

FORO

DE SEGURIDAD SOCIAL



2ª ÉPOCA
NÚMERO 29
DICIEMBRE 2020

SALUDO DE LA PRESIDENTA 4

EDITORIAL 5

ANÁLISIS Y DEBATE:

UNA NUEVA E IMPORTANTE PRESTACIÓN DE LA
SEGURIDAD SOCIAL: EL INGRESO MÍNIMO VITAL 7

EL INGRESO MÍNIMO VITAL. VISIÓN GENERAL DE LA
PRESTACIÓN UNIVERSAL CONDICIONADA:
EXPECTATIVAS Y RETOS 47

EL INGRESO MÍNIMO VITAL: BREVES CONSIDERACIONES 78

VIDA ASOCIATIVA:

ENTREVISTA A JESÚS MARTÍN MORILLO 94

SALUDO DE LA PRESIDENTA

Estimados lectores

Os presentamos un nuevo número de nuestra revista Foro. Dentro del espacio claramente marcado por la tremenda pandemia que asola al mundo, pero con una motivación que pretende trascender esta circunstancia histórica para quedar incluida de forma definitiva en la acción protectora de nuestro sistema de Seguridad Social, se ha instaurado el llamado Ingreso Vital Mínimo, con el objeto de garantizar una renta para familias sin ingresos o con ingresos bajos, y en el ámbito de la lucha contra la pobreza y exclusión social; es una prestación, ciertamente novedosa dentro del sistema, con sus luces y sus sobras, discutida y discutible, con defensores y detractores de su implantación, por ello se ha considerado que un sitio de exposición y difusión de las posturas que rodean la misma, y el subsiguiente debate que necesariamente genera, es precisamente esta revista, que en el presente número, y en la línea de excelencia que pretende, ha vuelto a reunir a prestigiosos autores del ámbito de la Seguridad Social con artículos que describen y analizan en profundidad esta nueva prestación, que consideramos de interés para quienes trabajan o se desenvuelven en el ámbito de la protección social.

Así mismo, la revista FORO, además de la difusión científica de temas de Seguridad Social, tiene la sección de Vida Asociativa, que, entre sus objetivos poner en común situaciones y circunstancias de quienes integran este Cuerpo de Técnicos de la Seguridad Social, tanto en la faceta profesional como humana, dándoles voz en estas páginas que pretenden ser de todos. En este orden presentamos la entrevista de un técnico de la Seguridad Social, Don Jesús Martín Morillo, mostrando su trayectoria vital y laboral, que esperamos sea de vuestro agrado.

Por todo ello, seguimos invitando a todos los asociados a colaborar y participar en esta sección de Vida Asociativa, como una forma de estar en contacto y poner en común todo aquello que nos preocupa e interesa.

Un saludo

María Jesús Esteban Baos
Presidenta de ATASS



Si en el número 28 de la revista publicamos distintos trabajos que analizaban los cambios legales en materia de seguridad social para dar respuesta a la crisis de la COVID 19, en 2021 publicamos un nuevo número de la revista cuyos trabajos se centran en el estudio de una nueva prestación del sistema que ha supuesto un cambio de gran trascendencia en la configuración y alcance de la acción protectora ofrecida por nuestra Seguridad Social: el Ingreso Mínimo Vital.

Nos señala la norma reguladora de esta nueva prestación, que a través de esta ayuda, el sistema de Seguridad Social asegurará desde su vertiente no contributiva “un determinado nivel de rentas a todos los hogares en situación de vulnerabilidad con independencia del lugar de residencia” y ello sobre la base “del mandato que el artículo 41 de la Constitución Española otorga al régimen público de Seguridad Social para garantizar la asistencia y prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad”, todo ello con 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.”

La sección de Análisis/Debate de este número 29 alberga 3 trabajos que se ocupan precisamente del estudio en detalle de esta novedad legal desde las diferentes perspectivas que nos ofrecen sus autores.

Un primer trabajo lo escribe nuestro compañero Joaquín Mur, quien ya participó en el número anterior y que en esta ocasión nos ofrece un análisis legal de la nueva prestación, repasando entre otros materias, aspectos como los objetivos, concepto y características de la nueva prestación del sistema así como el ámbito subjetivo de aplicación, la prestación económica, el procedimiento o las obligaciones y el régimen de infracciones y sanciones. Un segundo trabajo lo firma nuestra compañera María Fernanda Trejo Chacón, compañera de cuerpo con un gran conocimiento de la Seguridad Social y que ha sido además Subdirectora General Adjunta de Ordenación y Asistencia Jurídica en el INSS, en el mismo se nos ofrece también un estudio en profundidad del ingreso mínimo vital. Finalmente, el tercer trabajo corre a cargo de José María Alonso Seco, ex presidente de la Asociación y a quien le fue otorgada la distinción ATASS en las últimas jornadas técnicas, en su artículo comparte con nosotros un análisis de la prestación ofreciendo distintas reflexiones sobre aspectos tales como su configuración, su fundamentación jurídica, su interacción con las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas o su gestión y financiación.

Además de albergar las distintas perspectivas de los trabajos de los autores de una materia que ha supuesto un cambio tan relevante como el ingreso mínimo vital, este número también recoge en su sección Vida Asociativa una entrevista a nuestro compañero de Cuerpo Jesús Martín Morillo, quien en su etapa de ejercicio como Técnico de la Seguridad Social ha sido Director Provincial del ISM en Asturias y Director Provincial del INSS en dicha Comunidad Autónoma y actualmente desarrolla sus funciones en la carrera judicial habiendo sido nombrado Presidente de la Sala de lo Social del TSJ de Asturias. Se trata de un compañero que gracias a su diversa y relevante trayectoria puede ofrecernos sin duda una interesante perspectiva sobre nuestra profesión.



Rashid Mohamed Vázquez

Director de la Revista Foro de Seguridad Social



UNA NUEVA E IMPORTANTE PRESTACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL: EL INGRESO MÍNIMO VITAL

JOAQUÍN MUR TORRES

TÉCNICO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

En el BOE del 1 de junio de 2020 se ha publicado el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.

La aprobación de este Real Decreto-ley es de una importancia extraordinaria, pues añade, desde el 1 de junio de 2020, la prestación de ingreso mínimo vital al catálogo de prestaciones de la Seguridad Social recogido en el artículo 42 de la Ley General de la Seguridad Social.

La finalidad de este estudio es el examen de la regulación del ingreso mínimo vital, que efectúa el Real Decreto-ley 20/2020, modificado por el Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, por el Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, y por el Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero.

El estudio se ha distribuido en los siguientes capítulos:

Objetivos del ingreso mínimo vital. Se ha destacado: la erradicación de la pobreza extrema y muy alta; la potenciación de la inclusión social; el fomento de la participación en el mercado laboral.

Concepto y características del ingreso mínimo vital. Se ha indicado la naturaleza no contributiva de la prestación de ingreso mínimo vital; haciendo hincapié en que no se trata de una renta universal que afecte por igual a todos los ciudadanos, sino de una renta mínima o de inserción focalizada para todos aquellos ciudadanos que estén por debajo de determinados umbrales de pobreza.

Ámbito subjetivo de aplicación. Se han examinado detenidamente los requisitos de acceso a la prestación de ingreso mínimo vital: a) residencia en España; b) situación de vulnerabilidad; c) solicitud de las pensiones y prestaciones públicas vigentes; d) periodo de vida, en su caso, de forma independiente; e) constitución de la unidad de convivencia. Se ha distinguido entre personas beneficiarias del ingreso mínimo vital, titulares del ingreso mínimo vital y unidades de convivencia.

Prestación económica de ingreso mínimo vital. Se ha estudiado la cuantía mensual de la prestación económica, que se determina por la diferencia entre la cuantía de la renta garantizada y el conjunto de las rentas o ingresos de la persona beneficiaria o de los miembros que componen la unidad de convivencia. Se ha examinado la dinámica del derecho a la prestación económica.

Procedimiento. Se ha afirmado la competencia del INSS para el reconocimiento y control de la prestación de ingreso mínimo vital, salvo en las comunidades autónomas de régimen foral. Se ha distinguido: el procedimiento ordinario previa solicitud; y los procedimientos transitorios de reconocimiento de la prestación de oficio durante 2020 a los beneficiarios de la asignación económica por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33%. Se ha destacado cómo el control financiero sobre el reconocimiento del derecho y de la obligación de los expedientes de ingreso mínimo vital es exclusivamente, hasta el 31 de diciembre de 2020, el control financiero permanente.

Obligaciones, infracciones y sanciones. Se ha distinguido entre: obligaciones de las personas titulares del IMV; y obligaciones de las personas integrantes de la unidad de convivencia. Se han detallado las infracciones leves, graves y muy graves. Se han enumerado las sanciones.

Cooperación entre las Administraciones Públicas. Se han estudiado: la Comisión de seguimiento del ingreso mínimo vital como órgano de cooperación administrativa para dicho seguimiento; y el 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. Se ha resaltado que el resultado del ingreso mínimo vital será evaluado anualmente por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

Se ha examinado la colaboración de las entidades del Tercer Sector de Acción Social en la gestión de la prestación del ingreso mínimo vital.

Integración de la asignación familiar por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33% en el ingreso mínimo vital. Se ha estudiado esta integración y las normas transitorias de aplicación.

PALABRAS CLAVE: Ingreso mínimo vital, Unidad de convivencia, Renta garantizada, Situación de vulnerabilidad.

