?

El enunciado del apartado e) del artículo 33.1 es complejo y, sin duda, suscitará controversia.

El texto originario incluía la obligación de comunicar la duración previsible de la estancia en el extranjero y, además, permitía la salida y permanencia en el extranjero del beneficiario por un período de tiempo no superior a quince días una vez al año, sin que ello tuviera la consideración de estancia ni de traslado de residencia.

En la versión actual estas referencias se han suprimido y es necesario observar varias cuestiones respecto a las consecuencias del incumplimiento del deber de comunicación de los beneficiarios de la prestación a la entidad gestora cuando decidan salir al extranjero:

Por una parte, el artículo 14.1 c) párrafo segundo determina que el derecho al IMV se suspenderá *cautelamente en el caso de traslado al extranjero por un período, continuado o no, superior a noventa días naturales al año cuando no se haya comunicado a la entidad gestora con antelación el mismo ni estuviera debidamente justificado*.

Pues bien, teniendo en cuenta la omisión del concepto de traslado en el RD-ley 20/2020, la primera cuestión que debe plantearse es, por una parte, cuándo estamos ante un traslado a efectos de determinar si procede la suspensión cautelar de la prestación y valorar si, para resolver sobre la misma por traslado al extranjero, es necesario un cambio de residencia o no, como se indicaba en la redacción original; y, por otra parte, si solamente las causas de enfermedad justifican la ausencia del territorio español o cabrían otros motivos.

Por otro lado, el artículo 15 d) indica como una de las causas de extinción del derecho a la prestación, la *salida del territorio nacional sin comunicación ni justificación a la entidad gestora durante un período, continuado o no, superior a noventa días naturales al año*.

Por ello, la segunda cuestión a abordar es si la falta de preaviso a la entidad gestora, en caso de salida al extranjero, lleva aparejada la extinción a tenor de lo expuesto en el artículo 15 d) o, por el contrario, de conformidad con el artículo 14.1 c), tiene como consecuencia, la suspensión del derecho.

Del tenor literal del artículo 33.1 e) podría deducirse que se mantiene la prestación y no puede suspenderse, primero, cuando el beneficiario hubiera cumplido con la obligación de comunicar a la entidad gestora su salida al extranjero, aunque no se indique con cuánta antelación debe verificarse esta, y,

segundo, cuando la ausencia estuviera debidamente justificada, aunque no se citen cuáles son las causas justificativas a estos efectos.

De aquí resulta una tercera cuestión en la que es oportuno resolver si, habiendo cumplido el beneficiario con su obligación de comunicar a la entidad gestora su salida al extranjero, el IMV es o no exportable a otro Estado.

Respecto a la exportabilidad de la prestación hay que apreciar dos supuestos: uno, si se trata de beneficiarios del IMV que se sean ciudadanos de algún Estado miembro de la Unión Europea, y otro, cuando el beneficiario sea ciudadano de un tercer Estado.

En principio, una prestación como el IMV se encuentra incluida dentro del ámbito de aplicación material del Reglamento n.º 883/2004, sobre coordinación de los sistemas de seguridad social y de esta forma lo establecen expresamente sus arts. 3.3 y 70.1, es decir, prestaciones especiales en metálico no contributivas previstas en la legislación (en nuestro caso, en el RD-ley 20/2020 y en los arts. 42.1.c), 71.1.b) párrafo segundo, 72.2.ñ) y 109.3.b) 6.ª de la Ley General de la Seguridad Social), que por su alcance personal, objetivos y condiciones presenten características tanto de legislación de seguridad social como de asistencia social.

Hay autores<sup>2,3</sup> que sostienen que, cuando el traslado se lleve a cabo dentro de la Unión Europea, el IMV es exportable dada la primacía del Reglamento n.º 883/2004 sobre la legislación nacional de seguridad social pero, desde mi punto de vista, no considero que pueda afirmarse de manera tan categórica.

Efectivamente, el Reglamento n.º 883/2004 se aplica a las personas nacionales de los Estados miembros, a los apátridas y a los refugiados residentes en uno de los Estados miembros, que estén o hayan estado sujetas a la legislación de uno o varios Estados miembros (art. 2.1).

El Reglamento (CE) n.º 987/2009, de 16 de septiembre, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento n.º 883/2004, sistematiza en

<sup>2</sup> SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C.: «El Ingreso Mínimo Vital a la luz del derecho de la Unión Europea y de los convenios internacionales de Seguridad Social vigentes en España», en *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 13, n.º 1, 2021, p. 636.

[www.uc3m.es/cdt](http://www.uc3m.es/cdt) - DOI: <https://doi.org/10.20318/cdt.2021.5974>

<sup>3</sup> BUIEL RODRÍGUEZ-DIOSDADO, P.: «Las obligaciones de las personas beneficiarias del Ingreso Mínimo Vital: las infracciones y sanciones previstas y su posible incidencia en la coordinación de las prestaciones de la Seguridad Social a nivel europeo», en *e-Revista Internacional de la Protección Social*, vol. V, n.º 2, 2020, pp. 98 y 105.

<https://editorial.us.es/es/revistas/e-revista-internacional-de-la-proteccion-social>

<https://dx.doi.org/10.12795/e-RIPS>

los arts. 2 y 3 el ámbito de aplicación y las normas de intercambio de información entre instituciones e interesados.

Y, además, la Directiva 2004/38/CE, de 29 de abril, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, garantiza la libertad de residencia, traslado y circulación no solo a los trabajadores y estudiantes sino también a las personas inactivas que tengan la nacionalidad de un Estado miembro, así como a los miembros de su familia (art. 3.1).

Si bien es cierto que el artículo 7 del Reglamento n.º 883/2004 (supresión de las cláusulas de residencia), dispone que las prestaciones en metálico devengadas en un Estado miembro no pueden verse reducidas, modificadas, suspendidas o extinguidas cuando el beneficiario o los miembros de su familia residan en un Estado miembro distinto de aquel en que se encuentra la institución deudora, no lo es menos que el precepto comienza indicando que ello será así *salvo disposición en contrario del presente Reglamento*, con lo cual el principio de exportabilidad no es de aplicación a todas las prestaciones.

Y así, el artículo 70.3 del Reglamento n.º 883/2004 establece que la supresión de las cláusulas de residencia del artículo 7 no es aplicable a las prestaciones especiales en metálico no contributivas previstas en el artículo 70.2; y el artículo 70.4 prescribe que las prestaciones en metálico no contributivas que tienen por objeto, entre otros, garantizar unos ingresos mínimos de subsistencia respecto a la situación económica y social de un Estado miembro (...) únicamente serán facilitadas en el Estado miembro en el que las personas interesadas residan, de conformidad con su legislación y sufragadas por la institución del lugar de residencia. Por lo que la normativa legal de otro Estado en el que fijara su residencia un beneficiario del IMV en España podría establecer unas obligaciones diferentes tanto para el acceso a la prestación como para el mantenimiento de la misma, teniendo en cuenta que los umbrales de pobreza difieren en unos Estados u otros.

El Reglamento n.º 987/2009, de aplicación del anterior, ni tan siquiera alude a esta categoría de prestaciones.

Con lo que, la exportabilidad de una prestación como el IMV es, cuando menos, discutible aunque la persona beneficiaria formalizara su obligación de justificar e informar a la entidad gestora de su salida al extranjero y se desplazara dentro del territorio de la Unión Europea.

Dado que el ámbito de aplicación subjetivo del Reglamento n.º 883/2004 comprende a los ciudadanos de los Estados miembros, apátridas y a los refugiados residentes en uno de los Estados miembros sujetos a su legislación, resultaría que, si el beneficiario del IMV no se encontrase en ninguno de los

supuestos anteriores, el reglamento no sería aplicable y la prestación no sería exportable, a mi parecer, en ningún caso.

### **3. Obligación de presentar la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)**

Según lo establecido en el artículo 33.1.f), a los deberes anteriores vinculados con los actos de comunicación e información a la entidad gestora, hay que sumar la obligación de los titulares del IMV de presentar anualmente la declaración correspondiente al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

El hecho de ser beneficiario del IMV impone al titular de la prestación la presentación de la declaración del IRPF aunque no estuviera obligado a ello por no alcanzar los límites por otro tipo de rentas obtenidas.

### **4. Obligación de acreditar la inscripción como demandantes de empleo**

El artículo 33.1.g), que fue resultado de la modificación contemplada en la disposición final undécima cuatro del RD-ley 28/2020, de trabajo a distancia, determina para los mayores de edad o menores emancipados que no estén trabajando, la obligación de acreditar que se encuentran inscritos como demandantes de empleo, dentro de los seis meses siguientes a la notificación de la resolución por la que se concede la prestación.

Resulta lógico que así sea, teniendo en cuenta que el IMV es compatible con los rendimientos del trabajo y que su finalidad es, según manifiesta el preámbulo del RD-ley 20/2020, incentivar la participación de los beneficiarios en el mercado laboral e incorporarlos a la economía formal a través de las estrategias de inclusión promovidas por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

En correspondencia con esto, el artículo 3.d) apunta, dentro de las características de la prestación, que se trata de una medida protectora que posibilita el tránsito desde una situación de exclusión a una de participación en la sociedad, justamente, a través del empleo.

En atención a lo expuesto en el artículo 299.c) y d) de la Ley General de la Seguridad Social, además de la inscripción como demandante de empleo, el beneficiario del IMV habría de cumplir con la obligación de mantener la ins-

cripción, suscribir y cumplir las exigencias del compromiso de actividad y renovar la demanda de empleo.

No obstante, están excluidos de tal obligación:

1.º) Quienes estén cursando estudios reglados y sean menores de 28 años. Una vez que el beneficiario hubiera cumplido esta edad y desde la fecha en que cumpla 28 años, dispondrá de un plazo de seis meses para acreditar su inscripción como demandante de empleo.

2.º) Quienes tuvieran suscrito el convenio especial regulado en el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia, es decir, los cuidadores no profesionales que, de acuerdo con el artículo 2.5 de la Ley 39/2006, de 14 de septiembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, son las personas de la familia o de su entorno que prestan atención a las personas dependientes en su domicilio y que no están vinculadas a un servicio de atención personalizada.

3.º) Quienes estuvieran percibiendo una pensión contributiva de incapacidad permanente en grado de absoluta o gran invalidez, una pensión de invalidez no contributiva, una pensión de jubilación contributiva o hubieran cumplido 65 años.

4.º) Quienes estuvieran afectados por una discapacidad en grado igual o superior al 65%.

5.º) Quienes tuvieran reconocida una situación de dependencia. Sobre este particular, el artículo 2.2 de la Ley 39/2006, define qué debe entenderse por situación de dependencia, el artículo 5 regula los requisitos que han de cumplir los titulares de los derechos establecidos en la ley y el artículo 28.2 dispone que el reconocimiento de la situación de dependencia se efectúa por resolución expedida por la Comunidad Autónoma en la que tuviera su residencia el solicitante y será válida en todo el territorio del Estado.

## **5. Obligación de cumplir las condiciones establecidas para la compatibilidad de la prestación del IMV con las rentas del trabajo o actividad económica**

El RD-ley 20/2020, desde el preámbulo, prevé un régimen de compatibilidad del IMV con el empleo a fin de que la percepción de la prestación no sirva para disuadir al beneficiario de participar en el mercado laboral y en la economía formal, como ya se ha dicho.

El artículo 33.1.h) regula cuál es la obligación que debe cumplir el titular del IMV cuando percibiera, por un lado, ingresos derivados del trabajo o actividad económica y, por otro, la prestación del IMV.

Puesto que el derecho a percibir el IMV dimana de un situación de vulnerabilidad económica, para poder compatibilizar las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia (art. 8.4) con el IMV, hay que apreciar si *el promedio mensual del conjunto de los ingresos y rentas anuales computables de los beneficiarios, correspondientes al ejercicio anterior, es inferior al menos en 10 euros a la cuantía mensual de la renta garantizada con esta prestación que corresponda en función de la modalidad y del número de miembros de la unidad de convivencia* (art. 8.2).

Para llevar a cabo esta comparación hay que acudir a las reglas del artículo 18 (cómputo de los ingresos y patrimonio) y conforme al artículo 19.7 será la entidad gestora quien recabará a través de la Administración Tributaria la información referente a los ingresos y patrimonio para el acceso y mantenimiento de la prestación económica de IMV.

## **6. Obligación de participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones**

Otra de las obligaciones de los beneficiarios del IMV para preservar el derecho a la prestación se establece en el artículo 33.1.i) que, a su vez, se complementa con el artículo 28.1. en el que se tratan y perfilan las estrategias de inclusión social para superar aquellos inconvenientes que impiden o dificultan la incorporación de los beneficiarios del IMV en el mundo laboral y su inserción en la sociedad.

En el desarrollo y promoción de este cometido deben implicarse todas las Administraciones Públicas, tanto estatal como autonómicas y locales, pero también los agentes sociales (sindicatos y asociaciones empresariales) y las entidades del Tercer Sector de Acción Social, es decir, entidades privadas sin ánimo de lucro y de carácter voluntario, como pueden ser los movimientos sociales o las organizaciones no gubernamentales, que trabajan para paliar las situaciones de exclusión social o desigualdad.

Esta coordinación entre los intervinientes para alcanzar tales objetivos se cita en los artículos que integran el capítulo V del RD-ley 20/2020, pero el artículo 28 no profundiza en esas estrategias de inclusión mencionadas para facilitar el acceso y permanencia en el mercado laboral a quienes carecen de la formación, de la capacidad o aptitudes necesarias, y que considero que no

basta solo con los incentivos a las empresas que contraten a personas beneficiarias del IMV, así que habrá que esperar a su desarrollo reglamentario.

## 7. **Cualquier otra obligación que se establezca reglamentariamente**

A las obligaciones analizadas, el artículo 33.1 añade, a modo de conclusión, el apartado *j*) que abre la posibilidad de integrar y agregar, dentro del catálogo obligacional, cualesquiera otros requisitos según se determinen reglamentariamente a medida que se vaya perfeccionando y extendiendo la implantación de esta prestación.

Este inciso es un *numerus apertus* en el que se prevé la posibilidad de ampliar e ir incluyendo otros deberes para los titulares del IMV distintos de los regulados en los apartados anteriores.

De manera que, en la presente situación y mientras se mantengan las circunstancias actuales, no puede imponerse, a mi modo de ver, una carga añadida a los beneficiarios del IMV para mantener el derecho a percibir la prestación, en tanto en cuanto tal obligación no esté reglamentariamente establecida.

## III. OBLIGACIONES DE LAS PERSONAS INTEGRANTES DE LA UNIDAD DE CONVIVENCIA

El artículo 6 del RD-ley 20/2020 y sus aditamentos 6 bis, 6 ter y 6 quater relativos al concepto y características de la unidad de convivencia, a las peculiaridades o situaciones especiales, a la consideración del domicilio en este último caso y a los convivientes sin vínculo de parentesco, respectivamente, han sido una de las modificaciones más significativas incorporadas al texto por el RD-ley 3/2021, de 2 de febrero.

Con relación a las obligaciones que, como beneficiarios del IMV, les corresponden a las personas mencionadas que formen parte de una unidad de convivencia, que se encuentren en una situación particular como las descritas en los artículos citados o que convivan en el mismo domicilio incluso sin ningún vínculo afectivo o de parentesco, con una simple lectura del artículo 33.2 del RD-ley 20/2020 ya se puede observar que existen obligaciones comunes entre quienes ostentan la condición de titulares del IMV y de aquellas otras personas beneficiarias pero no titulares que integran la unidad de convivencia.

Las obligaciones de los titulares de la prestación coincidentes con los deberes de los beneficiarios integrados en la unidad de convivencia con las siguientes:

1.<sup>a</sup>) Obligación de presentar anualmente la declaración del IRPF [apartado *f*) del art. 33.1 y apartado *c*) del art. 33.2)].

2.<sup>a</sup>) Obligación de acreditar la inscripción como demandantes de empleo [apartado *g*) del art. 33.1 y apartado *e*) del art. 33.2)].

3.<sup>a</sup>) Obligación de cumplir las condiciones para compatibilizar el IMV con las rentas del trabajo o actividad económica [apartado *h*) del art. 33.1 y apartado *f*) del art. 33.2)].

4.<sup>a</sup>) Obligación de participar en las estrategias de inclusión [apartado *i*) del art. 33.1 y apartado *g*) del art. 33.2)].

5.<sup>a</sup>) Obligaciones que puedan establecerse reglamentariamente [apartado *j*) del art. 33.1 y apartado *h*) del art. 33.2)].

En este último apunte, aunque el texto de ambos apartados es el mismo, las obligaciones descritas en los apartados anteriores, tanto del artículo 33.1 como del artículo 33.2, podrían variar o matizarse, ya que la potestad reglamentaria le corresponde también a las CC. AA. y a los órganos de gobierno de las entidades locales y, por ello, sería posible condicionar la percepción de la prestación al cumplimiento de ciertos requisitos diversos entre unas u otras comunidades o municipios<sup>4</sup>.

Por lo que se refiere a las obligaciones propias de las personas integrantes de la unidad de convivencia:

## 1. Obligación de comunicar el fallecimiento del titular

El artículo 33.2.a) dispone que se debe comunicar el fallecimiento del titular de la prestación.

---

<sup>4</sup> GONZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S.: *Op. cit.*, «(...) baste citar aquí lo previsto en la CA de Extremadura que si bien parece condicionar la percepción de la renta mínima autonómica al cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Proyecto o Plan de Inserción, prevé que éste (*sic*), en la medida en que debe ser individualizado, determine previamente la aptitud del beneficiario para participar en las acciones de orientación, formación, reconversión y colocación realizadas por el servicio extremeño público de empleo». (...) «Así, la CA de Cataluña diferencia entre un primer tramo, en el que la prestación no habrá de estar condicionada por el compromiso de elaborar y seguir un plan de inclusión e inserción laboral, aunque sí sea necesario que el beneficiario permanezca inscrito en el servicio público de empleo. Y un segundo tramo en el que ya resulta exigible la participación activa del beneficiario en el plan de inclusión». Etc. pp. 380 y 381.

Pero esta redacción tan escasa no está exenta de confusión ya que, en primer lugar, no se concreta quién está obligado a tal comunicación ni el plazo para verificarla, aunque podría entenderse que, por aplicación subsidiaria de lo establecido en los apartados *b)* y *c)* del artículo 33.1, habría de comunicarse en el plazo de treinta días desde que se produjera esta circunstancia, teniendo en cuenta que puede dar lugar a una variación en las condiciones de los beneficiarios y a un cambio en la situación de los restantes miembros de la unidad de convivencia.

En segundo término, no se menciona cómo resulta acreditado el fallecimiento del titular de la prestación y, aunque la certificación de la defunción puede ser solicitada por cualquier ciudadano que tenga interés, existen excepciones legalmente previstas que prohíben la expedición de la misma sin una autorización especial, lo que podría incidir en la situación de quienes forman parte de la unidad de convivencia.

En tercer lugar, no se alude a la transmisión de la titularidad de la prestación en este supuesto ni tampoco se indica si los beneficiarios del IMV, integrantes de la unidad de convivencia, deben iniciar nuevamente los trámites para el acceso a la prestación.

Teniendo en cuenta que la entidad gestora habría de proceder a su control y realizar un nuevo cálculo de la cuantía, el artículo 7.4 señala que los requisitos para solicitar la prestación deben cumplirse al tiempo de solicitar su revisión y, por ello, habría que considerar la posibilidad de que en este caso la cantidad a percibir se viera reducida o hasta pudiera extinguirse el derecho a percibirla.

## **2. Obligación de comunicar a la Administración cualquier hecho que distorsione el fin de la prestación otorgada**

La obligación que formula el artículo 33.2.*b)* del RD-ley 20/2020 es difícil de interpretar y analizar por su ambigüedad e imprecisión, ya que los fines de la prestación son, sin duda, ambiciosos pero también genéricos (prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social, garantizar un mínimo de rentas a quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad económica, permitir el tránsito desde una situación de exclusión a una de participación en la sociedad, redistribución de la riqueza, etc.) y su incumplimiento puede derivar tanto de actos de los beneficiarios del IMV como de las Administraciones Públicas.

Hay que preguntarse, por lo tanto, qué características debe reunir un hecho para que se considere que distorsiona o desvirtúa el fin de la prestación y cuáles

son las acciones que desnaturalizan su objetivo, ya que estamos, sin lugar a dudas, ante una apreciación de carácter subjetivo.

### 3. **Obligación de cumplir con los deberes impuestos al titular y que este no lleva a cabo por cualquier motivo**

Se trata de una obligación que, conforme al apartado *d)* del artículo 33.2, deben observar las personas integrantes de la unidad de convivencia cuando el titular de la prestación no cumpliera con lo ordenado en el artículo anterior.

Nuevamente estamos ante varios problemas:

Habría que dilucidar, en primer lugar, si dicha obligación es responsabilidad de un determinado beneficiario, si puede ser asumida por cualquier miembro de la unidad de convivencia o, incluso, si debe cumplirse de manera conjunta por todas las personas integrantes de la unidad de convivencia.

En segundo lugar, cómo se determina que existe un incumplimiento de las obligaciones que le incumben al titular, ya que es una valoración subjetiva que puede no ser apreciada ni por el titular ni por el resto de los beneficiarios de la prestación.

Además, aunque exista inobservancia de alguna obligación, en ocasiones la omisión puede ser evidente pero también podría tratarse de quebrantamientos que son dudosos u opinables y, por esta razón, no debería imponerse a los interesados la carga de apreciar si el incumplimiento es tal, sobre todo cuando hubiera de aplicarse un criterio técnico para resolver respecto a la comisión de una infracción.

## IV. OBLIGACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE COMUNICAR LOS CAMBIOS EN EL PADRÓN

El artículo 3.13 del RD-ley 3/2021 añadió un nuevo precepto al RD-ley 20/2020, el artículo 33 bis, que establece una obligación con el Instituto Nacional de la Seguridad Social, no ya de los titulares del IMV o de los beneficiarios de la prestación integrantes de una unidad de convivencia sino de los ayuntamientos como órganos de la Administración municipal encargados de elaborar el padrón y registrar a los vecinos residentes en el municipio. No resulta extraño que así sea porque las alusiones a la colaboración entre Administraciones en el texto son continuas y baste señalar que el capítulo V está dedicado por completo a la cooperación entre Administraciones Públicas.

Pero la obligación de los ayuntamientos con la entidad gestora es muy concreta y no afecta a cualesquiera beneficiarios del IMV sino solo a las personas sin domicilio empadronadas en el municipio.

El artículo 40 del Código Civil define como domicilio el lugar de residencia habitual y no existiría inconveniente alguno cuando las personas beneficiarias tuvieran un domicilio conocido en el que residieran y estuvieran empadronadas en el mismo. El problema se plantea, precisamente, cuando las personas en riesgo de exclusión social y potencialmente beneficiarias del IMV carecen de domicilio y son personas sin hogar o que residen de manera no permanente en centros asistenciales.

El preámbulo del RD-ley 3/2021 considera que deben tenerse en cuenta determinados casos especiales de empadronamiento. En concreto, el empadronamiento en establecimientos colectivos, en infraviviendas o de personas sin domicilio que difiere del régimen general establecido en el artículo 19 del RD-ley 20/2020.

La consideración del domicilio que conste en el padrón municipal es determinante a la hora de practicar cualquier acto de comunicación relativo a la prestación con los beneficiarios del IMV, de tal forma que la ausencia de domicilio es un obstáculo grave que puede agudizar aún más la situación de precariedad y desamparo en la que se encuentran las personas beneficiarias de la prestación.

Para evitar estos perjuicios y facilitar el acceso al IMV a las personas más vulnerables, se prevé la posibilidad de empadronar a las personas sin hogar en un «domicilio ficticio»<sup>5</sup>. En efecto, el punto 3 de la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, regula los casos especiales de empadronamiento.

El apartado 3.3 dispone que, si bien el padrón debe reflejar el domicilio real de cada vecino del municipio, las infraviviendas, incluida la ausencia total de techo, deben figurar como domicilios válidos en el padrón.

En estos casos, el criterio a seguir para considerar como domicilio válido el lugar en el que habita la persona beneficiaria del IMV y, en consecuencia, proceder a su empadronamiento en el mismo, se determina teniendo en cuenta la posibilidad o no de recibir notificaciones y comunicaciones en el domicilio que conste en la inscripción.

---

<sup>5</sup> <https://revista.seg-social.es/2021/02/02/el-gobierno-aprueba-medidas-para-facilitar-el-acceso-al-ingreso-minimo-vital-de-personas-sin-hogar-y-otros-colectivos-vulnerables/>

De modo que, según la resolución citada, cuando una persona careciera de techo pero residiese habitualmente en un municipio y esta situación fuera conocida por los servicios sociales de la localidad, se debe recurrir a un domicilio ficticio siempre que se cumplieran las siguientes condiciones:

1.<sup>a</sup>) Que los servicios sociales estén integrados en la estructura orgánica de alguna Administración Pública o bajo su coordinación y supervisión.

2.<sup>a</sup>) Que los responsables de los servicios sociales informen sobre la habitualidad de la residencia en el municipio del vecino que se pretende empadronar.

3.<sup>a</sup>) Que los servicios sociales indiquen la dirección que debe figurar en la inscripción de empadronamiento con referencia en el callejero municipal.

4.<sup>a</sup>) Que los servicios sociales se comprometan a intentar la práctica de las notificaciones cuando se reciba una comunicación procedente de alguna Administración Pública.

Por lo tanto, a tenor de lo expuesto, el domicilio de empadronamiento será el que señalen los servicios sociales, que puede corresponderse con la dirección de los propios servicios sociales, un albergue municipal, un punto geográfico donde el beneficiario de la prestación acostumbre a pernoctar, etc., y aunque no pueda garantizarse la recepción de las notificaciones y comunicaciones, basta con la posibilidad razonable de que puedan ponerse en conocimiento de su destinatario.

Se deduce de lo anterior y de la redacción del artículo 33 bis del RD-ley 20/2020 que serían los servicios sociales municipales quienes debieran informar sobre estas circunstancias a los encargados de gestionar el padrón municipal y, aunque el precepto establece que el ayuntamiento ha de comunicar al Instituto Nacional de la Seguridad Social la modificación o baja en el padrón de los empadronados dentro del plazo de los treinta días siguientes a que se produzcan, bien podría considerarse cumplida esta obligación cuando tal cometido lo realizaran los propios servicios sociales integrados en la estructura municipal, según lo indicado.

## V. BIBLIOGRAFÍA

BURIEL RODRÍGUEZ-DIOSDADO, P.: «Las obligaciones de las personas beneficiarias del Ingreso Mínimo Vital: las infracciones y sanciones previstas y su posible incidencia en la coordinación de las prestaciones de la Seguridad Social a nivel europeo», en *e-Revista Internacional de la Protección Social*, vol. V, n.º 2, 2020.

■ EL INGRESO MÍNIMO VITAL. UNA PERSPECTIVA GLOBAL...

GONZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S.: *El Ingreso Mínimo Vital*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020.

SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C.: «El Ingreso Mínimo Vital a la luz del derecho de la Unión Europea y de los convenios internacionales de Seguridad Social vigentes en España», en *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 13, n.º 1, 2021.

## CAPÍTULO XIV

### **RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (X): INFRACCIONES Y SANCIONES**

M.<sup>a</sup> VALVANUZ PEÑA GARCÍA

Profesora Asociada Doctora. Universidad Complutense de Madrid  
Juez (Stta.) de los Juzgados de lo Social de Madrid

SUMARIO: I. *Introducción.*—II. *Infracciones.* 1. *Régimen general de las infracciones.* 2. *Tipos de infracción.* A) *Infracciones leves.* B) *Infracciones graves.* C) *Infracciones muy graves.*—III. *Sanciones.* 1. *Criterios de graduación.* 2. *Sanciones a imponer por infracciones leves.* 3. *Sanciones a imponer por infracciones graves.* 4. *Sanciones a imponer por infracciones muy graves.* 5. *Agravamiento de la sanción.*—IV. *Procedimiento para la imposición de sanción en materia de prestación del IMV.* 1. *Competencia para la imposición de sanciones.* 2. *Procedimiento para la imposición de sanciones leves y graves.* A) *Iniciación.* B) *Alegaciones.* C) *Resolución.* D) *Reincidencia.* 3. *Procedimiento para la imposición de sanciones muy graves.* A) *Iniciación.* B) *Instrucción.* C) *Resolución.* D) *Recursos.*—V. *Bibliografía*

#### I. INTRODUCCIÓN

El Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo (RDL 20/2020) por el que se establece el ingreso mínimo vital, ha optado por establecer una regulación específica del régimen de infracciones y sanciones, al margen de lo establecido 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 (LGSS) y a dife-

rencia de las demás prestaciones de Seguridad Social, que se remiten en materia de infracciones y sanciones a la Ley de Infracciones y Sanciones en el orden social, texto refundido, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto (LISOS), aplicándose esta norma únicamente de forma subsidiaria, para regular el procedimiento sancionador (art. 36 RDL 20/2020). Asimismo, resulta de aplicación el Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones del orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, regulado en el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones del orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social (RGISOS).

El ingreso mínimo vital es compatible con los rendimientos del trabajo y está acompañado de un mecanismo incentivador del empleo, asimismo se imponen obligaciones de los beneficiarios de participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y de figurar como demandantes de empleo, en el caso de no trabajar (art. 8.4 RDL 20/2020). Teniendo en cuenta estos parámetros, se establece el régimen sancionador del ingreso mínimo vital.

Lo mismo que se ha optado por regular esta prestación, al margen de las demás de seguridad social, también, el procedimiento sancionador, tiene sus propios cauces regulatorios. Incluso, la prestación por desempleo (prestación también de carácter asistencial), que tiene un desarrollo independiente dentro del sistema de Seguridad Social, se desarrolla dentro de la LGSS, tanto su contenido como su régimen sancionador<sup>1</sup>.

El RDL 20/2020, dedica el Capítulo VIII, a las infracciones y sanciones, desarrollando en tres artículos, las Infracciones y sujetos responsables (art. 34), las Sanciones (art. 35) y el Procedimiento sancionador (art. 36), capítulo que, por lo expuesto, al tener una regulación específica, dentro del sistema de seguridad social, tiene destacada relevancia.

Hay que tener en cuenta que el Ingreso Mínimo Vital (IMV), es una prestación de Seguridad Social, no contributiva<sup>2</sup>, que forma parte de la acción protectora de la Seguridad Social, y por ello, incluida en el sistema institucional de la Seguridad Social, por tanto, su desarrollo fuera de la LGSS y un arti-

---

<sup>1</sup> GONZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S.: «El ingreso mínimo vital (Comentarios al Real Decreto-ley 20 /2020, de 29 de mayo)»: *Infracciones y sanciones*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, pp 389-412.

<sup>2</sup> MONEREO PÉREZ, J. L, RODRÍGUEZ INIESTA, G., TRILLO GARCÍA, A. R.: *El ingreso mínimo vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*. Murcia, Laborum, 2020, pág. 102.

culado especial para las infracciones y sanciones, no contemplado en la LISOS, hacen que esta materia tenga especial trascendencia.

## II. INFRACCIONES

### 1. Régimen general de las infracciones

En el artículo 34.1 del RD 20/2020, se tipifican las infracciones, según su naturaleza como leves, graves y muy graves, en consonancia con lo establecido en el artículo 27.1 de la Ley Reguladora del Régimen Jurídico del Sector Público, Ley 40/2015, de 1 de octubre (LRJSP)<sup>3</sup>.

En el artículo 34 del RDL 20/2020, se distinguen las infracciones, según lo expuesto, de conformidad con el principio de proporcionalidad. También se señala el plazo de prescripción, aunque el RDL 20/2020, no establece nada en relación a ello. Según parece desprenderse del principio de especialidad y de la remisión que hace el artículo 36 del RDL 20/2020, a la LISOS y al RGISOS, habrá de presuponerse la aplicación de la normativa social en la materia, preferentemente a la LRJSP, si bien habrá que estar a la Jurisprudencia que comiencen a dictar los Tribunales<sup>4</sup>.

Son responsables de las infracciones tipificadas, los beneficiarios de la prestación, los miembros de la unidad de convivencia y aquellas personas que hubiesen cooperado en su comisión, tanto de forma activa como omisiva, es decir, se está incluyendo la figura del «cooperador necesario», medida introducida para evitar la economía sumergida, intentando de esta forma disuadir, a empresarios que propicien el pago de salarios no declarados. La concurrencia de varias personas responsables determinará que queden solidariamente obligadas frente a la administración al reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas (art. 34.5 RDL 20/2020).

---

<sup>3</sup> El citado artículo dispone: «Artículo 27. Principio de tipicidad. 1. Solo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la Administración Local en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril. Las infracciones administrativas se clasificarán por la Ley en leves, graves y muy graves. Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones, que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley. 3. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes. 4. Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica».

<sup>4</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., RODRÍGUEZ INIESTA, G., TRILLO GARCÍA, A. R.: *El ingreso mínimo vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*, Murcia, Laborum, 2020, pp 249-266.

## A) INFRACCIONES LEVES

Las infracciones leves, que tipifica el artículo 34.1 del RDL 20/2020, son las que se cometen en los siguientes supuestos:

A) No proporcionar la documentación e información precisa en orden a la acreditación de los requisitos y la conservación de la prestación; si bien, hay que tener en cuenta, respecto de los documentos que no se encuentren en poder de la administración, que si no pueden ser aportados por el interesado en el momento de la solicitud, se incluirá una declaración responsable del solicitante en la que conste que se obliga a presentarlos durante la tramitación del procedimiento (art. 24.5 RDL 20/2020).

B) No proporcionar la documentación e información precisa para garantizar la recepción de notificaciones y comunicaciones.

Este artículo está íntimamente relacionado, con el artículo 33.1.a) del mismo texto legal, que impone como obligación a las personas titulares de las prestaciones, la de «proporcionar la documentación e información precisa en orden a la acreditación de los requisitos y la conservación de la prestación, así como para garantizar la recepción de notificaciones y comunicaciones».

De la regulación indicada, hay que poner de relieve, cuatro aspectos:

1) Que esta infracción solo la puede cometer la persona titular del ingreso mínimo vital, que es el único interlocutor formal con la entidad gestora, ya que así lo establece el artículo 33.1 del RDL 20/2020, que impone al mismo, durante el tiempo de percepción de la prestación, las obligaciones del artículo 33 (Capítulo VII del RDL 20/2020), capítulo que, se dedica exclusivamente con el artículo citado a imponer las obligaciones del titular del ingreso mínimo vital, el cual, si incumple las mismas, comete las infracciones que regula el Capítulo IX.

2) Que la documentación e información a que hace referencia el artículo 34, es la «necesaria o precisa» para obtener o conservar la prestación, en primer término; es decir la que se requiere al futuro beneficiario en el artículo 7 del RDL 20/2020, que aporte para justificar como «Requisitos de acceso» al ingreso mínimo vital.

3) En tercer lugar, que la documentación e información a que hace referencia el artículo 34, es la «necesaria o precisa» para garantizar las notificaciones y comunicaciones. Hay que distinguir ambas, como se establece en el artículo 1.2, en los apartados a) y b), de la Orden ISM/903/2020, de 24 de septiembre (BOE de 29 de septiembre) que regula las notificaciones y comunicaciones electrónicas en el ámbito de la Seguridad Social, siendo aquellas

las actuaciones en el seno de un procedimiento administrativo que afecta a derechos o intereses del destinatario por la que se les traslada el contenido de una resolución o acto administrativo con las debidas garantías y formalidades para surtir efectos jurídicos. Comunicación, es, toda actuación en el seno de un procedimiento administrativo destinada a poner en conocimiento del interesado, hechos o circunstancias que no tienen efectos jurídicos.

4) Que, debido a la infracción cometida, no se haya llegado a percibir la prestación o la conservación indebida del mismo.

## B) INFRACCIONES GRAVES

En la redacción original del artículo 34.2.c) del RDL 20 /2020, se tipificaba como infracción la omisión consistente en «No cumplir con la obligación de comunicar con carácter previo el desplazamiento al extranjero, cuando el mismo sea por tiempo superior a quince días e inferior a noventa días.». Tras la redacción dada al artículo 34.3 del RDL 20/2020, esta infracción desaparece, por la disposición final 5.9 del Real Decreto-Ley 30/2020, de 29 de septiembre<sup>5</sup>.

En el artículo 34.3, se tipifican como infracciones graves las siguientes:

A) No proporcionar la documentación e información precisa en orden a la acreditación de los requisitos y la conservación de la prestación, así como para garantizar la recepción de notificaciones y comunicaciones, cuando de ello, se hubiera derivado una percepción indebida, en cuantía mensual, inferior o igual al 50 por ciento de la que le correspondería.