UNA NUEVA E IMPORTANTE PRESTACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL: EL INGRESO MÍNIMO VITAL

I. OBJETIVOS DEL INGRESO MÍNIMO VITAL

A. De acuerdo con el preámbulo del Real Decreto-ley 20/2020, el ingreso mínimo vital nace con el objetivo principal de garantizar, a través de la satisfacción de unas condiciones materiales mínimas, la participación plena de toda la ciudadanía en la vida social y económica, rompiendo el vínculo entre ausencia estructural de recursos y falta de acceso a oportunidades en los ámbitos laboral, educativo o social de los individuos.

Añade el citado preámbulo que la prestación de ingreso mínimo vital no es por tanto 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.

B. La documentación ministerial del Real Decreto-ley 20/2020 señala que ese objetivo principal del ingreso mínimo vital se debe desarrollar a través de una regulación que tenga como metas:

1ª. Erradicación de la pobreza extrema y muy alta:

El ingreso mínimo vital pretende sacar de la pobreza extrema y muy alta a 1,6 millones de personas (1.050.000 personas en pobreza extrema y 550.000 personas en pobreza muy alta).

Se entiende que están en situación de *pobreza extrema* las personas cuya renta es inferior a 2.950 euros anuales.

Se entiende que están en situación de *pobreza muy alta* las personas cuya renta está situada entre 2.950 y 4.350 euros anuales.

2ª. Potenciación de la inclusión social:

Además de reducir la pobreza mediante prestaciones económicas, el ingreso mínimo vital tiene como objetivos:

Fomentar el apoyo social y laboral por parte de las comunidades autónomas y ayuntamientos, aprovechando la proximidad de dichas Administraciones a los ciudadanos.

Según el artículo 28.1 del Real Decreto-ley 20/2020, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones promoverá, en el ámbito de sus competencias, estrategias de inclusión de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital mediante la cooperación y colaboración con los 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.

El diseño de estas estrategias se dirigirá a la remoción de los obstáculos sociales o laborales que dificultan el pleno ejercicio de derechos y socavan la cohesión social.

Que los beneficiarios sean el foco de un conjunto amplio de políticas públicas e iniciativas privadas; debiendo mencionar:

Según el artículo 28.2 del Real Decreto-ley 20/2020, los beneficiarios del ingreso mínimo vital serán objetivo prioritario y tenidos en cuenta en el diseño de los incentivos a la contratación que apruebe el Gobierno.

La disposición adicional primera del Real Decreto-ley 20/2020 incluye un mandato a regular reglamentariamente el *Sello de Inclusión Social*, con el que se distinguirá a aquellos empleadores de beneficiarios del ingreso mínimo vital 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.

Según la disposición transitoria quinta del Real Decreto-ley 20/2020, 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.

3ª. Fomento de la participación en el mercado laboral:

Esta meta se pretende conseguir a través de las siguientes estrategias:

Adultos que no trabajan en las unidades de convivencia:

Se deben inscribir como demandantes de empleo, si se les reconoce la prestación. El artículo 33 del Real Decreto-ley 20/2020, en redacción por el Real Decreto-ley 28/2020, establece que, si las personas titulares y beneficiarias del ingreso mínimo vital no están trabajando y son personas mayores de edad o menores emancipadas, deben acreditar, dentro de los seis meses siguientes a la notificación de la resolución por la que se concede la prestación, que figuren inscritas como demandantes de empleo, salvo en determinados supuestos.

Adultos que trabajan en las unidades de convivencia:

El objetivo es que aumenten el número de horas trabajadas y pasen a empleos mejor remunerados.

Por cada euro de salario adicional que gane un beneficiario, su ingreso mínimo vital se reducirá en una cantidad inferior, según se determine en el reglamento que desarrolle el Real Decreto-ley 20/2020. El artículo 8.4 de este texto legal establece que, 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.

II. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DEL INGRESO MÍNIMO VITAL

A. Se puede definir el ingreso mínimo vital como el derecho subjetivo a una prestación de naturaleza económica de la Seguridad Social, que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica por carecer de los recursos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas.

El ingreso mínimo vital es una prestación de la Seguridad Social de naturaleza no contributiva, según se señala en el ordinal 6ª del artículo 109.3 b) de la Ley General de la Seguridad Social. Es una prestación que está vigente desde el 1 de junio de 2020.

B. De acuerdo con el artículo 3 del Real Decreto-ley 20/2020, el ingreso mínimo vital presenta las siguientes características:

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.

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.

Es una prestación cuya duración se prolonga mientras persista la situación de vulnerabilidad económica y se mantengan los requisitos que originaron el derecho a su percepción.

Se configura como una red de protección dirigida a permitir el tránsito desde una situación de exclusión a una de participación en la sociedad.

Es intransferible.

C. A las anteriores características pueden añadirse las siguientes:

El acceso a la prestación no está subordinado a requisitos previos de cotización, pero sí se exigen determinados requisitos de renta, patrimonio, residencia y constitución del hogar o unidad de convivencia, como después veremos.

El ingreso mínimo vital no es una renta básica universal que afecte por igual a todos los ciudadanos. La renta básica universal no discrimina a los perceptores según sus rentas y es independiente de su situación económica. El ingreso mínimo vital es una renta de inserción o renta mínima focalizada para todos aquellos ciudadanos que estén por debajo de determinados umbrales de pobreza.

El ingreso mínimo vital está diseñado para no generar las denominadas *trampas de pobreza* (familias que se acostumbran a vivir de rentas mínimas y no buscan un empleo por miedo a perder dicho ingreso mínimo o por entender que la obtención de un empleo no les resulta rentable). Hay que esperar a ver cómo queda regulada, en el reglamento de desarrollo del Real Decreto-ley 20/2020, la compatibilidad de la percepción del ingreso mínimo vital con las rentas de trabajo o la actividad por cuenta propia. Regulación que anuncia el artículo 8.4 del Real Decreto-ley 20/2020 “con el fin de que la percepción del ingreso mínimo vital no desincentive la participación en el mercado laboral”.

El ingreso mínimo vital se financia, dada su naturaleza no contributiva, mediante aportaciones de los presupuestos generales del Estado al presupuesto de la Seguridad Social.

El ingreso mínimo vital se incluye actualmente dentro del Registro de Prestaciones Sociales Públicas y en el futuro en la Tarjeta Social Digital.

El importe del ingreso mínimo vital es revalorizable anualmente, en la medida en que se revaloricen las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez.

Las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital se encuentran exentas de la aportación de los usuarios a la prestación farmacéutica ambulatoria.

La prestación de ingreso mínimo vital más las presta-

ciones económicas de las Comunidades Autónomas en concepto de renta mínima de inserción y las ayudas establecidas por estas o por las entidades locales para atender a colectivos con riesgo de exclusión social, están exentas de tributación por el IRPF hasta un importe máximo anual conjunto de 1,5 veces el IPREM. (Letra y) del artículo 7 de la Ley 35/2006, en redacción por el Real Decreto-ley 39/2020, de 29 de diciembre).

III. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN

El ingreso mínimo vital es una prestación pensada para hogares, incluidos los unipersonales.

Ahora bien, dentro del ámbito subjetivo de aplicación del ingreso mínimo vital, el Real Decreto-ley 20/2020 identifica con detalle las siguientes figuras:

- Las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital.
- Los titulares del ingreso mínimo vital.
- Las unidades de convivencia.

Veamos:

1. Personas beneficiarias del ingreso mínimo vital

1.1. Relación de personas beneficiarias

● De acuerdo con el artículo 4.1 del Real Decreto-ley 20/2020, en redacción por el Real Decreto-ley 3/2021, pueden ser beneficiarias del ingreso mínimo vital:

Las personas *integrantes de una unidad de convivencia* en los términos que después explicaremos.

Las personas de al menos veintitrés años:

- que no sean beneficiarias de pensión contributiva por jubilación o incapacidad permanente, ni de pensión no contributiva por invalidez o jubilación;
- que no se integren en una unidad de convivencia en los términos establecidos en el Real Decreto-ley 20/2020;

- siempre que no estén unidas a otra por vínculo matrimonial o como pareja de hecho, salvo las que hayan iniciado los trámites de separación o divorcio o las que se encuentren en otras circunstancias que puedan determinarse reglamentariamente.

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

- De acuerdo con el artículo 4.2 del Real Decreto-ley 20/2020, en redacción por el Real Decreto-ley 3/2021, podrán ser beneficiarias de la prestación del ingreso mínimo vital las personas que *temporalmente* sean usuarias de una prestación de servicio residencial, de carácter social, sanitario o socio-sanitario. (Antes del Real Decreto-ley 3/2021, no podían ser beneficiarias de la prestación del ingreso mínimo vital las personas usuarias de una prestación de servicio residencial, de carácter social, sanitario o sociosanitario, con carácter permanente y financiada *con fondos públicos*).

La prestación de servicio residencial prevista en el párrafo anterior podrá ser *permanente* en el supuesto de mujeres víctimas de violencia de género o víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual, así como otras excepciones que se establezcan reglamentariamente.

1.2. Requisitos de acceso a la prestación de las personas beneficiarias

Los requisitos de acceso se refieren a las siguientes cinco cuestiones: 1) residencia en España; 2) situación de vulnerabilidad; 3) solicitud de pensiones y prestaciones públicas vigentes; 4) periodo de vida, en su caso, de forma independiente; 5) constitución de la unidad de convivencia.