Es la misma infracción que la tipificada para el caso de las infracciones leves, y por tanto, al igual que en el apartado anterior, la infracción solo puede cometerse

---

<sup>5</sup> Según la Exposición de motivos del Real Decreto-Ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo, la Disposición final quinta, prevé una modificación del Ingreso Mínimo Vital, completando la reforma iniciada con el Real Decreto-Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, que se presenta como imprescindible en la puesta en marcha de los procedimientos de reconocimiento de la prestación no contributiva del Ingreso Mínimo Vital, garantizándose con esta reforma que quedan corregidos aquellos puntos oscuros de la norma que provocaban inseguridad jurídica y aquellos otros que obligaban a desestimar el reconocimiento de prestaciones, causando la desprotección de aquellos que son acreedores de la misma. También, se completaba, según indica la citada exposición, la mejora en la redacción del texto, para permitir una mejor comprensión de la población, lo que repercute positivamente en agilizar el acceso a la misma, facilitando la tramitación de la prestación. El citado Real Decreto, modifica, en la Disposición señalada, los artículos 4.1, 5.2, 6, 7.2, 8.3, 10.2, 13.1 y 13.2, 16, 34.3, 35 y las disposiciones transitorias 3.ª y 7.ª del RD 20/2020.

por el titular de la prestación, que es el único obligado al cumplimiento de los deberes con la entidad gestora, y que, requiere, los siguientes elementos:

1. No proporcionar la documentación o información necesaria para acceder a la prestación, acreditando los requisitos necesarios para su concesión y conservación de la misma.

2. Que la documentación o información sea necesaria o precisa en el momento previo de la obtención de la misma, o bien, durante el disfrute de la prestación o para garantizar la práctica de las notificaciones o comunicaciones (con la distinción que se hizo entre unas y otras en el apartado anterior).

3. Que se haya percibido o conservado indebidamente la prestación de ingreso mínimo vital en una cantidad inferior al 50 por ciento de la prestación que correspondería en el caso de no haber cometido la infracción. Debe de existir una diferencia entre lo que se habría obtenido si se hubieran cumplido debidamente los deberes de comunicación y de información con la administración, y lo que, efectivamente se percibe, no superior, en cómputo mensual (no anual), al 50 por ciento de lo que debería haberse obtenido.

B) No comunicar cualquier cambio o situación que pudiera dar lugar a la modificación, suspensión, o extinción de la prestación, en el plazo de treinta días desde que estos se produzcan, cuando de ello, se hubiera derivado una percepción indebida, en cuantía mensual, superior al 50 por ciento de la que le correspondería.

En este apartado, la infracción se produce, cuando el titular no cumple la obligación que previene el artículo 33.1.b) del RDL 20/2020, que establece, la obligación de las personas beneficiarias, (especificándose en el artículo 33.1, que es la persona titular), de comunicar cualquier cambio o situación que pudiera dar lugar a la modificación, suspensión o extinción de la prestación, en el plazo de treinta días naturales desde que estos se produzcan.

Los requisitos necesarios para cometer esta infracción son los siguientes:

1. Que el titular de la prestación no comunique a la entidad gestora cualquier cambio o situación que pudiera dar lugar a la modificación, suspensión o extinción de la prestación.

2. Que no se comunique el cambio que modifique, suspenda o extinga la prestación en el plazo de treinta días desde que se produce el mismo.

Debe entenderse que los días son hábiles, en consonancia con lo establecido en el artículo 30.2 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo

Común de las Administraciones Públicas (LRJAP)<sup>6</sup>, y desde que se tiene conocimiento del hecho que produjo la causa de la modificación, suspensión o extinción.

3. Que la comunicación se refiera a una causa determinante de la suspensión, modificación o extinción de la prestación, y conlleve la percepción indebida de la prestación.

4. Que se haya percibido o conservado indebidamente la prestación de ingreso mínimo vital en una cantidad inferior al 50% de la prestación que correspondería de no haberse cometido la infracción. Si la prestación es percibida por una unidad de convivencia, la percepción indebidamente percibida o conservada, es lógico entender que se refiere a la totalidad de la prestación y no únicamente a la cuota parte correspondiente al titular.

En este supuesto, es necesario que se haya llegado a percibir o conservar la prestación que no le correspondía al receptor, no en el supuesto que la administración haya detectado el abono de la percepción de forma incorrecta y haya frustrado la percepción de la misma. La cuantía, en este supuesto, se establece sobre el parámetro mensual y no el anual.

5. Que la omisión del titular sea la causa de la percepción indebida de la prestación por los beneficiarios.

C) La comisión de una tercera infracción leve, siempre que en el plazo de un año anterior hubiera sido sancionado por dos faltas leves del mismo tipo.

Estamos en presencia de una infracción por reincidencia, y por tanto, solo la puede cometer el titular de la prestación, ya que este es el único sujeto que puede cometer infracciones leves.

En cuanto al plazo, indicar que debe haberse sancionado al titular en el año inmediatamente anterior a la comisión de la tercera infracción, por dos faltas leves a lo que debe añadirse como requisito que las dos infracciones leves, sean del mismo tipo.

D) El incumplimiento de la obligación de participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en los términos que se establezcan.

En este caso, la infracción la pueden cometer, tanto los titulares como los beneficiarios.

---

<sup>6</sup> Este artículo, dispone que «Siempre que por ley o en el derecho de la Unión Europea no se exprese otro cómputo, cuando los plazos se señalen por días, se entienden que estos son hábiles, excluyéndose del cómputo los sábados, domingos y festivos. Cuando los plazos se hayan señalado por días naturales, por declararlo así una ley o el derecho de la Unión Europea, se hará constar estas circunstancias en las correspondientes notificaciones.»

Esta infracción viene determinada por lo establecido en el artículo 33.1.j) del RDL 20/2020, que dispone como obligación de las personas beneficiarias titulares, durante el tiempo de la prestación cumplir con «Cualquier otra obligación que pueda establecerse reglamentariamente», y para el caso de los integrantes de la unidad de convivencia, con lo establecido en el mismo artículo, en el apartado 2.g), que dispone: «Participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, previstas en el artículo 28.1, en los términos que se establezcan».

El incumplimiento en este caso no queda fijado de forma taxativa, sino que queda a determinar por lo que se establezca por el Ministerio o por los reglamentos de desarrollo<sup>7</sup>.

La infracción se comete con un solo incumplimiento, o con una sola acción u omisión, ya que, si es reiterado, se comete una infracción muy grave, de las que se describirán en el siguiente apartado.

E) El incumplimiento de las condiciones asociadas a la compatibilidad de la prestación del ingreso mínimo vital con las rentas del trabajo o la actividad conforme dispone el artículo 8.4 del RDL 20/2020.

Hay que tener presente que el ingreso mínimo vital es compatible con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia de la persona beneficiaria individual, o, en su caso, de uno o varios miembros de la unidad de convivencia, en los términos y con los límites que reglamentariamente se establezcan.

También en este caso, hay que tener presente que el desarrollo reglamentario, y de conformidad con el artículo 27.3 de la LRJSP, no puede crear nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o los límites de las que la ley contempla.

Al igual que en el supuesto anterior, la infracción está relacionada con lo dispuesto en el artículo 33.1.h) del RDL 20/2020 para el caso de los titulares, que establece como obligación de los mismos, que en el caso de compatibilizar la prestación del ingreso mínimo vital con las rentas del trabajo o la actividad económica, conforme a lo dispuesto en el artículo 8, cumplan con las condiciones establecidas para el acceso y mantenimiento de dicha compatibilidad y para el supuesto de los beneficiarios, con lo dispuesto en el artículo 33.2.f) del RDL 20/2020, que dispone que los integrantes de la unidad económica de convivencia están obligados, en el caso de compatibilidad del ingreso mínimo vital con rentas del trabajo o la activi-

---

<sup>7</sup> El artículo 27.3 de la LRJSP, establece: «Las disposiciones reglamentarias podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o la más precisa determinación de las sanciones correspondientes».

dad económica que se dispone en el artículo 8.4, a cumplir con las condiciones para el acceso y mantenimiento de dicha compatibilidad.

Lo mismo que en el supuesto anterior, la infracción se comete, con una sola vez que se incumpla lo previsto, ya que, si se reitera, se comete una infracción muy grave, del artículo 34.4 del mismo texto legal.

### C) INFRACCIONES MUY GRAVES

Las infracciones muy graves se detallan en el artículo 34.4 del RDL 20/2020, que tipifica siete conductas como constitutivas de infracción muy grave y que son las siguientes:

A) No proporcionar la documentación e información precisa para la acreditación de los requisitos y la conservación de la prestación, así como para garantizar la recepción de notificaciones y comunicaciones, cuando de ello se hubiera derivado una percepción indebida, en cuantía mensual, superior al 50 por ciento de la que le correspondería.

Al igual que en el supuesto de la infracción grave, la infracción únicamente puede ser cometida por el titular de la prestación, ya que es la única persona obligada al cumplimiento de los deberes de gestión con la Administración, distinguiéndose de la infracción grave, en función de la cuantía defraudada, ya que requiere de tres elementos:

1. No proporcionar la documentación o información necesaria para acceder a la prestación, acreditando los requisitos necesarios para su concesión y conservación de la misma.

2. Que la documentación o información sea necesaria o precisa en el momento previo de la obtención de la misma, o bien, durante el disfrute de la prestación o para garantizar la práctica de las notificaciones o comunicaciones, con la diferenciación que ya se expuso en el apartado de las faltas leves<sup>8</sup>.

3. Que se haya percibido o conservado indebidamente la prestación de ingreso mínimo vital en una cantidad superior al 50 por ciento de la prestación

---

<sup>8</sup> Notificación es la actuación en el seno de un procedimiento administrativo que afecta a derechos o intereses del destinatario por la que se le traslada el contenido de una resolución o acto administrativo con las debidas garantías y formalidades para surtir efectos jurídicos. Comunicación, es toda actuación en el seno de un procedimiento administrativo destinada a poner en conocimiento del interesado, hechos o circunstancias que no tienen efectos jurídicos [art. 1.2, apartados a) y b), de la Orden ISM/903/2020, de 24 de septiembre, por la que se regulan las notificaciones y comunicaciones electrónicas en el ámbito de la Seguridad Social] (Orden ISM 903/2020)

que correspondería en el caso de no haber cometido la infracción. Debe existir una diferencia entre lo que se habría obtenido si se hubieran cumplido debidamente los deberes de comunicación e información con la administración, y lo que efectivamente se percibe, no superior, en cómputo mensual (no anual), al 50 por ciento de lo que debería haberse obtenido. En el caso que la prestación sea percibida por una unidad de convivencia, la percepción indebidamente percibida o conservada ha de entenderse referida a la totalidad de la prestación y no únicamente a la cuota parte correspondiente al titular.

La cuantía defraudada a efectos de la determinación del límite que se considera infracción muy grave se establece sobre el módulo mensual y no el anual.

4. Que la omisión del titular sea *conditio sine qua non* para la percepción de la prestación por los beneficiarios.

B) No comunicar cualquier cambio o situación que pudiera dar lugar a la modificación, suspensión o extinción de la prestación, en el plazo de treinta días desde que estos se produzcan, cuando de ellos se hubiera derivado una percepción indebida, en cuantía mensual, superior al 50 por ciento de la que le correspondería.

En este caso la infracción se comete cuando la persona titular del ingreso mínimo vital incumple la obligación que prescribe el artículo 33.1.b) del RDL 20/2020, que establece la obligación de comunicar cualquier cambio o situación que pudiera dar lugar a la modificación, suspensión o extinción de la prestación, en el plazo de treinta días naturales desde que estos se produzcan.

Se distingue de la infracción grave, según la cuantía defraudada, requiriéndose, también en este supuesto cuatro requisitos:

1. No proporcionar el titular de la prestación a la entidad gestora cualquier cambio o situación que pudiera dar lugar a la modificación, suspensión o extinción de la prestación.

2. Que hayan transcurrido al menos treinta días hábiles desde que se produjo la causa determinante de la modificación, suspensión o extinción.

En cuanto al plazo, no se especifica, ni en este apartado ni en ningún otro si es desde que se produce la causa determinante de la modificación, suspensión o extinción, o desde que el titular tiene conocimiento de la misma. Lo más lógico es entender que es desde que se tiene conocimiento fehaciente de la citada causa, en atención a la aplicación del principio de culpabilidad<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., RODRÍGUEZ INIESTA, G., TRILLO GARCÍA, A. R.: *El ingreso mínimo vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*, Murcia, Laborum, pp. 249-266

3. Que la comunicación se refiera a una causa determinante de la suspensión, modificación o extinción de la prestación, y consiga la finalidad de percibir de forma indebida la prestación, es decir, que, si la entidad gestora conoce a tiempo la causa que da lugar a la modificación, suspensión o extinción de la prestación, y no se llega a cometer la infracción, por ponerlo en conocimiento de la administración el titular del ingreso mínimo vital, no se comete la infracción.

4. Que se haya percibido o conservado indebidamente la prestación en una cantidad superior al 50% de la prestación que correspondería de no mediar la infracción. Si la prestación es percibida por una unidad de convivencia, la percepción indebidamente percibida o conservada, ha de entenderse referida a la totalidad de la prestación y no únicamente a la cuota parte correspondiente al titular.

Como en los supuestos anteriores, la cuantía defraudada a efectos de la determinación del límite determinante de la infracción se establece sobre el parámetro mensual y no sobre el anual.

5. Que exista una relación de causalidad entre la omisión del titular y el percibo indebido de las prestaciones por los beneficiarios de las mismas.

C) El desplazamiento al extranjero por tiempo superior a noventa días al año, sin haber comunicado ni justificado al Instituto Nacional de la Seguridad Social con antelación su salida de España.

Esta infracción se corresponde con la obligación que impone el artículo 33.1.e) del RDL 20/2020, al titular de la prestación de comunicar a la entidad gestora con antelación, las salidas al extranjero, tanto de el mismo, como de los miembros de la unidad de convivencia, por un periodo, ya sea continuado o no, superior a noventa días naturales durante cada año natural, así como, en su caso, justificar la ausencia del territorio español de conformidad con lo previsto en el último párrafo del artículo 7.1 a) del mismo texto legal, que dispone, los requisitos de acceso a la prestación, y entre ellos, regula los casos de ausencia del territorio español que están justificados.

Se establece la posibilidad que el periodo de noventa días sea continuo o no, y debe computarse durante el año natural. Si el periodo es superior a noventa días, y está justificado por causa de enfermedad, no se produce la extinción de la prestación. La infracción se comete, cuando la falta de comunicación o justificación es con carácter previo, por lo que, si se comunica o justifica a posteriori la salida, es cuando se incurre en la infracción.

Por el contrario, no constituye infracción la falta de comunicación previa, ni de justificación de las salidas, cuando la totalidad de la estancia fuera del territorio nacional sea en cómputo anual inferior a noventa días.

D) Actuar fraudulentamente con la finalidad de obtener prestaciones indebidas o superiores a las que correspondan o prolongar de forma indebida su disfrute, mediante la aportación de documentos o datos falsos.

Poner de relieve que se tipifica únicamente, la aportación, no la obtención de la prestación.

E) La comisión de una tercera infracción grave siempre que, en el plazo de un año anterior, hubiera sido sancionado por dos faltas graves del mismo tipo.

Estamos nuevamente en la tipificación de la reincidencia por la comisión de infracciones graves en el plazo del año anterior. Si se comete una tercera infracción tipificada como grave, en el plazo señalado, se comete una infracción muy grave.

F) El incumplimiento reiterado de la obligación de participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en los términos que se establezcan.

En este supuesto, la conducta tiene que ser reiterada, a diferencia de lo establecido en el artículo 34.3d) del mismo RDL, que no incluye la reiteración en el incumplimiento.

G) La última infracción muy grave que recoge el texto legal, es el incumplimiento reiterado de las condiciones asociadas a la compatibilidad de la prestación del ingreso mínimo vital con las rentas del trabajo o la actividad económica conforme dispone el artículo 8.4 del RDL 20/2020.<sup>10</sup>

El incumplimiento en este caso, al igual que el tipificado en el apartado F), debe ser reiterado.

### III. SANCIONES

La comisión de las infracciones también va en función del grado y se sanciona, al igual que la graduación de las mismas, en tres grados: mínimo, medio y máximo, en aplicación del principio de proporcionalidad<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> El artículo 8.4 del RD 20/2020, establece en su primer párrafo, «Con el fin de que la percepción del ingreso mínimo vital no desincentive la participación en el mercado laboral, la percepción del ingreso mínimo vital será compatible con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia por cuenta propia de la persona beneficiaria individual o, en su caso, de uno o varios miembros de la unidad de convivencia en los términos y con los límites que reglamentariamente se establezcan».

<sup>11</sup> Ello es así por cuanto el artículo 29.3 de la LRJSP, establece que, en la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción. La graduación de la sanción considerará especialmente los principales criterios:

- a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.
- b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora.

## 1. Criterios de graduación

Los criterios de graduación de las sanciones vienen relacionados en el segundo párrafo del artículo 35.1 del RDL 20/2020, donde se establece que se tendrán en cuenta, para graduarse las mismas:

- la culpabilidad;
- la negligencia e intencionalidad del infractor;
- la cuantía económica de la prestación indebidamente percibida;

Todo ello en relación con el artículo 29.3 de la LRJSP, por ello deberá observarse la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción, por ello, y de conformidad con el artículo indicado, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- a) Grado de culpabilidad o existencia de intencionalidad
- b) Continuidad o persistencia en la conducta infractora
- c) La naturaleza de los perjuicios causados
- d) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por una resolución firme en vía administrativa.

Cuando lo justifique la debida adecuación entre la sanción que deba aplicarse con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias concurrentes, el órgano competente para resolver podrá imponer la sanción en el grado inferior (art. 29. 4 LRJSP).

Si de la comisión de una infracción deriva necesariamente la comisión de otra u otras, se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida (art. 29.5 LRJSP).

El último apartado del artículo 29 de la LRJSP (art. 29.6), dispone que será sancionable, como infracción continuada, la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión.

---

c) La naturaleza de los perjuicios causados

d) La reincidencia, por comisión en el término de un año, de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así se haya declarado por resolución firme en vía administrativa.

## **2. Sanciones a imponer por infracciones leves**

En el artículo 35.2 del RDL 20/2020, se establece que las infracciones leves serán sancionadas con apercibimiento. Es decir, con una sanción meramente de advertencia o de llamada de atención.

## **3. Sanciones a imponer por infracciones graves**

Se recogen en el artículo 35.3 del RDL 20/2020, que establece, que con carácter general se sancionaran en su grado mínimo con la pérdida de la prestación por un periodo de un mes; en su grado medio, de dos meses y en su grado máximo de tres meses.

Cuando las infracciones diesen lugar a la extinción del derecho, la sanción consistirá en el deber de ingresar tres mensualidades de la prestación.

## **4. Sanciones a imponer por infracciones muy graves**

Reguladas en el artículo 35.4 del RDL 20/2020, se establece que las infracciones muy graves se sancionaran con la pérdida de la prestación por un periodo de hasta seis meses.

Las infracciones muy graves se sancionarán en su grado mínimo con la pérdida de la prestación por un periodo de cuatro meses; en su grado medio de cinco meses y en su grado máximo de hasta seis meses.

Cuando las infracciones diesen lugar a la extinción del derecho, la sanción consistirá en el deber de ingresar seis mensualidades de la prestación.

Cuando la infracción sea la prevista en el artículo 34.4 c) del RDL 20/2020, es decir «El desplazamiento al extranjero, por tiempo superior a noventa días al año, sin haber comunicado ni justificado al Instituto Nacional de la Seguridad Social con carácter previo su salida de España»; además de devolver el importe de la prestación indebidamente percibida durante el tiempo de estancia en el extranjero, los beneficiarios no podrán solicitar una nueva prestación durante un periodo de seis meses, a contar desde la fecha de la resolución por la que se imponga la sanción.

## **5. Agravamiento de la sanción**

El artículo 35.5 del RDL que regula el Ingreso mínimo vital, establece un agravamiento de las sanciones, cuando, al cometer la sanción grave o muy

grave, se llevase a cabo alguna de las siguientes actuaciones por parte de cualquiera de los beneficiarios de la prestación:

- A) El falseamiento en la declaración de los ingresos o del patrimonio,
- B) La ocultación fraudulenta de cambios sustanciales que pudieran dar lugar a la modificación, suspensión o extinción de la prestación,
- C) Cualquier otra actuación o situación fraudulenta que dé lugar al acceso indebido a la prestación, mantenimiento indebido del derecho a la prestación o aumento indebido de su importe.

En estos supuestos, además de la correspondiente sanción, y obligación de reintegro de las cantidades indebidamente percibidas, y sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles y administrativas que correspondiesen, el Instituto Nacional de la Seguridad Social podrá decretar la extinción del derecho, así como la imposibilidad de que el sujeto infractor pueda resultar persona beneficiaria del ingreso mínimo vital por un periodo de dos años.

En el apartado 6 del artículo 35 del citado Real Decreto-ley, se establece que cuando el sujeto infractor haya sido sancionado por una infracción muy grave, en virtud de una resolución firme en vía administrativa, dentro de los cinco años anteriores a la comisión de una infracción muy grave, se extinguirá la prestación y acarreará la imposibilidad de que el sujeto infractor resulte persona beneficiaria del ingreso mínimo vital durante cinco años.

El artículo 35 del RDL 20/2020, termina estableciendo en su último apartado (art. 35.7) que las sanciones que regula se entienden, sin perjuicio del reintegro de las cantidades indebidamente percibidas.

#### IV. PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES EN MATERIA DE PRESTACIONES DEL INGRESO MÍNIMO VITAL

El procedimiento para la imposición de sanciones se regula en el artículo 36 del RD 20/2020, y remite a efectos de competencia y de procedimiento para la imposición de aquellas, a los solicitantes o beneficiarios de la prestación, lo establecido para la imposición de sanciones en el RGISOS. De forma subsidiaria, remite a la LISOS.

## 1. Competencia para la imposición de las sanciones

Se regula en el artículo 37 del RGISOS, que establece la competencia de los Directores Provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social, para sancionar las infracciones leves, graves y muy graves a los solicitantes o beneficiarios de las prestaciones de Seguridad Social.

## 2. Procedimiento para la imposición de las sanciones leves y graves

### A) INICIACIÓN

El procedimiento se inicia, según establece el artículo 37 bis del RGISOS, para la imposición de sanciones leves y graves, por comunicación de la Inspección de Trabajo Y Seguridad Social a la entidad gestora competente, o como resultado de los antecedentes o datos obrantes en la propia entidad.

El escrito de iniciación del procedimiento sancionador deberá exponer los hechos constatados, forma de su comprobación, la infracción presuntamente cometida con expresión del precepto vulnerado, la reincidencia, en su caso, y la propuesta de sanción. Iniciado el procedimiento sancionador, se podrá proceder a la suspensión cautelar del disfrute de la prestación.

### B) ALEGACIONES

Este escrito de iniciación, y en su caso, la suspensión cautelar se notificará por la entidad gestora al sujeto responsable, concediéndole un plazo de quince días hábiles para que alegue por escrito lo que a su derecho convenga, y aporte las pruebas que considere necesarias, pudiendo solicitar el examen de la documentación que fundamente la iniciación del procedimiento sancionador en el plazo para alegaciones y pruebas.

### C) RESOLUCIÓN

Tras lo actuado, el órgano competente dictará la resolución correspondiente, que pondrá fin a la vía administrativa, y deberá notificarse al sujeto responsable, siendo inmediatamente ejecutiva la resolución, que pone fin a la vía citada, y podrá recurrirse ante los órganos de la jurisdicción social.

D) REINCIDENCIA

Se entiende que existe reincidencia, cuando el responsable cometa una infracción del mismo tipo y calificación que otra ya sancionada en firme en el plazo de los 365 días anteriores al de la comisión de la que se examine.

3. **Procedimiento para la imposición de sanciones muy graves**

A) INICIACIÓN

El procedimiento se inicia mediante acta de infracción levantada por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, acta que cumplirá con los requisitos que señala el artículo 14 del RGISOS.

Si la Inspección de Trabajo levanta acta de infracción con propuesta de extinción de las prestaciones, remitirá copia del acta al INSS para que proceda, en su caso, a la suspensión cautelar de las prestaciones o subsidios, que se notificará al interesado y que se mantendrá hasta la resolución definitiva del procedimiento sancionador.

B) INSTRUCCIÓN

La instrucción del procedimiento se lleva a cabo por la Jefatura de la Unidad Especializada de Seguridad Social, finalizando la ordenación del expediente con una propuesta de resolución, incluyendo, en su caso, la propuesta de sanciones accesorias, que se remitirá al INSS para su resolución junto con el expediente administrativo sancionador, con una antelación mínima de quince días al del vencimiento del plazo para dictar resolución de seis meses.

Si no se formalizan alegaciones, continúa la tramitación del procedimiento hasta que se dicta la propuesta de resolución que corresponda.

Si se formulan alegaciones contra el acta de infracción, dentro del plazo prevenido al efecto, podrá el Jefe de la Unidad Especializada de Seguridad Social recabar informe ampliatorio que habrá de emitirse en quince días por el Inspector o Subinspector que levantó el acta. El informe es preceptivo si en las alegaciones se manifiestan hechos o circunstancias distintas a los consignadas en el acta, insuficiencia del relato fáctico de la misma o indefensión por cualquiera causa. Recibidas las alegaciones o transcurrido el plazo señalado al efecto, podrá, acordarse la apertura de periodo de prueba.

Por el órgano instructor, se dará audiencia al supuesto responsable, antes de emitir propuesta de resolución, por término de ocho días, con vista de lo actuado, cuando de las diligencias practicadas se desprenda la invocación o concurrencia de hechos distintos a los reseñados en el acta.

Una vez realizado el trámite de audiencia, el sujeto responsable podrá formular nuevas alegaciones por término de otros tres días, y a su término, quedará visto para realizar la propuesta de resolución correspondiente, que deberá remitirse al órgano competente para resolver.

### C) RESOLUCIÓN

A la vista de lo actuado, el órgano competente dictará la resolución correspondiente, que pondrá fin a la vía administrativa, y debe notificarse al sujeto responsable, y será inmediatamente ejecutiva y recurrible ante los órganos jurisdiccionales del orden social.

La sanción impuesta sustituirá a la suspensión cautelar, si es que esta se hubiera impuesto. Si no se impusiese sanción, se reanudará de oficio la percepción de las prestaciones suspendidas cautelarmente, incluso con atrasos, siempre que el beneficiario reúna los requisitos para ello, o desde o hasta el momento en que estos concurren.

### D) RECURSOS

Contra las resoluciones que se dicten, se podrá interponer reclamación previa conforme a lo prevenido en el artículo 135 LGSS y 71 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social, Ley 36/2011, de 10 de octubre.

## V. BIBLIOGRAFÍA

GONZÁLEZ ORTEGA, S y BARCELÓN COBEDO, S.: «El ingreso mínimo vital (Comentarios al Real Decreto-Ley 20 /2020, de 29 de mayo)»: *Infracciones y sanciones*. Valencia, Tirant lo Blanch 2020, pp. 389-412.

MONEREO PÉREZ, J. L, RODRÍGUEZ INIESTA, G., TRILLO GARCÍA, A. R.: *El ingreso mínimo vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*, Murcia, Laborum, pp. 249-266.

## CAPÍTULO XV

### **RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (XI): COMPATIBILIDADES E INCOMPATIBILIDADES DEL IMV CON OTRAS PRESTACIONES SOCIALES Y CON EL TRABAJO<sup>1</sup>**

BELÉN GARCÍA ROMERO

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad de Murcia

SUMARIO: I. *El reforzamiento del sistema institucional de garantía de rentas mediante el ingreso mínimo vital.*—II. *Régimen de compatibilidad del ingreso mínimo vital con otras prestaciones sociales.* 1. *El carácter subsidiario y complementario del ingreso mínimo vital.* 2. *Régimen de compatibilidad con otras prestaciones sociales.* A) *Sustitución de las prestaciones familiares por hijo o menor a cargo sin discapacidad.* B) *Subsidiaridad y complementariedad de las prestaciones asistenciales por desempleo.* C) *Compatibilidad con las rentas mínimas autonómicas.*—III. *Régimen de compatibilidad con el trabajo.* 1. *El carácter inclusivo del IMV.* 2. *Las trampas de la pobreza y del desempleo e incentivos al empleo.* 3. *Buenas prácticas en el ámbito de las rentas mínimas autonómicas y de otras prestaciones sociales.* 4. *Posibilidades regulatorias de la compatibilidad con las rentas procedentes del trabajo en el ámbito del IMV.*—IV. *Conclusiones.*—V. *Bibliografía.*

---

<sup>1</sup> Este trabajo se enmarca en el Proyecto PID2019-104630RB-I00, sobre «El futuro del sistema español de protección social (VI): Soluciones jurídicas a los actuales retos demográficos», financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, e incluido en la Convocatoria 2019 de Proyectos de I+D+i - RTI Tipo B».

## I. EL REFORZAMIENTO DEL SISTEMA INSTITUCIONAL DE GARANTÍA DE RENTAS MEDIANTE EL INGRESO MÍNIMO VITAL

En la Exposición de Motivos del RDL 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital (en adelante LIMV), se señala que España se encuentra entre los países de la Unión Europea con una distribución de la renta entre hogares más desigual, siendo una de las causas el débil efecto redistributivo del conjunto de la intervención del Estado en comparación con la mayoría de los países de nuestro entorno. Dicha debilidad obedece, según se indica, en parte a la ausencia de una política estatal de garantía última de ingresos y en parte, al diseño de las políticas públicas.

Ciertamente, en la mayoría de los países europeos el apoyo económico dado a las personas sin empleo no proviene solo del sistema de protección por desempleo, sino también de otras prestaciones, especialmente de asistencia social, que aparecen reagrupadas en los datos SEEPROS bajo la rúbrica de prestaciones contra la exclusión social.

En España, el sistema de Seguridad Social es el principal mecanismo de actuación ante la pérdida de ingresos o rentas derivadas del ejercicio de una actividad profesional. Hasta la aprobación del ingreso mínimo vital (en adelante, IMV), dicho sistema no contemplaba una renta mínima general de carácter asistencial ante la falta de ingresos cualquiera que sea su causa, sino que se establecían específicos instrumentos de garantía de ingresos mínimos vinculados a determinadas contingencias o situaciones de necesidad, esto es, prestaciones destinadas a suplir la carencia de ingresos que surgen de la imposibilidad de trabajar a causa de la edad (pensiones de jubilación, contributivas y no contributivas), del estado de salud (prestaciones de incapacidad temporal, pensiones de incapacidad permanente contributiva e invalidez no contributiva) o del fallecimiento del causante (prestaciones por muerte y supervivencia) o derivadas de la pérdida de un puesto de trabajo anterior (prestaciones y subsidios por desempleo).

En lo que se refiere a la garantía de rentas para la población activa, la misma depende fundamentalmente de las prestaciones y subsidios por desempleo. Junto a estas, los parados de larga duración o que pertenezcan a determinados colectivos con especiales dificultades de inserción pueden, en su caso, acceder a otras ayudas extraordinarias como el subsidio extraordinario por desempleo o la renta activa de inserción. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que la configuración del sistema de protección social, de carácter eminentemente contributivo, provoca que no todos los desempleados tengan derecho a

percibir alguna prestación o subsidio por desempleo y además, su duración es temporalmente limitada.

Por ello, hasta la aprobación del IMV, una vez agotadas las posibilidades que ofrece el sistema de protección por desempleo, la única opción de cobertura económica a la que podían recurrir las personas sin empleo para evitar la exclusión social se reducía a las rentas mínimas de inserción autonómicas, aprobadas en desarrollo de sus competencias constitucionales en materia de Asistencia Social. Así pues, durante las últimas tres décadas han sido las diecisiete Comunidades Autónomas y las ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla las que han tratado de suplir la ausencia de una intervención estatal, configurando diversos mecanismos de garantía de rentas mínimas. Su importancia en la atención de las personas en situación de vulnerabilidad ha sido incuestionable, tanto en los momentos de crisis económica, sobre todo la de 2008, como también en las etapas de crecimiento económico, y han desempeñado una función de cierre del sistema protector muy relevante. Sin embargo, la falta de homogeneidad entre las diversas regulaciones suscitaba problemas de equidad difícilmente justificables y planteaba la necesidad de avanzar en la mejora del sistema de protección social, mediante la instauración de una renta mínima estatal que cubriera el riesgo general de pobreza y de exclusión social.

Como reconoce el propio legislador en la citada Exposición de Motivos de la LIMV las deficiencias de cobertura del sistema español de protección social no son algo nuevo, sino que han sido puestas de manifiesto de forma insistente en informes y recomendaciones procedentes de las instituciones europeas y también en numerosos estudios doctrinales<sup>2</sup>.

En los últimos años, se han intensificado las iniciativas en este sentido, tanto desde instancias comunitarias (entre otros, el Pilar Europeo de Derechos Sociales, adoptado en la cumbre de Gotemburgo en noviembre de 2017<sup>3</sup>) como de ámbito interno (ILP de UGT y CCOO de 2017, para el establecimiento de una prestación de ingresos mínimos; Estrategia Nacional de Prevención

---

<sup>2</sup> Entre otros, véanse, GARCÍA ROMERO, B.: «Lagunas de cobertura del sistema español de Seguridad Social y la necesaria reordenación del nivel no contributivo», *Revista de Derecho Social*, n.º 68, 2014, pp. 67-98; GARCÍA ROMERO, B.: «La Protección social española frente a situaciones de exclusión social: deficiencias y propuestas de mejora», *Revista Documentación Laboral*, n.º 104, vol. II, 2015, pp. 47-69; MONEREO PÉREZ, J. L.: «Por un nuevo Pacto Social garantista de los derechos fundamentales para afrontar la crisis y la recuperación», *REJLSS -Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, núm. 1, octubre de 2020, pp. 37-40.

<sup>3</sup> El principio 14, dedicado a la renta mínima, dispone: «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».

y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2019).

Así pues, la necesidad de poner en marcha un ingreso mínimo vital de ámbito estatal como instrumento con el que enfrentar uno de los principales desafíos de la sociedad española, cual es la reducción de la desigualdad de rentas y la prevención del riesgo de pobreza y de exclusión social, había sido asumida por el Gobierno de la nación como un objetivo a alcanzar en el corto plazo cuando sobrevino la crisis sanitaria del COVID-19 y el estado de alarma declarado por el RD 463/2020, de 14 de marzo. Sin embargo, su aprobación acelerada dentro del contexto de la legislación de emergencia no significa que tenga un carácter coyuntural, sino que nace con vocación de proteger de forma estructural a la sociedad en su conjunto, a modo de seguro colectivo, frente a los avatares del futuro y, en general, frente a una mayor volatilidad en los ingresos y los empleos, a los que casi nadie será inmune, pero que afectarán indudablemente de forma especial a los grupos sociales más vulnerables.

El Ingreso Mínimo Vital se configura como un derecho subjetivo a una prestación de naturaleza no contributiva que garantiza un nivel mínimo de rentas a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad económica con la finalidad de mejorar las posibilidades reales de inclusión social y laboral de sus beneficiarios.

Sin duda, su puesta en marcha exigirá una progresiva racionalización del conjunto de las prestaciones no contributivas y ayudas asistenciales con el fin de centrarse en la protección de los colectivos en mayor riesgo de pobreza y de exclusión social, mejorando la distribución de la renta y evitando duplicidades.

## II. RÉGIMEN DE COMPATIBILIDAD DEL INGRESO MÍNIMO VITAL CON OTRAS PRESTACIONES SOCIALES

### 1. El carácter subsidiario y complementario del Ingreso Mínimo Vital

El IMV es una prestación que se concede a personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad económica por carecer de rentas, ingresos o patrimonio suficientes.

Dado su carácter subsidiario, se establece como condición de acceso al IMV haber solicitado las pensiones y prestaciones públicas a las que pudieran tener derecho [art. 7.1c) LIMV]. Ahora bien, en todo caso, quedan exceptuados del cómputo de ingresos los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autó-

nomas, y otros ingresos y rentas de acuerdo con lo previsto en el artículo 18 (ayudas finalistas tales como becas o ayudas de estudio, ayudas para el alquiler, ayudas de emergencia, etc.).

Otra de las características definitorias del IMV es su carácter complementario, en el sentido de que dicha prestación garantiza un nivel mínimo de cobertura, consistente en la diferencia entre la suma de los recursos económicos de cualquier naturaleza de que disponga la persona beneficiaria individual, o en su caso, los integrantes de la unidad de convivencia, y la cuantía de renta garantizada para cada supuesto [art. 3.a) LIMV].

En lo que se refiere a la cuantía garantizada, el IMV difiere de la renta activa de inserción estatal y de los subsidios por desempleo, que garantizan una cuantía fija (igual al 80 por ciento del IPREM) a quienes acrediten ingresos inferiores al límite establecido (equivalente al 75 por ciento del salario mínimo interprofesional vigente), siendo esa cantidad además idéntica para todos los beneficiarios, sin importar si son personas solas o titulares de una unidad de convivencia, con más o menos miembros (adultos o menores).

En cambio, en el caso del IMV, la cuantía mensual no es una cantidad fija, sino que vendrá dada por la diferencia entre la cuantía de la renta garantizada en cada caso (según se trate de persona sola o de una unidad de convivencia de mayor o menor tamaño, etc.)<sup>4</sup> y el conjunto de los ingresos y rentas de la persona beneficiaria o de los miembros que componen la unidad de convivencia del ejercicio anterior, y siempre que la cuantía resultante sea igual o superior a 10 euros mensuales (art. 10 LIMV)<sup>5</sup>. A tales efectos, se definen los conceptos de renta y de patrimonio que se tendrán en cuenta para el cómputo de los

---

<sup>4</sup> Para la determinación de la cuantía aplicable a las unidades de convivencia, se aplicará la escala establecida en el anexo I sobre la base de la cuantía correspondiente a una persona beneficiaria individual. Para un beneficiario individual la cuantía es: el 100 por 100 del importe anual de las pensiones no contributivas (en 2021: 5.639,20 euros) dividido entre doce (en 2021 son 469,93 euros/mensuales). Para la unidad de convivencia la cuantía anterior incrementada en un 30 por 100 por miembro adicional a partir del segundo, con un máximo del 220 por 100, según la escala establecida en el Anexo I del LIMV. Para 2021 los importes son: a) 610,91 euros para una unidad de convivencia formada por dos adultos; b) 751,89 euros para una unidad de convivencia formada por dos adultos y un menor o tres adultos; c) 892,87 euros para una unidad de convivencia formada por dos adultos y dos menores o tres adultos y un menor o por cuatro adultos; d) 1.033,85 euros para una unidad de convivencia formada por dos adultos y tres o más menores o tres adultos y dos o más menores o por cuatro adultos y un menor.

La cuantía señalada en el punto anterior se incrementa con un complemento del 22 por 100 del importe anual de las pensiones no contributivas dividido entre doce, cuando se trate de unidad de convivencia monoparental. El importe oscila en 2021 entre los 714,30 euros, para una unidad formada por un adulto y un menor y los 1.137,24 euros, para una unidad de convivencia monoparental formada por un adulto y cuatro o más menores.

<sup>5</sup> Por ejemplo, si para una persona sola la renta mensual garantizada, en 2021, es de 469,93 es necesario que sus ingresos deducibles sean como máximo de 459,93 euros, de manera que deje un saldo de 10 euros como mínimo.

ingresos y de la situación patrimonial, a partir de lo cual se determinará el derecho a la prestación del ingreso mínimo vital.

A diferencia de las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez y de la mayoría de las rentas mínimas autonómicas, el IMV es una prestación absolutamente diferencial, en el sentido de que se descuentan del importe que corresponda la totalidad de los ingresos computables del beneficiario, sin que se respete un mínimo en los casos en que tenga derecho pero que a causa de las reducciones pudieran representar cuantías simbólicas. Este carácter totalmente diferencial era también un rasgo característico de las pensiones no contributivas de jubilación e incapacidad permanente en su regulación inicial, pero fue revisado permitiendo la compatibilidad de la prestación con las rentas o ingresos anuales de que, en su caso, disponga cada beneficiario, siempre que los mismos no excedan del treinta y cinco por ciento del importe, en cómputo anual de la pensión no contributiva (art. 366 LGSS), y consideramos que una solución similar debería arbitrarse en lo que respecta a la prestación de IMV.

## **2. Régimen de compatibilidad con otras prestaciones sociales**

Como se ha señalado, la aprobación del IMV plantea la necesidad de proceder a una reordenación del conjunto de ayudas y prestaciones estatales que tengan similar finalidad. De entrada, el IMV suprime la asignación por hijo o menor acogido a cargo sin discapacidad o inferior al 33 por ciento que queda como una prestación a extinguir. Respecto del resto de prestaciones de carácter asistencial, de momento es posible seguir solicitando todas las otras prestaciones y disfrutando de ellas en función de su mayor favorabilidad.

### **A) SUSTITUCIÓN DE LAS PRESTACIONES FAMILIARES POR HIJO O MENOR A CARGO SIN DISCAPACIDAD**

De conformidad con la disposición transitoria séptima del LIMV, modificada por RDL 30/2020, de 29 septiembre, la asignación por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento del sistema de la Seguridad Social se integra en el IMV, de manera que no podrán presentarse nuevas solicitudes para esta asignación económica familiar, que quedará como una prestación a extinguir. No obstante, se establece en la misma disposición transitoria que los beneficiarios de la prestación económica transitoria de ingreso mínimo vital que a 31 de diciembre de 2020 no cumplan los requi-

sitos para ser beneficiarios del ingreso mínimo vital podrán ejercer el derecho de opción para volver a la asignación económica por hijo o menor a cargo del sistema de la Seguridad Social. Con posterioridad, el RDL 30/2020, modifica el artículo 351 LGSS, dando nueva redacción al precepto en el que desaparece la referencia a los hijos a cargo o menores de edad sin discapacidad.

De otro lado, la disp. transitoria. 1.<sup>a</sup> del LIMV, regula el reconocimiento por parte del INSS de prestaciones transitorias de IMV hasta el 31 diciembre de 2021 a beneficiarios de dicha asignación económica por hijo o menor a cargo sin discapacidad que, a fecha de entrada en vigor del RDL 20/2020, reúnan los requisitos para causar el IMV y siempre que el importe de la prestación transitoria de ingreso mínimo vital sea igual o superior al importe de la asignación que viniera percibiendo.

A partir del 31 de diciembre de 2020, los beneficiarios que mantengan los requisitos que dieron lugar al reconocimiento de la prestación transitoria pasarán a ser beneficiarios del IMV. Teniendo en cuenta las actuales circunstancias de extraordinaria necesidad derivadas de la crisis sanitaria que requieren su cobertura urgente, el INSS reconocerá esta prestación transitoria a quienes reúnan determinados requisitos, sin que se considere necesario recabar el consentimiento para la tramitación de la prestación económica por hijo o menor a cargo, en tanto en cuanto la prestación transitoria de ingreso mínimo vital supone una mejora en la misma.

En suma, a partir de la entrada en vigor del LIMV, hay que tener en cuenta que las situaciones que pueden producirse son diversas:

*a)* Beneficiarios a 1 de junio de 2020 (fecha de entrada en vigor del RDL 20/2020): quienes fueran beneficiarios de la asignación económica por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento continuarán percibiendo dicha prestación hasta que dejen de concurrir los requisitos y proceda su extinción (disp. transitoria 7.<sup>a</sup> LIMV).

*b)* Solicitudes presentadas antes de 1 de junio de 2020: se rigen por la normativa vigente en dicha fecha, excepto en relación con la actualización de los límites de ingresos anuales, para la cual se aplicarán las normas relativas a la prestación económica por nacimiento o adopción de hijo en supuestos de familias numerosas, monoparentales y de madres o padres con discapacidad.

*c)* Solicitudes no presentadas por suspensión de plazos administrativos establecida en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se establece el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, que se considerarán presentadas en la fecha en

que la persona solicitante indique que quiso ejercer su derecho y se produjo dicha imposibilidad.

d) Derecho de opción entre la prestación por hijo a cargo y el ingreso mínimo y prestación transitoria hasta diciembre de 2021 (disps. transitorias 1.<sup>a</sup> y 7.<sup>a</sup> LIMV).

e) Régimen vigente a partir de la nueva redacción del artículo 351 LGSS por RDL 30/2020, de 29 septiembre, disp. final 5.<sup>a</sup> LIMV (en el que se suprimen las prestaciones por hijo a cargo menor de 18 años sin discapacidad o inferior al 33 por ciento).

## B) SUBSIDIARIDAD Y COMPLEMENTARIEDAD DE LAS PRESTACIONES ASISTENCIALES POR DESEMPLEO

El IMV supone un avance muy importante del brazo no contributivo de la Seguridad Social y su implantación exigirá también una progresiva reordenación del conjunto de ayudas estatales cuyos objetivos se solapan con la nueva prestación, como pueden ser el Subsidio Extraordinario por Desempleo (SED) y la Renta Activa de Inserción (RAI).

El IMV mejora el ámbito de cobertura de otras prestaciones como SED y RAI, al dirigirse a todas las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad económica, sin importar las causas de la misma, y también su ámbito temporal, al reconocer un derecho indefinido, que garantiza el abono de la prestación reconocida mientras persistan las circunstancias que motivaron su concesión.

Respecto de otras prestaciones como subsidios por desempleo y Renta Activa de Inserción (RAI), el ingreso mínimo vital mejora *a priori* la cuantía reconocida (en 2021, 469,93 euros/mes para una persona sola, con complementos para miembros adicionales de la unidad de convivencia, frente a 452 euros con independencia del número de miembros)<sup>6</sup>, pero tiene el inconveniente de que al ser el IMV una prestación absolutamente diferencial, la cuantía finalmente reconocida puede ser inferior a la de los subsidios por desempleo o RAI, cuyo importe reconocido se percibe íntegramente. Por ello, sería deseable que se arbitrara algún régimen de compatibilidad del IMV con los

---

<sup>6</sup> Como se ha indicado, en lo que respecta al IMV, en el caso de una persona beneficiaria individual, la cuantía mensual de renta garantizada ascenderá al 100 por cien del importe anual de las pensiones no contributivas fijada anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, dividido por doce. Por su parte, la cuantía mensual de los subsidios por desempleo y de la RAI es igual al 80 por cien del IPREM (Índice Público de Referencia del Efectos Múltiples).

ingresos o rentas propias similar al existente en el ámbito de las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez.

### C) COMPATIBILIDAD DEL IMV CON LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS

La relación entre el IMV y las rentas mínimas autonómicas es incierta. El RDL 20/2020 declara que el ingreso mínimo vital es compatible con aquellas, sin que computen los ingresos de tales rentas autonómicas a efectos del IMV. En otras palabras, en el cómputo de ingresos que se realiza para determinar la existencia o no de una situación de vulnerabilidad económica de acuerdo con la normativa reguladora del IMV quedan expresamente excluidas las ayudas autonómicas concedidas en concepto de rentas mínimas. En este sentido, el IMV se configura como una prestación «suelo» que se hace compatible con las prestaciones autonómicas tanto en términos de cobertura como de intensidad protectora, las cuales conservan su papel de última red de seguridad.

Sin embargo, desde la óptica de las Comunidades Autónomas la irrupción del IMV plantea complejos problemas de articulación normativa con sus respectivas prestaciones asistenciales<sup>7</sup>. Hay que tener en cuenta que las regulaciones sobre rentas mínimas suelen configurar sus prestaciones como última red de seguridad, atribuyendo a las mismas un carácter subsidiario de cualquier otra prestación o subsidio de que disponga o pueda disfrutar el beneficiario, y también un carácter complementario de otros ingresos o rentas disponibles hasta la cuantía correspondiente de la renta básica de inserción. Lo lógico y deseable es que las CCAA completen la cuantía del IMV y amplíen su protección a supuestos no contemplados por la prestación estatal.

Con el objetivo de regular dicho proceso de armonización, las Comunidades Autónomas están dictando las correspondientes normas<sup>8</sup>. Aunque las respuestas han sido muy variadas, de manera simplificadora puede decirse que ambas prestaciones- estatal y autonómica- son de forma general compa-

---

<sup>7</sup> Sobre esta cuestión, véase en esta misma obra, FERNÁNDEZ ORRICO, J.: «Las Rentas Mínimas Autonómicas su interrelación con el IMV», Capítulo XVII, apartado III.

<sup>8</sup> A título de ejemplo, sobre la respuesta de la Comunidad Autónoma de Cataluña a este problema de articulación, véase 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 (BOE 28-1-2021). Asimismo, puede verse el Informe «Análisis del IMV, complementariedad y solapamientos con la RMI en la Comunidad de Madrid: Estimación del impacto de la crisis en la pobreza en la Comunidad de Madrid», RED2RED, en el que se analizan los escenarios de complementariedad en esta comunidad y las experiencias de otras Comunidades Autónomas.

tibles entre sí, aunque hay algunas autonomías en las que el IMV computan en su totalidad<sup>9</sup>. Tal compatibilidad alcanza hasta el importe autonómico correspondiente. La relación entre tales prestaciones es asimismo, de complementariedad, en el sentido, de que, si no se cumplen las condiciones para causar derecho al IMV puede otorgarse la renta mínima autonómica correspondiente, subsidiaria o supletoriamente.

### III. RÉGIMEN DE COMPATIBILIDAD CON EL TRABAJO

#### 1. El carácter inclusivo del IMV

A lo largo del Preámbulo del RDL 20/2020, de 29 de mayo, y del propio articulado de esta norma se alude en diversas ocasiones a la importancia trascendental que tiene el objetivo de la inclusión en la concepción y diseño de la nueva prestación, en el sentido de que la garantía de rentas mínimas no es un fin en sí misma, sino que se configura como una herramienta para el logro de la inserción de sus destinatarios. Así, de acuerdo con el artículo 3.d) LIMV, el ingreso mínimo vital «se configura como una red de protección dirigida a permitir el tránsito desde una situación de exclusión a una de participación en la sociedad».

Ciertamente, la inclusión social dependerá de las características y necesidades de cada individuo: para algunos requerirán medidas sanitarias, para otros, de índole educativa y para las personas con capacidad de trabajar dicha integración social se logra mejor mediante la incorporación al mercado de trabajo, a través de un sistema de «incentivos al empleo y a la inclusión, articulados a través de distintas fórmulas de cooperación entre administraciones». Por ello, el objetivo de la «inclusión social» en el mercado de trabajo es un objetivo central de la regulación, que viene subrayada en la propia Exposición de Motivos y en el artículo 3.d) LIMV.

Para la consecución de la integración laboral, se establecen diferentes medidas. En primer lugar, se prevé un régimen de compatibilidad del ingreso mínimo vital con el empleo, de forma que la percepción de esta prestación no desincentive la participación en el mercado laboral (art. 8.4 LIMV), pero el legislador no regula los términos y límites de dicha compatibilidad, sino que se remite a su desarrollo reglamentario, en el marco del diálogo social, el cual aun no se ha producido. Las únicas indicaciones que se dan al respecto es que

---

<sup>9</sup> Es el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias [art.8.k) Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la prestación canaria de inserción].

en la regulación que se haga deberán establecerse las condiciones en las que la superación en un ejercicio de los límites de rentas establecidos para considerar que se cumple el requisito de vulnerabilidad económica por esta causa no suponga la pérdida del derecho a la percepción del ingreso mínimo vital en el ejercicio siguiente. Asimismo, se pide que se preste especial atención a la participación de las personas con discapacidad y las familias monoparentales.

En segundo lugar, si los solicitantes del IMV no están trabajando y son mayores de edad o emancipados, deberán estar inscritos como demandantes de empleo, salvo que se encuentren en alguno de los supuestos enumerados en el mismo precepto<sup>10</sup> (art. 33.1 LIMV).

En tercer lugar, resulta fundamental la cooperación de las comunidades autónomas y entidades locales para la implementación del sistema de incentivos al empleo, y donde los servicios sociales municipales constituyen una pieza clave en la articulación de dicho sistema. Así, el RDL 20/2020 establece en su capítulo V (arts. 27 a 31) distintos mecanismos de colaboración interadministrativa con el objeto de elaborar itinerarios personalizados para sacar a los beneficiarios de la situación de pobreza.

Por último, y de modo paralelo, se contempla la participación del sector privado en el diseño de los itinerarios de inclusión, estableciéndose un Sello de Inclusión Social que acredita a todas las empresas y entidades que ofrezcan oportunidades de empleo y formación a los perceptores del ingreso mínimo vital, distinción que computa a efectos de las cláusulas sociales de la Ley de Contratos del Sector Público.

## 2. Las trampas de la pobreza y del desempleo e incentivos al empleo

El desempleo, tanto de larga duración como el desempleo juvenil, es uno de los graves problemas del mercado de trabajo español. En la última década, como consecuencia de la crisis económica y de las políticas de ajuste, la zona de vulnerabilidad y precariedad social se ha ensanchado y ha cambiado los perfiles de las personas en riesgo de pobreza y exclusión, esas a las que se ha calificado como «nuevos pobres». De esta manera, el desempleo y el agotamiento de las prestaciones sociales han convertido a personas que vivían en

---

<sup>10</sup> Estar cursando estudios reglados y ser menor de 28 años; tener suscrito el convenio especial de los cuidadores de las personas en situación de dependencia; estar percibiendo pensión no contributiva de incapacidad permanente en grado de absoluta o gran invalidez, una pensión de invalidez no contributiva o una pensión de jubilación contributiva o haber cumplido los 65 años de edad; estar afectado de una discapacidad en un grado igual o superior al 65 por ciento; tener reconocida una situación de dependencia.

una situación normalizada, de integración plena o precaria, en beneficiarios de los servicios y programas de acción social.

Por ello, se considera necesario establecer como prioritarias políticas encaminadas a la recolocación de las personas afectadas, y, al mismo tiempo, mejorar el sistema de protección social para que quienes hayan perdido su empleo gocen de cierta garantía de rentas de sustitución hasta que logren encontrar una nueva fuente de ingresos primarios mediante el desarrollo de una actividad profesional por cuenta propia o ajena.

Además de las limitaciones del sistema de protección social desde el punto de vista del beneficiario, en el sentido de que no le garantiza una seguridad de ingresos durante todo el tiempo en que aquel se encuentre desempleado, hay que tener en cuenta que algunos estudios revelan que el cobro de una prestación o subsidio por desempleo desincentiva la búsqueda de empleo o la aceptación de ofertas de empleo. Lógicamente, esto debe llevar a diseñar mecanismos que no produzcan ese efecto disuasorio de la salida hacia el empleo y que la alternativa del trabajo resulte siempre más favorable a la de estar parado, lo que no sucede cuando la oferta se reduce a empleos precarios, a tiempo parcial y con retribuciones muy bajas.

Tradicionalmente, se ha considerado que la política de empleo tiene una doble vertiente, siendo ya clásica la distinción entre las políticas pasivas y activas de empleo. Las pasivas, que son las primeras en desarrollarse en los ordenamientos, están destinadas a dispensar a los desempleados que cumplan determinados requisitos una protección económica por medio de una prestación de Seguridad Social sustitutoria del salario. Y las activas se dirigen «a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social»<sup>11</sup>, a través de un conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación en el ámbito laboral, llevadas a cabo por los poderes públicos. En definitiva, las políticas activas constituyen instrumentos destinados a incidir en el funcionamiento del mercado de trabajo para aumentar el empleo y mantenerlo, y reducir el desempleo<sup>12</sup>, ya sea mediante estímulos económicos directos, como es el caso de las bonificaciones, reducciones o exenciones de las cuotas de Seguridad Social,

---

<sup>11</sup> Véase artículo 36.1 del RD Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.

<sup>12</sup> GARCIA GIL, M. B.: *Los instrumentos jurídicos de la política de empleo*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2006, p. 17; AAVV. RODRÍGUEZ-PINERO ROYO (Dir.): *Lecciones de Derecho del Empleo*, 2.ª Ed., Tecnos, Madrid, 2006, p. 50.

exenciones fiscales, subvenciones y préstamos, etc., ya sea mediante la orientación y la formación profesional<sup>13</sup>.

La separación entre políticas pasivas y activas de empleo no es, sin embargo, absoluta. En efecto, en los últimos años se observa una clara tendencia a facilitar la transición entre el desempleo subsidiado y la actividad laboral, permitiendo la compatibilidad total o parcial entre ambas situaciones o el cobro anticipado de la prestación por desempleo con vistas a incentivar económicamente la reincorporación por parte del desempleado al mercado de trabajo, tanto como trabajador por cuenta ajena como por cuenta propia, sin perjuicio de eventuales bonificaciones en las cuotas de Seguridad Social y/o exenciones fiscales para el empresario.

Junto a razones económicas y estadísticas, en la base de las últimas reformas, subyace la llamada «trampa del desempleo», es decir, de un lado, la consideración del carácter presuntamente acomodaticio que comporta la situación de desempleo subsidiado, en la medida en que desincentivaría la aceptación de puestos de trabajo por parte del beneficiario durante el período de su percepción cuando el esfuerzo implícito al desempeño de un trabajo no le reporta una ventaja económica significativa. En este sentido, se ha afirmado que acceder a un empleo solo compensa cuando la diferencia de ingresos entre la actividad económica y la inactividad es amplia, lo que ocurre cuando los salarios son altos y/o las prestaciones son bajas. De otro lado, la tesis de que a mayor duración de la situación de desempleo, mayores dificultades encontrará el desempleado para lograr su reinserción laboral, como consecuencia de la reducción de su capital humano en términos de formación profesional.

Frente a la noción americana del subsidio activo o *workfare*<sup>14</sup>, en la concepción originaria de los sistemas europeos de protección social, el derecho a

---

<sup>13</sup> Concretamente, en la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, aprobada por RD 751/2014, se definen seis ejes u objetivos estructurales: orientación, formación, incentivos a la contratación y su mantenimiento, igualdad de oportunidades, emprendedores y autónomos, y mejora del marco institucional. Para Ojeda Avilés, los tres primeros serían las líneas primordiales de las políticas activas, mientras que los tres últimos serían principios que deben informar las acciones de los primeros (En este sentido, OJEDA AVILÉS, A., «Las Políticas Activas de Empleo en España», en AAVV., *La protección por desempleo en España*, Laborum, Murcia, 2015, p. 51). Con todo, puede afirmarse que el Eje 5. «Emprendimiento», que integra el conjunto de actividades dirigidas a fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social, así como las encaminadas a la generación de empleo, actividad empresarial y dinamización e impulso del desarrollo económico local [art. 10.4.e) del Texto Refundido de la LE, aprobado por RD Leg. 3/2015, de 23 octubre)], ocupa un lugar central en las actuales políticas activas de Empleo, por cuanto obedecen al objetivo último de reducción del desempleo. Para una valoración del alcance de la aludida Estrategia, ROJO TORRECILLA, E.: «Análisis de la Estrategia española de activación para el empleo 2014-2016 y del Plan anual de política de empleo 2014. ¿Una nueva reforma o simple adaptación del marco normativo vigente con cambio de palabras? (II)», blog 27 septiembre 2014.

<sup>14</sup> El *workfare* es un modelo alternativo a los tradicionales sistemas de bienestar social. Según esta noción, la virtud precede al derecho, por lo que el pobre o el desempleado con capacidad para trabajar no

obtener unos mínimos recursos económicos se configura como el presupuesto necesario para lograr la adecuada inserción socio-laboral del interesado según su capacidad, sin que el percibo de la prestación se condicione a la realización de un trabajo en interés de la comunidad por parte del beneficiario.

Sin embargo, en la aplicación de las más recientes políticas activas de empleo, en particular, de las establecidas para beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo, se utilizan muchos de los argumentos esgrimidos en defensa del subsidio activo, tales como que la técnica de las contraprestaciones combate la «cultura de la dependencia», reduce la pobreza, es un instrumento de desarrollo de las cualificaciones profesionales, contribuye a reducir la economía sumergida, etc.<sup>15</sup>. De ahí que puedan encontrarse analogías con la política del subsidio activo, en el sentido de que la exigencia de la aceptación de un trabajo o del seguimiento de cursos de formación profesional se configuran como la obligada contrapartida de la prestación, subsidio o ayuda social recibida. En consecuencia, el rechazo a participar en los programas de inserción propuestos o el incumplimiento por el beneficiario del compromiso adquirido a cambio de las transferencias de ingresos realizadas por cuenta del Estado, comporta, en la mayoría de los casos, la suspensión o, incluso, la extinción del derecho a la prestación económica. Sin embargo, en un contexto socio-económico como el actual en el que no se da una situación de pleno empleo, puede resultar una carga de imposible o al menos de muy difícil cumplimiento que se imponga al sujeto desempleado que se responsabilice de su ocupabilidad como condición previa o consecutiva a la protección que recibe<sup>16</sup>.

Sin perjuicio de la necesaria mejora de las condiciones laborales y de la derogación de medidas de reforma laboral que ha traído consigo el surgimiento de la categoría de «trabajadores pobres», se trata de fomentar el empleo vinculando las prestaciones por desempleo o de garantía de rentas, como es el caso del IMV, con las políticas activas.

---

debe percibir nada a cambio de nada, sino que debe aceptar el trabajo para que se le preste la ayuda como contrapartida. Véase STANDING, G., «El camino hacia el subsidio activo ¿Otra forma de protección social o una amenaza para la ocupación?», *RIT*, vol. 109, 1990, núm. 4, pp. 499 y ss.

<sup>15</sup> STANDING, G.: «El camino hacia el subsidio activo...», *est. cit.*, pp. 502-515; LAFORE, R.: «Les trois défis du RMI», *AJDA (Actualité Juridique Droit Administratif)*, octubre 1989, p. 570.

<sup>16</sup> En este sentido, QUINTERO LIMA, G.: «La contrapartida como instrumento teórico-práctico de articulación de las políticas activas de empleo y de la protección por desempleo», en AAVV., *Políticas de Empleo* (CABEZA PEREIRO, J. y FERNÁNDEZ PROL (Coords.), Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2013, *ob. cit.*, p. 191.

### 3. Buenas prácticas en el ámbito de las rentas mínimas autonómicas y de otras prestaciones sociales

En el ordenamiento español, el derecho a la prestación por desempleo se condiciona desde hace tiempo a la observancia de un determinado comportamiento o a la ejecución de ciertas obligaciones de hacer, tales como la de inscribirse como demandante de empleo y suscribir un compromiso de actividad. Además, a partir, sobre todo, del año 2002, se han regulado algunos programas que permiten compatibilizar parcialmente la prestación o el subsidio por desempleo con el trabajo asalariado o con trabajos temporales de colaboración social.

En efecto, de un lado, hay programas y medidas que tienen como destinatarios a beneficiarios de prestaciones o subsidios por desempleo, y que se sirven de la prestación económica que tienen reconocida para subvencionar su contratación como trabajadores por cuenta ajena, o la realización de trabajos de utilidad social. En otras ocasiones, se permite el cobro anticipado de la prestación por desempleo reconocida para financiar el autoempleo<sup>17</sup>.

Desde la perspectiva del desempleado, la participación es, salvo excepciones, obligatoria, y serviría para aumentar sus posibilidades de inserción social, económica y profesional. Así, desde el punto de vista de la inserción social, se trata de ayudar a los beneficiarios de las políticas pasivas a recuperar o a desarrollar su autonomía social y a asumir mejor su vida personal y familiar; la inserción profesional se lograría incrementando la empleabilidad de los beneficiarios a través de la mejora de la cualificación profesional mediante la formación y la propia experiencia laboral; en fin, desde el punto de vista económico, se pretende incentivar la integración laboral del beneficiario permitiéndole obtener unos ingresos netos más elevados durante el tiempo que compatibiliza el cobro del subsidio o prestación con las actividades de interés general en el sector público o asociativo, o con las actividades derivadas de un contrato de trabajo.

Asimismo, en los programas autonómicos de rentas mínimas la inserción laboral y social ocupa un lugar esencial de las respectivas regulaciones. Sirva de ejemplo la regulación de la Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. En el Preámbulo de la Ley 3/2007, de 16

---

<sup>17</sup> Sobre los principales programas de compatibilidad entre prestación o subsidio por desempleo y trabajo por cuenta ajena o de colaboración social, GARCÍA ROMERO, B.: «Desempleados de larga duración: medidas de incentivación del emprendimiento y del empleo», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, n.º extra 2 (especial monográfico), 2016 (ejemplar dedicado a: Medidas de Seguridad Social de fomento del empleo y su incidencia en la sostenibilidad del sistema en España e Italia), pp. 41-64.

de marzo, reguladora de la Renta Básica de Inserción de la CARM<sup>18</sup>, se alude a una pluralidad de problemas de diversa índole que llevan a la situación de pobreza y exclusión social: «... algunos sectores de la población no consiguen incorporarse plenamente al desarrollo social a causa de problemas de diversa índole, como son la falta de adaptación a las cambiantes exigencias del mercado de trabajo, la insuficiente formación, los problemas de salud, los problemas familiares y personales de diverso tipo, la persistencia de formas de discriminación social, etcétera».

De acuerdo con el Reglamento de desarrollo de la Ley de Renta Básica de la CARM (art. 38 del Decreto 163/2017), las medidas de inserción dirigidas a promover y garantizar la inclusión social de las personas en situación o riesgo de exclusión social, se desarrollarán a través de las actuaciones siguientes: 1. Proyectos individuales de inserción. 2. Programas de integración social. 3. Programas de integración laboral. 4. Medidas complementarias de carácter económico. 5. Planes de Inclusión Social.

Asimismo, entre las obligaciones de los titulares, beneficiarios y perceptores de la prestación están la de «participar activamente en la ejecución de las medidas contenidas en el proyecto individual de inserción» y la de «aceptar las ofertas formativas y de empleo adecuadas, formuladas a cualquier miembro de la unidad de convivencia» (art. 26, núms. 8 y 9, del Decreto 163/2017), y su incumplimiento implicará la suspensión o extinción de la prestación, sin perjuicio del reintegro de las cantidades indebidamente percibidas.

De otro lado, aunque la prestación de renta básica es de carácter diferencial, se prevé un cierto grado de compatibilidad entre la prestación y los rendimientos del trabajo para evitar las trampas de la pobreza y del desempleo. Así, en el último párrafo del artículo 13.1 del Decreto 163/2017, de 3 de mayo se establece que «No se valorarán los rendimientos del trabajo por cuenta ajena cuando procedan de contratos laborales eventuales cuya duración total haya sido igual o inferior a treinta y un días, en los seis meses inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud. Esta exoneración se aplicará semestralmente. No obstante, y en todo caso, estarán exentos los rendimientos procedentes del trabajo por cuenta ajena correspondientes a los treinta y un primeros días». Otra medida contemplada en el mismo Decreto es la suspensión de la prestación en caso de realización de un trabajo de duración inferior a seis meses, por el que se perciba una retribución igual o superior a la prestación económica correspondiente a la unidad de convivencia [art. 19.b)].

---

<sup>18</sup> BORM n.º 83, de 14/4/2007, y reglamento de desarrollo aprobado por Decreto 163/2017, de 3 de mayo.

#### 4. Posibilidades regulatorias de la compatibilidad con las rentas procedentes del trabajo en el ámbito del IMV

Como se ha señalado, el artículo 8.4 del RDL 20/2020 establece la compatibilidad del IMV con las rentas del trabajo, por cuenta propia y por cuenta ajena, para evitar las trampas de la pobreza y estimular el empleo, aunque la concreción queda pendiente de desarrollo reglamentario. Por lo tanto, a falta de su aprobación no se conoce si esta compatibilidad será aplicable solo a quien ya dispone de rentas salariales o profesionales o solo a quien acceda una vez sea perceptor del IMV. Tampoco se sabe cuál será la renta máxima permitida, si se encontrará por encima o por debajo de los baremos aplicados al IMV o si trabajadores con salarios bajos pero por debajo del importe que corresponda percibir en concepto de IMV podrán acogerse a esta compatibilidad.

En la regulación que se haga en el ámbito del IMV debe tenerse presente el necesario equilibrio en su diseño entre derechos y deberes de los beneficiarios del IMV en cuanto a su inserción social y laboral y la responsabilidad social y colectiva en la oferta de oportunidades de empleo, formación y cualificación. En este sentido, deben definirse pautas que obliguen a buscar activamente empleo y a aceptar las ofertas razonables de trabajo, contemplando excepciones para las personas con dificultades sociales importantes, que pueden quedar exentas temporalmente de seguir las directrices y centrarse en respetar un plan de inclusión orientado a una búsqueda de empleo a medio plazo.

Más allá del análisis puramente económico, debe tenerse en cuenta los beneficios que pueden derivarse del acceso al empleo en términos de bienestar psicológico, de estatus, de percepción de un salario, etc. Ahora bien, no pueden desconocerse las dificultades de la inserción en un contexto como el actual de ausencia de empleos decentes suficientes. Por ello, en muchas ocasiones no es tanto la renuncia voluntaria a ocupar un empleo como la falta de este. Asimismo, existen otros condicionantes no monetarios que son mucho más determinantes para la permanencia en situación de no empleo, tales como las dificultades de encontrar alternativas de cuidado de hijos o personas dependientes, los problemas de salud, de transporte o de falta de asesoramiento en la construcción de un proyecto sociolaboral ascendente<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> BERNAT ZUBIRI-REY, J.: «La Renta de Solidaridad Activa en Francia. ¿Es la activación una vía para salir de la pobreza», *ZERBITZUAN* 45, junio 2009, p. 33.

La mayoría de los programas europeos de rentas mínimas contemplan la compatibilidad de la prestación con el empleo, siempre que no se sobrepase un determinado nivel de ingresos y no tienen un periodo límite para su cobro. También en el RDL 20/2020, sobre IMV se asume la idea de que debe tenerse en cuenta el efecto desincentivador que supone el descuento de todas las rentas salariales generadas en la cantidad establecida como baremo de la prestación.

Sin embargo, debe alertarse de que algunas experiencias comparadas, como la nueva regulación llevada a cabo en Francia de la Renta de Solidaridad Activa (RSA), suponen el cambio de la lógica de la sustitución a la lógica de la complementación, que pueden suponer un sustitutivo progresivo de la desregulación del mercado de trabajo. Así, con el fin de incentivar en mayor medida la aceptación de empleos de escasa remuneración o a tiempo parcial, se garantiza la compatibilidad de la RSA con las rentas propias hasta el umbral de pobreza. Ahora bien, puede que con este modelo de activación del empleo hacia abajo se resuelva la trampa del desempleo, pero a costa de dejar atrapados a sus beneficiarios en las trampas de la precariedad y del tiempo parcial, presionando a los trabajadores a aceptar menores salarios e insistiendo en la responsabilidad individual de los desempleados, condicionándoles a aceptar ofertas de trabajo que no se corresponden con sus niveles de cualificación o sus expectativas profesionales<sup>20</sup>.

#### IV. CONCLUSIONES

1. La aprobación del IMV como una red mínima de cobertura homogénea frente al riesgo de pobreza de ámbito estatal es un gran avance social, con evidentes luces y sombras.
2. El IMV es una renta mínima (condicionada) y no una renta básica universal (incondicionada).
3. El IMV supone un avance muy importante del brazo no contributivo de la Seguridad Social.
4. Debería regularse dentro del Título VI de la LGSS, en un capítulo separado del resto de prestaciones no contributivas.
5. Tiene un carácter subsidiario y complementario, por lo que su implantación exigirá una progresiva reordenación del conjunto de ayudas estatales cuyos objetivos se solapan, como el Subsidio Extraordinario por Desempleo (SED) y Renta Activa de Inserción (RAI). El IMV sustituye a las asignaciones econó-

---

<sup>20</sup> GAZIER, B.: *Vers un nouveau modèle social*, París, Flammarion, p. 77.

micas por hijo o menor acogido a cargo sin discapacidad (que se ha suprimido por RDL 30/2020 y que queda como una prestación a extinguir). Respecto del resto de prestaciones de carácter asistencial, de momento es posible seguir solicitando y disfrutando de todas ellas en función de la mayor favorabilidad.

6. Mejora el ámbito de cobertura de otras prestaciones como SED y RAI, y su ámbito temporal, al reconocer un derecho indefinido.

7. Respecto de otras prestaciones como subsidios por desempleo y Renta Activa de Inserción (RAI), el ingreso mínimo vital mejora *a priori* la cuantía reconocida, tanto para una persona sola (en 2021, 469,93 euros/mes para una persona sola, con complementos para miembros adicionales de la unidad de convivencia, frente a 452 euros con independencia del número de miembros)<sup>21</sup>, como, especialmente, en caso de titulares de unidades de convivencia (se reconocen complementos de la cuantía del IMV para miembros adicionales), pero tiene el inconveniente de que al ser el IMV una prestación absolutamente diferencial, la cuantía finalmente reconocida puede ser inferior a la de los subsidios por desempleo o RAI, cuyo importe reconocido se percibe íntegramente. Por ello, sería deseable que se arbitrara algún régimen de compatibilidad del IMV con los ingresos o rentas propias similar al existente en el ámbito de las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez.