Requisito 1º. Residencia en España:

Según el artículo 7.1 a) del Real Decreto-ley 20/2020, todas las personas beneficiarias, estén o no integradas en una unidad de convivencia, deben cumplir el requisito de tener residencia *legal y efec-*

tiva en España y haberla tenido de forma continua e ininterrumpida *durante al menos el año* inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud. (Parece que este requisito se ha dispuesto para evitar el denominado “efecto llamada”, pero hay quienes consideran que este requisito de residencia legal y efectiva de un año es insuficiente).

No se exigirá este requisito respecto de:

Los menores incorporados a la unidad de convivencia por nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente.

Las personas víctimas de trata de seres humanos y de explotación sexual.

Las mujeres víctimas de violencia de género.

El Real Decreto-ley 20/2020 precisa 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.

Requisito 2º. Situación de vulnerabilidad:

Las personas beneficiarias deben encontrarse en situación de vulnerabilidad económica por carecer de rentas, ingresos o patrimonio suficientes, en los términos establecidos en el artículo 8 del Real Decreto-ley 20/2020; a saber:

1º. Para la determinación de la situación de vulnerabilidad económica, se tomará en consideración la capacidad económica de la persona solicitante *beneficiaria individual* o, en su caso, de la *unidad de convivencia en su conjunto*, computándose los recursos de todos sus miembros.

2º. **Concurre** el requisito de vulnerabilidad cuando el 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 anterior*, sea 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.

Ahora bien, deben efectuarse las tres siguientes *precisiones*:

1ª. A estos efectos, *no computarán como ingresos* los salarios sociales, 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 del Real Decreto-ley 20/2020; lo que veremos en el epígrafe 3 del capítulo IV dedicado a la prestación económica de ingreso mínimo vital.

2ª. *Excepcionalmente* y cuando no sean beneficiarios 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.

A efectos de 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 en los términos establecidos en el Real Decreto-ley 20/2020. En este supuesto se podrá tomar como referencia de ingresos del año en curso, los datos obrantes en los ficheros y bases de datos de la seguridad social que permitan la verificación de dicha situación, o bien, y en su defecto, lo que figure en la declaración responsable. (Disposición transitoria tercera del Real Decreto-ley 20/2020, en redacción por el Real Decreto-ley 30/2020).

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 Real Decreto-ley 20/2020.

3ª. “Reglamentariamente se podrán establecer, para supuestos excepcionales de vulnerabilidad que sucedan *en el mismo ejercicio*, los supuestos y condiciones en los que podrán computar los ingresos y rentas del ejercicio en curso a los efectos de acceso a esta prestación”. (Artículo 8.5 del Real Decreto-ley 20/2020).

3º. **No concurre** el requisito de vulnerabilidad:

Cuando *la persona beneficiaria individual* 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. (Por tanto, en 2021: $3 * 5.639,20 \text{ €} = 16.917,60 \text{ €}$).

Cuando *las unidades de convivencia* 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 del Real Decreto-ley 20/2020. Por tanto, en 2021: un adulto y un menor, $3 * 1,4 * 5.639,20 \text{ €}$ (o lo que es lo mismo, $1,4 * 16.917,60$) = 23.684,64 €; un adulto y dos menores, $3 * 1,8 * 5.639,20 \text{ €} = 30.451,68 \text{ €}$; etc. (La tabla completa de límites de patrimonio según unidades de convivencia se incluye al final de este capítulo).

4º. Igualmente **quedarán 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. (Artículo 8.3 del Real Decreto-ley 20/2020 en redacción por el Real Decreto-ley 30/2020).

5°. 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. En estos casos, se establecerán las condiciones en las que la superación en un ejercicio de los límites de rentas establecidos en el punto 2 del artículo 8 del Real Decreto-ley 20/2020 por esta causa no suponga la pérdida del derecho a la percepción del ingreso mínimo vital en el ejercicio siguiente. 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 las familias monoparentales.

Requisito 3°. Solicitud de las pensiones y prestaciones públicas vigentes:

Las personas beneficiarias deben haber solicitado las pensiones y prestaciones *públicas* vigentes que se determinen reglamentariamente, a las que pudieran tener derecho. (El Real Decreto-ley 28/2020 precisa que se trata de pensiones y prestaciones “públicas”) Quedan exceptuados los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social *concedidas por las comunidades autónomas*.

Debe señalarse que el ingreso mínimo vital se configura, de acuerdo con el artículo 41 de la Constitución, como un “suelo” estatal de protección, que puede complementarse legalmente con las rentas de inserción de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Autonomía.

Requisito 4°. Periodo de vida, en su caso, de forma independiente:

Este requisito viene exigido por el artículo 7.2 del Real Decreto-ley 20/2020, modificado por el Real Decreto-ley 28/2020 y vuelto a modificar por el Real Decreto-ley 30/2020.

Según dicho artículo, las personas beneficiarias a las que se refiere el artículo 4.1.b) del Real Decreto-ley 20/2020 (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, y que no se integren en una unidad de convivencia):

Si son *menores de 30 años* en la fecha de solicitud del ingreso mínimo vital, deberán haber vivido de forma independiente *durante al menos los tres años anteriores* a la indicada fecha.

A estos efectos, se entenderá que una persona ha vivido de forma independiente siempre que acredite que su domicilio ha sido distinto al de sus progenitores, tutores o acogedores durante los tres años inmediatamente anteriores a la solicitud, y en dicho periodo hubiere permanecido durante al menos doce meses, continuados o no, en situación de alta en cualquiera de los regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social, incluido el de Clases Pasivas del Estado, o en una mutualidad de previsión social alternativa al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos. (Hay que subrayar que el periodo de 12 meses, continuado o no, en alta debe estar comprendido dentro de los tres años en que la persona ha vivido en domicilio distinto al de sus progenitores, tutores o acogedores).

Si son *mayores de 30 años* en la fecha de la solicitud, deberán acreditar que, *durante el año inmediatamente anterior* a dicha fecha, su domicilio en España ha sido distinto al de sus progenitores, tutores o acogedores.

Los requisitos mencionados *no se exigirán* a las personas que por ser víctimas de violencia de género hayan abandonado su domicilio habitual, a las que hayan iniciado los trámites de separación o divorcio o a las que se encuentren en otras circunstancias que puedan determinarse reglamentariamente.

Requisito 5°. Constitución de la unidad de convivencia:

Según el artículo 7.3 del Real Decreto-ley 20/2020, cuando las personas beneficiarias formen

parte de una unidad de convivencia, se exigirá que la misma esté constituida, *durante al menos el año anterior* a la presentación de la solicitud, de forma continuada. (Se entiende que esta exigencia está pensada para evitar la constitución de unidades de convivencia con la expresa finalidad de conseguir mejores cuantías en la prestación de ingreso mínimo vital. Pensemos, por ejemplo, en una pareja de dos adultos con dos hijos: si declaran que viven juntos, constituyendo una unidad de convivencia, su renta garantizada en 2021 es 10.714,48 euros; si declaran que viven separados cada uno con uno de los hijos, constituyendo dos unidades de convivencia, su renta garantizada es $2 * 8.571,58 = 17.143,16$ euros, es decir 6.428,68 euros anuales más. Creemos que la exigencia formal de un año, al menos, de duración de la unidad de convivencia evita la creación de unidades ficticias de convivencia).

Este requisito *no se exigirá*:

- en los casos de nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente de menores;
- en las situaciones especiales a que se refiere el artículo 6 bis del Real Decreto-ley 20/2020, según después veremos;
- en los supuestos de mujeres víctimas de violencia de género o víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual;
- o en otros supuestos justificados, que puedan determinarse reglamentariamente.

Notas.-

1ª. Los requisitos relacionados deberán cumplirse *en el momento* de presentación de la solicitud o al tiempo de solicitar su revisión, y mantenerse al dictarse la resolución y *durante el tiempo de percepción* del ingreso mínimo vital.

2ª. El apartado d) del artículo 7.1 del Real Decreto 20/2020, en su versión original, determinaba que era un requisito de las personas beneficiarias a efectos del acceso a la prestación, si no esta-

ban trabajando y eran mayores de edad o menores emancipados, “figurar inscritas como demandantes de empleo, salvo en los supuestos que se determinen reglamentariamente”. El Real Decreto-ley 28/2020 ha convertido este requisito de acceso, que ha suprimido, en obligación (artículo 33) a cumplir dentro del plazo de los seis meses siguientes a la notificación de la resolución por la que se concede la prestación, salvo en determinados supuestos que en el capítulo VI se dirán.

2. Titulares del ingreso mínimo vital

A. Según el artículo 5 del Real Decreto-ley 20/2020, en redacción por el Real Decreto-ley 3/2021, son titulares del ingreso mínimo vital las personas *con plena capacidad de obrar* que la soliciten y la perciban, en nombre propio o en nombre de una unidad de convivencia. En este último caso, la persona titular asumirá la representación de la citada unidad.

Hay que destacar que la solicitud debe ir *firmada, en su caso, por todos los integrantes* de la unidad de convivencia mayores de edad que no se encuentren incapacitados judicialmente. Las personas que tengan establecidas judicialmente medidas de apoyo para la toma de decisiones actuarán según lo dispuesto en estas medidas.

B. Las personas titulares del ingreso mínimo vital deben cumplir los siguientes requisitos de edad:

Cuando *estén integradas* en una unidad de convivencia:

Deben tener una edad mínima de 23 años o ser mayores de edad o menores emancipados en caso de tener hijos o menores en régimen de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente. (El Real Decreto-ley 30/2020 suprimió la limitación de ser menores de 65 años, congruentemente con la modificación que también efectuó del artículo 4.1 de dicho real decreto-ley).