8. La relación entre el IMV y las rentas mínimas autonómicas es incierta. El RDL 20/2020 declara que el ingreso mínimo vital es compatible con aquellas, sin que computen los ingresos de las rentas mínimas autonómicas a efectos del IMV (pero al revés si computan). Lo lógico es que las CCAA completen la cuantía del IMV estatal y amplíen su protección a supuestos no contemplados. Con el objetivo de regular dicho proceso de armonización, las Comunidades Autónomas están dictando las correspondientes normas<sup>22</sup>.

9. El IMV tiene un carácter inclusivo, y trata de fomentar la inserción social y laboral de sus beneficiarios.

---

<sup>21</sup> Como se ha indicado, en lo que respecta al IMV, en el caso de una persona beneficiaria individual, la cuantía mensual de renta garantizada ascenderá al 100 por ciento del importe anual de las pensiones no contributivas fijada anualmente en la ley de presupuestos generales del Estado, dividido por doce. Por su parte, la cuantía mensual de los subsidios por desempleo y de la RAI es igual al 80 por cien del IPREM (Índice Público de Referencia del Efectos Múltiples).

<sup>22</sup> A título de ejemplo, sobre la respuesta de la Comunidad Autónoma de Cataluña a este problema de articulación, véase 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 (BOE 28-1-2021). Asimismo, puede verse el Informe "Análisis del impacto de la crisis en la pobreza en la Comunidad de Madrid", RED2RED, en el que se analizan los escenarios de complementariedad en esta comunidad y las experiencias de otras Comunidades Autónomas.

10. Urge el desarrollo reglamentario de aspectos a los que se remite el texto legal, tales como el régimen de compatibilidad con el trabajo, estableciendo medidas con las que se eviten las trampas de pobreza, de precariedad y de desempleo.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- BERNAT ZUBIRI-REY, J.: «La Renta de Solidaridad Activa en Francia. ¿Es la activación una vía para salir de la pobreza», *ZERBITZUAN* 45, junio 2009, pp. 23-38.
- FÉRNANDEZ ORRICO, J.: «Las Rentas Mínimas Autonómicas su interrelación con el IMV», Capítulo XVII, apartado III, en *El Ingreso Mínimo Vital: Una perspectiva global: regulación estatal, derecho comparado y conexión con rentas mínimas autonómicas* (Dir. y coord.: F. CAVAS MARTÍNEZ, B. GARCÍA ROMERO, A. V. SEMPERE NAVARRO), Monografía Encuentros Laborales, Editorial BOE, Madrid, 2021.
- GAZIER, B.: *Vers un nouveau modèle social*, París, Flammarion.
- GARCÍA GIL, M. B.: *Los instrumentos jurídicos de la política de empleo*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2006, p. 17; AAVV., RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO (Dir.), *Leciones de Derecho del Empleo*, 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 2006, p. 50.
- GARCÍA ROMERO, B.: «Lagunas de cobertura del sistema español de Seguridad Social y la necesaria reordenación del nivel no contributivo», *Revista de Derecho Social*, n.º 68, 2014, pp. 67-98.
- «La Protección social española frente a situaciones de exclusión social: deficiencias y propuestas de mejora», *Revista Documentación Laboral*, n.º 104, vol. II, 2015, pp. 47-69.
- «Desempleados de larga duración: medidas de incentivación del emprendimiento y del empleo», *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, n.º extra 2 (especial monográfico), 2016 (ejemplar dedicado a: Medidas de Seguridad Social de fomento del empleo y su incidencia en la sostenibilidad del sistema en España e Italia), pp. 41-64.
- *Rentas Mínimas Garantizadas en la Unión Europea*, Madrid, CES, 1999.
- «La garantía de ingresos mínimos en el sistema español de protección social», en AAVV, *Crisis económica. Reformas laborales y protección social, Libro homenaje al Profesor Jesús M.ª Galiana Moreno* (F. CAVAS MARTÍNEZ y J. LUJÁN ALCARAZ, Coords.), Murcia, Editum Munera, 2014, pp. 282-356.
- «Lagunas de cobertura del sistema español de Seguridad Social y la necesaria reordenación del nivel no contributivo», *Revista de Derecho Social*, n.º 68, 2014, pp. 67-98.
- «La Protección social española frente a situaciones de exclusión social: deficiencias y propuestas de mejora», *Revista Documentación Laboral*, n.º 104 vol. II, 2015, pp. 47-69.

- GARCÍA ROMERO, B.: ESTEBAN YAGO, M. y LOSA CARMONA, A., *El Ingreso mínimo de Inserción en la Región de Murcia*, CES-Murcia, 2005.
- LAFORE, R.: «Les trois défis du RMI», *AJDA (Actualité Juridique Droit Administratif)*, octubre 1989, p. 570.
- MONEREO PÉREZ, J. L.: «Por un nuevo Pacto Social garantista de los derechos fundamentales para afrontar la crisis y la recuperación», *REJLSS -Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, núm. 1, octubre de 2020, pp. 16-83.
- «La Renta Mínima Garantizada como medida estructural del Sistema de Seguridad Social en la sociedad del riesgo», *Lex Social*, vol. 10, núm. 2, 2020, pp. 424-505.
- MONEREO PÉREZ, J. L., RODRÍGUEZ INIESTA, G.: «La protección social en la emergencia. Entre el ensayo, precipitación y búsqueda de soluciones en tiempos de incertidumbre (A propósito de la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 y las medidas legales adoptadas)», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 23, 2020, pp. 11-53
- «El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 24, 2020, pp. 13-35.
- OJEDA AVILÉS, A.: «Las Políticas Activas de Empleo en España», en AAVV., *La protección por desempleo en España*, Laborum, Murcia, 2015, p. 51.
- QUINTERO LIMA, G.: «La contrapartida como instrumento teórico-práctico de articulación de las políticas activas de empleo y de la protección por desempleo», en AAVV., *Políticas de Empleo* (CABEZA PEREIRO y FERNÁNDEZ PROL, Coords.), Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2013.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO (Dir.): *Lecciones de Derecho del Empleo*, 2.<sup>a</sup> ed., Tecnos, Madrid, 2006, p. 50.
- ROJO TORRECILLA, E., «Análisis de la Estrategia española de activación para el empleo 2014-2016 y del Plan anual de política de empleo 2014. ¿Una nueva reforma o simple adaptación del marco normativo vigente con cambio de palabras? (II)», blog 27 septiembre 2014.
- SALA FRANCO, T., MARTÍN POZUELO LÓPEZ, A.: *El Ingreso Mínimo Vital. El sistema español de Rentas Mínimas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020.
- STANDING, G.: «El camino hacia el subsidio activo ¿Otra forma de protección social o una amenaza para la ocupación?», *RIT*, vol. 109, 1990, núm. 4, pp. 499 y ss.
- *La Renta Básica. Un derecho para todos y para siempre*, Barcelona, Ediciones de Pasado y Presente, 2018.



## CAPÍTULO XVI

### **RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (XII): RÉGIMEN FINANCIERO**

ELENA LASAOSA IRIGOYEN

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad Rey Juan Carlos

SUMARIO: I. *La financiación del ingreso mínimo vital como prestación no contributiva.*— II. *Control financiero. 1. Reconocimiento del derecho y de la obligación de la prestación. 2. Actos de ordenación y pago material del ingreso mínimo vital.*—III. *Financiación del ingreso mínimo vital en los territorios forales.*—IV. *Financiación de los gastos derivados de las funciones que puedan desarrollar las entidades locales en relación con el ingreso mínimo vital.*—V. *Compensación a las universidades por la exención del pago de servicios académicos universitarios.*—VI. *Bibliografía.*

#### **I. LA FINANCIACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL COMO PRESTACIÓN NO CONTRIBUTIVA**

El Capítulo VI del RDL 20/2020, rubricado «*Régimen de financiación*», contiene un único precepto de claridad meridiana que proclama sin ambages la naturaleza no contributiva del IMV y remite directamente al artículo 109 LGSS en lo relativo a su financiación.

También la Exposición de Motivos del RDL 20/2020 insiste en que el IMV es «una prestación económica de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva».

Paralelamente el RDL 20/2020 modifica el citado artículo 109 LGSS, que aborda los recursos para la financiación del sistema de Seguridad Social, con objeto de incluir expresamente el IMV entre las prestaciones no contributivas que cataloga. Continúa así el proceso de profundización que está experimentando desde hace algunos años el ámbito no contributivo de la Seguridad Social<sup>1</sup>, y que tiene visos de proseguir a tenor de lo expresado en la Exposición de Motivos del RDL 20/2020: «La progresiva reorganización de las prestaciones no contributivas que deberá abordarse en los próximos años permitirá una focalización en colectivos particularmente vulnerables que contribuya a una mayor redistribución de la renta y la riqueza en nuestro país».

Resultará imprescindible así pues acudir al artículo 109 LGSS para comprender cómo se costea el IMV, que según las estimaciones que ha venido manejando desde el principio el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones puede suponer un coste económico<sup>2</sup> superior a los 3.000 millones de euros anuales<sup>3</sup>, y que ha venido a integrarse en un sistema de Seguridad Social con graves problemas estructurales de financiación<sup>4</sup>.

Los recursos económicos generales con los que se financia el sistema de la Seguridad Social en sus dos niveles –contributivo y asistencial– son los enumerados en este artículo 109 LGSS. Con referencia al segundo, el precepto dispone que se financiará mediante aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social (a excepción de las prestaciones de asistencia sanitaria, que se vinculan al sistema de financiación autonómica). En contraste, las prestaciones contributivas serán costeadas básicamente mediante el resto de recursos, es decir: las cuotas de los sujetos obligados, las cantidades recaudadas en

---

<sup>1</sup> Vid. al respecto, MONEREO PÉREZ, J. L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: «El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital», *Revista de Derecho de la Seguridad Social* núm. 24 (2020), p. 27.

<sup>2</sup> Coste económico que sin embargo no conviene ver como una carga sino como una inversión, según se afirma en MONEREO PÉREZ, J. L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. y TRILLO GARCÍA, A. R.: *El Ingreso Mínimo Vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*, Murcia, Laborum, 2020, pp. 279-280: «Los sistemas de renta mínima hay que concebirlos en términos no de carga sino de inversión social. Los sistemas de renta mínima decente benefician no solo a las personas necesitadas, sino también a la sociedad en su conjunto. Garantizan que las personas que los necesitan se mantengan activas dentro de la sociedad, les ayudan a reconciliarse con el mundo laboral y les permiten vivir dignamente».

<sup>3</sup> El País: «Escrivá cifra en 3000 millones el coste del ingreso mínimo vital». 05/05/2020. <https://elpais.com/economia/2020-05-05/escriba-cifra-en-3000-millones-el-coste-del-ingreso-minimo-vital.html>

Con más detalle, comentando el Informe previo realizado por la AIReF vid. CALVO VÉRGEZ, J.: «A vueltas con la creación del llamado Ingreso Mínimo Vital: pros y contras derivados de su implantación», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 20 (2020) pp. 78 y ss.

<sup>4</sup> GALA DURÁN, C.: «Los desafíos del nuevo Ingreso Mínimo Vital», *IUSLabor*, núm. 2 (2020), p. 2.

concepto de recargos y sanciones, los frutos, rentas o intereses del patrimonio de la Seguridad Social y cualesquiera otros ingresos de ésta<sup>5</sup>.

A continuación el artículo 109 determina qué prestaciones del sistema tienen naturaleza contributiva y cuáles no a los exclusivos efectos de su financiación, incluyendo el IMV entre las no contributivas según se ha apuntado, desde la reforma instrumentada por el RDL 20/2020.

Las aportaciones del Estado que financian el nivel no contributivo de la Seguridad Social se deben consignar con carácter permanente en los Presupuestos Generales –artículo 109.1.a) LGSS–. En concordancia con ello la disp. adic. 32.<sup>a</sup> LGSS prescribe que la LPGE fijará, todos los años, el importe de las prestaciones que serán financiadas mediante transferencia del Estado a la Seguridad Social.

En todo caso, también puede haber aportaciones que se acuerden para atenciones especiales o que resulten precisas por exigencia de la coyuntura, según el mismo artículo 109.1.a) LGSS. En otros términos, no se descarta que puedan realizarse aportaciones extraordinarias para la financiación de situaciones de carácter especial o coyunturales.

Para el año 2021, la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado recoge la aportación del Estado para financiar el IMV, cifrada en 3.016.910 millones de euros (art. 12. Cinco)<sup>6</sup>.

Dado que el RDL 20/2020 entró en vigor el día 1 de junio de 2020, esta norma prescribía que se dotarían los créditos presupuestarios adecuados para costear el IMV durante el año 2020, mediante una modificación presupuestaria –disp. transitoria 6.<sup>a</sup>–. Ordenándose la concesión de un crédito extraordinario para el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, por un importe de 500 millones de euros, en concepto de «*Aportación del Estado a la Seguridad Social para financiar el Ingreso Mínimo Vital*» –disp. adic. 3.<sup>a</sup>–. Para ello se acudiría a un incremento de la deuda del Estado, ateniéndose al

---

<sup>5</sup> Nótese que en los términos del artículo 109 LGSS las prestaciones contributivas habrán de financiarse *básicamente* por estas vías pero no exclusivamente, lo que abre la posibilidad de que se utilicen también aportaciones del Estado «*que se acuerden para atenciones especiales o resulten precisas por exigencia de la coyuntura*». Al respecto, CÁMARA BOTÍA, A. en VV. AA. (DIR. MONTROYA MELGAR, A.): *Curso de Seguridad Social*, 3.<sup>a</sup> ed, Madrid, Civitas, 2005, p. 171: «De ahí que, más que de separación de fuentes de financiación se pueda hablar de *expulsión* de las prestaciones no contributivas del fondo de las cuotas de trabajadores y empresarios».

<sup>6</sup> Vid. al respecto las reflexiones de SALA FRANCO, T. y MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, A.: *El Ingreso Mínimo Vital. El Sistema Español de Rentas Mínimas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 148 y 149: «Parte de esta financiación también podría provenir de fondos europeos, ya sea a corto plazo, como medida contra la crisis del COVID-19 [...], ya sea a largo plazo, como consecuencia de una política comunitaria en materia de renta mínima (lo que se está impulsando en estos momentos de manera conjunta por parte de los Gobiernos de España, Italia y Portugal, aunque con falta de apoyos en el resto de Estados miembros)».

mecanismo previsto en el artículo 46 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018<sup>7</sup>.

Asimismo, fue levemente reformado el artículo 54 de la Ley General Presupuestaria (Ley 47/2003, de 26 de noviembre), que contiene la relación de los créditos que deben considerarse ampliables. Téngase en cuenta que en virtud del artículo 51 de la misma Ley, la cuantía y finalidad de los créditos que recogen los presupuestos de gasto solo podrán modificarse durante el ejercicio mediante; «a) *Transferencias* b) *Generaciones* c) *Ampliaciones* d) *Créditos extraordinarios y suplementos de crédito* e) *Incorporaciones*». Y solo son susceptibles de ampliación los que se enumeran en el mencionado artículo 54.

En concreto, esta modificación consistió en añadir a la relación de créditos incluidos en los presupuestos de la Seguridad Social que se consideran ampliables los destinados al IMV, en la cuantía resultante de las obligaciones que se reconozcan y liquiden –disp. final 2.ª RDL 20/2020–. Hasta entonces, el citado artículo 54 incluía en la enumeración de los créditos ampliables los destinados al pago de pensiones de todo tipo incluyendo las no contributivas, así como de las demás prestaciones de la Seguridad Social, en la medida en que tales prestaciones estuvieran legal y reglamentariamente establecidas, que su pago fuera obligatorio y no graciable por parte de la S. S. y que su cuantía estuviera objetivamente determinada; todos ellos requisitos que cumple sin duda el IMV.

En otro orden de cosas, conviene insistir en que la comentada clasificación de las prestaciones contributivas y asistenciales inserta en el artículo 109 LGSS únicamente tiene efectos en lo relativo a su financiación: «*A los efectos previstos en el apartado anterior, la naturaleza de las prestaciones de la Seguridad Social será la siguiente*», reza su apartado 3.

Pero sin embargo, desde el punto de vista del beneficiario son asistenciales algunas de las prestaciones que el precepto incluye entre las contributivas. Así por ejemplo, la prestación por desempleo regulada en el Capítulo III del Título III LGSS bajo la rúbrica «*Nivel asistencial*». No está de más señalar que entre los requisitos para percibirla se encuentra la carencia de rentas, amén de que su cuantía es fija, características propias del nivel no contributivo (si bien es cierto, para complicar aún más las cosas, que no podría considerarse una prestación asistencial pura porque en la mayoría de los casos se accede tras el agotamiento de la prestación contributiva).

Esta complejidad en la determinación del carácter contributivo o asistencial que afecta a algunas prestaciones no se produce en el caso del IMV, ya que

---

<sup>7</sup> Recuérdese que en 2020 seguía aún vigente la LPGE para 2018, tras varias prórrogas al no haberse podido aprobar una nueva Ley presupuestaria.

reúne todos los rasgos distintivos de las prestaciones no contributivas<sup>8</sup>. Por lo que deberá aplicársele el régimen jurídico propio de las prestaciones asistenciales; por ejemplo, en cuanto la exigencia de residencia en España para percibirla, que se recoge en el artículo 7.1.a) RDL 20/2020<sup>9</sup>.

En todo caso, cabe llamar la atención sobre el diferente tratamiento que recibe el IMV, en lo relativo a su financiación, respecto de las prestaciones por desempleo de carácter asistencial integradas en el sistema de Seguridad Social. Pues en la división que hace el comentado artículo 109 LGSS entre prestaciones contributivas y no contributivas, tanto el subsidio por desempleo no contributivo regulado en los artículos 274 y ss. LGSS, como el Subsidio Extraordinario por Desempleo regulado en la disp. adic. 27.<sup>a</sup> LGSS, como la Renta Activa de Inserción regulada el RD 1369/2006, de 24 de noviembre, se incluyen en el nivel contributivo a efectos de su financiación, dado que no se mencionan en el listado de prestaciones no contributivas del apartado 3.b)<sup>10</sup>.

Y el método para la financiación de todas estas ayudas es el que recoge el artículo 293 LGSS: «*La acción protectora regulada en este título se financiará mediante la cotización de empresarios y trabajadores y la aportación del Estado*». Si bien este artículo es aplicable en principio a las prestaciones por desempleo reguladas en el Título III de la LGSS, a él remiten también la normativa del Subsidio Extraordinario por Desempleo<sup>11</sup> y la de la Renta Activa de Inserción<sup>12</sup>. Este sistema de financiación mixto de las prestaciones por desempleo asistenciales provoca no pocas críticas por parte de las organizaciones empresariales, entendiéndose que deberían sufragarse solamente mediante aportaciones del Estado

<sup>8</sup> Ahondando en la naturaleza de prestación asistencial pura, FERNÁNDEZ ORRICO, F. J.: «Concepto y ámbito subjetivo» en VV. AA. (Dir. SEMPERE NAVARRO, A. V. y GARCÍA GIL, M. B.): *Ingreso Mínimo Vital*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2021, pone de relieve que se trata de «una prestación que cubre por sí sola la carencia de recursos económicos sin encontrarse vinculada a otra contingencia, como puede ser la falta de empleo, la enfermedad, el accidente, la vejez, la maternidad, etc.».

<sup>9</sup> Al respecto GUERRERO PADRÓN, T.: «Ingreso Mínimo Vital y nacionales británicos en España en tiempos del Brexit», *e-Revista Internacional de la Protección Social*, vol. V, núm. 2 (2020) p. 76: «La prestación española encuentra plena correspondencia con las notas configuradoras de las *prestaciones especiales en metálico no contributivas* del artículo 70 del Reglamento 883/2004 que, por sus singulares características tienen una consideración legal propia caracterizada por que no son exportables».

<sup>10</sup> Con relación a la Renta Activa de Inserción DE VICENTE PALACIO, A.: «Artículo 109. Recursos generales», en VV. AA. (Dir. SEMPERE NAVARRO, A. V. y BARRIOS BAUDOR, G. L.): *Comentarios a la Ley General de la Seguridad Social*, Vol. II, Cizur Menor, (Navarra), Aranzadi, 2017, p. 307 apunta que podría cuestionarse esta condición de prestación contributiva teniendo en cuenta «su finalidad y ámbito de aplicación».

<sup>11</sup> Según la disp. adic. 27.<sup>ª</sup> LGSS, «*en lo no previsto expresamente en esta disposición se estará a lo dispuesto en el Título III*».

<sup>12</sup> La disp. final 8.<sup>ª</sup> LGSS habilita al Gobierno a regular una ayuda específica denominada Renta Activa de Inserción, «*con el régimen financiero y de gestión establecido en el capítulo VI del título III de esta ley*». En el mismo sentido, el artículo 15.2 del RD 1369/2006, de 24 de noviembre remite al predecesor del vigente artículo 293 LGSS, es decir al artículo 223 del Real Decreto Legislativo 1/1994 de 20 de junio (Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social).

y no con cotizaciones todas las ayudas por desempleo distintas de la prestación contributiva regulada en el Capítulo II del Título III de la LGSS <sup>13</sup>.

## II. CONTROL FINANCIERO

El artículo 37 del RDL 20/2020 remite a la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria para declarar el sometimiento del IMV a la función interventora y de control financiero permanente, en lo referente al reconocimiento del derecho; y por otra parte alude a los actos de ordenación y pago material, disponiendo que se les aplique el Real Decreto 706/1997, de 16 de mayo, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Seguridad Social.

### 1. Reconocimiento del derecho y de la obligación de la prestación

El reconocimiento del derecho y de la obligación de la prestación del IMV está sometido, así pues, a la función interventora y al control financiero permanente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 147 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

En su virtud, a las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social les será de aplicación la regulación contenida en el Título VI de dicha Ley, dedicado al control de la gestión económico-financiera efectuado por la Intervención General de la Administración del Estado.

En todo caso conviene dejar constancia de que inicialmente el RDL 20/2020 establecía un régimen transitorio para el control financiero; durante la primera fase de su vigencia, la única modalidad de control para el reconocimiento del derecho y de la obligación de los expedientes de la prestación no contributiva de IMV sería el control financiero permanente, pero no la

---

<sup>13</sup> Al respecto CAVAS MARTÍNEZ, F.: «¿Hacia dónde camina el nivel no contributivo de la Seguridad Social?», *Revista Doctrinal Aranzadi Social* núm. 15 (2007) (BIB 2007\1995): «Otro aspecto que distorsiona la caracterización de la RAI como prestación no contributiva es su financiación, pues, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 15 RD 1369/2009 será la que corresponda a la acción protectora por desempleo [...], que se refiere a una financiación mixta: cuotas de empresarios y trabajadores y aportaciones del Estado». En parecido sentido, MARTÍNEZ GIRÓN, J., ARUFE VARELA, A. y CARRIL VÁZQUEZ, X. M.: *Derecho de la Seguridad Social*, 4.ª ed., Barcelona, Atelier, 2017, p. 169: «la mezcolanza de fuentes tan distintas de financiación [...] dejaba sin base jurídico-financiera la distinción formal –que seguía manteniéndose– entre los niveles *contributivo* y *asistencial* de la protección por desempleo».

función interventora. Se trataba de una situación excepcional ya que se exoneraba al IMV del otro instrumento de control que es la función interventora<sup>14</sup>.

Originariamente estaba previsto que esta regla transitoria se aplicase hasta el 31 de diciembre de 2020, pero el plazo fue ampliado hasta el 30 de junio de 2021 mediante la Resolución de 16 de diciembre de 2020, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se publicaba el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de diciembre de 2020 (haciendo uso de la posibilidad prevista en el apartado 2 de la disp. transitoria 4.ª RDL 20/2020).

La justificación de esta ampliación se refiere las dificultades prácticas que conllevaría la fiscalización e intervención previa del reconocimiento del derecho y de la obligación de los expedientes de la prestación del IMV, habida cuenta del extraordinario aumento de la carga de trabajo que supondrían dichos expedientes y los medios humanos y técnicos con los que cuenta la Intervención General de la Seguridad Social.

## 2. Actos de ordenación y pago material del Ingreso Mínimo Vital

Por su parte, los actos de ordenación y pago material se intervendrán de acuerdo con la regulación contenida en el RD 706/1997, de 16 de mayo, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Seguridad Social, cuyo artículo 26 establece que las liquidaciones de gastos o reconocimiento de obligaciones a cargo de las entidades gestoras y servicios comunes están sometidas a intervención previa. Sin que sea aplicable a estos actos el comentado régimen transitorio previsto en la disp. transitoria 4.ª RDL 20/2020, tal y como ella misma aclara en su último apartado.

### III. FINANCIACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL EN LOS TERRITORIOS FORALES

Como es conocido, en la Comunidad Autónoma del País Vasco y en la Comunidad Foral de Navarra el sistema de financiación se caracteriza por la potestad para mantener, establecer y regular su propio régimen tributario. Lo que implica que la exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de

---

<sup>14</sup> GONZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S.: *El ingreso mínimo vital. Comentarios al Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, p. 414.

la mayoría de los impuestos estatales corresponde a cada uno de los tres territorios del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra<sup>15</sup>. La recaudación de estos impuestos y las bases de datos de Hacienda quedan así en poder de la Comunidad Autónoma/Foral, y ésta contribuye a la financiación de las cargas generales del Estado no asumidas, a través de una cantidad que se denomina «cupo» en el País Vasco y «aportación» en Navarra.

En razón de esta especificidad, la disp. adicional 5.<sup>a</sup> RDL 20/2020 establecía que estas dos Comunidades habrían de asumir, en relación con el IMV, las funciones y servicios que el propio RDL asignaba al INSS<sup>16</sup>. Para ello se fijaba como plazo el 31 de octubre de 2020 y se disponía provisionalmente que hasta que se produjera tal asunción de funciones, se llevaría a cabo una encomienda de gestión con cada una de las dos Comunidades suscribiendo el oportuno convenio<sup>17</sup>, con el objetivo de permitir la atención integral de los beneficiarios del IMV en sus territorios<sup>18</sup>.

Así pues, en el RDL 20/2020 se declaraba que sería competente el INSS para el reconocimiento y control del IMV con la excepción de los territorios forales, en los que las Comunidades Autónomas asumirían la competencia de gestión.

Al mismo tiempo la disp. adicional 4.<sup>a</sup> RDL 20/2020 compelia al Gobierno a estudiar, a partir de 2021, la celebración de convenios con las demás Comunidades Autónomas que contemplaran fórmulas de gestión del IMV. De manera que se prescribía una atribución directa de la competencia de gestión a las Comunidades con Haciendas forales, a la vez que se preveía la posibilidad de reproducir con el resto de CCAA acuerdos similares a aquéllos por los que gestionan las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación<sup>19</sup>. Puede afirmarse por lo tanto que será el Estado a través de la Seguridad Social quien regule y financie el IMV pero podrán ser las CCAA, con la ayuda de los entes

---

<sup>15</sup> Actualmente todos los impuestos estatales, excepto los derechos de importación y los gravámenes a la importación en los Impuestos Especiales y en el Impuesto sobre el Valor Añadido.

<sup>16</sup> «Lo que constituye una delegación plena y un desapoderamiento absoluto del INSS al respecto que queda desplazado por los organismos autonómicos a los que tales CCAA decidan atribuir dichas competencias» (GONZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S.: *El ingreso mínimo vital. Comentarios al Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo*, cit., p. 333).

<sup>17</sup> La encomienda de gestión, regulada en el artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, es un instrumento mediante el que un órgano público encomienda a otro distinto la realización de actividades de carácter material o técnico de su competencia.

<sup>18</sup> Plazo incumplido, ya que bien entrado el 2021 no se ha producido aún el traspaso de la competencia.

<sup>19</sup> De hecho son muchas las CCAA que han solicitado asumir la gestión del IMV (Cataluña, Comunidad Valenciana, Castilla y León etc.). Se da cuenta de ello en: Dirección General de Servicios Sociales e Innovación Social. Comunidad de Madrid: «Análisis del IMV, complementariedad y solapamientos con la RMI en la Comunidad de Madrid», disponible en:

[https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/informe\\_final\\_imvcm.pdf](https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/informe_final_imvcm.pdf)

locales, las que tramiten y resuelvan las solicitudes<sup>20</sup>. Se diseña así un modelo de gobernanza compartida en la que participan las CCAA, las entidades locales y la Seguridad Social, con el objetivo de lograr más efectividad de cara al ciudadano y de implicar a todas las instituciones en el compromiso de la lucha contra la pobreza y las desigualdades<sup>21</sup>.

Quede claro finalmente que aunque asuman la competencia de la gestión, el País Vasco y Navarra han de recibir los fondos estatales para el pago del IMV, al igual que el resto de Comunidades Autónomas. Ello les ha permitido liberar en gran parte los recursos económicos que dedicaban a sufragar sus rentas mínimas autonómicas, modificando su normativa para convertirlas en complementarias del IMV o para destinarlas a otros colectivos o a otras necesidades<sup>22</sup>.

#### IV. FINANCIACIÓN DE LOS GASTOS DERIVADOS DE LAS FUNCIONES QUE PUEDAN DESARROLLAR LAS ENTIDADES LOCALES EN RELACIÓN CON EL INGRESO MÍNIMO VITAL

El RDL 20/2020 diseña un sistema de colaboración interadministrativa para la gestión de la prestación, según el cual las entidades locales (así como las CCAA<sup>23</sup>) podrán iniciar el expediente administrativo de solicitud del IMV, siempre que hayan suscrito el oportuno convenio con el INSS en los términos previstos en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público –artículo 22–<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> Como señala BARCELÓN COBEDO, S.: «Situación de necesidad económica y Seguridad Social: el Ingreso Mínimo Vital como eje de la tutela», *Labos. Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, vol. I, núm. 3 (2020) p. 176.

<sup>21</sup> ARANA ALONSO, M.: «Respondiendo a las dudas sobre el nuevo ingreso mínimo vital (Análisis normativo del RDL 20/2020, de 29 de mayo)», *Aranzadi Digital* núm. 1 (2020) (BIB 2020,12477).

<sup>22</sup> *Vid.* GALA DURÁN, C.: «Los desafíos del nuevo Ingreso Mínimo Vital», cit., p. 2.

Al respecto, El Economista: «El ingreso mínimo vital brindará 1500 millones extra de gasto a las Comunidades Autónomas». 26/05/2020.

<https://www.economista.es/economia/noticias/10564808/05/20/El-ingreso-minimo-vital-brindara-1500-millones-extra-de-gasto-a-las-comunidades-autonomas.html>

<sup>23</sup> Este artículo 22 prevé la misma posibilidad de suscribir convenios de colaboración interadministrativa para las CCAA, además de lo establecido en las disp. finales 4.ª y 5.ª comentadas en el apartado anterior, y de los mecanismos de colaboración a los que se refiere el artículo 31.

<sup>24</sup> Al respecto, GONZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S., *El ingreso mínimo vital. Comentarios al Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo*, cit., p. 335: «...inaugurando un espacio nuevo como es el de la posibilidad de atribuir o encomendar a los entes locales y, sobre todo, a las CCAA, la gestión de las prestaciones del Sistema de Seguridad Social, que con el RDL 20/2020 afecta solamente a una prestación no contributiva como es el IMV; pero que, sin duda, anticipa lo que podrían ser en el futuro nuevas atribuciones de gestión que podrían afectar incluso a las prestaciones contributivas».

La colaboración de las entidades locales puede ir incluso más allá de la incoación del procedimiento e incluir la posterior tramitación y gestión previas a la resolución del expediente, si así se ha acordado en el correspondiente convenio.

Pues bien, la disp. final 6.<sup>a</sup> RDL 20/2020 tiene en cuenta que esta asunción de funciones por parte de las corporaciones locales habrá de generar gastos y contiene unas complejas y técnicas reglas relativas a su financiación. En síntesis, se prescribe quién debe financiar estos gastos, con cargo a qué ingresos, qué límites cuantitativos existen y cómo se determinan<sup>25</sup>.

En su virtud las entidades locales deberán financiar los gastos derivados de esta colaboración, exclusivamente, con cargo a los ingresos corrientes que prevean obtener en el mismo ejercicio en el que se inicie el procedimiento administrativo de reconocimiento del IMV, no pudiéndose exceder el superávit previsto al cierre del ejercicio (con arreglo a la información de ejecución del presupuesto, para lo que puede utilizarse como referencia la información que trimestralmente se remite al Ministerio de Hacienda).

No obstante, el importe de las obligaciones reconocidas por las entidades locales por el gasto adicional consecuencia de la ejecución de estas funciones de colaboración no podrá superar en cada una de aquellas, en cada ejercicio de vigencia del respectivo convenio de colaboración suscrito, el 5% del total de las que se hayan reconocido en el ejercicio anterior por el Capítulo 1 (gastos de personal), correspondientes a la política de gasto 23 (Servicios sociales y promoción social), de la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

En todo caso, las corporaciones locales suministrarán al Ministerio de Hacienda, con periodicidad trimestral, información relativa a la ejecución de las aludidas funciones de colaboración, incluyendo en todo caso las correspondientes al gasto realizado. A estos efectos, el Ministerio de Hacienda arbitrará los modelos normalizados necesarios para la captura de la información, y dictará en su caso las instrucciones o resoluciones que resulten necesarias para la concreción, procedimiento y plazo de remisión de la información a suministrar. Esta información podrá ser difundida o publicada por el Ministerio de Hacienda.

Añádase que el incumplimiento de estas obligaciones por parte de las corporaciones locales podrá dar lugar a la imposición de las medidas establecidas en los arts. 20 y siguientes de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, sin perjuicio de la responsabilidad personal que pueda corresponder.

---

<sup>25</sup> GONZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S., *El ingreso mínimo vital. Comentarios al Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo*, cit., p. 471.

Conviene poner de relieve que la comentada disp. final 6.<sup>a</sup> RDL 20/2020 ha recibido encendidas críticas provenientes del ámbito local, ya que se ha calculado que los Ayuntamientos contribuirán económicamente con más de 70 millones de euros anuales a la gestión del IMV, utilizando para ello exclusivamente el superávit que la propia corporación local tuvo en el ejercicio anterior. En definitiva, se ha denunciado que la vigente ordenación supone para los Ayuntamientos asumir una competencia y, a su vez, el compromiso de su autofinanciación<sup>26</sup>.

## V. COMPENSACIÓN A LAS UNIVERSIDADES POR LA EXENCIÓN DEL PAGO DE SERVICIOS ACADÉMICOS UNIVERSITARIOS

El RDL 20/2020 prevé en su disp. transitoria 5.<sup>a</sup> que desde el sistema de Seguridad Social se compense económicamente a las Universidades por la exención del pago de los precios públicos por servicios académicos que el mismo precepto establece; compensación cuya cuantía debería determinarse reglamentariamente.

La necesidad de esta compensación deriva de que, según declara esta disp. transitoria 5.<sup>a</sup>, quienes hayan sido reconocidos como beneficiarios del IMV en el año 2020 estarán exentos del pago de los precios públicos por servicios universitarios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial, durante el curso 2020-2021.

Nótese que se trata de una regla transitoria que es válida solo para dicho curso académico. Cabe imaginar que en lugar de ello el RDL 20/2020 podría haber establecido con carácter indefinido una exención del pago de servicios universitarios para los beneficiarios del IMV, pero si se ha incluido solamente como medida transitoria es porque, según recoge la prensa, la intención del Ejecutivo es llevar a cabo una modificación del sistema de becas en la educación superior, de manera que los criterios económicos que el Ministerio de Educación tenga en cuenta para el acceso a las becas coincidan con los que rigen para la concesión del IMV<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> «La Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales ha denunciado que se impone unilateralmente a las entidades locales a cubrir sus propios costes de gestión del nuevo ingreso mínimo vital» (Europapress: «Servicios sociales cuestionan la financiación del Ingreso Mínimo y calculan 70 millones a costa de ayuntamientos». 12/06/2020).

<https://www.europapress.es/epsocial/derechos-humanos/noticia-servicios-sociales-cuestionan-financiacion-ingreso-minimo-calculan-70-millones-costa-ayuntamientos-20200612114719.html>

<sup>27</sup> «No se trata una idea a la que se esté dando vueltas ni de un proyecto a largo plazo, se trata de una recomendación expresa que la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos ha formulado

Así que entre tanto, se ha establecido que no tengan que abonar los precios públicos universitarios en el curso 2020-2021 aquellos estudiantes que hayan visto denegada su solicitud de beca de la Administración General del Estado por superar los umbrales de renta y patrimonio establecidos en la normativa correspondiente, pero a quienes se haya reconocido como beneficiarios del IMV entre junio y diciembre de 2020 (es decir desde la fecha de entrada en vigor del RDL 20/2020 hasta el final de año).