Cuando *no estén integradas* en una unidad de convivencia:

La edad mínima de la persona titular será de 23 años.

Salvo en los supuestos de 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.

C. Deben efectuarse las siguientes precisiones:

1ª. En el supuesto de que en una unidad de convivencia existieran varias personas que pudieran ostentar tal condición, será considerada titular *la persona a la que se le reconozca la prestación* solicitada en nombre de la unidad de convivencia.

2ª. En los términos que se establezcan reglamentariamente, la entidad gestora podrá acordar el pago de la prestación *a otro de los miembros* de la unidad de convivencia distintos del titular.

D. Debe destacarse que el Real Decreto-ley 3/2021 *ha suprimido el límite* de que en un mismo domicilio solo pudiese existir un máximo de dos titulares.

E. Deben efectuarse las siguientes observaciones sobre el domicilio:

1ª. Consideración del domicilio en supuestos especiales:

De acuerdo con el artículo 6 ter añadido al Real Decreto-ley 20/2020 por el Real Decreto-ley 3/2021, procede decir:

En los supuestos previstos en el párrafo cuarto del artículo 6.1, la unidad de convivencia estará constituida por las personas unidas entre sí por vínculo matrimonial, como pareja de hecho, y, en su caso, con sus descendientes menores de edad hasta el primer grado de consanguinidad, afinidad, adopción o en virtud de régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción. Los descendientes citados podrán ser hasta el segundo grado si no estuvieran empadronados con sus ascendientes del primer grado.

Si en virtud de un contrato queda acreditado el uso individualizado, por una persona sola o por una unidad de convivencia, de *una habitación en un establecimiento hotelero* o similar, será considerado domicilio a los efectos previstos en esta norma.

Cuando, mediante título jurídico se acredite el *uso exclusivo de una determinada zona del domicilio* por una persona sola o por una unidad de convivencia de las previstas en el artículo 6, dicha zona de uso exclusivo será considerada domicilio a los efectos previstos en el Real Decreto-ley 20/2020.

2ª. Convivientes sin vínculo de parentesco:

Cuando convivan en el mismo domicilio personas entre las que no concurren los vínculos previstos en el artículo 6, podrán ser titulares del ingreso mínimo vital aquella o aquellas que se encuentren en riesgo de exclusión de conformidad con lo previsto en el artículo 19.10 del Real Decreto-ley 20/2020.

3. Unidades de convivencia

A. Norma general:

Con carácter general (apartado 1 del artículo 6), 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.

A estos efectos, se considera pareja de hecho la constituida con análoga relación de afectividad a la conyugal con al menos dos años de antelación, por quienes, no hallándose impedidos para contraer matrimonio, no tengan vínculo matrimonial con otra persona y hayan convivido de forma estable y notoria con carácter inmediato a la solicitud de la prestación y con una duración ininterrumpida no inferior a cinco años.

El fallecimiento de alguna de las personas que constituyen la unidad de convivencia *no alterará*

la consideración de tal, aunque dicho fallecimiento suponga la pérdida, entre los supervivientes, de los vínculos que hemos mencionado.

Cuando en aplicación de las correspondientes instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, las personas figuren empadronadas en establecimientos colectivos, o por carecer de techo y residir habitualmente en un municipio, figuren empadronadas en un domicilio ficticio, será de aplicación lo establecido en el artículo 6 ter, antes explicado.

B. Situaciones especiales:

Con carácter especial (artículo 6 ter añadido por el Real Decreto-ley 3/2021), tendrán la consideración de personas beneficiarias *que no se integran* en una unidad de convivencia, o en su caso, de personas beneficiarias *integradas en una unidad de convivencia independiente*, aquellas personas que convivan en el mismo domicilio con otras con las que mantuvieran alguno de los vínculos previstos en el artículo 6.1, y se encontraran en alguno de los siguientes supuestos:

a) 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.

b) 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.

c) 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.

En los supuestos previstos en los párrafos b) y c) únicamente 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.

C. Precisiones:

1ª. Se considerará que no rompe la convivencia la separación transitoria por razón de estudios, trabajo, tratamiento médico, rehabilitación u otras causas similares.

A tal efecto, es requisito para la consideración de integrante de la unidad de convivencia la residencia efectiva, legal y continuada en España.

2ª. En ningún caso una misma persona podrá formar parte de dos o más unidades de convivencia.

LÍMITES DE PATRIMONIO 2021 SEGÚN EL TIPO DE UNIDAD DE CONVIVENCIA (Anexo II del Real Decreto-ley 20/2020)

Nota.- Límites de patrimonio 2020: 16.614,00 euros
* los incrementos que procedan.

IV. PRESTACIÓN ECONÓMICA DE INGRESO MÍNIMO VITAL

El ingreso mínimo vital consiste en una prestación económica que se fija en el Real Decreto-ley 20/2020 y, en su día, en las futuras normas de desarrollo; debiendo destacar las tres siguientes cuestiones:

- Determinación de la cuantía de la prestación.
- Dinámica del derecho a la prestación.
- Cómputo de los ingresos y del patrimonio.

1. Determinación de la cuantía del ingreso mínimo vital

A. La cuantía mensual de la prestación de

	Escala de incrementos	Límite euros
Un adulto solo	16.917,60	16.917,60
Un adulto y un menor	1,4	23.684,64
Un adulto y dos menores	1,8	30.451,68
Un adulto y tres o más menores	2,2	37.218,72
Dos adultos	1,4	23.684,64
Dos adultos y un menor	1,8	30.451,68
Dos adultos y dos menores	2,2	37.218,72
Dos adultos y tres o más menores	2,6	43.985,76
Tres adultos	1,8	30.451,68
Tres adultos y un menor	2,2	37.218,72
Tres adultos y dos o más menores	2,6	43.985,76
Cuatro adultos	2,2	37.218,72
Cuatro adultos y un menor	2,6	43.985,76
Otros	2,6	43.985,76

b) En el caso de una unidad de convivencia,

la cuantía mensual de la letra a) se incrementará en un 30 por ciento por miembro adicional a partir del segundo hasta un máximo del 220 por ciento.

c) En el caso de una unidad de convivencia monoparental, a la cuantía mensual establecida en la letra b) se sumará un complemento de monoparentalidad equivalente a un 22 por ciento de la cuantía establecida en la letra a).

ingreso mínimo vital que corresponde a la persona beneficiaria individual o a la unidad de convivencia viene determinada por la diferencia entre la cuantía de la renta garantizada, según lo que a continuación indicaremos, y el conjunto de todas las rentas e ingresos de la persona beneficiaria o de los miembros que componen esa unidad de convivencia *del ejercicio anterior*, siempre que la cuantía resultante sea igual o superior a 10 euros mensuales. (Artículo 10.1 del Real Decreto-ley 20/2020). Es decir:

Renta garantizada – ingresos = cuantía de la prestación, siempre que sea igual o superior a 10 € mensuales.

A estos efectos la renta garantizada se determina así:

a) 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.

El apartado 2 del artículo 10 del Real Decreto-ley 20/2020, en redacción por el Real Decreto-ley 30/2020, precisa que, a los efectos de determinar la cuantía de la prestación, se entenderá por unidad de convivencia monoparental:

- la constituida por 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;

- o la constituida por 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 acogedor se encuentre ingresado en prisión o en un centro hospitalario por un periodo ininterrumpido igual o superior a un año.

Añade el mencionado apartado:

En el supuesto de que los descendientes o menores referidos en el párrafo anterior convivan exclusiva-

mente con sus progenitores o, en su caso, con sus abuelos o guardadores o acogedores, se reconocerá el mismo complemento, cuando uno de estos tenga reconocido un grado 3 de dependencia, la incapacidad permanente absoluta o la gran invalidez.

También se entenderá como unidad de convivencia monoparental, a efectos de la percepción del indicado complemento, la formada exclusivamente por una mujer que ha sufrido violencia de género, de acuerdo con la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la 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.

B. Deben efectuarse las siguientes precisiones:

Reglamentariamente se determinará el posible incremento de las cuantías fijadas en los párrafos anteriores 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.

Cuando los mismos hijos o menores o mayores incapacitados judicialmente formen parte de distintas unidades familiares en supuestos de custodia compartida establecida judicialmente, se considerará, a efectos de la determinación de la cuantía de la pres-

tación, que forman *parte de la unidad donde se encuentren domiciliados*.

C. Para el ejercicio 2021, la cuantía anual de renta garantizada en el caso de una persona beneficiaria individual asciende a 5.639,20 euros (cuantía anual en 2021 de las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez). Para la determinación de la cuantía aplicable a las unidades de convivencia, se aplicará la escala establecida en el anexo I del Real Decreto-ley 20/2020 sobre la base de la cuantía correspondiente a una persona beneficiaria individual. Esta escala, que hemos detallado más y hemos adaptado al año 2021, es la siguiente

Tipología de hogar	Escala de incrementos	Renta anual garantizada	Renta mensual garantizada
Un adulto solo	1	5.639,20 €	469,93 €
Un adulto y un menor	1 + 0,3 + 0,22 = 1,52	8.571,58 €	714,30 €
Un adulto y dos menores	1 + 0,6 + 0,22 = 1,82	10.263,34 €	855,28 €
Un adulto y tres o más menores	1 + 0,9 + 0,22 = 2,12	11.955,10 €	996,26 €
Dos adultos	1 + 0,3 = 1,3	7.330,96 €	610,91 €
Dos adultos y un menor	1 + 0,6 = 1,6	9.022,72 €	751,89 €
Dos adultos y dos menores	1 + 0,9 = 1,9	10.714,48 €	892,87 €
Dos adultos y tres o más menores	1 + 1,2 = 2,2	12.406,24 €	1.033,85 €
Tres adultos	1 + 0,6 = 1,6	9.022,72 €	751,89 €
Tres adultos y un menor	1 + 0,9 = 1,9	10.714,48 €	892,87 €
Tres adultos y dos o más menores	1 + 1,2 = 2,2	12.406,24 €	1.033,85 €
Cuatro adultos	1 + 0,9 = 1,9	10.714,48 €	892,87 €
Cuatro adultos y un menor	1 + 1,2 = 2,2	12.406,24 €	1.033,85 €
Otros	1 + 1,2 = 2,2	12.406,24 €	1.033,85€

2. Dinámica del derecho a la prestación de ingreso mínimo vital

El derecho a la prestación puede pasar a lo largo de su existencia por diversas circunstancias, que analizaremos a continuación: nacimiento del derecho; pago de la prestación; duración de la prestación; mo-

dificación y actualización de la cuantía de la prestación; suspensión del derecho; extinción del derecho; reintegro de prestaciones indebidamente percibidas.

2.1. Nacimiento del derecho

Según el artículo 11.1 del Real Decreto-ley 20/2020, el derecho a la prestación del ingreso mínimo vital nace *a partir del primer día del mes siguiente* al de la fecha de presentación de la solicitud.

Ahora bien, hay que tener también en cuenta lo que establece la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 20/2020, en redacción por el Real Decreto-ley 28/2020, en relación con los primeros días de puesta en marcha de la prestación. Según dicha disposición, 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 esta 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, de conformidad con lo previsto en el artículo 11.1 del Real Decreto-ley 20/2020.

2.2. Pago de la prestación

El pago del ingreso mínimo vital será *mensual* y se realizará mediante transferencia bancaria, a una cuenta del titular de la prestación, de acuerdo con los plazos y procedimientos establecidos en el Reglamento general de la gestión financiera de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 696/2018, de 29 de junio.

El ingreso mínimo vital se abona en doce mensualidades, sin pagas extraordinarias.

2.3. Duración de la prestación

De acuerdo con el artículo 12 del Real Decreto-ley 20/2020, 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 previstos en este real decreto-ley.

Sin perjuicio de lo anterior, todas las personas beneficiarias, integradas o no en una unidad de convivencia, estarán obligadas a 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 el mencionado real decreto-ley.

2.4. Modificación y actualización de la cuantía de la prestación

El cambio en las circunstancias personales de la persona beneficiaria del ingreso mínimo vital, 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.

La modificación de las circunstancias personales 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, siendo de aplicación lo dispuesto en el artículo 129 de la LGSS, que determina la aplicación a los procedimientos en materia de Seguridad Social, con algunas especialidades, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas.

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. 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

2.5. Suspensión del derecho

A. Según el artículo 14 del Real Decreto-ley 20/2020, el derecho al ingreso mínimo vital se suspenderá por las siguientes causas:

a) Pérdida temporal de alguno de los *requisitos* exigidos para su reconocimiento.

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.

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 haber comunicado a la entidad gestora con antelación el mismo 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.

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 del Real Decreto-ley 20/2020, de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente.

f) Cualquier *otra causa* que se determine reglamentariamente.

B. La suspensión del derecho al ingreso mínimo vital implicará la suspensión del pago de la prestación a partir del primer día del mes siguiente a aquel en que se produzcan las causas de suspensión o a aquel en el que se tenga conocimiento por la entidad gestora competente y sin perjuicio de la obligación de reintegro de las cantidades indebidamente percibidas. La suspensión se mantendrá mientras persistan las circunstancias que hubieran dado lugar a la misma.

Si la suspensión se mantiene *durante un año*, el derecho a la prestación quedará *extinguido*.

Desaparecidas las causas que motivaron la suspensión del derecho, se procederá de oficio o a instancia de parte a reanudar el derecho siempre que se mantengan los requisitos que dieron lugar a su reconocimiento. En caso contrario, se procederá a la modificación o extinción del derecho según proceda.

La prestación se devengará a partir del día 1 del mes siguiente a la fecha en que hubieran decaído las causas que motivaron la suspensión.

2.6. Extinción del derecho.

A. Según el artículo 15 del Real Decreto-ley 20/2020, el derecho a la prestación de ingreso mínimo vital se extinguirá por las siguientes causas:

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 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.

b) *Pérdida definitiva de alguno de los requisitos* exigidos para el mantenimiento de la prestación.

c) *Resolución recaída en un procedimiento sancionador*, que así lo determine.

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.

e) *Renuncia* del derecho.

f) *Suspensión de un año* en los términos del artículo 14.2 del Real Decreto-ley 20/2020.

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 del Real Decreto-ley 20/2020, de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente.

h) *Cualquier otra causa* que se determine reglamentariamente.

B. La extinción del derecho a la prestación producirá efectos desde el primer día del mes siguiente a la fecha en que concurran las causas extintivas.

2.7. Reintegro de prestaciones indebidamente percibidas

A. El Instituto Nacional de la Seguridad Social podrá *revisar de oficio*, en perjuicio de los beneficiarios, los actos relativos a la prestación de ingreso mínimo vital, siempre que dicha revisión se efectúe dentro del plazo máximo de *cuatro años* desde que se dictó la resolución administrativa que no hubiere sido impugnada. Asimismo, en tal caso podrá de oficio declarar y exigir la devolución de las prestaciones indebidamente percibidas.

La entidad gestora podrá proceder en *cualquier momento* a la *rectificación* de errores materiales o de hecho y los aritméticos, así como las revisiones motivadas por la constatación de omisiones o inexactitudes en las declaraciones del beneficiario, así como a la reclamación de las cantidades que, en su caso, se hubieran percibido indebidamente por tal motivo.

En supuestos distintos a los indicados en los párrafos anteriores, la revisión en perjuicio de los beneficiarios se efectuará de conformidad con el artículo 146 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.

B. Cuando mediante resolución se acuerde la extinción o la modificación de la cuantía de la prestación como consecuencia de un cambio en las circunstancias que determinaron su cálculo y no

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, mediante el procedimiento establecido en el Real Decreto 148/1996, de 5 de febrero, por el que se regula el procedimiento especial para el reintegro de las prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibidas, y en el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio.

C. Serán responsables *solidarios* del reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas los beneficiarios y todas aquellas personas que en virtud de hechos, omisiones, negocios o actos jurídicos participen en la obtención de una prestación de forma fraudulenta.

Serán exigibles a todos los responsables solidarios el principal, los recargos e intereses que deban exigirse a ese primer responsable, y todas las costas que se generen para el cobro de la deuda.

D. En los supuestos previstos en los apartados anteriores, transcurrido el plazo de ingreso en periodo voluntario sin pago de la deuda, se aplicarán los correspondientes recargos y comenzará el devengo de intereses de demora, sin perjuicio de que estos últimos solo sean exigibles respecto del período de recaudación ejecutiva. En los supuestos que se determinen reglamentariamente, la entidad gestora podrá acordar compensar la deuda con las mensualidades del ingreso mínimo vital hasta un determinado porcentaje máximo de cada mensualidad.

3. Cómputo de los ingresos y del patrimonio

De acuerdo con el artículo 18 del Real Decreto-ley 20/2020, hay que indicar:

3.1. Cómputo de los ingresos

A. El cómputo de los ingresos del ejercicio anterior se llevará a cabo atendiendo a las siguientes *reglas*:

a) *Con carácter general* las rentas se compu-

tarán 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.

b) Los rendimientos procedentes de actividades económicas, las ganancias patrimoniales generadas en el ejercicio y de los regímenes especiales, se computarán por *la cuantía que se integra en la base imponible* del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o normativa foral correspondiente según la normativa vigente en cada período.

c) Cuando el beneficiario disponga de bienes *inmuebles arrendados*, se tendrán en cuenta sus rendimientos como ingresos menos gastos, antes de cualquier reducción a la que tenga derecho el contribuyente, y ambos determinados, conforme a lo dispuesto al efecto en la normativa reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, o normativa foral correspondiente, aplicable a las personas que forman la unidad de convivencia. Si los *inmuebles no estuviesen arrendados*, los ingresos computables se valorarán según las normas establecidas para la imputación de rentas inmobiliarias en la citada normativa y correspondiente norma foral.

d) Computará como ingreso el importe de las pensiones y prestaciones, contributivas o no contributivas, públicas o privadas. (En este apartado deben entenderse incluidas las pensiones y prestaciones que se perciban de otros Estados que, al igual que las nacionales, deberán tenerse en cuenta a efectos del cómputo de ingresos).

e) *Se exceptuarán 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.

f) Deben efectuarse las siguientes *precisiones:*

Las rentas exentas no computan para establecer la situación de vulnerabilidad de las personas beneficiarias y tampoco para determinar la cuantía de la prestación del IMV.