Conviene reparar asimismo en que, para poder beneficiarse de esta exención de pago, es preciso haber presentado la solicitud de beca y que ésta haya sido denegada; lo que deja fuera a los beneficiarios del IMV que no la hubieran pedido, por entender poco probable su concesión o por cualquier otro motivo<sup>28</sup>.

Y en todo caso hay que recordar que, salvo excepciones, para tener derecho al IMV hay que tener por lo menos 23 años (arts. 4 y 6 RDL 20/2020). De donde se desprende que la comentada exención del pago de precios universitarios solo se aplica en términos generales a los estudiantes mayores de esa edad, por ser quienes han podido ser reconocidos como beneficiarios del IMV; colectivo de edad que constituye al fin y al cabo una minoría entre quienes cursan estudios universitarios en España.

En otro orden de cosas, cabe llamar la atención sobre la disp. final 3.<sup>a</sup> RDL 20/2020, que instaura otra ventaja más para los beneficiarios del IMV, ésta sí con carácter permanente: se trata de su inclusión entre las personas que están exentas de aportación a la prestación farmacéutica ambulatoria. Esta medida se instrumenta mediante la modificación del artículo 102.8 de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos, Real Decreto Legislativo 1/2015.

El RDL 20/2020 no prevé en este caso ninguna compensación económica para las CCAA por lo que pudiera aumentar su gasto en medicamentos como consecuencia de esta medida, a diferencia de lo que se prevé para las Universidades en la comentada disp. transitoria 5.<sup>a</sup>

En todo caso es de suponer que tal exención de pago no tenga una importante repercusión en las cuentas de las CCAA, dado que el citado artículo 102.8 de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos

---

al departamento que dirige Isabel Celaá al objeto de utilizar para la concesión de las becas «los mismos umbrales de patrimonio establecidos para la adjudicación del Ingreso Mínimo Vital», según admite el propio Ministerio de Educación en una documentación remitida al Tribunal de Cuentas» (La Información: «El Gobierno plantea reservar las becas de estudio a los beneficiarios del IMV». 02/02/2021).

<https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/gobierno-plantea-reservar-becas-estudio-beneficiarios-ingreso-minimo-vital/2828098/?autoref=true>

<sup>28</sup> GONZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S.: *El ingreso mínimo vital. Comentarios al Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo*, cit., pp. 339-340.

ya viene incluyendo, entre los colectivos exentos de aportación, a «*las personas perceptoras de rentas de integración social*», y en no pocas ocasiones se tratará de los mismos sujetos que ya eran beneficiarios de rentas de integración social y que ahora tendrán reconocido el IMV. Razonamiento que puede extenderse a los «*parados que han perdido el derecho a percibir el subsidio de desempleo en tanto subsista su situación*», que igualmente están exentos de pago tanto en la anterior versión del artículo 102.8 como en la vigente, y pueden haberse convertido en perceptores del IMV si reúnen los requisitos establecidos.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ARANA ALONSO, M.: «Respondiendo a las dudas sobre el nuevo ingreso mínimo vital (Análisis normativo del RDL 20/2020, de 29 de mayo)», *Aranzadi Digital*, núm. 1 (2020), (BIB 2020,12477).
- BARCELÓN COBEDO, S.: «Situación de necesidad económica y Seguridad Social: el Ingreso Mínimo Vital como eje de la tutela», *Labos. Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, vol. I, núm. 3 (2020), pp. 172-183.
- CALVO VÉRGEZ, J.: «A vueltas con la creación del llamado Ingreso Mínimo Vital: pros y contras derivados de su implantación», *Cuadernos Manuel Giménez Abad* núm. 20 (2020), pp. 76-107.
- CAVAS MARTÍNEZ, F.: «¿Hacia dónde camina el nivel no contributivo de la Seguridad Social?», *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, núm. 15 (2007), (BIB 2007\1995).
- DE VICENTE PALACIO, A.: «Artículo 109. Recursos generales», en VV. AA. (SEMPE-RE NAVARRO, A. V. y BARRIOS BAUDOR, G. L., Dirs.): *Comentarios a la Ley General de la Seguridad Social*, vol. II, Cizur Menor, (Navarra), Aranzadi, 2017, pp. 300-310.
- FERNÁNDEZ ORRICO, F. J.: «Concepto y ámbito subjetivo» en VV. AA. (Dirs. SEMPE-RE NAVARRO, A. V. y GARCÍA GIL, M. B.): *Ingreso Mínimo Vital*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2021.
- GALA DURÁN, C.: «Los desafíos del nuevo Ingreso Mínimo Vital», *IUSLabor* núm. 2, (2020).
- GONZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S.: *El ingreso mínimo vital. Comentarios al Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020.
- GUERRERO PADRÓN, T.: «Ingreso Mínimo Vital y nacionales británicos en España en tiempos del Brexit», *e-Revista Internacional de la Protección Social*, vol. V, núm 2 (2020), pp. 60-76.
- MARTÍNEZ GIRÓN, J., ARUFE VARELA, A. y CARRIL VÁZQUEZ, X. M.: *Derecho de la Seguridad Social*, 4.ª ed., Barcelona, Atelier, 2017.

■ EL INGRESO MÍNIMO VITAL. UNA PERSPECTIVA GLOBAL...

- MONEREO PÉREZ, J. L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: «El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital», *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. 24 (2020) pp. 13-35.
- MONEREO PÉREZ, J. L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. y TRILLO GARCÍA, A. R.: *El Ingreso Mínimo Vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*, Murcia, Laborum, 2020.
- SALA FRANCO, T., y MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, A.: *El Ingreso Mínimo Vital. El Sistema Español de Rentas Mínimas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020.
- VV. AA. (MONTOLYA MELGAR, A., Dir.): *Curso de Seguridad Social*, 3.ª ed., Madrid, Civitas, 2005.
- VV. AA. (SEMPERE NAVARRO, A. V. y BARRIOS BAUDOR, G. L., Dirs.): *Comentarios a la Ley General de la Seguridad Social*, Vol. II, Cizur Menor, (Navarra), Aranzadi, 2017.
- VV. AA. (Dir. SEMPERE NAVARRO, A. V. y GARCÍA GIL, M. B.): *Ingreso Mínimo Vital*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2021.
- DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS SOCIALES E INNOVACIÓN SOCIAL. Comunidad de Madrid: «Análisis del IMV, complementariedad y solapamientos con la RMI en la Comunidad de Madrid»  
[https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/informe\\_final\\_imvcm.pdf](https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/informe_final_imvcm.pdf)
- EL ECONOMISTA: «El ingreso mínimo vital brindará 1500 millones extra de gasto a las Comunidades Autónomas». 26/05/2020.  
<https://www.economista.es/economia/noticias/10564808/05/20/El-ingreso-minimo-vital-brindara-1500-millones-extra-de-gasto-a-las-comunidades-autonomas.html>
- EL PAÍS: «Escribió cifra en 3000 millones el coste del ingreso mínimo vital». 05/05/2020.  
<https://elpais.com/economia/2020-05-05/escriva-cifra-en-3000-millones-el-coste-del-ingreso-minimo-vital.html>
- EUROPA PRESS: «Servicios sociales cuestionan la financiación del Ingreso Mínimo y calculan 70 millones a costa de ayuntamientos». 12/06/2020.  
<https://www.europapress.es/epsocial/derechos-humanos/noticia-servicios-sociales-cuestionan-financiacion-ingreso-minimo-calculan-70-millones-costa-ayuntamientos-20200612114719.html>
- LA INFORMACIÓN: «El Gobierno plantea reservar las becas de estudio a los beneficiarios del IMV». 02/02/2021.  
<https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/gobierno-plantea-reservar-becas-estudio-beneficiarios-ingreso-minimo-vital/2828098/?autoref=true>

## CAPÍTULO XVII

### LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS Y SU INTERRELACIÓN CON EL INGRESO MÍNIMO VITAL

FCO. JAVIER FERNÁNDEZ ORRICO

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad Miguel Hernández

JOSÉ ANTONIO GONZÁLEZ MARTÍNEZ

Profesor Asociado de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad de Alicante (EURLE)

FULGENCIO PAGÁN MARTÍN-PORTUGUÉS

Abogado-Graduado Social. Profesor Asociado UPCT-UM.

*SUMARIO. I. Cuestiones generales: conceptos, características, fines, y beneficiarios titulares. 1. Concepto, naturaleza y características de las rentas mínimas autonómicas. 2. Beneficiarios y requisitos, con especial atención al requisito de insuficiencia de recursos o vulnerabilidad económica. A) Beneficiarios. B) Requisitos. 3. Aspectos peculiares, relacionados con la exigencia de que el beneficiario participe en la inserción laboral o social, mediante formación, orientación, etc.–II. Cuantía económica y dinámica de la prestación. 1. Prestación económica. 2. Dinámica: nacimiento, duración, extinción.–III. Compatibilidad entre las rentas autonómicas y el ingreso mínimo vital. 1. Una estrategia desenfocada. 2. Metodología. 3. Análisis de la interrelación entre las rentas autonómicas y otras rentas. A) Rentas subsidiarias o complementarias de las rentas autonómicas. B) Ingresos computables y no computables. a) Ingresos computables. b) Ingresos que no computan. 4. Cambios provocados por el IMV en la normativa autonómica sobre rentas mínimas. El requisito de la*

*previa solicitud de otra prestación pública. 5. La compatibilidad de las rentas mínimas autonómicas y el ingreso mínimo vital. A) Un precedente ciertamente inquietante. B) Desde la perspectiva del Ingreso Mínimo Vital. C) Desde la perspectiva autonómica.-IV. Bibliografía.*

## I. CUESTIONES GENERALES: CONCEPTOS, CARACTERÍSTICAS, FINES, Y BENEFICIARIOS TITULARES<sup>1</sup>

### 1. **Concepto, naturaleza y características de las rentas mínimas autonómicas**

La lucha contra la exclusión social es uno de los grandes retos de las sociedades occidentales, por su carácter multidimensional, ya que afecta básicamente al derecho al trabajo y a la protección social, al derecho a la educación, a la formación, a la cultura, a la salud, y a una vivienda digna; por la compleja imprecisión de sus límites, pues muchas veces se identifica con pobreza; y por la interconexión existente entre los elementos básicos contra su lucha, como políticas de empleo, políticas de fomento de la formación profesional, políticas de incremento de las viviendas sociales, las acciones de integración escolar, la universalización del acceso a la salud, o la coexistencia de las prestaciones estatales no contributivas de Seguridad Social (como el IMV) y las prestaciones asistenciales de las CCAA en forma de rentas mínimas garantizadas.

En la Comunidad Autónoma del País Vasco, el lanzamiento en 1989 del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en el marco del Programa Euskadi en la Europa del 93, supuso un elemento clave en el avance hacia la integración y la cohesión social. A partir de este modelo pionero de 1989, las legislaciones autonómicas comienzan a recoger programas para combatir la exclusión social y laboral, y luchar contra la pobreza.

Comienzan a aparecer, unas prestaciones asistenciales económicas (a diferencia del IMV que se articula dentro del sistema de la Seguridad Social, como prestación económica en su modalidad no contributiva)<sup>2</sup> conocidas bajo muy variadas denominaciones: rentas de inserción, como la Renta Mí-

---

<sup>1</sup> Autor: José Antonio González Martínez. Profesor Asociado de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Alicante (EURLE).

<sup>2</sup> En virtud de que las CCAA pueden asumir la competencia en asistencia social (art. 148.1.20 CE).

nima de Inserción Social en Andalucía<sup>3</sup>, la Prestación Canaria de Inserción<sup>4</sup>, la Renta Básica de Inserción murciana<sup>5</sup>, o la Renta Mínima de Inserción madrileña<sup>6</sup>; rentas garantizadas, como la Renta Garantizada de Ciudadanía de Castilla y León<sup>7</sup>, la Renta Garantizada de Ciudadanía catalana<sup>8</sup>, la Renta Extremeña Garantizada<sup>9</sup>, la Renta Garantizada navarra<sup>10</sup>, la Renta de Garantía de Ingresos vasca<sup>11</sup>, o la Renta Social Garantizada balear<sup>12</sup>; rentas de inclusión, como la Renta Valenciana de Inclusión<sup>13</sup>, o la Renta de Inclusión Social de Galicia<sup>14</sup>; rentas básicas, como la Renta Básica de Castilla-La Mancha<sup>15</sup>, o la Renta Social Básica cántabra<sup>16</sup>; y otras denominaciones, como la Renta de Ciudadanía riojana<sup>17</sup>, el Salario Social Básico asturiano<sup>18</sup>, o la Prestación Aragonesa Complementaria al IMV<sup>19</sup>. Y esta realidad prestacional autonómica existente en la actualidad, que implica la descentralización de la Asistencia Social, con sistemas de ingresos mínimos fraccionado

<sup>3</sup> Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía (*BOJA* núm. 245, de 26 de diciembre).

<sup>4</sup> Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la prestación canaria de inserción (*BOC* núm. 17, de 23 de enero).

<sup>5</sup> Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (*BORM* núm. 66, de 12 de abril).

<sup>6</sup> Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid (*BOCM* núm. 310, de 31 de diciembre).

<sup>7</sup> 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 renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León (*BOCL* núm. 9, de 15 de enero).

<sup>8</sup> Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía, de la Comunidad Autónoma de Cataluña (*DOGC* núm. 7418, de 24 de julio).

<sup>9</sup> Ley 5/2019, de 20 de febrero, de Renta Extremeña Garantizada (*DOE* núm. 39, de 26 de febrero).

<sup>10</sup> Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada, de la Comunidad Foral de Navarra (*BON* núm. 223, de 18 de noviembre).

<sup>11</sup> Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, de la Comunidad Autónoma del País Vasco (*BOE* núm. 242, de 7 de octubre de 2011).

<sup>12</sup> Decreto-ley 10/2020, de 12 de junio, de prestaciones sociales de carácter económico de las Illes Balears (*BOIB* núm. 109, de 16 de junio).

<sup>13</sup> Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión (*DOGV* núm. 8196, de 22 de diciembre).

<sup>14</sup> Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia (*DOG* núm. 249, de 31 de diciembre).

<sup>15</sup> Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de servicios sociales de Castilla-La Mancha (*DOCM* núm. 251, de 31 de diciembre).

<sup>16</sup> Ley 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales, de la Comunidad Autónoma de Cantabria (*BOCT* núm. 66, de 3 de abril).

<sup>17</sup> Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta de Ciudadanía de La Rioja (*BOR* núm. 51, de 5 de mayo).

<sup>18</sup> Ley 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico, del Principado de Asturias (*BOPA* núm. 255, de 4 de noviembre).

<sup>19</sup> 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 (*BOA* núm. 28, de 30 de junio).

y con disparidades territoriales, convive con la nueva figura del IMV, como legislación estatal promulgada al amparo del artículo 149.1.17 CE.

Estas prestaciones nacen con el objetivo de reducir la pobreza, erradicar la marginación y la desigualdad, asegurando a quienes no tienen ingresos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas y a los gastos derivados de un proceso de inclusión social, una serie de derechos:

— Derecho a una vida digna: garantizar la calidad de una vida digna de la persona o personas que componen la unidad económica de convivencia.

— Derecho a la inclusión social: combatir la vulnerabilidad social o la exclusión social (medidas reparadoras) o el riesgo de estarlo (medida preventiva).

— Derecho a la integración social, laboral y económica, fomentando la autonomía y participación activa en la sociedad, a través de diversas actuaciones: facilitar el acceso a la educación, la formación, el empleo, la vivienda, la promoción de la salud y de la autonomía personal y la autodeterminación, la cultura, el acceso y formación a las tecnologías de la información y la comunicación, la movilidad, la participación social y la formación en igualdad de género y oportunidades.

Al igual que el IMV, la mayoría de estas rentas autonómicas se configuran como un derecho subjetivo (su concesión no está condicionada por disponibilidad presupuestaria)<sup>20</sup>, y como una prestación económica<sup>21</sup> inembargable e intransferible<sup>22</sup>; a diferencia de él, estas prestaciones de percepción periódica<sup>23</sup> no tienen duración indefinida expresa (salvo la Renta Valenciana de Inclusión).

Estas prestaciones se suelen condicionar a la obligación de participar en actividades de inserción social o laboral, y a veces incluyen, junto a la prestación económica, otras prestaciones que reciben diversos nombres: prestación complementaria de activación e inserción, condicionada al compromiso de elaborar, y, en su caso, seguir, un plan de inclusión social o de inserción laboral (Cataluña y Andalucía); prestación profesional a la uni-

---

<sup>20</sup> No tienen este tratamiento el Salario Social Básico asturiano, la Renta Mínima de Inserción madrileña, y la Ayuda Económica Básica canaria.

<sup>21</sup> La Renta Valenciana de Inclusión, matiza su legislador, es prestación económica y/o prestación profesional.

<sup>22</sup> Salvo la Renta Básica castellanomanchega, o la Ayuda Económica Básica canaria.

<sup>23</sup> No lo concretan la Renta de Inserción Social gallega, la Renta Básica castellanomanchega, la Renta Mínima de Inserción andaluza, la Renta Mínima de Inserción madrileña, la Prestación Canaria de Inserción, ni la Renta Básica de Inserción murciana.

dad de convivencia (Comunidad Valenciana); derecho a la inclusión social (Extremadura, Navarra y Galicia); prestación complementaria de vivienda y ayudas de emergencia social (País Vasco); prestaciones técnicas (Castilla-La Mancha); prestación económica de emergencia social (Cantabria); o apoyos personalizados para la inserción social y laboral (Asturias, Madrid y Canarias).

Estas prestaciones autonómicas asistenciales, unas veces tienen carácter complementario, tanto del IMV hasta el importe de la prestación<sup>24</sup>, como de otras prestaciones económicas<sup>25</sup>, o de ingresos o recursos económicos que pudiera percibir la unidad de convivencia<sup>26</sup>. Y otras veces se configuran como prestación subsidiaria del IMV<sup>27</sup>, de prestaciones o ayudas públicas<sup>28</sup>, de otras prestaciones económicas<sup>29</sup>, o de ingresos o recursos económicos<sup>30</sup>. Se tiende a que el IMV prevalezca como prestación básica, siendo las rentas mínimas de inserción autonómicas las que se vayan modificando conforme a la existencia del mismo y le complementen, como ya sucede con Comunidad Valenciana, Castilla y León, Islas Baleares, Aragón y Canarias.

## 2. Beneficiarios y requisitos, con especial atención al requisito de insuficiencia de recursos o vulnerabilidad económica

### A) BENEFICIARIOS

Pueden ser beneficiarias de las rentas autonómicas, las personas, las familias u otros núcleos de convivencia (a diferencia del IMV que habla de unidad de convivencia). Así unas legislaciones autonómicas hablan solo de «unidad familiar»<sup>31</sup>, otras solo de «unidad de convivencia»<sup>32</sup>, otras del con-

<sup>24</sup> Como las rentas autonómicas valenciana (y añade, «o cualquier otra prestación de garantía de ingresos mínimos de carácter estatal que pueda sustituirla, hasta el importe del módulo garantizado que corresponda percibir en concepto de renta valenciana de inclusión») y castellanoleonesa.

<sup>25</sup> Como las rentas autonómicas catalana, castellanoleonesa, riojana, asturiana, aragonesa, andaluza, madrileña, canaria y murciana.

<sup>26</sup> Como las rentas autonómicas valenciana, castellanoleonesa, extremeña, cántabra, riojana, asturiana, aragonesa, andaluza, madrileña, canaria y murciana.

<sup>27</sup> Como las rentas autonómicas balear, aragonesa y canaria.

<sup>28</sup> Como las rentas autonómicas catalana, balear, castellanoleonesa, gallega, cántabra, riojana, andaluza, madrileña, canaria y murciana.

<sup>29</sup> Como las rentas autonómicas extremeña, navarra, vasca y gallega.

<sup>30</sup> Como las rentas autonómicas catalana, extremeña, navarra y vasca.

<sup>31</sup> Definida en la ley catalana (art. 6), y ley navarra (art. 6, que la distingue de núcleo familiar).

<sup>32</sup> Definida en la ley balear (art. 19), ley valenciana (art. 5), ley extremeña (art. 6), ley vasca (art. 9), ley gallega (art. 11), ley madrileña (art. 7), ley canaria (art. 4), y ley murciana (art. 8).

cepto unificado de «unidad familiar o de convivencia»<sup>33</sup>, o incluso de «unidad económica de convivencia independiente»<sup>34</sup>; incluso la ley andaluza diferencia los conceptos de unidad familiar y unidad de convivencia (entendida esta última cuando dos o más unidades familiares convivan en el mismo domicilio)<sup>35</sup>.

A estos efectos, se entiende por unidad familiar la formada por la persona solicitante y, en su caso, la que conviva con ella unida en una relación conyugal o análoga relación de afectividad, así como las personas que convivan y mantengan con aquella una relación de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad<sup>36</sup>, incluidas aquellas personas que a través de la figura del acogimiento familiar tengan o hayan tenido regulada la guarda legal. Las unidades familiares podrán estar compuestas de uno o varios núcleos familiares.

A estos efectos, se entiende por unidad de convivencia la constituida por todas las personas (incluso una sola como vida independiente) que residan en un mismo domicilio unidas entre sí por vínculo matrimonial o como pareja de hecho, o por vínculo de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad<sup>37</sup>, adopción, y otras personas con las que conviva en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente. La Renta Mínima de Inserción madrileña añade que se consideran miembros de la unidad de convivencia los parientes consanguíneos hasta el segundo grado de la persona que forme unión de hecho con la persona solicitante o titular de la prestación, así como los menores que aquella tenga a su cargo por tutela o acogimiento familiar.

A estos efectos se entiende por unidad económica de convivencia independiente la persona solicitante y, en su caso, quienes vivan con ella en una misma vivienda o alojamiento, ya sea por unión matrimonial o afectiva análoga y permanente como pareja estable, por parentesco de consanguinidad hasta el segundo grado o afinidad hasta el primer grado, así como por adopción, tutela o acogimiento familiar; o dos o más personas que, no estando unidas entre sí por alguno de los vínculos previstos anteriormente, viven juntas en una misma vivienda o alojamiento debido a situaciones constatables de extrema necesidad.

---

<sup>33</sup> Como la ley castellanoleonesa (art. 8), y ley riojana (art. 5).

<sup>34</sup> En la ley asturiana (art. 8).

<sup>35</sup> Ley andaluza (art. 4.7 y 8).

<sup>36</sup> Hasta el primer grado de afinidad recoge la ley navarra.

<sup>37</sup> Hasta el primer grado de afinidad recoge la ley extremeña y la ley riojana. La ley gallega y la ley madrileña hablan de cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

## B) REQUISITOS

Dichas personas beneficiarias deben reunir una serie de requisitos, salvo que concurran determinadas circunstancias que las coloquen en situación de extrema necesidad, como luego veremos:

a) Acreditar una determinada edad: la regla general es ser mayores de 23 años<sup>38</sup> y menores de 65<sup>39</sup>. Excepcionalmente, se puede ser beneficiario a partir de los 18 años<sup>40</sup>, si se tienen menores o personas con discapacidad a cargo, se es huérfano de los dos progenitores, o ha sido víctima de violencia machista en el ámbito del hogar, entre otras (son situaciones de especial necesidad). También podrá ser titular una persona mayor de 65 años si: no puede acceder a ninguna pensión contributiva o no contributiva<sup>41</sup>; tiene a cargo personas menores de edad o personas en situación de dependencia reconocida legalmente<sup>42</sup>; ostenta la condición de emigrante retornado y no pueden acceder a una pensión no contributiva por jubilación al no cumplir el requisito de residencia legal previa en España<sup>43</sup>; o es emigrante canario retornado y no tener reconocido el derecho a prestaciones públicas cuya cuantía acumulada, en su caso, fuese igual o superior a la que en concepto de ayuda económica básica de la Prestación Canaria de Inserción le pudiera corresponder<sup>44</sup>.

b) Exigencia de empadronamiento y residencia: la mayoría de las regulaciones autonómicas exigen estar empadronadas en un municipio de la comunidad autónoma respectiva en la fecha de la solicitud<sup>45</sup>. De igual modo (en

<sup>38</sup> Este tope mínimo general edad se sitúa en 18 años en la legislación navarra (art. 5); y en 25 años en las legislaciones valenciana (art. 13), castellanoleonesa (art. 10), extremeña (art. 5), madrileña (art. 6), canaria (art. 7.2) y murciana (art. 7).

<sup>39</sup> Coincidiendo con el IMV. En el caso de las legislaciones autonómicas, este tope máximo de edad encuentra su explicación ya que a partir de los 65 años se puede solicitar la pensión no contributiva de Seguridad Social. La Renta Mínima de Inserción Social andaluza fija en 64 años la edad máxima para acceder a la misma [art. 3.2.a)], si bien indica expresamente, que para mayor protección de los derechos de la infancia, igualmente podrán ser beneficiarios las personas de 65 o más años que acrediten debidamente tener a su cargo personas menores de edad y no exista otra persona integrante de la unidad familiar que reúna los requisitos para ser solicitante [art. 3.2.d)]. No establecen ningún tope máximo de edad, las leyes catalana, extremeña, navarra, vasca, gallega, o riojana.

<sup>40</sup> O incluso antes, si se hubiera emancipado durante la minoría de edad: rentas autonómicas castellanoleonesa, navarra, gallega, cántabra, valenciana, riojana, andaluza, madrileña y canaria.

<sup>41</sup> Como las prestaciones asistenciales valenciana [art. 10.3), madrileña [art. 6.1.b.3.º), canaria [art. 7.2.c)] y murciana [art. 7.1.c)].

<sup>42</sup> Como las prestaciones asistenciales balear [art. 18.1.b)], cántabra [art. 29.1.c)], madrileña [art. 6.1.b.1.º)] y murciana [art. 7.1.c)].

<sup>43</sup> Prestación asistencial castellanoleonesa [art. 10.b)].

<sup>44</sup> Prestación asistencial canaria [art. 7.2.e)].

<sup>45</sup> No dicen nada al respecto las legislaciones navarra y riojana. La legislación catalana exige del empadronamiento a las mujeres que tienen permiso de residencia por reagrupamiento familiar y lo pierden como consecuencia de divorcio o separación, y a los catalanes regresados.

términos similares al IMV), exigen una residencia legal efectiva y continuada<sup>46</sup>, en general de 12 meses de manera ininterrumpida<sup>47</sup>, inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud (no teniéndose en cuenta para el cómputo de este periodo las ausencias justificadas inferiores a un plazo que oscila entre de 1 y 3 meses)<sup>48</sup>; algunas exigen expresamente la residencia legal de extranjeros<sup>49</sup>. Este requisito de residencia acreditada, no se exige en los supuestos de menores de edad incorporados a la unidad de convivencia por motivos de nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento; de víctimas de violencia de género o de víctimas de trata de seres humanos o de explotación sexual<sup>50</sup>.

c) Encontrarse en situación de vulnerabilidad económica: en un único caso, esta situación se determina conforme a lo establecido para el IMV<sup>51</sup>, si bien la regla general es que se entiende por situación de vulnerabilidad económica aquella en la que la capacidad económica de la persona solicitante y su unidad de convivencia (por ingresos o rentas de cualquier naturaleza) está por debajo de la cuantía correspondiente a la prestación asistencial<sup>52</sup>.

En particular, para la Renta Mínima de Inserción madrileña existe esta insuficiencia de recursos cuando los rendimientos mensuales que obtenga sean inferiores a la cuantía vigente de la pensión no contributiva de la Seguridad Social en cómputo anual prorrateado a 12 meses. Dicha cuantía se incrementa en un 25% por la segunda persona que forme parte de la unidad de convivencia del solicitante, y en un 15% por cada miembro adicional, salvo cuando algunas de estas personas fueran titulares de pensiones públicas, en cuyo caso éstas se computarán por el 70% de la pensión no contributiva<sup>53</sup>.

Y para la prestación riojana, hay vulnerabilidad económica: a) cuando no se dispone de rendimientos mensuales superiores al 80% del IPREM corres-

---

<sup>46</sup> Destacar que la prestación valenciana exige empadronamiento o residencia, no ambas [art. 13.1.a)].

<sup>47</sup> El plazo es de 6 meses para las prestaciones extremeña (o una residencia efectiva continuada e ininterrumpida total de 12 meses, en los 5 años inmediatamente anteriores a la solicitud) y gallega. Y de 24 meses para la prestación catalana (si hay un incremento de al menos un 10 % de nuevas solicitudes, para evitar el efecto llamada se puede ampliar el requisito de residencia previa hasta un total de 36 meses, conforme al art. 23.2.b); y también la navarra (o 12 meses si en la unidad familiar hubiera menores o personas dependientes o con una discapacidad igual o superior al 65%).

<sup>48</sup> Como las prestaciones catalana y cántabra.

<sup>49</sup> Como las prestaciones catalana, castellanoleonesa, extremeña, gallega, cántabra, asturiana y canaria.

<sup>50</sup> Prestaciones asistenciales balear, valenciana, castellanoleonesa, extremeña, cántabra, andaluza y canaria.

<sup>51</sup> Prestación asistencial aragonesa (art. 3).

<sup>52</sup> Prestaciones asistenciales catalana [art. 7.1.d)], balear (art. 17), castellanoleonesa (art. 12), extremeña (art. 7), navarra (art. 5), cántabra [art. 29.1.a)], asturiana [art. 9.1.c)], andaluza [art. 7.1.e)], murciana (art. 9), valenciana [art. 13.1.b)] y vasca (art. 16).

<sup>53</sup> Conforme al art. 8 de la ley madrileña.

pondiente al mismo periodo cuando se trate de un solo integrante, e incrementada esta cuantía en un 20% del IPREM por el primer miembro de la unidad familiar o de convivencia, un 15% más por el segundo y 10% por ciento más por cada miembro adicional, hasta un máximo del 125%; y *b*) cuando la unidad familiar o de convivencia en la que se integra el titular disponga de un patrimonio (no se considera recurso patrimonial la vivienda habitual del titular de la renta de ciudadanía) cuyo valor sea superior a cuatro veces la cuantía en cómputo anual del límite máximo de rendimientos mensuales establecido anteriormente, en función del número de miembros. Igualmente, se considerará que se dispone de recursos suficientes cuando la unidad familiar o de convivencia disponga de capital mobiliario por importe superior al 230% del IPREM, en cómputo anual<sup>54</sup>.

*d*) No tener derecho a percibir otras prestaciones públicas: será igualmente requisito para las personas beneficiarias, haber solicitado previamente (a la solicitud de las prestaciones asistenciales) de cualquiera de las Administraciones Públicas competentes las prestaciones, pensiones o subsidios de toda índole que pudieran corresponderles por derecho, así como ejercer las acciones legales para el establecimiento y pago de pensiones por alimentos y/o compensatorias<sup>55</sup>. En determinadas ocasiones se exige no ser beneficiarias de una prestación pública o privada de servicio residencial permanente de tipo social, sanitario o sociosanitaria<sup>56</sup>; o incluso no estar internadas en un centro penitenciario<sup>57</sup>.

*e*) Figurar inscritas como demandantes de empleo: al igual que en el IMV, determinadas prestaciones asistenciales exigen la condición de búsqueda activa de empleo<sup>58</sup>; y en este sentido:

- Andalucía: la persona titular y las personas integrantes de la unidad familiar deberán estar inscritas en el Servicio Andaluz de Empleo como demandantes de empleo; participar activamente en el diseño, desarrollo y seguimiento del Plan de inclusión sociolaboral, especialmente en lo relativo a las actuaciones y obligaciones fijadas en el mismo; y no rechazar injustificadamente ofertas de empleo adecuadas<sup>59</sup>.

<sup>54</sup> Conforme a los arts. 7.d) y 8.3 de la ley riojana.

<sup>55</sup> No se exige para las rentas autonómicas andaluza, cántabra, valenciana, vasca, canaria y gallega.

<sup>56</sup> Se exige para las rentas autonómicas catalana, castellanoleonesa, vasca, canaria y riojana.

<sup>57</sup> Se exige para las rentas autonómicas catalana y riojana.

<sup>58</sup> Estar inscritos como demandantes de empleo, no rechazar injustificadamente ofertas de trabajo adecuadas, o no cesar voluntariamente en su actividad laboral.

<sup>59</sup> Arts. 7.1.d, 10.1.d y 10.2.a, respectivamente.

- Asturias: se supedita a la búsqueda activa de empleo en los términos legalmente establecidos <sup>60</sup>.

- Canarias: estar inscritas como demandantes de empleo en el Servicio Canario de Empleo, salvo aquellos miembros de la unidad de convivencia que se encuentren imposibilitados según la normativa vigente en materia de empleo, o escolarizados en estudios reglados <sup>61</sup>.

- Cantabria: estar inscritos como demandantes de empleo, con la excepción de las personas receptoras de pensiones públicas por invalidez, de aquellas que no puedan tener la condición de demandantes de empleo a tenor de las normas reguladoras de los Servicios Públicos de Empleo, y de las personas que se encuentren en los supuestos que se determinen reglamentariamente <sup>62</sup>.

- Castilla y León: estar inscritos como demandantes de empleo en la provincia de residencia en la fecha de presentación de la solicitud, salvo que esté cursando una actividad formativa reglada o sean cuidadores familiares de personas dependientes beneficiarias de la prestación económica de cuidados en el entorno familiar y tengan suscrito convenio al efecto con la Seguridad Social; o cuando el informe social, en atención a las circunstancias personales o sociales concurrentes, determine la imposibilidad o improcedencia de aquella <sup>63</sup>; y no pueden rechazar oferta de trabajo <sup>64</sup>.

- Cataluña: se requiere mantenerse inscritos en el Servicio Público de Empleo de Cataluña y no rechazar una oferta de trabajo adecuada, según la normativa reguladora de la prestación por desempleo <sup>65</sup>.

- Comunidad de Madrid: se exige mantenerse en búsqueda activa de empleo, salvo cuando se trate de personas que, conforme a lo establecido en el respectivo programa individual de inserción, no se encuentren en situación de incorporarse al mercado laboral; y no causar baja voluntaria en un trabajo, ni rechazar oferta de empleo adecuada a sus capacidades y habilidades <sup>66</sup>.

- Comunidad Valenciana: las personas titulares de la renta de garantía de inclusión social y, en su caso, la persona o personas beneficiarias de la unidad de convivencia, de acuerdo con los programas personalizados de inclusión, tendrán las siguientes obligaciones: *a)* Cumplir con los compromisos y obligaciones específicas que se hayan acordado en el plan personalizado de intervención; *b)* Comparecer, cuando haya sido previamente requerido, ante las perso-

---

<sup>60</sup> Art. 9.1.e).

<sup>61</sup> Art. 7.1.3.º).

<sup>62</sup> Art. 29.1.d).

<sup>63</sup> Art. 11.1.c).

<sup>64</sup> Art. 13.2.d).

<sup>65</sup> Art. 11.2.e).

<sup>66</sup> Arts. 12.h) y 12.i).

nas profesionales de atención primaria competentes, el servicio público de empleo y formación, el servicio público de empleo local y las entidades sin ánimo de lucro que figuren inscritas en el Registro General de los Titulares de Actividades de Acción Social y de los Servicios y Centros de Acción Social en la Comunidad Valenciana; *c*) Solicitar la inscripción como demandante de empleo y participar en las acciones de mejora de la empleabilidad en las que fuese prescrito en el correspondiente itinerario, una vez determinada la idoneidad y aptitud para ello; *d*) Participar en el itinerario de inclusión social desarrollado por los servicios sociales de atención primaria o en colaboración por entidades de iniciativa social sin ánimo; *e*) Asistir a las entrevistas con las personas profesionales de los equipos de servicios sociales de atención primaria y a realizar las actuaciones prescritas como parte de su itinerario familiar o individualizado contempladas en el plan personalizado de intervención; *f*) Participar en el proyecto de intervención social y educativo familiar establecido a partir de la declaración de riesgo, en el plan de protección o, en su caso, en el programa de reunificación familiar, o en el plan de protección para adolescentes, cuando la unidad de convivencia esté siendo objeto de intervención por parte de la entidad pública de protección de personas menores de edad<sup>67</sup>.

- Extremadura: se imponen las obligaciones de participar en las actuaciones de empleo y formación que se determinen en el Programa de Acompañamiento para la Inclusión; y el requisito de no haber rechazado oferta adecuada de empleo ni haber cesado voluntariamente en una relación laboral en los 6 meses inmediatamente anteriores a la solicitud ni durante el periodo de percepción de la renta<sup>68</sup>.

- Galicia: no hay exigencia de inscripción como demandante ni búsqueda activa de empleo, pero junto a la Renta de Inclusión Social, se establece un tramo de inserción si se sigue un itinerario de inclusión y de acceso al empleo, y la cuantía de este complemento de inserción puede alcanzar un máximo de un 50% del IPREM mensual<sup>69</sup>.

- Islas Baleares: las personas destinatarias están obligadas a estar inscritas como demandantes de trabajo, no rechazar una oferta de trabajo adecuada, según la normativa laboral vigente, no causar baja voluntaria, y seguir con aprovechamiento un Plan de Activación Laboral de acuerdo a lo que establezca el Servicio de Empleo de Islas Baleares. Están exentos de este requisito las personas que acrediten trastornos de salud mental o presenten problemas de adicciones<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> Art. 11.2.3.º

<sup>68</sup> Art. 9.c) y d), respectivamente.

<sup>69</sup> Art. 28.

<sup>70</sup> Art. 22.d).

- La Rioja: el titular de la Renta de Ciudadanía está obligado a mantener ininterrumpidamente su demanda de empleo en el departamento competente del Sistema de Empleo, no rechazar una oferta de empleo adecuado y comunicar cualquier oferta de empleo a los profesionales que realicen el seguimiento de su proyecto de inserción; ahora bien, mediante informe de los Servicios Sociales del Primer Nivel de Atención se podrá exonerar al titular de la renta de esta obligación cuando por sus características personales y/o sociales no pueda acceder al mercado laboral<sup>71</sup>.

- Navarra: las unidades familiares perceptoras de la Renta Garantizada deberán mantenerse disponibles para las ofertas de empleo adecuado, aceptándolas cuando se produzcan, salvo cuando se trate de personas que, a juicio de los servicios públicos que se establezcan reglamentariamente, no se encuentren en situación de incorporarse al mercado laboral ni a un empleo protegido (a efectos de la consideración de empleo adecuado se estará a lo dispuesto en la normativa de la Seguridad Social). Las personas antes referidas deberán estar inscritas como demandantes de empleo en las oficinas del Servicio Navarro de Empleo-Nafar Lansare, salvo aquellas personas que se encuentren en situación administrativa irregular<sup>72</sup>.

- País Vasco: la Renta de Garantía de Ingresos, en su modalidad de renta básica para la inclusión y protección social, exige mantenerse (tanto la persona titular como los miembros de su unidad de convivencia que se encuentren en edad laboral) disponibles para el empleo, salvo cuando se trate de personas titulares de pensiones de invalidez absoluta; o personas menores de 23 años que cursen estudios académicos reglados; o personas en situación de alta exclusión que, a juicio de los servicios sociales de base y/o de los servicios de empleo, no se encuentren en situación de incorporarse al mercado laboral. Esta disponibilidad incorporará también el compromiso de permanecer inscritas ininterrumpidamente como demandantes de empleo, de no rechazar un empleo adecuado, de no darse de baja voluntaria, ni definitiva ni temporal del empleo y de no acogerse a una situación de excedencia laboral sin causa extrema justificada<sup>73</sup>.

- Región de Murcia: no hay exigencia de inscripción como demandante ni búsqueda activa de empleo, pero se establece como requisito que tanto el titular como los miembros de la unidad de convivencia, participen en los proyectos individuales de inserción previstos<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> Art. 10.1.h).

<sup>72</sup> Art. 18.c).

<sup>73</sup> Art. 19.2.b).

<sup>74</sup> Arts. 7.1.g), y 12.d).

f) Suscribir el compromiso de formalizar un programa de inclusión social y participar activamente en <sup>75</sup> él: como el Estado no tiene competencias en materia de servicios sociales, no se da este requisito en el IMV, pero la posibilidad de percibir las rentas autonómicas se condiciona a que el beneficiario participe en un itinerario de acciones dirigidas a favorecer su inserción laboral o social, atendiendo a sus circunstancias personales, como tenemos ocasión de analizar a continuación. Esta condicionalidad no se exige en la Renta Social Garantizada balear la cual «se articula como una prestación económica no condicionada a la obligación de participar en actividades de inserción social o laboral, sin perjuicio del derecho de las personas beneficiarias de la renta a participar en ellas» <sup>76</sup>.

Situación de excepcionalidad de acceso: determinadas regulaciones autonómicas prevén la posibilidad de que, por causas objetivamente justificadas, se acceda a las prestaciones asistenciales sin reunir los requisitos anteriormente descritos, y ello cuando exista situación de urgencia o emergencia social <sup>77</sup>; situación de extrema necesidad <sup>78</sup>; o situación de especial vulnerabilidad <sup>79</sup>.

### 3. Aspectos peculiares, relacionados con la exigencia de que el beneficiario participe en la inserción laboral o social, mediante formación, orientación, etc.

Como acabamos de ver una de las diferencias más notables entre el IMV y las rentas mínimas de inserción autonómicas se da en su condicionalidad.

Veamos un análisis de las distintas rentas autonómicas:

- Andalucía establece el compromiso de participación del beneficiario en un «Plan de inclusión sociolaboral», entendiéndose por tal el conjunto de actuaciones del proyecto de intervención social unidas a acciones concretas de carácter laboral necesarias para la integración social y laboral de las personas

---

<sup>75</sup> Declara expresamente la disposición adicional primera.b) de la ley aragonesa que: «las personas sin hogar que estén participando en programas personalizados de promoción, e inclusión social, que figuren empadronados en la fecha de solicitud y acrediten una antigüedad en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma de Aragón por un tiempo igual o superior a 1 año de los 3 últimos años»

<sup>76</sup> Art. 16.f).

<sup>77</sup> Como la renta autonómica andaluza (art. 8).

<sup>78</sup> Como las rentas autonómicas canaria (art. 7.3), catalana (art. 7.3), madrileña (art. 6.2), balear (art. 20.2), y murciana (art. 7.2).

<sup>79</sup> Como la renta autonómica valenciana (art. 13.8).

beneficiarias. En su caso, podrán incluirse otras medidas en materia de educación, salud y vivienda <sup>80</sup>.

- Asturias establece una serie de medidas para favorecer la incorporación social de los beneficiarios del salario social básico como: *a)* los «programas personalizados de incorporación social», que recogen los apoyos que la Administración facilitará, así como los compromisos de las personas beneficiarias en su itinerario de inserción personal, social y laboral al objeto de prevenir el riesgo de exclusión de los miembros de la unidad económica de convivencia independiente; *b)* los «proyectos de integración social», que son actividades organizadas dirigidas a la promoción personal y social de un grupo de personas que se encuentran en situación o riesgo de exclusión, y que podrán ser promovidos por las Administraciones autonómica o locales (actuaciones de acompañamiento social, desarrollo de habilidades sociales y personales, desarrollo comunitario, formación ocupacional, o de acceso al empleo); y *c)* el Plan autonómico de Inclusión Social, que recoge las medidas dirigidas a prevenir la exclusión social y favorecer la inserción social de quienes padecen situaciones o riesgo de exclusión, integrando y coordinando las actuaciones de los servicios públicos implicados <sup>81</sup>.

- La prestación canaria de inserción queda condicionada a la realización de unos «programas específicos de actividades de inserción» que engloban una serie de acciones sistemáticas y coordinadas, dirigidas a evitar procesos de exclusión y favorecer la inserción social, laboral, profesional, ocupacional y educativa de los beneficiarios <sup>82</sup>.

- Las personas beneficiarias de la Renta Social Básica cántabra tienen el derecho y la obligación de suscribir un «Convenio de Incorporación Social» que recoja un itinerario de inserción personal, social o laboral incorporando, en su caso, las acciones o itinerarios suscritos, para conseguir la efectiva integración en la comunidad y prevenir el riesgo de exclusión <sup>83</sup>. Junto al mismo, también se establece como medida complementaria las «prestaciones económicas de emergencia social», entendiéndose como tales aquellas prestaciones económicas de pago único y carácter extraordinario concedidas a unidades perceptoras a las que sobrevengan situaciones no previsibles de necesidad, en las que se vean privadas de los medios imprescindibles para cubrir las necesi-

---

<sup>80</sup> Arts. 17 a 26.

<sup>81</sup> Arts. 29 a 32.

<sup>82</sup> Arts. 25 a 29.

<sup>83</sup> Art. 31.

dades básicas, siendo su finalidad dispensarles una atención básica y urgente en el momento en que aquéllas se produzcan<sup>84</sup>.

- Castilla-La Mancha establece una «Prestación de Emergencia Social», de carácter extraordinario y naturaleza no permanente destinada a hacer efectivo el derecho a la protección social en situación de carencia de recursos económicos, para afrontar situaciones no previsibles de necesidad, en las que la persona, familia o unidad de convivencia carezcan de los medios para cubrir las necesidades básicas, siendo su finalidad proporcionar una atención básica y urgente. Y junto a ella, unas «Prestaciones económicas dirigidas a la atención de necesidades específicas», que tienen por objeto completar otras actuaciones de atención previstas en las prestaciones correspondientes, con objeto de facilitar la integración social, la mejora de la calidad de vida y la participación activa en la vida de la comunidad<sup>85</sup>.

- Castilla y León establece llevar a cabo un «proyecto individualizado de inserción» el cual busca la integración social de los destinatarios de la prestación y contiene el conjunto de obligaciones y compromisos que han de ser suscritos por el solicitante en relación con las actuaciones que se entienden necesarias para superar la situación de exclusión social en que aquéllos se encuentren (actividades encaminadas a superar la situación temporal de necesidad y el compromiso genérico consiguiente vinculado a la formación y a la búsqueda activa de empleo, y actuaciones y medidas específicas que se estimen necesarias para superar o compensar los factores sociales que estén en la génesis de la exclusión y para promover la integración)<sup>86</sup>.

- Cataluña establece una «prestación complementaria de activación e inserción», condicionada al compromiso de elaborar, y, en su caso, seguir, un plan individual de inclusión social o de inserción laboral, que tiene la finalidad de superar las condiciones que han llevado a necesitar la prestación y, por lo tanto, dejar la renta garantizada de ciudadanía (prestación económica periódica, de carácter temporal, evaluable periódicamente, de forma individualizada, y está vinculada a la voluntad explícita de los beneficiarios de realizar las actividades de su plan de trabajo). Sus titulares deben acordar y suscribir un «acuerdo de inclusión social o laboral» que defina las acciones específicas adaptadas a las necesidades de cada miembro de la unidad familiar para prevenir el riesgo o la situación de exclusión (dicho acuerdo debe incluir medidas

---

<sup>84</sup> Arts. 39 a 43.

<sup>85</sup> Art. 38.2.

<sup>86</sup> Art. 14.

sociales, formativas, laborales, educativas, de salud o de vivienda, entre otras)<sup>87</sup>.

- La legislación de la Comunidad de Madrid obliga a suscribir el preceptivo «programa individual de inserción» (al que se comprometió al solicitar la prestación), y participar activamente en las medidas contenidas en el mismo, y cuya finalidad es evitar procesos de exclusión y favorecer la incorporación laboral e integración social<sup>88</sup>. Junto al mismo, establece otras medidas de inserción como: los «Proyectos de Integración» (actividades organizadas, dirigidas a la promoción personal y social de un grupo de personas que se encuentran en situación o riesgo de exclusión) que pueden incluir actividades de acompañamiento social, formación ocupacional, acceso al empleo y cualesquiera otras que favorezcan la inserción social o la prevención de la exclusión de las personas que participen en él; los «Planes Regionales Contra la Exclusión», en los que se recogerán las medidas dirigidas a prevenir la exclusión social y favorecer la inserción social de quienes padecen situaciones o riesgo de exclusión; y la inclusión entre las poblaciones de «atención prioritaria» de los planes de empleo y formación ocupacional, salud, compensación educativa, educación de personas adultas y vivienda, en la forma que reglamentariamente se determine<sup>89</sup>.

- En la Comunidad Valenciana las llamadas prestaciones profesionales para la inclusión social consisten en el conjunto de planes, itinerarios, instrumentos, actuaciones y prescripciones (de carácter individual, familiar o grupal), y orientados a promover y facilitar la plena inclusión social de las personas en situación de vulnerabilidad o exclusión social en el ámbito de la educación, la formación, el empleo, la alfabetización digital y las tecnologías de la información y la comunicación, la vivienda, la salud, la sanidad, la movilidad, el deporte, la cultura, la participación social y la igualdad de género y de oportunidades y la sociabilidad y comunicación con el entorno y redes de apoyo social.

Estas prestaciones incluyen por un lado unos instrumentos de inclusión social como: el «diagnóstico de exclusión social o vulnerabilidad», como instrumento que trata de determinar la situación de exclusión social o vulnerabilidad de la persona solicitante y de su unidad de convivencia); el «acuerdo de inclusión», que es el compromiso de participar de forma activa en el proceso de mejora e inclusión social y la colaboración con las personas profesionales de los servicios sociales de atención primaria responsables de la atención, se-

---

<sup>87</sup> Art. 20.

<sup>88</sup> Arts. 30 a 34.

<sup>89</sup> Arts. 35 a 37.

guimiento y evaluación de la intervención en la unidad de convivencia; el «plan personalizado de intervención», que incluye la valoración de la situación de exclusión social o de riesgo de exclusión social, los objetivos y acciones específicas de carácter personal, familiar, educativa, formativa, social y laboral oportunas para prevenir o mejorar la situación o el riesgo de exclusión social de la persona titular y del conjunto de los miembros de su unidad de convivencia; y el «itinerario de inclusión social», como conjunto de actuaciones, instrumentos y procedimientos técnicos que darán cuerpo al plan personalizado de intervención.

Y por otro lado establece unos instrumentos de inserción laboral, como: un «itinerario personal de inserción laboral», que incluye las acciones que se consideren necesarias para alcanzar los objetivos de inserción laboral, adecuándolo a las competencias profesionales y a las necesidades del sistema productivo; o «programas de inserción laboral», para aumentar la empleabilidad y la capacitación de las personas destinatarias de la renta valenciana de inclusión<sup>90</sup>.

- La renta garantizada de Extremadura exige participar en las actuaciones de empleo y formación que se determinen en los «Programas de Acompañamiento para la Inclusión», que son programas personalizados con acciones específicas de carácter social o laboral necesarias para prevenir el riesgo o la situación de vulnerabilidad de la persona (contienen medidas específicas en los servicios de empleo, de vivienda, servicios sociales, servicios educativos y de atención a la salud integral), y que se concretan en un acuerdo entre las partes, denominado Acuerdo de Acompañamiento Social para la Inclusión<sup>91</sup>.

- La renta mínima de inserción gallega establece como obligación de las personas beneficiarias, en el tramo de inserción, el participar activamente, cuando proceda, en la ejecución de las medidas personalizadas contenidas: en el «proyecto de integración social», orientado al logro de la mejora personal y social de los beneficiarios de la prestación asistencial, así como a su autonomía, participación e integración normalizada en su medio social (acciones concretas que incidan en la mejora de las condiciones básicas de vida, cuidado personal, higiene del hogar y de la vivienda, cuidado y atención a posibles convivientes con cualquier tipo de discapacidad y seguimiento de aspectos básicos de la salud); en el «acuerdo de integración socioeducativa de las personas menores», donde se recojan los compromisos contraídos en relación con su escolarización real y efectiva, así como con su salud, higiene y socialización; o en el «convenio de inclusión sociolaboral con compromiso de activi-

---

<sup>90</sup> Arts. 19 a 28.

<sup>91</sup> Art. 30.

dad», que incluye diversas actuaciones (el asesoramiento y la orientación laboral; la formación profesional, tanto inicial como ocupacional; la formación adaptada; la conexión con los itinerarios personalizados del Sistema público de empleo; la incorporación a una empresa de inserción laboral; la intermediación laboral; las prácticas laborales no remuneradas y cualquier otra modalidad de formación en la empresa)<sup>92</sup>. Junto al tramo de inserción, se suma el tramo de transición al empleo con el objetivo de incentivar y facilitar su acceso a un empleo mediante el pago de un complemento de transición, en disminución gradual y progresiva, por un período máximo de 6 meses<sup>93</sup>.

- En las Islas Baleares, como apoyo a la inserción social, existen las prestaciones económicas de urgencia social<sup>94</sup>.

- La prestación riojana está condicionada a la suscripción de un «proyecto Individualizado de Inserción», que incluye actividades de formación destinadas a la inserción laboral del solicitante, si bien podrán realizarse simultáneamente o en alguna de las fases del proyecto medidas de intervención en otras áreas, tendentes a la adquisición de hábitos prelaborales. En los casos de personas que, por sus características personales y/o sociales, no puedan acceder a los programas de inserción laboral, y por tanto, requieran que su programa de intervención se dirija, prioritariamente, a la recuperación social, el proyecto podrá contemplar actuaciones y contraprestaciones en las siguientes áreas: económica y de necesidades básicas, de relaciones familiares, de desarrollo personal, sanitaria, de vivienda, formativa y de relaciones sociales<sup>95</sup>.

- Las unidades familiares receptoras de la Renta Garantizada navarra deben participar en las actividades de inserción sociolaboral que se propongan; junto a ello, el programa personalizado incluye un convenio de inclusión social en el que se fijan su duración, objetivos, compromisos adquiridos por las personas participantes y resultados previstos; y además, se establece un sistema de incentivos al empleo<sup>96</sup>.

- En el marco del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social, los instrumentos orientados a la inclusión social y laboral son los siguientes: el «convenio de inclusión», que se configura como el dispositivo básico de articulación del conjunto de acciones de diferente naturaleza que se estimen necesarias para la inclusión social y laboral, con especial énfasis en la formación y preparación para la inclusión laboral; y las «medidas específicas

---

<sup>92</sup> Arts. 54 a 56

<sup>93</sup> Art. 10.

<sup>94</sup> Arts. 77 a 87.

<sup>95</sup> Art. 11.

<sup>96</sup> Arts. 18.d), 4.2 y 14, respectivamente.

de intervención», ya sean programas, servicios o centros, organizados por los diferentes ámbitos de la protección social, en particular por los servicios sociales, los servicios de empleo, los servicios de salud, y los servicios de vivienda, susceptibles de aplicarse, de forma combinada, en el marco de un convenio de inclusión<sup>97</sup>. Junto a ellos, está la «renta complementaria de ingresos de trabajo», que es una prestación periódica, de naturaleza económica, dirigida a complementar el nivel de ingresos de las unidades de convivencia que, aun disponiendo de ingresos procedentes del trabajo, cuentan con un nivel mensual de ingresos que no alcanza el importe de la renta básica para la inclusión y protección social, y que resulta insuficiente para hacer frente tanto a los gastos asociados a las necesidades básicas de supervivencia como a los gastos derivados de un proceso de inclusión social y/o de mejora de la situación laboral<sup>98</sup>. Y finalmente, la «prestación complementaria de vivienda» es una prestación periódica, de naturaleza económica, articulada como un complemento de la renta de garantía de ingresos, en cualquiera de sus modalidades, que se dirige a cubrir las necesidades relacionadas con la vivienda o alojamiento habitual de las personas titulares de dichas prestaciones (gastos de alquiler)<sup>99</sup>.

- Los beneficiarios de la Renta Básica de Inserción de la Región de Murcia deben participar en los «proyectos individuales de inserción», como conjunto de acciones destinadas a evitar la situación de exclusión social, favoreciendo la integración laboral y social de la persona. Además, se establecen otras medidas para la inserción, dirigidas a favorecer la promoción personal y la inserción social y laboral de quienes se encuentren en situación o riesgo de exclusión social: los «programas de integración social», que son actividades dirigidas a la promoción personal y social de quienes se encuentren en situación de dificultad social o riesgo de exclusión (pueden incluir actividades de acompañamiento social, promoción personal, equilibrio en la convivencia comunitaria y cualesquiera otras acciones encaminadas a lograr la inserción y participación social, en especial en su entorno de vida cotidiana; los «programas de integración laboral», que son actividades organizadas y dirigidas a facilitar la incorporación al mercado laboral de personas o grupos que, por sus características, no puedan acceder al mismo en condiciones de igualdad (acciones de formación ocupacional, acceso a empleo con apoyo, programas de fomento y difusión de empleo autónomo, ayudas para la contratación de personas excluidas y la promoción de aquellas medidas destinadas al acceso al

---

<sup>97</sup> Art. 7.

<sup>98</sup> Art. 14.b).

<sup>99</sup> Arts. 29 a 43.

empleo de las personas en situación de dificultad social); otras «medidas complementarias de carácter económico» para atender situaciones y necesidades cuya satisfacción resulte imprescindible para alcanzar la inserción social de las personas o para evitar el riesgo de actualización de procesos de exclusión; y «planes para la Inclusión Social» (regionales y locales), en los que se recogen las medidas dirigidas a prevenir la exclusión y favorecer la inserción social de quienes padecen situaciones o riesgo de exclusión.

## II. CUANTÍA ECONÓMICA Y DINÁMICA DE LA PRESTACIÓN<sup>100</sup>

### 1. Prestación económica

**Andalucía.** La Comunidad de Andalucía, en su Decreto Ley<sup>101</sup> regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, y en su artículo 11 fija la prestación económica mensual en un importe del 78% del IPREM, –calculado en 12 mensualidades– importe para 2021 fijado en 564,90 euros/mes, 6778,80 euros en 12 pagas<sup>102</sup>, cantidad que se incrementará en un 10% del referido IPREM por cada persona integrante de la unidad familiar distinta del solicitante de la misma, hasta un máximo del 125% del IPREM.

La norma mantiene una excepción al tope referido del 125% IPREM regulando que cuando la unidad familiar esté formada por seis o más personas, de las que al menos tres sean menores de edad, se podrá alcanzar el máximo del 145% del IPREM. Asimismo, cuando la persona solicitante ostente la custodia compartida de menores a cargo se podrá incrementar un 5% por cada hijo con el tope también del 145% del IPREM. Se contempla también que cuando la unidad familiar fuera monoparental con hijos a cargo se producirá un incremento del 10% del IPREM, por una vez, por unidad familiar, exigiendo que las personas menores sean reconocidas por el Registro Civil a favor del solicitante y que los tiene a su cargo únicamente; también existirá el derecho de incremento, cuando las personas menores hayan sido reconocidas por las dos personas progenitoras pero una de ellas haya fallecido y no exista el derecho del menor a percibir la pensión de orfandad. De igual forma se producirá también un incremento del 10% cuando en la unidad familiar haya personas con discapacidad en grado igual o superior

---

<sup>100</sup> Autor: Dr. FULGENCIO PAGÁN MARTÍN-PORTUGUÉS. Abogado. Graduado Social. Profesor Asociado UPCT-UM.

<sup>101</sup> Decreto Ley 3/2017. *BOJA* 22/12/2017.

<sup>102</sup> Ley 11/2020. *BOE* 31/12/2020.

al 33% sin que tengan derecho a otro tipo de prestaciones. Estos supuestos referidos, tanto el de la familia monoparental como el de las personas con discapacidad permitirán en incremento hasta el tope del 145%. Respecto a la determinación del derecho se tendrá en cuenta la capacidad económica en el mes de la presentación de la solicitud.

El Decreto Ley regulador, objeto de análisis, en su artículo 13 establece como recursos computables los de la unidad familiar consistentes en pensiones, subsidios, rentas e ingresos de cualquier naturaleza que se perciban o se tengan derecho a percibir por todas las personas integrantes de la referida unidad familiar en el mes de presentación de la solicitud. Para los trabajos por cuenta ajena el cómputo de ingresos se hará tomando las bases de cotización a la Seguridad Social. La norma contempla como recursos computables los bienes muebles e inmuebles que se tenga en propiedad, fijando sobre los inmuebles el criterio de tributación estatal de la Agencia Tributaria, esto es, el 1,1% del valor catastral dividido entre doce meses para la obtención del importe mensual, 1,1% si el valor estuviera revisado, ó el 2% si no estuviera revisado. Asimismo, se computarán los ingresos que por arrendamiento obtenga cualquier miembro de la unidad familiar.

En el caso de trabajadores sometidos al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, o Trabajadores Agrarios por cuenta propia, para computar los ingresos, se considerará la cotización mensual a la Seguridad Social, y en su caso, los ingresos de la unidad familiar, esto es, los ingresos netos que se declaren. No se considerarán recursos computables, artículo 13.4, la propiedad o posesión de la vivienda habitual; la prestación por hijo/a sea contributiva o no contributiva; la prestación por orfandad; la remuneración por acogimiento familiar; las pensiones por alimentos establecidas en sentencia firme o convenio regulador; las prestaciones por dependencia; las becas de ayudas al estudio o a la formación y al transporte; los ingresos procedentes por cursos de formación; las ayudas de protección; los inmuebles declarados en ruina; las ayudas públicas para la vivienda habitual; las ayudas económicas por emergencia social gestionadas por servicios sociales comunitarios.

**Aragón.** La regulación la encontramos en el Decreto-Ley 20/2020<sup>103</sup> que establece el ingreso mínimo vital, en concordancia con el Decreto-Ley 5/2020<sup>104</sup> que regula la prestación aragonesa complementaria del ingreso mínimo vital y el servicio público aragonés de inclusión social, norma ésta que

---

<sup>103</sup> Decreto Ley 20/2020 de 29/05. BOE 01/06/2020.

<sup>104</sup> Decreto-Ley 5/2020 de 29/06. BOA 30/06/2020.

remite en su artículo 4 de la cuantía al artículo 10.2 del Decreto 20/202, si bien la norma autonómica fija la cuantía mensual de la prestación aragonesa complementaria en la diferencia entre la cuantía máxima y el conjunto de todas las rentas, prestaciones e ingresos de la persona beneficiaria. La cuantía máxima complementaria en función de las condiciones del beneficiario, artículo 10 de la norma estatal se establecerá de la siguiente forma:

En caso de una persona beneficiaria individual, la cuantía garantizada ascenderá al 100% del importe anual de las pensiones no contributivas fijada por la Ley de Presupuestos Generales del Estado dividido en doce pagas; en caso de una unidad de convivencia, la cuantía mensual referida se incrementará en un 30% por cada miembro adicional a partir del segundo y hasta un máximo del 220%. A esta última cantidad podrá sumarse además un complemento de monoparentalidad equivalente al 22% de la cuantía calculada en el primer supuesto, es decir del 100% de la pensión no contributiva. La norma prevé además la suplementación del 10% de la renta garantizada cuando se acrediten gastos de alquiler de la vivienda habitual.

Se contempla en el artículo 13 que el cambio de las circunstancias personales de la persona beneficiaria o de alguno de los miembros de la unidad de convivencia podrá comportar la disminución o el aumento de la prestación económica mediante la revisión correspondiente por la entidad gestora. En todo caso, se prevé que la cuantía, artículo 13.3, se actualizará con efectos 1 de enero de cada año tomando como referencia los ingresos anuales computables del ejercicio anterior, y previendo para el caso de que los ingresos anuales computables motivaran la extinción de la prestación esta tendría efectos del día 1 de enero del mes siguiente al que correspondieran dichos ingresos.

**Asturias.** La regulación se encuentra en la Ley 4/2005<sup>105</sup> que fija el importe del salario social básico en la cantidad de 365 euros mensuales para una sola persona; y para unidades de convivencia de más de una persona, en el importe que establezca la Ley de Presupuestos del Principado, para cada persona adicional, atendiendo a las situaciones de dependencia o discapacidad.

Se establece un tope a no superar el 165% del módulo básico, es decir 602,25 euros, y se prevé que cuando existan menores con custodia compartida el importe se calculará por la mitad que corresponda.

Se fija la cuantía mínima en términos de complemento de otros ingresos, en un importe no inferior al 10% del módulo básico, y se prevé la actualización por la Ley de Presupuestos del Principado, artículo 4.5. La Ley de Presupues-

---

<sup>105</sup> Ley 4/2005 de 28/10. BOPA 4/11/2005. BOE 28/12/2005.

tos del Principado también establecerá los topes de percepción de las distintas prestaciones de salario social básico, así como el máximo exento de los ingresos de las personas que, compartiendo la misma residencia, no computen como miembros de la unidad económica de convivencia independiente.

**Canarias.** Se regula la prestación canaria de inserción en la Ley 1/2007<sup>106</sup> que en su artículo 9 establece como importe de la ayuda económica básica una cuantía mensual, consistente en un complemento fijo de 50 euros por cada persona menor de edad integrante de la unidad de convivencia, con un complemento mensual variable.

La cuantía básica mensual para personas integradas con un solo miembro se fija en un 76% del IPREM anual en cada momento con inclusión de dos pagas extraordinarias. Se establece además una suplementación por miembros adicionales, así las unidades de dos miembros tendrán un complemento del 10% del prorrateo mensual del IPREM incluidas las dos pagas extraordinarias; las de tres miembros el 18%; las de cuatro miembros el 23%; las de cinco miembros el 27%; y las de seis o más miembros el 30%. Se prevé que el importe total de la ayuda no podrá superar el 106% del importe total del IPREM con inclusión de dos pagas extraordinarias, sin que tampoco pueda ser inferior a 130,41 euros. El importe de las cuantías se revalorizará por la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias.

**Cantabria.** La Ley 2/2007<sup>107</sup> denominada de Derechos y Servicios Sociales, establece en su artículo 32 la cuantía de la renta social básica que fija en un 80% del IPREM anual, en doce mensualidades para una sola persona. Establece la norma el incremento del 25% en caso de que la unidad de convivencia la integre una segunda persona y un 10% por cada persona más a partir de la tercera. Se establece un importe máximo del 125% del IPREM por unidad de convivencia que podrá ser superado por la Consejería que tenga las competencias en servicios sociales.

La cuantía resultante se otorgará en su integridad cuando la unidad perceptora carezca de recursos, en caso contrario se restarán los recursos que se disponga abonándose por la diferencia sin que se proceda al pago si el importe resultante fuera inferior al 1% del IPREM. Cuando dos personas o más compartan alojamiento, estén unidos por matrimonio o modalidad análoga, por consanguinidad hasta el segundo grado, o afinidad hasta el primero o tutela, la cuantía no podrá superar el 1,5 de la que le correspondiera por una sola unidad con igual número de miembros.

<sup>106</sup> Ley 1/2007 de 17/01. *BOIC* 23/01/2007. *BOE* 27/02/2007.

<sup>107</sup> Ley 2/2007 de 27/03. *BOC* 03/04/2007. *BOE* 19/04/2007.

**Castilla-La Mancha.** La Ley 14/2010<sup>108</sup> de Servicios Sociales de Castilla La Mancha, establece en su artículo 38 las prestaciones económicas garantizadas fijando una Renta Básica, si bien para obtener el importe hemos de acudir al Ingreso Mínimo de Solidaridad fijado en el Decreto 179/2002<sup>109</sup> que en su artículo 5, fija como cuantía máxima el 60% del SMI para personas individuales más un complemento del 6,6% del SMI aplicable para cada miembro de la unidad familiar superior a uno.

**Castilla y León.** El Decreto regulador<sup>110</sup> en su artículo 15 establece que la cuantía básica mensual será del ochenta por ciento del IPREM vigente en cada ejercicio económico, y que existirá un complemento de la prestación por miembros, así sobre el primer miembro habrá un complemento del 25% de la cuantía básica; por el segundo miembro, será del 15% y por el tercero y siguientes del 10%. Se establece además que cuando la persona solicitante sea víctima de violencia de género, y sea beneficiaria de un programa de renta activa de inserción, tendrá derecho a percibir los complementos por cada miembro restante de la unidad familiar o de convivencia.

La novedad de esta norma, sobre otras regulaciones, se produce al establecer que cuando se satisfaga por la unidad familiar, o de convivencia, prestación de alimentos y/o pensión compensatoria, la cuantía de la prestación se incrementará por las cantidades satisfechas por este concepto hasta el máximo que en cada caso corresponda. En todo caso, se fija una cuantía máxima de la prestación del 130% del IPREM.

**Cataluña.** La Ley 14/2017<sup>111</sup>, de la renta garantizada de ciudadanía, fija en su artículo 18 la cuantía de la prestación económica en un 100% del indicador de renta de suficiencia de Cataluña cuando se trate de una unidad familiar de un solo miembro. El indicador de renta de suficiencia, se actualizará periódicamente en los presupuestos de la Generalidad, y según la DA 17 de la Ley de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2020<sup>112</sup> –no está aprobado el importe para 2021– se establece en 569,12 euros mensuales, 7.967.73 euros anuales en catorce pagas.

En el caso de que la unidad familiar conste de dos miembros el importe será del 150% de la cuantía del indicador, y cuando sean más de dos miembros, se procederá al incremento de 100 euros por miembro hasta el quinto.

---

<sup>108</sup> Ley 14/2010 de 16/12. *DOCM* 31/12/2010. *BOE* 14/02/2011.

<sup>109</sup> Decreto 179/2002 de 17/12. *DOCM* 20/12/2002.

<sup>110</sup> Decreto Legislativo 1/2019. *BOCL* 15/01/2019.

<sup>111</sup> Ley 14/2007 de 20/07. *DOG* 24/07/2017.

<sup>112</sup> Ley 4/2020 de 29/04. *BOE* 02/06/2020.

**Comunidad de Madrid.** La Ley 15/2001 de 27/12<sup>113</sup> en su artículo 10 fija el importe estableciendo que estará integrada por la suma de una prestación mensual básica y un complemento variable que se fijará anualmente por la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid.

La norma contempla que a la cuantía de la prestación mensual, sumada la prestación básica con los ingresos variables se le deducirán los ingresos mensuales de la unidad de convivencia salvo la renta mínima de inclusión en caso de necesidades familiares. La renta mínima no podrá tener un importe superior al SMI vigente en cada momento.

**Comunidad Valenciana.** La Ley 19/2017, denominada de renta valenciana de inclusión<sup>114</sup>, define la prestación económica, en su artículo 12, como un apoyo de naturaleza económica y de percepción periódica para cubrir necesidades básicas, por ausencia o insuficiencia de ingresos y mientras exista la situación de vulnerabilidad.

En el artículo 15 la norma establece el pago en 12 mensualidades y toma como referencia el SMI y no el IPREM, como hacen otras comunidades como Andalucía o Castilla y León, declarando el pago para la unidad de convivencia según los siguientes importes y circunstancias:

Para la renta complementaria de ingresos del trabajo: una persona 80% SMI; dos personas 88%; tres personas 90%; cuatro personas 104%; cinco personas 112% y seis o más personas 120% del SMI.

Para los supuestos de ingresos procedentes de pensiones o prestaciones no incompatibles con un nivel de recursos insuficientes, artículo 9.2, tales como no contributivas de invalidez o jubilación; SOVI; FAS; prestaciones SOVI o de incapacidad permanente se fija un baremo distinto: una persona 70% SMI; dos personas 82% SMI; tres personas 90% SMI; cuatro personas 96% SMI; cinco personas 102% SMI; seis o más personas 110% SMI.

Para la renta de garantía de ingresos mínimos el módulo garantiza: para una persona el 35% SMI; dos personas 42% SMI; tres personas 45% SMI; cuatro personas 47% SMI; cinco personas 51% SMI; seis o más personas 55% SMI. Para la renta de garantía de inclusión social una persona 70% SMI; dos personas 82% SMI; tres personas 90% SMI; cuatro personas 96% SMI; cinco personas 102% SMI; seis o más personas 110% SMI.

La norma establece, artículo 16, que el importe de la prestación económica de renta valenciana de inclusión se fija partiendo del módulo garantizado

<sup>113</sup> Ley 15/2001 de 27/12. *BOCM* 31/12/2001. *BOE* 05/03/2002.

<sup>114</sup> Ley 19/2017. *DOCV* 22/12/2017. *BOE* 11/01/2018

que corresponda con la modalidad de renta y el número de personas que conforman la unidad de convivencia y establece la deducción de los recursos económicos de la persona titular y de las personas que conforman la unidad de convivencia si bien no se computará la prestación del ingreso mínimo vital o cualquier otra prestación de ingresos mínimos, ni renta activa de inserción por violencia de género o doméstica o prestación análoga que la sustituya.

También se establece un mínimo de 50 euros mensuales como importe mínimo garantizado, y, con carácter excepcional, que se pueda percibir mensualmente hasta un máximo de tres meses, por cualquier miembro de la unidad familiar, cuyos ingresos sean inferiores al SMI vigente calculado en doce mensualidades. En todo caso, se obliga, como requisito imprescindible, a comunicar el inicio y fin de la actividad laboral en el plazo de veinte días dese el inicio o fin de la misma, *ex* artículo 16.4.2.