Computan como ingresos: el importe de la RAI (renta activa de inserción) abonada por el SEPE; el importe de los subsidios por desempleo; las anualidades por alimentos (la letra k no se encuentra en la lista de rentas exentas); las percepciones percibidas por los cuidadores no profesionales; las prestaciones y ayudas familiares percibidas de cualquiera de las Administraciones Públicas vinculadas al nacimiento, adopción, acogimiento o cuidado de hijos menores. (Informe – expediente 122/2020 - de la Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica del INSS).

No computan como ingresos: las prestaciones por desempleo reconocidas por la respectiva entidad gestora cuando se perciban en la modalidad de pago único establecida en el Real Decreto 1044/1985, de 19 de junio.

B. Para el cómputo de ingresos se tendrán en cuenta los obtenidos por los beneficiarios *durante el ejercicio anterior a la solicitud*. El importe de la prestación será revisado cada año teniendo en cuenta la información de los ingresos del ejercicio anterior. Para determinar en qué ejercicio se han obtenido los ingresos se adoptará el criterio fiscal.

C. Para la determinación de los rendimientos mensuales de las personas que forman la unidad de convivencia se computa el conjunto de rendimientos o ingresos de todos los miembros, de acuerdo con lo establecido en 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.

No se computarán las rentas que acabamos de enumerar en la letra e). A la suma de ingresos detallados anteriormente *se restará el importe del Impuesto sobre la renta devengado y las cotizaciones sociales*.

3.2. Cómputo del patrimonio

A. Se considera patrimonio la suma de los activos no societarios, sin incluir la vivienda habitual, y el patrimonio societario neto, tal como se definen a continuación.

B. Los *activos no societarios* son la suma de los siguientes *conceptos*:

a) Los inmuebles, excluida la vivienda habitual.

b) Las cuentas bancarias y depósitos.

c) Los activos financieros en forma de valores, seguros y rentas y las participaciones en Instituciones de Inversión Colectiva.

d) Las participaciones en planes, fondos de pensiones y sistemas alternativos similares.

Los activos no societarios *se valorarán* de acuerdo con los siguientes criterios:

1º. Los activos inmobiliarios de carácter residencial de acuerdo con el valor de referencia de mercado al que se hace referencia en el artículo 3.1 y la disposición final tercera del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, y, en ausencia de este valor, por el valor catastral del inmueble.

2º. El resto de activos inmobiliarios, bien sean de carácter urbano, bien sean de carácter rústico, de acuerdo con el valor catastral del inmueble.

3º. Las cuentas bancarias y depósitos, los activos financieros y las participaciones, 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. El *patrimonio societario neto* incluye el valor de las participaciones en el patrimonio de sociedades en las que participen de forma directa o indirecta alguno de los miembros de la unidad de convivencia, con excepción de las valoradas dentro de los activos no societarios.

El patrimonio societario se valorará, 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.

V. PROCEDIMIENTO

Consideraremos las siguientes cuestiones:

Normativa del procedimiento.

Competencia del INSS y colaboración interadministrativa.

Iniciación del procedimiento.

Tramitación y resolución del procedimiento.

Cesión de datos y confidencialidad de los mismos.

Supervisión del cumplimiento de requisitos.

Control financiero.

Prestación económica transitoria de ingreso mínimo vital durante 2020.

1. Normativa del procedimiento

Sin perjuicio de las particularidades recogidas en el Real Decreto-ley 20/2020, será de aplicación al procedimiento de la prestación de ingreso mínimo vital lo previsto en el artículo 129 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

Es decir, será de aplicación a este procedimiento la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sin perjuicio de las peculiaridades antes reseñadas y de las que puedan resultar de lo dispuesto en la Ley General de la Seguridad Social.

2. Competencia del Instituto Nacional de la Seguridad Social y colaboración interadministrativa

De acuerdo con el artículo 22.1 del Real Decreto-ley 20/2020, la competencia para el reconocimiento y el control de la prestación de ingreso mínimo vital corresponde al *Instituto Nacional de la Seguridad Social*, sin perjuicio de cuanto sigue:

1º. Según el artículo 22.2 del Real Decreto-ley 20/2020, las comunidades autónomas y entidades locales *podrán iniciar el expediente administrativo* cuando suscriban con el Instituto Nacional de la Seguridad Social, en los términos previstos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, el oportuno *convenio* que les habilite para ello.

En el marco del correspondiente convenio suscrito con el Instituto Nacional de Seguridad Social, podrá acordarse que, iniciado el expediente por la respectiva administración, la posterior tramitación y gestión *previas a la resolución del expediente* se efectúe por la administración que hubiere incoado el procedimiento.

2º. Según la disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 20/2020, sin perjuicio de los mecanismos de colaboración a los que se refiere el artículo 31 de dicho real decreto-ley, el Gobierno estudiará a partir de 2021 la celebración de *convenios con comunidades autónomas que contemplan fórmulas de*

gestión de la prestación del ingreso mínimo vital.

3º. Según la disposición adicional quinta del Real Decreto-ley 20/2020, en razón de la especificidad que supone la existencia de haciendas forales, *las comunidades autónomas de régimen foral* asumirán con referencia a su ámbito territorial, las funciones y servicios correspondientes que en el Real Decreto-ley 20/2020 se atribuyen al Instituto Nacional de la Seguridad Social en relación con la prestación económica no contributiva de la Seguridad Social del ingreso mínimo vital *en los términos que se acuerden antes del 31 de octubre de 2020*.

En tanto no se produzca la asunción de las funciones y servicios a que hace referencia el párrafo anterior, 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.

3. Iniciación del procedimiento

A. Según el artículo 23 del Real Decreto-ley 20/2020, el acceso a la prestación económica de ingreso mínimo vital se realizará previa solicitud de la persona interesada.

Ahora bien, de forma excepcional y de acuerdo con la disposición transitoria primera del Real Decreto-ley 20/2020, el INSS reconocerá de oficio la prestación de ingreso mínimo vital a los beneficiarios, a 1 de junio de 2020, de la asignación económica por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33%; ello de acuerdo con determinados requisitos que señalaremos en el último epígrafe de este capítulo V, “8. Prestaciones económicas transitorias de ingreso mínimo vital hasta el 31 de diciembre de 2021”.

B. En relación con *la solicitud*, procede decir:

La solicitud puede presentarse a partir del 15 de junio de 2020, como lo indica la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 20/2020.

De acuerdo con esta disposición transitoria segunda, en versión del Real Decreto-ley 28/2020, 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 esta 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.

(En la versión original del Real Decreto-ley 20/2020, la retroactividad al 1 de junio solo se producía si la solicitud se presentaba dentro de los tres meses siguientes al 15 de junio de 2020).

La solicitud se realizará *en el modelo normalizado* establecido al efecto, acompañada de la documentación necesaria para justificar el cumplimiento de los requisitos establecidos.

La solicitud se presentará, *preferentemente*, en la sede electrónica de la Seguridad Social o a través de aquellos otros canales de comunicación telemática que el Instituto Nacional de la Seguridad Social tenga habilitados al efecto, sin perjuicio de lo que pueda establecerse en el marco de los convenios a los que se refiere el artículo 29.

Respecto de los *documentos que no se encuentren en poder de la administración*, si no pueden ser aportados por el interesado en el momento de la solicitud, se incluirá la *declaración responsable* del solicitante en la que conste que se obliga a presentarlos durante la tramitación del procedimiento.

Para acreditar *el valor del patrimonio, así como de las rentas e ingresos* computables a los efectos de lo previsto en el Real Decreto-ley 20/2020, y los gastos de alquiler, del titular del derecho y de los miembros de la unidad de convivencia, el titular del ingreso mínimo vital y los miembros de la unidad de convivencia cumpli-

mentarán la *declaración responsable* que, a tal efecto, figura en el modelo normalizado de solicitud.

4. Tramitación del procedimiento

Hay que considerar las siguientes fases:

Admisión-inadmisión de la solicitud:

Según el artículo 25.1 del Real Decreto-ley 20/2020, en redacción por el Real Decreto-ley 28/2020, una vez recibida la solicitud de la prestación, el órgano competente, *con carácter previo a la admisión* de la misma, procederá a comprobar si los beneficiarios que vivan solos o formando parte de una unidad de convivencia, en función de los datos declarados en la solicitud presentada, cumplen *el requisito de vulnerabilidad* previsto en el artículo 7.1.b del Real Decreto-ley 20/2020. Es decir, el Real Decreto-ley 28/2020 configura el requisito de vulnerabilidad como condición de admisibilidad de la solicitud.

Frente a la resolución de inadmisión, que deberá ser dictada en el plazo de 30 días, se podrá interponer reclamación administrativa previa en materia de prestaciones de Seguridad Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 71 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, y cuyo objeto se limitará a conocer sobre la causa de inadmisión.

Ahora bien, la admisión de la solicitud no obstará a su desestimación si, durante la instrucción del procedimiento, la entidad gestora efectuara nuevas comprobaciones que determinaran el incumplimiento del requisito de vulnerabilidad previsto en el artículo 7.1.b).

Esta fase del procedimiento de admisión-inadmisión de la solicitud es una novedad en el Derecho de la Seguridad Social.

Instrucción del procedimiento

Admitida a trámite la solicitud, procederá iniciar la instrucción del procedimiento administra-

tivo en orden a comprobar el cumplimiento de los requisitos determinantes del reconocimiento de la prestación.