**Extremadura.** La Ley 5/2019<sup>115</sup> en su artículo 10 fija la cuantía de la denominada Renta Extremeña Garantizada que se fija en el 100% del IPREM para los familiares con un solo miembro, contemplando el incremento en un 20% para el segundo miembro, y un 10% para el tercero y cada uno de los siguientes, con tope del 160% del IPREM vigente.

De forma novedosa, a otras regulaciones autonómicas, establece un incremento de 8 puntos por cada miembro de segundo grado con discapacidad superior al 45%.

Como la mayoría de las regulaciones, se establece la deducción de los ingresos que tuviera la unidad perceptora, sin que la cantidad a percibir pueda ser inferior al 10%. y se prevé la revalorización automática de acuerdo con la Ley de Presupuestos de la Comunidad, si bien la revalorización no podrá ser inferior al incremento del IPC en Extremadura y los salarios medios de Extremadura.

**Galicia.** Se regula la inclusión social de Galicia por la Ley 10/2013<sup>116</sup>, que en su artículo 48 regula el tipo de ayudas vinculadas al uso de la vivienda, a la mejora de la habitabilidad; al equipamiento de mobiliario básico; así como ayudas para necesidades primaria de alimentación, vestido y ajuar doméstico; ayudas para atención sanitaria y socio sanitaria no cubiertas; ayudas para gastos causados por inclusión social y familiar; ayudas para gastos extraordinarios relacionados con la drogodependencia. La cuantía de las ayudas, artículo 50, se determinará reglamentariamente.

---

<sup>115</sup> Ley 5/2019 de 20/02. *DOE* 26/02/2019. *BOE* 12/03/2019.

<sup>116</sup> Ley 10/2013 de 27/11. *DOG* 31/12/2013. *BOE* 29/01/2014.

Se establece el contenido económico del tramo personal y familiar en el artículo 21, y se fija la cuantía del ingreso mínimo del tramo personal y familiar en el 75% del IPREM vigente; se otorga a la unidad de convivencia un complemento familiar, así al primer conviviente adicional se le concederá un 14% adicional; al segundo un 12%; al tercero y sucesivos el 10%; sin que en ningún caso se pueda superar el 120% del IPREM mensual, tope que se salva cuando existan menores pudiendo llegar entonces al 135%. En caso de descuento de ingresos, se establece como importe mínimo el 25% del IPREM del tramo personal y familiar. Además, se otorga una aplicación de complemento de alquiler que podrá alcanzar el 25% del IPREM.

**Islas Baleares.** El Decreto Ley 10/2020<sup>117</sup> otorga la renta social garantizada a quienes convivan con la unidad de convivencia, en cuantías que se actualizarán, tomando como referencia la actualización del ingreso mínimo vital o en su defecto las pensiones no contributivas de jubilación. La cuantía que establece la norma en el artículo 23.2 es la siguiente:

| Unidad de convivencia             | Importe mensual | Importe anual |
|-----------------------------------|-----------------|---------------|
| Un adulto.                        | 469,93 €        | 5.639,20 €    |
| Un adulto y un menor.             | 714,30 €        | 8.571,58 €    |
| Un adulto y dos menores.          | 855,28 €        | 10.263,34 €   |
| Un adulto y tres o más menores.   | 996,26 €        | 11.955,10 €   |
| Dos adultos.                      | 610,91 €        | 7.330,96 €    |
| Dos adultos y un menor.           | 751,89 €        | 9.022,72 €    |
| Dos adultos y dos menores.        | 892,87 €        | 10.714,48 €   |
| Dos adultos y tres o más menores. | 1.033,85 €      | 12.406,24 €   |
| Tres adultos.                     | 751,89 €        | 9.022,72 €    |
| Tres adultos y un menor.          | 892,87 €        | 10.714,48 €   |
| Tres adultos y dos o más menores. | 1.033,85 €      | 12.406,24 €   |
| Cuatro adultos.                   | 892,87 €        | 12.406,24 €   |
| Cuatro adultos y un menor.        | 1.033,85 €      | 10.714,48 €   |
| Otros.                            | 1.033,85 €      | 12.406,24 €   |

<sup>117</sup> Decreto Ley 10/2020 de 12/06. BOIB 16/06/2020. BOE 17/07/2020.

**La Rioja.** La Ley 4/2017<sup>118</sup> en su artículo 12 fija la cuantía básica mensual de la renta de la ciudadanía que establece en el 80% del IPREM vigente en cada ejercicio económico, determinando un complemento por cada miembro de la unidad familiar, así para el primer miembro el complemento será del 20% del IPREM; para el segundo el 15% del IPREM; y para el tercero y siguientes el 10% del IPREM.

La norma, artículo 14, regula que la cuantía máxima el 125% del IPREM y como cuantía mínima el 25% de la renta de ciudadanía, produciéndose el devengo el primer día del mes siguiente a que se reconozca, pudiendo modificarse la cuantía en función de los miembros de la unidad familiar o de convivencia, artículo 18.

**Navarra.** La Ley Foral 15/2016<sup>119</sup>, ley de inclusión social y renta garantizada, establece en su artículo 7 las cuantía en función del límite de ingresos, así para la primera persona será de 600 euros; para la segunda incrementada en un + 35%; para la tercera en un +25%; y para la cuarta y siguientes un +15% adicional.

Se establece como cuantía de la prestación la resultante de deducir del límite los ingresos computables. Se contempla expresamente que en ningún caso la cuantía total de la prestación podrá superar el límite de ingresos establecidos para una persona. La prestación se actualizará por el valor mayor entre el incremento del IPC en Navarra y los salarios medios de Navarra.

**País Vasco.** La Ley 18/2018<sup>120</sup> para Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social prevé prestaciones de renta de garantía de ingresos en dos modalidades renta básica de inclusión y protección social y renta complementaria de ingresos del trabajo.

La renta básica de inclusión, artículo 20, se fija en una cuantía mensual aplicable a la unidad de convivencia y determinada por la diferencia entre la cuantía de los ingresos mínimos garantizados por la prestación para las unidades de convivencia y los ingresos disponibles de la unidad de convivencia. Los ingresos mínimos se definirán como porcentajes del SMI, así un 88% del SMI para unidades de convivencia unipersonales; 113% SMI para dos personas; 125% SMI para tres o más personas. No puede superarse el 125% del SMI.

En el caso de personas beneficiarias de pensiones contributivas o no contributivas de vejez, invalidez o viudedad, junto con su cónyuge o persona unida

---

<sup>118</sup> Ley 4/2017 de 28/04. *BOLR* 05/05/2017. *BOE* 22/05/2017.

<sup>119</sup> Ley Foral 15/2016 de 11/11. *BON* 18/11/2016. *BOE* 08/12/2016.

<sup>120</sup> Ley 18/2018 de 23/12. *BOPV* 31/12/2008. *BOE* 07/10/2011.

a ellas por relación permanente análoga a la conyugal, y las personas que dependan económicamente de ellas, el importe será del 100% del SMI para unidades de convivencia unipersonales; 125% SMI para dos personas; 135% SMI para tres o más personas. No pudiendo superarse el 135% del SMI.

**Región de Murcia.** La Ley 3/2007<sup>121</sup> de Renta Básica de Inserción de la Comunidad de Murcia fija el importe en la primera persona de convivencia en al menos el 75% del IPREM, artículo 10, estableciendo como tope el 150% del IPREM vigente en cada momento.

Se contempla además que si hubiera dos o más personas titulares de la Renta Básica de Inserción el importe máximo a percibir por cada una no podrá superar el 85% del IPREM que pudiera corresponder por unidad de convivencia.

## 2. Dinámica: nacimiento, duración, extinción

**Andalucía.** El artículo 16 de la norma autonómica, Decreto Ley 3/2017, establece que la Renta Mínima de Inserción se devengará a partir del día primero del mes siguiente a la fecha de entrada de la solicitud y se fija una duración inicial de 12 meses previendo la posible prórroga por igual período siempre que se mantengan los requisitos y circunstancias. La prórroga deberá solicitarse al menos con tres meses de antelación a la finalización prevista, y si no se hiciera la misma dentro del plazo previsto, la solicitud de ampliación extemporánea se considerará como una nueva solicitud inicial.

El artículo 36 de la norma fija los supuestos de extinción de la Renta Mínima de Inserción Social, que enumera según distintos sucesos: el transcurso del plazo de concesión; el fallecimiento del titular en las unidades familiares unipersonales; el cambio de las circunstancias que motivaron la concesión; el falseamiento de datos; el traslado de residencia de la unidad familiar un municipio no ubicado en Andalucía; la renuncia; el incumplimiento de los requisitos; la ausencia del plan de inclusión socio laboral; el transcurso de los seis meses de suspensión de la resolución; la no comunicación de la modificación de las circunstancias declaradas; cualquiera otra que se pueda prever.

La extinción del derecho tendrá efectos a partir del mes siguiente de ser declarada, pudiendo acordarse de forma cautelar, sin que se pueda realizar una nueva solicitud, salvo situación de emergencia, hasta el transcurso de al menos seis meses desde la resolución de la extinción.

---

<sup>121</sup> Ley 3/2007 de 16/03. BORM 12/04/2007. BOE 21/07/2008.

**Aragón.** El nacimiento del derecho se realiza por la solicitud, que se presentará por la persona interesada en el centro de servicios sociales que remitirá telemáticamente la solicitud y los documentos al Instituto Aragonés de Servicios Social y que realizará también la consulta de información de datos con la Administración –obtención de oficio–, salvo que el solicitante se oponga debiendo entonces éste aportar los documentos con la advertencia de tener la solicitud por desistida en el caso de que no lo hiciera dentro del plazo conferido. Se establece el derecho a percibir la prestación económica en tanto subsistan los motivos que dieran lugar a la solicitud y se cumplan los requisitos y obligaciones previstos; así y en todo caso la norma contempla que las personas beneficiarias estarán obligadas a poner en conocimiento, en el plazo de treinta días naturales, las circunstancias que afecten al cumplimiento de los requisitos; y por tanto, el cambio de las circunstancias, podrá comportar la disminución o aumento de la cuantía económica, teniendo efectos a partir del primer día del mes siguiente a la modificación. En todo caso la actualización de la cuantía se realizará con efectos del día 1 de enero de cada año tomando como referencia los ingresos anuales del ejercicio anterior.

La suspensión del derecho se producirá por la pérdida de alguno de los requisitos exigidos; esto es, por incumplimiento de las obligaciones asumidas; por indicios de incumplimiento; por no comunicar las variaciones de datos; por incumplimiento de las condiciones asociadas a la compatibilidad; y por cualquier causa que pudiera determinarse reglamentariamente. La suspensión mantenida durante un año dará lugar a la extinción, de igual forma, si desaparecieran las causas de suspensión se procedería a reanudar el derecho de oficio o a instancia de parte, devengándose a partir del día 1 del mes siguiente a aquél en que decayeran las causas que motivaron la suspensión.

El derecho se extinguirá por fallecimiento del titular, por pérdida definitiva de los requisitos, por resolución sancionadora, por salida del territorio nacional sin comunicación ni justificación por período de noventa días, continuado o no; por renuncia del derecho; por incumplimiento reiterado de las obligaciones y por otras causas que reglamentariamente se prevean. La extinción del derecho producirá efectos desde el primer día del mes siguiente al que concurran las causas extintivas.

**Asturias.** El derecho nace a instancia de parte mediante solicitud, artículo 12 de la Ley 4/2005, y se hará mediante un modelo normalizado, el expediente se instruirá por servicios sociales, que podrá recabar información de otros organismos, dictando resolución en el plazo máximo de dos meses,

transcurrido el plazo se entenderá denegado el derecho. Para esta Administración autonómica opera el silencio negativo.

El derecho podrá suspenderse por un plazo no superior a tres meses, después de dos apercibimientos, en caso de falta de comunicación en el plazo de un mes de la modificación de las circunstancias personales de convivencia o de modificación de ingresos; o por negativa a solicitar el programa de incorporación social.

El derecho podrá suspenderse por un plazo entre tres y seis meses por haberse acordado previamente la suspensión por tres veces de alguna de las conductas descritas en la suspensión no superior a tres meses; por uso para fines distintos de la prestación; por incumplimiento de la obligación de garantizar la escolarización de los menores a su cargo. La suspensión podrá acordarse por un plazo no superior a doce meses por la pérdida transitoria u ocasional de los requisitos de reconocimiento, por la realización de trabajo de duración inferior a doce meses por el que se perciba una retribución igual o superior al salario social básico; por haber acordado tres veces la suspensión no superior a tres meses; o por haber acordado una vez la suspensión superior a tres meses e inferior a seis meses. El derecho se reanuda concluido el período de suspensión y acreditado el mantenimiento de los requisitos.

El derecho se extinguirá por la pérdida definitiva de los requisitos; por fallecimiento; por renuncia del titular; por mantenimiento de las causas de suspensión por un período superior a doce meses; por traslado fuera de la Comunidad del Principado de Asturias; por realización de un trabajo por período superior a doce meses por el que se perciba una retribución igual o superior a la prestación económica; por haber sido suspendido por un tiempo no superior a dos años por las causas de suspensión de tres a seis meses; y por actuación fraudulenta del titular.

**Canarias.** El procedimiento se inicia por solicitud, según modelo normalizado, artículo 11 de la Ley 1/2007, que se resolverá en el plazo de dos meses, artículo 13.3, entendiéndose concedida por silencio si no se hubiera recibido resolución expresa. La duración del derecho será de doce meses susceptible de renovación, artículo 16, pudiendo ser susceptible de modificación según cambien las circunstancias por los miembros de la unidad de convivencia o de los recursos económicos. La prestación es susceptible de renovación con antelación de un mes al vencimiento.

El derecho se suspenderá, artículo 20, por percepción con carácter temporal de ingresos por un importe mensual igual o superior a la ayuda económica básica; por pérdida transitoria de alguno de los requisitos y obligaciones

exigidos en la ley; por la ausencia de la comunidad autónoma por tiempo superior a treinta días y hasta los noventa días naturales. También se podrá proceder a una suspensión cautelar, artículo 21, por la concurrencia de las causas de extinción por la unidad de convivencia, suspensión que podrá alcanzar el plazo máximo de tres meses.

El derecho se extinguirá entre otros motivos por el fallecimiento del titular o por su internamiento permanente cuando fuera la única persona beneficiaria; por la pérdida de los requisitos o incumplimiento de las obligaciones; por el transcurso del plazo de concesión de la prestación y sus renovaciones; por renuncia del titular y demás miembros de la unidad de convivencia; por traslado fuera del territorio de la Comunidad Autónoma Canaria o ausencia superior a noventa días; por aprobación para la misma persona y unidad de convivencia del Ingreso Mínimo Vital con posterioridad a la concesión de la ayuda económica básica.

**Cantabria.** Establece el artículo 33 de la ley 2/2007 que el derecho se devengará a partir del primer día del mes siguiente a la fecha de la solicitud, y que desaparecerá, artículo 34, cuando no concurren las causas que dio origen. La norma establece que podrá modificarse la cuantía por el cambio en la situación sobrevenida del número de miembros de la unidad perceptora o de los recursos que hayan servido para el cálculo.

Se contempla también que la ausencia de la vivienda o alojamiento habitual de algún miembro por plazo igual o superior a tres meses también podrá dar lugar a la modificación de la cuantía.

La Renta Social Básica se podrá suspender previa audiencia por resolución motivada, artículo 36, y se suspenderá por la pérdida temporal de los requisitos, por la percepción de nuevos ingresos derivados de una actividad laboral de duración inferior a seis meses, si dichos ingresos fueran iguales o superiores a la cuantía de la Renta Social Básica. En todo caso, los efectos de la suspensión se producirán por un tiempo equivalente al de la duración de la actividad laboral. La suspensión se mantendrá mientras persistan las circunstancias y se reanudarán cuando desaparezcan, *ex* artículo 37. La suspensión cautelar del pago procederá cuando se detecten indicios de la pérdida de requisitos y de los incumplimientos de las obligaciones de los titulares.

La extinción del derecho, artículo 38, se producirá por renuncia expresa; por fallecimiento del titular; por pérdida sobrevenida de los requisitos; por mantenimiento de las causas de suspensión por un período superior a seis meses; por haber percibido una cuantía mensual que supere la renta social básica durante un tiempo superior a seis meses; por resolución de un procedimiento

sancionador; por traslado de residencia fuera de la Comunidad de Cantabria; y por el incumplimiento de las obligaciones y deberes comprometidos por el solicitante de acuerdo con la norma.

**Castilla-La Mancha.** El Ingreso Mínimo de Solidaridad será aprobado por la Delegación provincial de la Consejería con competencia en Servicios Sociales para resolver en el plazo de un mes, concediéndose por un plazo de seis meses susceptible de renovación. En caso de denegación no se podrá volver a solicitar hasta que transcurran tres meses.

El derecho se suspenderá por la percepción de ingresos superiores al SMI por cualesquiera de los miembros de la unidad familiar, o cuando decaigan las circunstancias que lo motivaron; también se suspenderá por la imposibilidad sobrevenida de realizar las contraprestaciones exigidas; por el ingreso en un centro residencial, asistencia o penitenciario; o por la declaración legal de incapacitación, si bien la norma prevé, artículo 17, que podrá percibirse por otro miembro mientras subsistan estas últimas causas.

La percepción se extinguirá por la pérdida de los requisitos; por fallecimiento del titular –si bien podrá acordarse de que pase a otro miembro de la unidad familiar–; por renuncia expresa; por mantenimiento de las causas de suspensión por un período superior a seis meses; por trasladar su residencia fuera de la comunidad autónoma; por incumplimiento de las obligaciones; por actuación fraudulenta; por no cumplir con las contraprestaciones; por falta de petición de reanudación tanto en casos de suspensión como de renovación.

**Castilla y León.** Se establece, al igual que hace la norma de Andalucía, que la renta garantizada se devengue a partir del mes siguiente a la fecha de la resolución que la reconozca, artículo 24 Decreto Legislativo 1/2019, añadiendo que el pago de la prestación se realizará por mensualidades vencidas y que cuando la resolución sea dictada transcurrido un mes desde su registro, y sea favorable, se devengará a partir al día siguiente del cumplimiento de dicho plazo.

Se contempla que el fallecimiento del titular, su internamiento en un centro penitenciario o cualquier otra causa de imposibilidad, que no genere derecho a otra prestación, conllevará el mantenimiento temporal de la renta garantizada en otro miembro de la unidad familiar o de convivencia. La percepción de la prestación podrá modificarse en caso de cambios en las circunstancias personales o económicas, y se hará previa tramitación del procedimiento correspondiente y con efectos del primer mes del siguiente a aquel en que se produjeron los motivos que lo fundamentaron.

La suspensión de la percepción, artículo 29, se podrá producir por la obtención con carácter personal de ingresos iguales o superiores a la cantidad que se abone mensualmente; por el internamiento del titular cuando sea el único destinatario y que la estancia se prolongue en más de treinta días; así como por el incumplimiento de estar inscrito como demandante de empleo. La suspensión tendrá efectos del mes siguiente a aquel en que se notifique y se dicte la resolución que se declare, reanudándose cuando cesen las circunstancias que motivaron la suspensión. La norma también prevé, artículo 30, el reintegro de las cantidades indebidas, así como los importes derivados del incumplimiento en la obligación de comunicar los cambios en las circunstancias de los miembros de la unidad familiar.

La extinción de la prestación se recoge en el artículo 28, con carácter previo e inusual a la suspensión, ubicada en el artículo 29 (¿?), y se establece como causa de extinción la inexistencia de los requisitos; la pérdida sobrevenida de éstos; el incumplimiento de las obligaciones; la renuncia; el fallecimiento del titular; el mantenimiento por tiempo superior a doce meses de las causas que dieron lugar a la suspensión de la prestación; la salida del titular o algún miembro del territorio de Castilla y León, con excepción de enfermedad grave o causa mayor acreditada; así como cualesquiera de las causas de denegación así como ocultar o falsear datos; situación de excedencia voluntaria que no proceda de cuidado de hijos; o incumplir las obligaciones y compromiso de inserción.

**Cataluña.** El derecho se abonará en doce mensualidades por transferencia bancaria, artículo 19 Ley 14/2017, al titular o la persona que lo represente, y se concederá durante el tiempo que se acredite la situación de necesidad, debiendo renovarse cada dos años.

La prestación podrá suspenderse, artículo 13, por la obtención de un trabajo temporal a jornada completa; por la percepción con carácter temporal de ingresos económicos no salariales igual o superior a la renta de suficiencia; por incumplimiento de los requerimientos y de los deberes y obligaciones. La suspensión surtirá efectos a partir del día 1 del mes siguiente de la resolución, y se mantendrá mientras continúen las circunstancias que la motivaron, pero en ningún caso podrá ser por un período superior a doce meses. Procederá la reanudación de la prestación si desaparecieran las circunstancias motivadoras de la suspensión.

El derecho se extinguirá, artículo 14, por la pérdida de los requisitos; por desaparecer la situación de necesidad; por incumplimiento de las obligaciones; por no comunicar la modificación en las circunstancias personales, labo-

rales o familiares; por engaño en los datos; por muerte o ausencia no justificada del titular; por resolución que conlleve la privación de libertad del titular; por traslado de la residencia habitual fuera del territorio de Cataluña; y por renuncia de la persona titular. Se establece una penalización de no poder solicitar la prestación nuevamente en virtud de cuál y según sea el incumplimiento de las obligaciones de los destinatarios fijados en el artículo 11, la penalización para instar la nueva solicitud según proceda podrá ser de hasta 12, 24 ó 36 meses desde la fecha de extinción.

**Comunidad de Madrid.** El procedimiento se iniciará por solicitud de los interesados en modelo normalizado que se aprobará reglamentariamente y que estará a disposición en los centros municipales de servicios sociales. El expediente se resolverá en el plazo de tres meses, y transcurrido este plazo sin recibir resolución se entenderá denegada.

El derecho se suspenderá temporalmente, artículo 13 Ley 15/2001, previa audiencia del interesado, por la pérdida transitoria de los requisitos exigidos; por la realización de un trabajo de duración inferior a doce meses, por el que se perciba una retribución igual o superior a la prestación; por incumplimiento de las obligaciones del beneficiario; por imposición de una infracción leve. El derecho se reanudará en cuanto concluyan las causas de suspensión. Se podrá, de forma provisional, acordar la suspensión cautelar por un plazo de tres meses cuando existan indicios de alguna de las causas de extinción, artículo 14.

La extinción del derecho, artículo 15, procederá por la pérdida de alguno de los requisitos; por fallecimiento del titular de la prestación; por renuncia por el titular; por mantenimiento de la causa de suspensión por tiempo superior a doce meses; por traslado de residencia efectiva fuera de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de la existencia de convenios de reciprocidad; por imposición de sanción por infracción grave o muy grave; por incumplimiento reiterado de las obligaciones de los titulares y/o beneficiarios; por realización de un trabajo de duración superior a 12 meses por el que se perciba una retribución igual o superior al de la prestación económica.

La suspensión temporal y la extinción producirán efectos el primer día del mes siguiente al que se hubieran producido los hechos que la motiven pudiendo declararse por resolución la existencia de prestaciones indebidas.

**Comunidad Valenciana.** El artículo 32 de la norma, Ley 19/2017, establece que las solicitudes de mujeres que sean víctimas de violencia de género se tramitarán mediante un procedimiento abreviado consistente en la reducción a la mitad de los plazos estandarizados, teniendo preferencia la tramita-

ción de estos expedientes, y con remisión a la propia norma de la Comunidad, artículo 9 de la Ley 7/2012<sup>122</sup>, que establece la forma de acreditar que la persona es víctima de violencia de género.

El artículo 33 de la ley preceptúa que la resolución se dictará por la dirección territorial de la Conselleria competente y contempla el silencio positivo si transcurridos seis meses desde la solicitud no hubiera resolución. También fija la vigencia de tres años del derecho desde la concesión. La norma fija los efectos económicos del derecho a partir del primer día del mes siguiente a la fecha de la solicitud, artículo 34; y establece el reintegro de pagos indebidos en su artículo 35, así como faculta a las direcciones territoriales para que realicen la instrucción del expediente de la renta valenciana de inclusión, contemplando posibles revisiones por rectificación de errores materiales de hecho o aritméticos.

La norma contempla que se podrá modificar el importe de la prestación a percibir de la renta valenciana de inclusión, artículo 38, modificación que podrán realizarse de oficio o a instancia de parte, fijando el plazo máximo para resolver y notificar la resolución de tres meses desde el acuerdo de iniciación. La renovación de la prestación se desarrollará reglamentariamente, artículo 39, sin que se interrumpa el abono de la prestación hasta que se cuente con la nueva resolución. La renovación deberá realizarse a los tres años desde la fecha de la resolución.

El derecho de la renta valenciana de inclusión podrá suspenderse por la pérdida temporal de alguno de los requisitos establecidos para su reconocimiento, *ex* artículo 40, y por el incumplimiento temporal del titular o de los integrantes de la unidad de convivencia de los compromisos asumidos.

La suspensión del pago se realizará a partir del mes siguiente al de la fecha de la resolución y se mantendrá mientras persistan las circunstancias hasta un plazo máximo de doce meses. La prestación se reanudará si desaparecen las circunstancias que motivaron la suspensión.

La extinción del derecho, artículo 41, se producirá por el transcurso de tres años desde que se dictara la resolución sin haberse solicitado la renovación; por la modificación de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la prestación; por la pérdida definitiva de alguno de los requisitos; por el falseamiento en la declaración o cualquier actuación fraudulenta; por el mantenimiento de la suspensión por un período superior a doce meses; por renuncia del titular; por incumplimiento injustificado y reiterado de las obligaciones establecidas en la norma –artículo 11.2–; por el fallecimiento del titu-

---

<sup>122</sup> Ley 7/2012. *DOCV* 28/11/2012. *BOE* 11/12/2012.

lar; por la percepción de una prestación o ayuda incompatible de duración prevista superior a doce meses.

**Extremadura.** La concesión del derecho tendrá una duración de doce meses y tendrá efectos desde el primer día del mes en que se dicte la resolución realizándose el abono a mes vencido, artículo 12 Ley 5/2019.; pudiendo modificarse la cuantía reduciéndose o aumentándose según las rentas percibidas por la unidad de convivencia.

La suspensión del derecho, artículo 14, se producirá por la celebración de un contrato de trabajo por el que se perciban retribuciones iguales o superiores a la Renta Extremeña Garantizada; por superar los recursos mensuales de la unidad familiar de convivencia; por internamiento de carácter temporal del titular cuando sea el único beneficiario y la estancia se prolongue más de treinta días; por privación de libertad superior a treinta días, siempre y cuando sea el único beneficiario; por traslado de residencia fuera de la Comunidad de Extremadura; por sanción por infracciones tipificadas en la ley, por tramitación del procedimiento de subrogación, –que se establece en el artículo 16 y que permite declarar la subrogación en favor de los menores, discapacitados, dependientes, en casos de fallecimiento o abandono del titular de la prestación–. La suspensión se reanuda cuando desaparezcan las circunstancias que la motivaron y lo hará con efectos del día siguiente cuando se haga de oficio, o en el plazo de quince días por el solicitante.

La extinción del derecho, artículo 15, se producirá por fallecimiento, en casos en los que no proceda la subrogación; por renuncia; por pérdida de los requisitos e incumplimiento de las obligaciones; por mantenimiento de la suspensión por tiempo superior a seis meses; por rechazo de oferta de empleo o cese voluntario de la relación laboral; por traslado de la residencia fuera de la Comunidad por espacio superior a tres meses; por realización de trabajo por cuenta ajena por espacio igual o superior a seis meses que generen retribuciones superiores a la Renta Extremeña Garantizada; por sanción como consecuencia de infracciones de la norma.

Los efectos de la extinción serán desde el día primero del mes siguiente al que se produzcan las circunstancias, y conllevará el reintegro de las cantidades indebidas.

**Galicia.** El artículo 52 Ley 10/2013 establece que la resolución se notificará a los dos meses de la entrada de la solicitud en cualquiera de los registros del órgano competente para resolver, sin que dicho plazo se pueda suspender salvo para solicitar documentación complementaria o para realización de cual-

quier trámite preceptivo. Las solicitudes que no se hubieran notificado en el plazo de dos meses se entenderán desestimadas.

El derecho podrá modificarse, artículo 44, por variación del número de miembros; cambio de tramo de la prestación; o incumplimiento de las obligaciones.

El derecho se suspenderá, artículo 45, por imposibilidad sobrevenida de la persona beneficiaria de cumplir las obligaciones, así como por la declaración legal de incapacidad, pudiendo suspenderse hasta un período máximo de seis meses; se suspenderá también por acceder a una actividad laboral; o cuando existan elementos de juicio que permitan deducir que la beneficiaria perdió los requisitos. La percepción se reanudará cuando desaparezcan las causas que la motivaron.

La extinción, *ex* artículo 46, del derecho se produce por el fallecimiento de la persona beneficiaria; por la pérdida de los requisitos; por incumplimiento de las obligaciones; por mantenimiento por tiempo superior a seis meses de la causa de suspensión; por ocultación o falseamiento de datos, por traslado de la residencia fuera de la Comunidad Autónoma de Galicia.

**Islas Baleares.** El pago de la prestación se realizará a partir del primer día del mes siguiente de la resolución de concesión pudiendo comprobarse de oficio el mantenimiento de los requisitos, y se mantendrá mientras subsistan las causas que motivaron la concesión.

El procedimiento se iniciará a instancia de parte por solicitud que será reuelta en el plazo de tres meses desde la solicitud, entendiéndose desestimada transcurrido este plazo. La prestación podrá ser modificada de oficio o a instancia de parte según se modifiquen las circunstancias que motivaron la concesión.

La suspensión, artículo 34 Decreto Ley 10/2020, procederá cuando durante dos meses seguidos el cómputo de ingresos supere el máximo del baremo de la prestación; cuando se esté instruyendo un procedimiento sancionador; cuando no se atiendan requerimientos o no se colabore con la administración; cuando no se presente la declaración anual durante el período de revisión; y también cuando así se prevea reglamentariamente. La desaparición de las circunstancias dará lugar a la reanudación del derecho.

La extinción de la renta social, artículo 35, procederá por la modificación sustancial de las condiciones; por la pérdida de requisitos, por el incumplimiento grave o muy grave de las obligaciones de la norma; por trasladar la residencia a un municipio distinto fuera de las Islas Baleares; por actuación fraudulenta o falseamiento; por muerte del beneficiario titular –salvo que haya subrogación–; por renuncia del titular; por llevar más de tres meses de suspensión; y por aquellas que se prevean reglamentariamente.

**La Rioja.** El transcurso de dos meses desde la solicitud del derecho se entenderá estimatoria y el pago se devengará a partir del primer día del mes siguiente al cumplimiento de dicho plazo.

El derecho se suspenderá, siempre que se realice un trabajo por cuenta ajena incompatible con la percepción, a instancias del titular y por un período máximo de seis meses, reponiéndose cuando decaiga la circunstancia que motivó la suspensión, artículo 19 Ley 4/2017. También se suspenderá el derecho cuando los rendimientos de la unidad familiar o de convivencia supere el límite de rentas –ingresos superiores al 80% del IPREM cuando sea un integrante y demás casos del artículo 7.d).1.º–, durante un período máximo de seis meses.

La extinción del derecho, artículo 20, se producirá por la pérdida sobrevenida de los requisitos exigidos para su reconocimiento; la percepción de una prestación o pensión incompatible; ejercicio de actividad económica no compatible; fallecimiento del titular; incumplimiento de obligaciones; mantenimiento de la causa que dio lugar a la suspensión; falseamiento de la declaración de ingresos o datos; trasladar la residencia a un municipio fuera la Comunidad de la Rioja; renuncia de la persona titular.

**Navarra.** El procedimiento se iniciará por la persona interesada y se resolverá en el plazo máximo de tres meses desde la entrada en los registros oficiales del Gobierno de Navarra, artículo 21 Ley Foral 15/2016. Si no se dictara resolución, y/o no se notificara la misma en dicho plazo, la solicitud se entenderá estimada por silencio administrativo.

Como medida provisional se podrá adoptar la suspensión cautelar del abono de la prestación, artículo 24, hasta un máximo de 60 días naturales cuando hubiera indicios de concurrir causa de extinción, otorgándose un plazo de audiencia de 15 días para alegaciones y resolviéndose en el plazo de 30 días desde la presentación de alegaciones o del cumplimiento del plazo sin efectuarse. También podrá acordarse la suspensión por solicitud del interesado.

La extinción del derecho, artículo 25, se producirá por la finalización del plazo de concesión; por modificación de las condiciones tenidas en cuenta; por falta de colaboración, ocultación de datos o aportación de información errónea; por ausencia del territorio de la comunidad foral Navarra; por baja voluntaria o excedencia o rechazo de oferta de empleo; por fallecimiento; por renuncia; por incumplimiento de los deberes y obligaciones.

**País Vasco.** El artículo 23 Ley 18/2018 reconoce el derecho de la renta mientras subsistan las circunstancias que motivaron la concesión y se concederá por un plazo de dos años renovables por idéntico periodo siempre y cuando de cumplan las condiciones económicas o de otra naturaleza para el acceso

a la prestación. La renovación se realizará con una antelación de tres meses. La cuantía concedida podrá modificarse según los miembros y/o recursos que sirvieron de base para el cálculo de la prestación.

El derecho se suspenderá, artículo 26, por la pérdida temporal de alguno de los requisitos exigidos para su reconocimiento; por incumplimiento temporal por parte el titular o de algún miembro de su unidad de convivencia de las obligaciones, por concurso de más de una infracción. También podrá acordarse la suspensión cautelar, artículo 27, cuando se detecten indicios de una situación que implique la pérdida de los requisitos exigidos para el reconocimiento o mantenimiento de la prestación, y se resolverá en el plazo máximo de tres meses.

El derecho se extinguirá, artículo 28, por fallecimiento del titular –en caso de unidades de convivencia unipersonales–; por finalización del período de dos años de vigencia de la prestación sin solicitar renovación pese a haber sido requerido; por la pérdida definitiva de los requisitos; por desaparición de la necesidad; por mantenimiento de una suspensión por período superior a doce meses; por existencia de dos suspensiones por incumplimiento en el período de dos años de vigencia de la prestación; por renuncia; por resolución de un procedimiento sancionador; por incumplimiento de los deberes y obligaciones.

**Región de Murcia.** El derecho se iniciará ante el Centro de Servicios Sociales, y se dictará resolución en el plazo máximo de dos meses desde la entrada en el Instituto Murciano de Acción Social, organismo que dictará resolución de la concesión o denegación, artículo 22 Ley 3/2007, si bien no se establece las consecuencias estimatorias o no de un eventual incumplimiento del plazo para dictar la resolución. El derecho prolongará hasta un máximo de doce meses, pudiéndose prorrogar, artículo 11, en caso de limitación funcional grave, o cuando el cese pueda afectar gravemente al proyecto de inserción

La percepción de la Renta podrá ser suspendida, artículo 14, por pérdida transitoria u ocasional de alguno de los requisitos, por la realización de un trabajo de duración inferior a seis meses por el que se perciba una retribución igual o superior a la prestación. Se podrá, provisionalmente, establecer una suspensión cautelar, artículo 15, por un plazo máximo de tres meses, previa audiencia del interesado cuando existan causas de extinción.

La extinción, artículo 16, se producirá además de por el transcurso del tiempo máximo, por la pérdida de los requisitos; por fallecimiento del titular; por renuncia expresa; por mantenimiento de la suspensión por tiempo superior a seis meses; por traslado de la residencia fuera de la Comunidad de Murcia, salvo convenio de reciprocidad; por realización de trabajo superior a seis me-

ses por los que se perciba una retribución igual o superior a la prestación económica; por rechazar una oferta de empleo adecuado; por imposición de infracción grave o muy grave.

### III. COMPATIBILIDAD ENTRE LAS RENTAS AUTONÓMICAS Y EL INGRESO MÍNIMO VITAL <sup>123</sup>

#### 1. Una estrategia desenfocada

Entramos a considerar quizá la parte más espinosa, la que se refiere a la interrelación de las rentas autonómicas con el IMV. Concretamente, la que afecta a las cuestiones sobre duplicidad de rentas de inserción entre diversas administraciones. Y es que, antes del IMV, ya existían prestaciones económicas autonómicas y periódicas. Se trata de prestaciones dirigidas a personas que no disponen de ingresos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas. Muchas de ellas, se autodenominan de derecho subjetivo, y vienen a ser subsidiarias del IMV o, complementarias de cualquier otro ingreso o tipo de recursos o prestaciones a los que tenga derecho la unidad familiar. Lo cierto es que la llegada de la nueva prestación de Seguridad Social no contributiva no ha estado exenta de polémica.

Todo ello, no se ha delimitado precisamente de forma escrupulosa, pues con relación a estas rentas mínimas de inserción o autonómicas no se determina si complementan a otras prestaciones de diferente naturaleza o de diverso origen, como las no contributivas de la Seguridad Social o ahora el IMV, o si tienen carácter subsidiario, así como su régimen de incompatibilidades <sup>124</sup> pues cada Comunidad Autónoma, merced a su competencia en tal materia adopta un criterio diferente, aunque se puede afirmar que con carácter general son subsidiarias de forma absoluta con cualquier tipo de recurso, en especial, los procedentes de prestaciones de Seguridad Social <sup>125</sup>.

Cuando se ideó el IMV parece que no se pensó en las consecuencias que tendría, lanzar una nueva prestación económica de Seguridad Social, que tiene las características, naturaleza, requisitos, cuantías... semejantes a las que ya

<sup>123</sup> AUTOR: FCO. JAVIER FERNÁNDEZ ORRICO. Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Miguel Hernández.

<sup>124</sup> ESTÉVEZ GONZÁLEZ, C., *Las Rentas Mínimas Autonómicas*, CES, Madrid, 1998, p. 75. Con respecto a las incompatibilidades establecidas por las Comunidades Autónomas relativas a sus rentas mínimas de inserción, véanse los comentarios de RON LATAS, R. P., *La incompatibilidad de pensiones en el sistema español de Seguridad Social*, Civitas. Monografías, Madrid, 2000, pp. 198-201.

<sup>125</sup> ALONSO SECO, J. M. y GONZALO GONZÁLEZ, B., *La Asistencia Social y los Servicios Sociales en España*, BOE, Estudios Jurídicos 8, Madrid. 2000, p. 195.

existen en cada una de las CCAA. De manera que los responsables de la Seguridad Social quisieron crear una nueva prestación que, en la práctica ya existe en otras CCAA. Pero aun siendo incomprensible este paso, porque inevitablemente esto crearía duplicidades, y debían ser conscientes de ello, ni siquiera, se dedicó tiempo a reunirse con las autonomías a los efectos de coordinar las rentas de inserción autonómicas con el IMV. La consecuencia inmediata de esta forma de proceder, ha originado un auténtico lío, porque ha obligado a las CCAA a modificar las reglas de la compatibilidad con otras prestaciones públicas con el mismo fin, pero pensando en el IMV o, incluso directamente con la nueva prestación de Seguridad Social. Esto se debe a que, dependiendo del juego de la normativa de cada autonomía puesta en relación con el IMV, se podría dar el caso extremo de que el solicitante podría percibir las rentas autonómicas y el IMV sin restricciones o, al contrario, que, al aplicar los requisitos de ambas regulaciones, no tuviera derecho a ninguna de las dos prestaciones, más bien ayudas económicas, por ejemplo, porque cada una de ellas exigiera la previa solicitud de la otra. Debe tenerse en cuenta que, «la red de las rentas mínimas autonómicas (RMA en adelante) se caracteriza por su diversidad territorial, cuyo desarrollo normativo y financiero depende de cada una de las comunidades autónomas. Se configuran y operan de manera diferente según los territorios, dando lugar a sistemas muy diferenciados, no sujetos a ningún proceso o mecanismo de coordinación. La heterogeneidad en la capacidad de protección, las diferencias en la cobertura de las prestaciones, la disparidad y flexibilidad en los requisitos de acceso, las bajas cuantías y falta de cobertura, entre otras, generan que el sistema de ingresos mínimos en España esté fraccionado y presente disparidades territoriales. Estas circunstancias han creado un nivel de atención muy desigual, con niveles muy reducidos de protección en algunas Comunidades Autónomas»<sup>126</sup>. Y sabiendo todo esto, aparece el IMV, como una prestación más de Seguridad Social, cuyo principal efecto, se está viendo, es la distorsión de las normativas autonómicas, que han asumido la llegada del IMV, cada una a su aire, sin un criterio homogéneo, visualizándose de manera clara la inexistencia de coordinación entre ellas, ni siquiera cuando existe un objetivo común, como es el de procurar una ayuda económica a quienes atraviesan situaciones de precariedad. Porque soy consciente de que pese a todas estas circunstancias que deberán ordenarse, lo esencial es dotar de una ayuda económica a las familias que lo necesiten y sobre todo facilitarles la búsqueda de empleo.

---

<sup>126</sup> Preámbulo del 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.

## 2. Metodología

Para tratar de poner algo de orden a estas situaciones que han ocasionado, inopinadamente, quienes rigen la vida de la Seguridad Social en España, me centraré en primer lugar, en el estudio de la compatibilidad de las rentas de inserción con otros ingresos procedentes de prestaciones económicas de origen público en la normativa de las CCAA. De ese modo, conoceremos el criterio empleado por los entes autonómicos respecto a la compatibilidad de sus rentas de inserción con otro tipo de rentas. A continuación, dedicaré un amplio apartado al análisis pormenorizado de la relación existente entre tales rentas autonómicas y el IMV. Preguntas que cualquier ciudadano afectado se puede hacer, tales como, si es posible percibir las dos prestaciones económicas (autonómica e IMV), en su totalidad o bien reducida en una de ellas o en la dos; si existe alguna situación que impida que se perciban ambas o alguna de ellas; en fin, la dificultad estriba sobre todo en aunar en varios apartados comunes lo establecido en la amplísima variedad de criterios establecidos por las CCAA sobre esta cuestión de la compatibilidad en la normativa de cada una de las 17 autonomías, con el IMV. Por eso, quien decida conocer la regulación concreta de su Comunidad Autónoma no tendrá más remedio que acudir a la normativa concreta. En esto, las diversas regulaciones autonómicas se parecen a la forma de uso del convenio colectivo vigente, que solo interesará a quien le afecte directamente por su ámbito de aplicación geográfico y sectorial.

En el presente análisis, se partirá de la regulación normativa autonómica, no toda, sino de las más significativas en relación con el IMV, pues lo relevante es averiguar con altura de miras, cuáles son las líneas de actuación imperantes en esta materia, es decir, cuáles son las tendencias que se están consolidando como consecuencia de las recientes modificaciones sobre la compatibilidad de las rentas de inserción autonómicas a propósito de la flamante prestación de Seguridad Social no contributiva, denominada ingreso mínimo vital, que por otro lado no está exenta de modificaciones, hasta cinco llevo contabilizadas en el momento de redactar estas líneas, lo que demuestra que pese a las buenas intenciones, su armazón jurídico presenta debilidades que hay que ir apuntalando para que pueda desplegar su eficacia. Algo que está retrasando su desarrollo reglamentario, que no puede dictarse hasta que se considere finalizada la continua acción de reformas del IMV, habida cuenta que se prevén expresamente por esta norma hasta 44 puntos que deberán ser objeto de desarrollo reglamentario.

### 3. Análisis de la interrelación entre las rentas autonómicas y otras rentas

Es el momento de la realidad, de destripar, si se quiere hablar así, las reglas de compatibilidad de las rentas de inserción autonómicas y otros ingresos, especialmente, aquellos que proceden de las administraciones públicas. Y, desde luego, no se trata de hacer desfilar cada una de ellas lo que no supondría ningún avance, en lo que sería un intento de competir en desventaja con las guías de uso o recopilación de normas que se encuentran a disposición del ciudadano. Ahora, de lo que se trata, insisto, es de crear estados de opinión crítica que a la vista de la forma en que se ha llevado a cabo este asunto de la compatibilidad de rentas seamos capaces de aportar criterios rigurosos que mejoren la forma de funcionar entre administraciones públicas en esta materia. Para ello, se irán proponiendo mejoras sobre diversos aspectos del comportamiento en situaciones de dualidad de prestaciones autonómicas y otras prestaciones económicas, en particular del IMV.

#### A) RENTAS SUBSIDIARIAS O COMPLEMENTARIAS DE LAS RENTAS AUTONÓMICAS

En algunas Comunidades Autónomas se considera que las rentas de inserción que otorgan deben ser subsidiarias o complementarias a otras prestaciones a las que pudieran tener derecho los solicitantes. De manera, que no establecen incompatibilidades de forma expresa, pero que, al dejar el juego de la determinación de la renta autonómica a un cálculo diferencial, indirectamente, se impide el acceso a la otra prestación o en el mejor de los casos se reduce la cuantía de la renta autonómica. En ese sentido, se exige a los solicitantes una serie de condiciones para evitar que quienes ya han accedido a otra prestación o ayuda económica similar accedan a la propia. En definitiva, que no se obtengan por diferentes vías públicas, la concesión de prestaciones con la misma finalidad. Si, por un lado, el Gobierno de la Nación asume sus responsabilidades, y ante la situación real de exclusión social a la que se están viendo abocadas muchas personas, los gobiernos autonómicos asumen «subsidiariamente esta obligación del Estado, poniendo en marcha una Renta Mínima de Inserción Social para atender las situaciones de aquellos grupos familiares más vulnerables»<sup>127</sup>, en realidad se están ofreciendo dos vías para la misma finalidad. Esa subsidiaridad suele ser respecto a «cualquier prestación de ca-

---

<sup>127</sup> Preámbulo del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.

rácter contributivo o no contributivo, así como a cualquier régimen o sistema público o privado de protección social o de análoga naturaleza, que pudieran ser concedidas a la persona titular»<sup>128</sup>. Incluso se da el caso de creación de nuevas RMA, en las que subsidiariamente se mantienen las anteriores para que sus beneficiarios mantengan la anterior prestación mientras solicitan la nueva prestación<sup>129</sup>.

En definitiva, resulta razonable que las autonomías vayan cambiando la regulación de la RMA para resaltar su carácter subsidiario del IMV<sup>130</sup>.

Otro aspecto que caracteriza a las rentas de inserción autonómicas se refiere a su carácter complementario, respecto a los recursos de los que disponga la propia unidad familiar, así como con las prestaciones económicas y servicios a los que tenga derecho<sup>131</sup>, de manera que es posible ambas características, complementarias y subsidiarias, ordinariamente en función de los ingresos. Y, pese a que se ha examinado el alcance del cómputo de ingresos a los efectos de no alcanzar el límite exigido para causar derecho, así como para determinar la cuantía económica de la prestación, también resulta necesario conocer aquellos ingresos que computan y los que no computan a los efectos de una duplicidad o incompatibilidad de rentas entre distintas administraciones públicas.

Ahora interesa distinguir entre lo que constituye la naturaleza subsidiaria, de la complementariedad de otra prestación. En el primer caso, lo que su-

<sup>128</sup> Así, por ejemplo, el art. 4.2 Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía (Cataluña); art. 5.c) Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía; art. 4.2 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 renta garantizada de Castilla y León; art. 4.1 Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid.

<sup>129</sup> En el caso de la prestación aragonesa complementaria del IMV, «las personas que a fecha de entrada en vigor del presente Decreto-Ley sean titulares del Ingreso Aragonés de Inserción (anterior RMA de Aragón) deberán solicitar hasta el 15 de septiembre de 2020 el Ingreso Mínimo Vital regulado en el Real Decreto-ley 20/2020, debiendo acreditar ante el IASS la presentación de la solicitud en el plazo máximo de un mes. Transcurrido el plazo de acreditación de la presentación de solicitud, sin que ésta se haya realizado, el IASS podrá dictar Resolución declarando finalizada la prestación del Ingreso Aragonés de Inserción, que será notificada a las personas interesadas mediante publicación en el «Boletín Oficial de Aragón» (disp. transitoria 2.ª 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).

<sup>130</sup> De hecho, alguna Comunidad autónoma, como la de Aragón que define su nueva prestación aragonesa complementaria del IMV, como «una prestación periódica y de derecho subjetivo de naturaleza económica, subsidiaria del IMV y, en su caso, complementaria de cualquier otro ingreso o tipo de recursos o prestaciones a los que tenga derecho la unidad familiar, dirigida a las personas que no dispongan de ingresos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas».

<sup>131</sup> Art. 5.b) Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía art. 4.3 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 renta garantizada de Castilla y León.

cede es que, la correspondiente autonomía exigirá al solicitante, que previamente, solicite el derecho a otra prestación como requisito imprescindible para solicitar la RMA, y solo si no cumple los requisitos para acceder a la otra prestación, puede si cumple con los requisitos propios de la RMA, causar derecho a esta. La *complementariedad* es otra cuestión, en este caso no existe incompatibilidad, pues es posible percibir simultáneamente ambas prestaciones<sup>132</sup>, percibiendo la RMA ordinariamente hasta el importe que corresponda percibir, respecto a los recursos de que disponga y de las prestaciones económicas a que pudiera tener derecho el beneficiario<sup>133</sup>.

## B) INGRESOS COMPUTABLES Y NO COMPUTABLES

Al tratarse las rentas autonómicas, de rentas de subsistencia, un requisito que suele ir aparejado a la concesión de la prestación económica correspondiente es el de establecer un límite de ingresos, que una vez alcanzado suele considerarse que el titular tiene ingresos suficientes, con la consecuencia de quedar suspendido o extinguido el derecho a la correspondiente renta autonómica. Y no todos los ingresos que obtenga el solicitante o titular de la renta autonómica se van a tener en cuenta, sino solo aquellos que la normativa autonómica considere computables que tendrán como efecto inmediato la reducción de la prestación económica de la renta de inserción, si bien, una vez se tiene derecho, suele establecerse, asimismo, un límite mínimo de la cuantía a percibir<sup>134</sup>.

---

<sup>132</sup> Un claro ejemplo que incluye ambas características (subsidiaria y complementaria) es la *prestación aragonesa complementaria del IMV*. Si bien, tal como se ha explicado más arriba, en realidad debería denominarse «subsidiaria del IMV», pues como se verá más adelante, el propio art. 2 Decreto-ley 5/2020, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón, la califica como «subsidiaria del IMV», exigiéndose, además, para ser beneficiario de la citada prestación aragonesa, que «no cumplan todos los requisitos para ser titulares del IMV», por lo que, *sensu contrario*, no tendría derecho a la prestación aragonesa, declarándose así implícitamente la compatibilidad entre ambas desde la perspectiva autonómica. Asimismo, en el caso de Canarias se establece el carácter subsidiario y también complementario (art. 6 apdos. 1 y 3 Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la prestación canaria de inserción). En cambio, sí es clara la complementariedad y por tanto compatible con otras prestaciones diferentes al IMV, como se acredita en el último inciso del art. 2.1 Decreto-ley 5/2020, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón, al establecer que es «complementaria de cualquier otro ingreso o tipo de recursos o prestaciones a los que tenga derecho la unidad familiar, dirigida a las personas que no dispongan de ingresos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas».

<sup>133</sup> Art. 4.3 Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid.

<sup>134</sup> El importe mínimo de las rentas autonómicas es diverso, así en Andalucía es equivalente al 20% del IPREM (art. 11.7 Decreto-Ley 3/2017)

a) *Ingresos computables*

Con respecto a la naturaleza de los ingresos computables, suelen comenzar considerando que se tienen en cuenta las pensiones, subsidios, rentas e ingresos por cualquier concepto<sup>135</sup>. Asimismo, se consideran bienes muebles e inmuebles en propiedad del titular o de las personas que forman parte de la unidad familiar, que no sean la vivienda habitual. Cada vez se hila más fino, y en algunos casos se tiene en cuenta como ingreso un porcentaje del valor catastral<sup>136</sup> o el considerado en el IRPF, así como los rendimientos que se perciban en caso de arrendamiento del inmueble. Por lo que respecta a cómo computan las rentas derivadas del IMV, si bien pueden considerarse rentas subsidiarias e incluso complementarias, sin embargo, hay algunas autonomías en las que el IMV computan en su totalidad<sup>137</sup>.

Por lo que afecta a los ingresos procedentes de la actividad por cuenta propia, un criterio general que suele aplicarse por todas las autonomías, es que se consideran los ingresos netos que resultan, una vez descontados los gastos<sup>138</sup>.

b) *Ingresos que no computan*

Junto a los ingresos computables, es preciso precisar cuáles no se tienen en cuenta como tales a los efectos de causar derecho o que minoran el importe de la renta de inserción. Y en este punto son numerosísimas las rentas que no computan. Y la razón de ello, radica en que se trata de ingresos que suelen complementar a la propia renta autonómica o que se trata de ayudas específicas por su carácter humanitario (prestaciones familiares por hijos a cargo; pensiones de alimentos; prestaciones económicas del sistema de atención a la de-

---

<sup>135</sup> Resulta interesante, cuando se trata de computar las rentas procedentes del trabajo realizado por cuenta ajena, que en Andalucía se computan las cuantías que figuran en las bases de cotización de la Seguridad Social (art. 13 Decreto-Ley 3/2017), pues al encontrarse referenciadas las bases de cotización con el salario, si bien prorrateadas las dos pagas extraordinarias en doce meses, cabe presumir que la cuantía de tales bases será el salario que percibe el trabajador.

<sup>136</sup> En Andalucía se computa como ingreso el 1,1% del valor catastral revisado o el 2% si el valor catastral no está revisado (art. 13.2 Decreto-Ley 3/2017).

<sup>137</sup> Es el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias [art. 8.k) Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la prestación canaria de inserción].

<sup>138</sup> En este sentido resulta sorprendente en Andalucía, el caso de los trabajadores dados de alta en el Régimen Especial de Trabajadores por cuenta propia o Autónomos, en el que se computa como ingreso «el pago periódico de las cuotas de cotización a la Seguridad Social» (art. 13.3 Decreto-Ley 3/2017), que la mayoría de las veces se considera como un gasto.

pendencia; becas de ayuda al estudio, a la formación; ayudas a la movilidad o al transporte; ayudas a la vivienda habitual; ayudas de emergencia social)<sup>139</sup>.

### C) CUANTÍA DIFERENCIAL DE LA RENTA AUTONÓMICA

Con carácter general, el importe de las rentas autonómicas suele ser la diferencia entre la cuantía de la renta autonómica y los ingresos computables, con un mínimo en los casos en que tenga derecho pero que a causa de las reducciones pudieran representar cuantías simbólicas.

## 4. Cambios provocados por el Ingreso Mínimo Vital en la normativa autonómica sobre rentas mínimas

El efecto inmediato que ha producido la irrupción del IMV a nivel nacional, como consecuencia de no haberse coordinado su aplicación con las autonomías es el de que se ha obligado a las CCAA a modificar algunos aspectos de su normativa o, incluso han preferido cambiarlo todo, llegando a incluir el IMV en la denominación en sus normas<sup>140</sup> o, en menor grado han modificado su regulación a causa del IMV<sup>141</sup>, pero también en otras, no se ha modificado su regulación<sup>142</sup>. De manera que «la puesta en marcha de esta prestación conlleva la reordenación del conjunto de ayudas estatales y autonómicas con el fin de evitar duplicidades y facilitar su complementación en el marco de la Garan-

---

<sup>139</sup> Hay autonomías que hilan fino en este aspecto de los ingresos computables, así, en el caso de Andalucía, no computan «los bienes inmuebles declarados en ruina» o tampoco aquellos provenientes de rentas de trabajo durante el período de suspensión de la renta autonómica [art. 13.4. letras *j*) y *m*) respectivamente] Decreto-Ley 3/2017). Otras autonomías, como la de Madrid son más genéricas, al deducirse los ingresos mensuales, excepto aquellos de naturaleza finalista para necesidades familiares que se determinen en el reglamento de desarrollo o la prestación económica para cuidados del entorno familiar del sistema de atención a la dependencia (art. 10.3 Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid).

<sup>140</sup> El caso paradigmático es el de Aragón, que ha sustituido la anterior normativa, por 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.

<sup>141</sup> Son numerosas las autonomías que han modificado el articulado de sus respectivas normativas sobre RMA, con el objetivo de adaptarse al IMV, entre ellas, Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la prestación canaria de inserción; Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión;

<sup>142</sup> Así, no se ha modificado por la llegada del IMV, la ley 15/2001, de 27 de diciembre, de renta mínima de inserción en la Comunidad de Madrid, ni tampoco, la Ley 2/2007 de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales que regula la prestación económica de renta social básica.

tía de ingresos»<sup>143</sup>, hasta el punto que algunas autonomías han mimetizado el concepto de persona beneficiaria e incluso la cuantía económica y la duración de la prestación establecido en el IMV<sup>144</sup>.

#### A) EL REQUISITO DE LA PREVIA SOLICITUD DE OTRA PRESTACIÓN PÚBLICA

Hay un aspecto que me parece preocupante, y es el de la exigencia de que quien decida solicitar la RMA debe acreditar que ha solicitado otra prestación económica a la que tenga derecho<sup>145</sup>. Si bien, este requisito, se exceptúa, en el IMV para el caso de las RMA<sup>146</sup>, en cambio, en el caso de las CCAA este requisito si no existía ahora se ha establecido, incluyendo al IMV. De manera, que el orden de peticiones sería en primer lugar, la solicitud del IMV, y una vez denegado o con cuantía inferior al límite de ingresos establecido por cada autonomía en principio, los solicitantes podrían solicitar la correspondiente RMA. Ciertamente, conviene precisar que el requisito solo es la solicitud de la otra prestación, en este caso el IMV, con independencia de que tenga o no derecho al IMV, eso sería otro problema, bien de compatibilidad de rentas, bien de límite de ingresos máximo establecido. Este es un requisito, que se ha extendido a la mayoría de las autonomías en su regulación sobre RMI, aunque en otras solo supone una obligación desde la fecha de la presentación de la solicitud y durante el tiempo de percepción de la correspondiente RMI<sup>147</sup>. Ahora bien, puede exigirse no solo que se solicite previamente a la de la solicitud de la RMA otra prestación

---

<sup>143</sup> Preámbulo 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.

<sup>144</sup> En ese sentido, arts. 3, 4 y 5, respectivamente, del Decreto-ley 5/2020, de 29 de junio del Gobierno de Aragón.

<sup>145</sup> Es el caso de la autonomía de Canarias, según la cual, el otorgamiento de la prestación Canaria de Inserción quedará condicionada «a que la persona peticionaria y su unidad de convivencia que tenga derecho al percibo del Ingreso Mínimo Vital (...), lo acredite fehacientemente con carácter previo, tanto de haberlas solicitado, como en su caso, de haberlas obtenido del organismo correspondiente» (art. 6.2 Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la prestación canaria de inserción).

<sup>146</sup> En efecto, según el art. 7.1. RDL 20/2020, para causar derecho al IMV se exige, «haber solicitado las pensiones y prestaciones públicas vigentes que se determinen reglamentariamente, a las que pudieran tener derecho. En todo caso, quedan exceptuados los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas».

<sup>147</sup> En ese sentido, la Comunidad Andaluza, se establece como obligación de las personas titulares y beneficiarias de la IMI, la de «solicitar las prestaciones, contributivas o no contributivas, así como reclamar los derechos que por cualquier título pudieran corresponderles, a fin de incrementar sus recursos económicos» [art. 10.1.b) Decreto-Ley 3/2017].

a la que tuviera derecho, sino que además le sea denegada y solo en tales casos se le concede la prestación de RMA <sup>148</sup>.

## 5. La compatibilidad de las rentas mínimas autonómicas y el ingreso mínimo vital

Y llegamos a la cuestión esencial de la tercera parte de este capítulo, como es el régimen de compatibilidad del IMV y las RMA. Algo que se examinará desde cada una de las perspectivas de la administración que concede la correspondiente prestación. Sin embargo, antes de ello, parece oportuno traer a colación una circunstancia que tuvo lugar en sentido contrario al movimiento actual desde la Administración del Estado de creación del IMV. Concretamente, desde las autonomías se crearon unos incrementos al importe previsto de las pensiones no contributivas, lo que creó cierta confusión a la hora de la distribución de competencias entre una y otra administración.

### A) UN PRECEDENTE CIERTAMENTE INQUIETANTE

Ciertamente, este pulso entre la competencia estatal, ejercida mediante la creación del IMV, parece una respuesta algo tardía a la que le dieron algunas Comunidades Autónomas, como la andaluza, al establecer unas ayudas económicas a los beneficiarios de pensiones no contributivas a finales de los años noventa del pasado siglo. Concretamente la Junta de Andalucía con base en la competencia en materia de asistencia social atribuida a las Comunidades Autónomas por el artículo 148.1.20 de la Constitución, decidió incrementar con una cuantía económica a tanto alzado de 9.395 pesetas (56,47 euros), la pensión que percibían los pensionistas del nivel no contributivo de la Seguridad Social. Al tratarse precisamente de pensiones del sistema de Seguridad Social, su regulación debería ser competencia exclusiva del Estado en todo lo que se refiera a su legislación básica y régimen económico, de acuerdo con el artículo 149.1.17 de la Constitución. La polémica que se planteó era sobre la corrección de ese incremento desde el punto de vista constitucional, y, por tanto, si no hay inconveniente en

---

<sup>148</sup> Es lo que exige el art. 4.2 Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid, según el cual, el reconocimiento de la Renta Mínima de Inserción solo podrá concederse cuando fueran denegadas las prestaciones públicas del sistema de Seguridad Social o de otro régimen público de protección social.

que se eleven las pensiones de Seguridad Social no contributivas a cargo de los recursos autonómicos, con base en que más que un aumento de las pensiones no contributivas, se trataría de un complemento adicional de naturaleza asistencial, cuya competencia se atribuye, como se ha señalado, a las Comunidades Autónomas. Fue esta la postura que triunfó por el TC, sin embargo, ese incremento será seguridad social, como establece el artículo 42.4 LGSS, al establecer que «cualquier prestación de carácter público que tenga como finalidad complementar, ampliar o modificar las prestaciones contributivas de la Seguridad Social, forma parte del sistema de la Seguridad Social».

## B) DESDE LA PERSPECTIVA DEL INGRESO MÍNIMO VITAL

Con la llegada del IMV, se produce un movimiento inverso, es el Estado el que interfiere por decir así la normativa autonómica, pues, hemos llegado a una situación en la que confluyen dos prestaciones casi idénticas, por un lado, las que otorgan las autonomías, gracias a las competencias que se han atribuido ellas mismas, merced al artículo 148.20 CE, en virtud del cual, las Comunidades Autónomas pueden asumir la competencia en materia de asistencia social, y por otro, el IMV, con la misma naturaleza asistencial.

Como señala el preámbulo del RDL 20/2020, el 2 de marzo de 2018, el Consejo de Ministros aprobó encargar a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) la realización de un análisis sobre prestaciones de ingresos mínimos, que se materializó en un estudio titulado «Los programas de rentas mínimas en España». Ese estudio señalaba que, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países europeos, España no cuenta con una prestación que cubra el riesgo general de pobreza. Eso es cierto, porque cuenta con hasta 17 prestaciones de esa naturaleza, una por cada autonomía, y aunque el estudio ponía de relieve que el sistema de ingresos mínimos en España está fraccionado y presenta disparidades territoriales, en realidad, más que una ausencia de este tipo de ayudas, porque son una realidad creciente desde la creación de las autonomías, lo que se ha conseguido es una dispersión de las mismas, cada una con sus propias características, elaboradas, presuntamente, teniendo en cuenta la idiosincrasia de cada Comunidad Autónoma. Otro elemento, que aparece en el referido informe, es que, con carácter general las cuantías de las rentas mínimas autonómicas son «bajas y falta cobertura». Y vista la experiencia de este último año, el IMV ha resultado ser un intento loable pero más ineficaz incluso que el que proporcionan las RMA en cuanto a la

gestión, sin que se pueda decir honestamente, que constituyen unas rentas suficientes, si lo comparamos con los requisitos exigidos para causar derecho a las mismas. No hay más que preguntar a los solicitantes del IMV, su opinión sobre la cuantía que les corresponde y la que se les ha reconocido, así como las facilidades de la gestión en su tramitación.

En estos casos, la compatibilidad o incompatibilidad entre el IMV y cada una de las RMA, va a depender de lo que establezcan estas últimas en su regulación sobre esta cuestión, pues, en sentido inverso, es decir, desde la perspectiva del IMV, no existe incompatibilidad, solo reservada respecto a la asignación por hijo o menor a cargo, sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33% (art. 16 RDL 20/2020).

La cuestión es que el Estado a través de la protección social que proporciona el sistema de Seguridad Social, se ha colado en lo que constituía el contenido de las rentas mínimas autonómicas, y aunque el IMV no establece incompatibilidad alguna con aquellas rentas, sin embargo, son las CCAA las que han ido estableciendo reducciones en las cuantías otorgadas al beneficiario de otras ayudas económicas como la del IMV. De manera que al final del día, en la mayoría de casos en que se compatibilicen ambas rentas (Seguridad Social y autonómica), el beneficiario percibirá la misma cuantía que si solo fuera la ayuda autonómica quien le abonara la prestación, cambiando la administración que se lo proporciona o asumiendo una parte de la cuantía cada una de ellas (Estado y Comunidad Autónoma) ¿Tiene esto sentido? Parece que sí. En cuanto al requisito exigido por el IMV, de haber solicitado las pensiones y prestaciones vigentes a las que pudiera tener derecho surge el problema de determinar a qué pensiones y prestaciones se refiere. Pues, a continuación, la norma exceptúa de la solicitud previa al IMV, «los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas». De manera que no es preciso solicitar las ayudas asistenciales de las diversas autonomías con carácter previo a la solicitud del IMV para cumplir este requisito, por el contrario, muy común en las RMA, respecto al IMV. Además, tales RMA son compatibles con el IMV, como se desprende del artículo 18.1.e) RDL 20/2020, al establecerse que ni siquiera computarán como rentas «los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas». Pero, sigue pendiente el problema de qué pensiones o prestaciones deben ser solicitadas previamente al IMV. Parece que la intención ha sido, que las personas obtengan prestaciones de la Seguridad Social por otras vías antes de solicitar el IMV. Pues, aunque no se han establecido incompatibilidades de otras prestaciones o pensiones con el IMV, salvo con la asignación por hijo o menor acogido a cargo (art. 16 RDL 20/2020), puede que, con el reconocimiento previo

de la prestación o pensión, ello suponga el no cumplimiento del requisito de la vulnerabilidad económica al exceder el importe de la prestación o pensión reconocida, del previsto como límite para ser beneficiario del IMV. O bien, puede suceder en el mejor de los casos que, reuniendo los requisitos exigidos para causar derecho al IMV, por no exceder del límite de ingresos previstos, sin embargo, vea reducida la cuantía de la prestación del IMV, por la diferencia entre la denominada «renta garantizada» y el importe de la otra prestación o pensión.

### C) DESDE LA PERSPECTIVA AUTONÓMICA

Un análisis riguroso acerca de la compatibilidad entre las RMA y el IMV, desde la óptica autonómica, siendo sugerente, plantea múltiples problemas; a mi juicio, el mayor de todos es la necesidad de efectuar un estudio exhaustivo y pormenorizado de todas y cada una de las previsiones que contemplan las distintas normativas de las 17 Comunidades Autónomas, respecto al IMV para, a continuación, ir comparando de forma transversal los criterios que han decidido aplicar sobre su compatibilidad o no, con el IMV. Como, de momento, no disponemos de ese espacio, sí interesa al menos describir a grandes rasgos, cuales son las líneas de actuación de las autonomías en esta cuestión. En esto llama poderosamente la atención, que ya han respondido algunas autonomías a la aparición del IMV, haciendo referencia expresa a ello en su articulado incluso, apareciendo de soslayo el IMV en la denominación de la correspondiente RMA.

Desde la posición de las RMA, la cuestión de la compatibilidad con el IMV es variada, pues cada autonomía, decide su posición según decidan sus órganos competentes en esta materia.

Desde luego, no hay problema en el caso de que expresa<sup>149</sup> o implícitamente se establezca la compatibilidad con IMV<sup>150</sup> o, en el caso de que resulte una mayor exigencia, en el sentido de que para causar derecho a la correspondiente RMA, no debe cumplir ninguno de los requisitos previstos del IMV<sup>151</sup>

<sup>149</sup> Es lo que sucede en el art. 14.2 de la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión.

<sup>150</sup> En el caso de Extremadura, «la Renta Extremeña Garantizada es compatible y complementaria con otros ingresos o prestaciones públicas, siempre que estos sean inferiores a la cuantía que da derecho a su reconocimiento y siempre que la cuantía acumulada de ambas prestaciones no implique la pérdida o minoración del derecho a la prestación que se complementa. En este caso, la prestación económica de la Renta Extremeña Garantizada vendrá determinada por la diferencia entre los ingresos y el importe de la prestación» (art. 8.1 Ley 5/2019, de 20 de febrero, de Renta Extremeña Garantizada).

<sup>151</sup> Un claro ejemplo de ello, es el art. 3.1 del Decreto-ley 5/2020, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón, según el cual «podrán ser beneficiarias de la Prestación Aragonesa Complementaria las personas

o declarando su compatibilidad solo en el caso de que la cuantía reconocida de IMV sea inferior a la de la correspondiente RMA, pues si fuera superior sería incompatible<sup>152</sup>. Pero también, pueden declararse incompatibles o que no tengan derecho a la RMA, de forma expresa o de forma implícita<sup>153</sup> en el caso de que la cuantía económica sea superior a la correspondiente RMA<sup>154</sup>.

Si hubiera que hacer una generalización del comportamiento de las RMA y su compatibilidad con el IMV, la tónica general es que, en principio ambas son compatibles. Si bien, esa compatibilidad alcanza hasta el importe autonómico correspondiente. De manera que cuando lo iguala o lo supera devienen incompatibles, debiendo el interesado optar por una u otra prestación. En ese sentido, suelen declararse complementarias, en el sentido de que se permite al IMV completar a la RMA hasta su cuantía prevista. Y suplementarias, en el sentido, de que, si no cumplen las condiciones para causar derecho al IMV, la RMA correspondiente, puede otorgarse subsidiaria o supletoriamente.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO SECO, J. M. y GONZALO GONZÁLEZ, B.: *La Asistencia Social y los Servicios Sociales en España*, BOE, Estudios Jurídicos 8, Madrid. 2000.

ESTÉVEZ GONZÁLEZ, C.: *Las Rentas Mínimas Autonómicas*, CES, Madrid, 1998, p. 75.

RON LATAS, R. P.: *La incompatibilidad de pensiones en el sistema español de Seguridad Social*, Cívitas. Monografías, Madrid, 2000.

---

que, encontrándose en situación de vulnerabilidad económica, no cumplan todos los requisitos para ser titulares del IMV».

<sup>152</sup> Art. 4.4 párrafo segundo del 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 renta garantizada de Castilla y León.

<sup>153</sup> El artículo 9.1 de la Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta de Ciudadanía de la Rioja, establece una serie de prestaciones que son compatibles de forma tasada, siempre que no superen el límite de rentas establecido, entre las que no figura el IMV. Sin embargo, del punto 7.º incluye como cajón de sastre a «cualquier otra prestación de naturaleza asistencia, de importe inferior a la cuantía básica de la renta de ciudadanía», que no se encuentre comprendida entre las prestaciones establecidas como incompatibles, entre las que no se encuentra el IMV.

<sup>154</sup> Así sucede, de modo expreso con la renta social garantizada regulada por el artículo 9.1.b) del Decreto-ley 10/2020, de 12 de junio, de prestaciones sociales de carácter económico de Illes Balears, que se declara expresamente incompatible con la percepción o el derecho a percibir el ingreso mínimo vital, que tenga una cuantía igual o superior a la Renta Social Garantizada.

La aprobación en España, en mayo de 2020, del Ingreso Mínimo Vital como nueva prestación de Seguridad Social de carácter no contributivo frente al riesgo general de pobreza y de exclusión social representa un hito histórico incuestionable de nuestro sistema protector, por cuanto supone que el Estado debe garantizar una renta mínima a todas aquellas personas que no disponen de recursos suficientes. Se trata del reconocimiento del derecho subjetivo a llevar una existencia digna acompañada de políticas activas de inserción en el mercado de trabajo.

Esta obra coral, realizada por docentes de distintas universidades españolas y profesionales del mundo iuslaboralista, pretende ofrecer un estudio riguroso de los diversos aspectos que presenta esta importante medida, previo el examen de las rentas mínimas internacionales y europeas, de algunas experiencias de Derecho comparado e iniciativas en el ámbito de la UE, así como los demás mecanismos de lucha contra la pobreza y exclusión social existentes en nuestro país en el momento de la implantación del IMV.

El análisis del régimen jurídico de la nueva prestación pondrá de relieve su configuración técnico-jurídica, su articulación con otras prestaciones sociales estatales y con las rentas mínimas autonómicas, sus logros en materia de cobertura, las insuficiencias técnicas de su regulación, las dificultades de aplicación en la práctica y sus perspectivas de futuro.