A efectos de la comprobación de requisitos, hay que tener en cuenta que estos **deben acreditarse**, de acuerdo con el artículo 19 del Real Decreto-ley 20/2020, en redacción por el Real Decreto-ley 28/2020, de la siguiente manera:

1º. Identidad: La identidad, tanto de las personas solicitantes como de las que forman la unidad de convivencia, se acreditará mediante el documento nacional de identidad en el caso de los españoles o el libro de familia o certificado literal de nacimiento, en el caso de los menores de 14 años que no tengan documento nacional de identidad, y mediante el documento de identidad de su país de origen o de procedencia, o el pasaporte, en el caso de los ciudadanos extranjeros.

2º. Residencia legal en España: Se acreditará mediante la inscripción en el registro central de extranjeros, en el caso de nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, Espacio Económico Europeo o la Confederación Suiza, o con tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión o autorización de residencia, en cualquiera de sus modalidades, en el caso de extranjeros de otra nacionalidad.

3º. Domicilio en España: Se acreditará con el certificado de empadronamiento.

4º. Existencia de la unidad de convivencia: Se acreditará con el libro de familia, certificado del registro civil, y con los datos obrantes en los Padrones municipales relativos a los inscritos en la misma vivienda. A estos efectos el Instituto Nacional de la Seguridad Social *tendrá acceso a la base de datos de coordinación de los Padrones municipales* del Instituto Nacional de Estadística para la confirmación de los requisitos exigidos.

No obstante, cuando del padrón no pueda deducirse la coincidencia con los datos que se hayan hecho constar en la solicitud de la prestación *se solicitará la aportación del correspondiente certificado de empadronamiento, histórico y colectivo* del período

requerido en cada supuesto, referidos a los *domicilios donde residen o han residido* los miembros de la unidad de convivencia, expedido por el Ayuntamiento en virtud de lo establecido en el artículo 83.3 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales. (Es decir, solo procederá acudir al certificado de empadronamiento en caso de discordancia con los datos facilitados en la solicitud).

Tanto los datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística como, en su caso, el certificado de empadronamiento citado, servirán igualmente para acreditar la *existencia de la unidad de convivencia* a que se refiere el artículo 6.2.c) del Real Decreto-ley 20/2020 o de que el solicitante a que se refiere el artículo 4.1.b) del Real Decreto-ley 20/2020 vive *solo o compartiendo domicilio* con una unidad de convivencia de la que no forma parte.

A los efectos de los datos relativos al Padrón municipal de conformidad con lo previsto en los párrafos anteriores, *no se requerirá el consentimiento* de las personas empadronadas en el domicilio del solicitante. (De este modo, el Real Decreto-ley 28/2020 da a la cesión de los datos incluidos en el padrón municipal, sin consentimiento de los interesados, la cobertura legal exigida por el Reglamento (UE) 2016/679 y por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre).

La existencia de *pareja de hecho* se acreditará mediante certificación de la inscripción en alguno de los registros específicos existentes en las comunidades autónomas o ayuntamientos del lugar de residencia o documento público en el que conste la constitución de dicha pareja. Tanto la mencionada inscripción como la formalización del correspondiente documento público deberán haberse producido con una *antelación mínima de dos años* con respecto a la fecha de la solicitud de la prestación.

El inicio de los *trámites de separación o divorcio*, o su existencia, se acreditará con la presentación de la demanda o con la correspondiente resolución judicial.

5º. Vida de forma independiente: La acreditación de haber vivido de forma independiente

respecto a los progenitores, tutores o acogedores, durante al menos tres años conforme lo previsto en el artículo 7.2 del Real Decreto-ley 20/2020, 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 periodo.

A los efectos de los datos relativos al padrón municipal *no se requerirá*, como para el supuesto de la existencia de la unidad de convivencia, el consentimiento de las personas empadronadas en el domicilio del solicitante.

6º. Condición de víctima de violencia de género: Se acreditará por cualquiera de los medios establecidos en el artículo 23 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

7º. Condición de víctima de trata de seres humanos y de explotación sexual: Se acreditará a través de un informe emitido por los servicios públicos encargados de la atención integral a estas víctimas o por los servicios sociales, así como por cualquier otro medio de acreditación que se determine reglamentariamente.

8º. Requisitos de ingresos y patrimonio: La comprobación de los requisitos se realizará por la entidad gestora conforme a la información que se recabe por medios telemáticos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y en las Haciendas Tributarias Forales de Navarra y de los territorios históricos del País Vasco. A tales efectos, se tomará como referencia la información que conste en esas Haciendas Públicas respecto del ejercicio anterior a aquel en el que se realiza esa actividad de reconocimiento o control, o en su defecto, la información que conste más actualizada en dichas administraciones públicas.

En su solicitud, cada interesado *autorizará expresamente* a la administración que tramita su solicitud para que recabe sus datos tributarios de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, de los órganos competentes de las comunidades autónomas, de la Hacienda Foral de Navarra o diputaciones

forales del País Vasco y de la Dirección General del Catastro Inmobiliario, conforme al artículo 95.1.k) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria o, en su caso, en la normativa foral aplicable.

Lo dispuesto en el párrafo anterior se entiende sin perjuicio de la cesión de datos tributarios legalmente prevista con ocasión de la colaboración en el descubrimiento de fraudes en la obtención y disfrute de prestaciones a la Seguridad Social de apartado 1.c) del citado artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria o, en su caso, en la normativa foral aplicable.

Nota primera.- *En ningún caso* será exigible al solicitante la acreditación de hechos, datos o circunstancias que la Administración de la Seguridad Social *deba conocer por sí misma*, tales como la situación del beneficiario en relación con el sistema de la Seguridad Social; o la percepción por los miembros de la unidad de convivencia de otra prestación económica que conste en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas.

Nota segunda.- De acuerdo con los apartados 9 y 10 añadidos al artículo 19 por el Real Decreto-ley 3/2021, se requerirá un *certificado expedido por los servicios sociales* competentes cuando fuera necesario para acreditar los siguientes requisitos:

a) A los efectos de lo previsto en el artículo 7.1.a), la residencia efectiva en España de las personas que a la fecha de la solicitud se encuentren empadronadas en un domicilio ficticio en aplicación de las correspondientes instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal.

b) El carácter temporal de la prestación de servicio residencial, de carácter social, sanitario o sociosanitario, de la que sea usuario el solicitante de la prestación de ingreso mínimo vital.

c) El domicilio real de la persona que alega no vivir en el que consta en el empadronamiento.

d) La inexistencia de los vínculos previstos en el artículo 6.1, cuando en el mismo domicilio,

además de los solicitantes del ingreso mínimo vital unidos por dichos vínculos, se encuentren empadronadas otras personas con las que se alegue no tener lazos de parentesco, de consanguinidad o de afinidad, ni haber constituido una pareja de hecho.

e) La inexistencia de los vínculos previstos en el artículo 6.1, entre todos o parte de los convivientes cuando uno de ellos solicitare el ingreso mínimo vital al amparo de lo dispuesto en artículo 6 quater.

f) El cumplimiento de los requisitos establecidos en los apartados 2 y 3 del artículo 7, relativos, respectivamente, a la acreditación de haber vivido de forma independiente en España y a la acreditación de formar parte de una unidad de convivencia durante al menos el año anterior a la presentación de la solicitud.

En todo caso, se requerirá certificado expedido por los servicios sociales competentes para acreditar el riesgo de exclusión social en los supuestos del artículo 6 quater.

Debe añadirse: De acuerdo con el artículo 19 bis, con carácter anual, los servicios sociales comunicarán a la entidad gestora el mantenimiento o modificación de los informes previstos en los párrafos d) y e) del artículo 19.9, así como del informe de exclusión social establecido en el artículo 19.10.

C. Resolución del procedimiento:

El Instituto Nacional de la Seguridad Social procederá a dictar resolución, y a notificar la misma a la persona solicitante, en el plazo máximo de seis meses desde la fecha de entrada en su registro de la solicitud.

Transcurrido dicho plazo sin que se hubiera notificado resolución expresa, se entenderá desestimada.

En la versión original del Real Decreto-ley 20/2020, el silencio administrativo negativo se producía a los tres meses. Por otra parte, dicha versión original hablaba de “desde la fecha de entrada en su registro del expediente administrativo”. Ambas cuestiones se han corregido por el Real Decreto-ley

28/2020.

Debe mencionarse, por otra parte, que el Real Decreto-ley 3/2021 ha efectuado la siguiente precisión: En el supuesto de personas sin domicilio empadronadas al amparo de lo previsto en las correspondientes instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, las notificaciones serán efectuadas en los servicios sociales del municipio o, en su caso, en la sede o centro de la entidad en los que las personas interesadas figuren empadronadas.

Caducidad del procedimiento:

En el supuesto de que con posterioridad a la solicitud el interesado no hubiera aportado la documentación a que se hubiera obligado en la declaración responsable prevista en el artículo 24.2 del real Decreto-ley 20/2020, con carácter previo a dictar resolución la entidad gestora le requerirá a tal efecto. En este caso, quedará suspendido el procedimiento durante el plazo máximo de tres meses. Si transcurrido dicho plazo no hubiere presentado la documentación requerida, se producirá la caducidad del procedimiento.

5. Cesión de datos y confidencialidad de los mismos

De acuerdo con el artículo 20 del Real Decreto-ley 20/2020, en el suministro de información en relación con los datos de carácter personal que se deba efectuar a la Administración de la Seguridad Social para la gestión de esta prestación, será de aplicación lo previsto en los apartados 1 y 2 del artículo 71 de la Ley General de la Seguridad Social., sobre suministro de información a las entidades gestoras de las prestaciones económicas de la Seguridad Social.

El suministro de información *no requerirá el consentimiento previo* del interesado, ni de las personas que formen parte de la unidad de convivencia, por ser un tratamiento de datos de los referidos en los artículos 6.1 e) y 9.2 h) del 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 y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE.

Siguiendo el mencionado artículo 20 del real Decreto-ley 20/2020, debe añadirse:

Todas las personas y todos los organismos que intervengan en cualquier actuación referente al ingreso mínimo vital quedan obligados a la reserva de datos en los términos establecidos en el artículo 77 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Las administraciones públicas actuantes tomarán las medidas oportunas para que, en el curso del procedimiento administrativo, quede garantizada la confidencialidad de los datos suministrados por los solicitantes para la gestión de la prestación y estará obligada a cumplir con la legislación vigente en materia de protección de datos.

6. Supervisión del cumplimiento de requisitos

El Real Decreto-ley 20/2020 vuelve a insistir, en el artículo 26, en la comprobación por el INSS del cumplimiento de los requisitos y obligaciones de las personas beneficiarias. Así dice:

1º. El Instituto Nacional de la Seguridad Social comprobará el cumplimiento de los requisitos y obligaciones de la persona titular y demás personas que integren la unidad de convivencia.

Para ello verificará, entre otros, que quedan acreditados los requisitos relativos a la identidad del solicitante y de todas las personas que integran la unidad de convivencia, a la residencia legal y efectiva en España de este y de los miembros de la unidad de convivencia en la que se integrara, residencia efectiva de los miembros de la unidad de convivencia 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.

Del mismo modo, mediante *controles periódicos* realizará las comprobaciones necesarias

del cumplimiento de los requisitos y obligaciones que permiten el mantenimiento del derecho o de su cuantía.

2º. Para el ejercicio de su función supervisora, el Instituto Nacional de la Seguridad Social llevará a cabo cuantas comprobaciones, inspecciones, revisiones y verificaciones sean necesarias y requerirá la colaboración de las personas titulares del derecho y de las administraciones públicas, de los organismos y entidades públicas y de personas jurídico-privadas.

Estas comprobaciones se realizarán preferentemente por medios telemáticos o informáticos.

3º. La supervisión de los requisitos de ingresos para el acceso y mantenimiento de la prestación económica de ingreso mínimo vital, se realizará por la entidad gestora conforme a la información que se recabe por medios telemáticos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. A tales efectos, se tomará como referencia la información que conste en la hacienda pública respecto del ejercicio anterior a aquel en el que se realiza esa actividad de reconocimiento o control, o en su defecto, la información que conste más actualizada.

7. Control financiero

A. *Con carácter general*, el artículo 37 del Real Decreto-ley 20/2020 regula así el control financiero de la prestación de ingreso mínimo vital:

La modalidad de control ejercida sobre el reconocimiento del derecho y de la obligación de la prestación no contributiva de ingreso mínimo vital será *la función interventora y el control financiero permanente* de acuerdo con lo establecido en el 147.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Los actos de ordenación y pago material se interverdrán conforme a lo establecido en la sección 5.ª, capítulo IV, Título II del 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.

B. Ahora bien, la disposición transitoria cuarta del Real Decreto-ley 20/2020 establece el siguiente *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. Dice concretamente la mencionada disposición transitoria:

1°. *Hasta el 31 de diciembre de 2020*, la modalidad de control ejercida sobre el reconocimiento del derecho y de la obligación de los expedientes de la prestación no contributiva de ingreso mínimo vital será exclusivamente la de *control financiero permanente* de acuerdo con lo establecido en el 147.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Desde el 1 de enero de 2021, el reconocimiento del derecho y de la obligación de la prestación no contributiva de ingreso mínimo vital estará sometido a la *función interventora en todas sus modalidades* de acuerdo con lo previsto en el artículo 37.

2°. El Consejo de Ministros, a iniciativa de la Intervención General de la Administración del Estado, previa propuesta de la Intervención General de la Seguridad Social, podrá acordar de forma motivada *la ampliación, por un plazo de hasta seis meses adicionales, del periodo transitorio* previsto en el apartado anterior para la aplicación del control financiero permanente como única modalidad de control. En la citada propuesta se indicarán los motivos que justifican la extensión del periodo transitorio y el plazo adicional máximo durante el que se mantendrá dicho plazo.

Igualmente, el Consejo de Ministros, a iniciativa de la Intervención General de la Administración del Estado y previa propuesta de la Intervención General de la Seguridad Social, podrá acordar que la finalización del periodo transitorio se produzca con anterioridad a dicha fecha.

3°. Lo dispuesto en los apartados anteriores *no resulta de aplicación a los actos de ordenación y pago material* de esta prestación que se intervendrán

conforme a lo establecido en el artículo 37 del Real Decreto-ley 20/2020 desde su entrada en vigor.

8. Prestaciones económicas transitorias de ingreso mínimo vital hasta el 31 de diciembre de 2021

De acuerdo con la disposición transitoria primera del Real Decreto-ley 20/2020, en redacción por el Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, hay que considerar los siguientes supuestos:

- Dos supuestos imperativos recogidos en los apartados 2 y 3 de la disposición transitoria mencionada y referidos a beneficiarios de la asignación económica por hijo o menor a cargo. (“El Instituto Nacional de la Seguridad Social reconocerá”).
- Un supuesto potestativo recogido en el apartado 13 de dicha transitoria y referido a beneficiarios de alguna de las rentas de inserción o básicas establecidas por las comunidades autónomas. (“El Instituto Nacional de la Seguridad Social podrá reconocer”).

8.1. Reconocimiento de las prestaciones transitorias de ingreso mínimo vital a beneficiarios de la asignación económica por hijo o menor a cargo

A. Aspectos generales:

Se trata de reconocimientos obligados del INSS.

Se trata de reconocimientos de oficio, es decir, sin solicitud previa de la persona beneficiaria.

Se trata de reconocimientos a efectuar durante el año 2020.

Procede el reconocimiento, siempre que el importe de la prestación transitoria de ingreso mínimo vital sea igual o superior al importe de la asignación económica que viniera percibiendo.

A partir de 1 de enero de 2022 (en la versión inicial del Real Decreto-ley 20/2020, a partir de 1 de enero de 2021) la “prestación transitoria de ingreso mínimo vital” reconocida se convierte en “prestación de ingreso mínimo vital”.

B. Requisitos para percibir la prestación transitoria en el supuesto recogido en el apartado 2 de la disposición transitoria primera del Real Decreto-ley 20/2020:

Son los siguientes:

a) Ser beneficiario de la asignación económica por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento.

b) Formar parte de una unidad de convivencia constituida *exclusivamente* por el beneficiario de una asignación económica por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento, el otro progenitor en caso de convivencia, y los hijos o menores a cargo causantes de dicha asignación por hijo a cargo.

c) Encontrarse la unidad de convivencia mencionada en situación de vulnerabilidad económica por carecer de patrimonio, rentas o ingresos suficientes, en los términos establecidos en el artículo 8 del Real Decreto-ley 20/2020.

d) Que la asignación económica que se perciba, o la suma de todas ellas en el supuesto que sean varias las asignaciones, sea inferior al importe de la prestación de ingreso mínimo vital.

C. Requisitos para percibir la prestación transitoria en el supuesto recogido en el apartado 3 de la disposición transitoria primera del Real Decreto-ley 20/2020:

El nuevo contenido del apartado 3, en redacción por el Real Decreto-ley 28/2020, obliga a reconocer la prestación transitoria, siempre que sea más favorable, a los beneficiarios de la asignación por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento, que convivan con los hijos o menores a cargo causantes de dicha asignación y, en su caso, con el otro progenitor, *aun cuando compartan domicilio con otras per-*

sonas distintas. A estos exclusivos efectos, la unidad de convivencia estará constituida únicamente por el beneficiario, los causantes y, en su caso, el otro progenitor.

Dice la letra b) del apartado 3 de la disposición transitoria que examinamos: “Cuando el número total de *convivientes* que consta en las bases de datos de población disponible que el Instituto Nacional de Estadística cede periódicamente a dicha Agencia Estatal de Administración Tributaria para fines de estudio y análisis, sea *mayor que el número de integrantes* de la unidad de convivencia prevista en el apartado 2.b), a los exclusivos efectos de lo previsto en el apartado 3, la unidad de convivencia estará constituida únicamente por el beneficiario de una asignación económica por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento, el otro progenitor en caso de convivencia, y los hijos o menores a cargo causantes de dicha asignación por hijo a cargo”.

En este caso, la situación de vulnerabilidad se valorará de acuerdo con el requisito c) anterior, pero teniendo en cuenta, “además, que la suma de las rentas e ingresos del total de convivientes no supere la cuantía mensual de la renta garantizada que les correspondería en el caso de que constituyeran una unidad de convivencia”. (Letra c) del apartado 3 de la disposición transitoria).

Comprobación de la existencia de la unidad de convivencia:

A los exclusivos efectos de la comprobación del cumplimiento de lo previsto en la letra b) del apartado 2 y en la letra b) y segundo párrafo de la letra c) del apartado 3 (existencia de la unidad de convivencia), la Agencia Estatal de Administración Tributaria, previa autorización del Instituto Nacional de Estadística, cederá, sin *consentimiento de los interesados*, la información relativa a la agrupación de las personas en los hogares que consta en las bases de datos de población disponible que el Instituto Nacional de Estadística cede periódicamente a dicha Agencia Estatal de Administración Tributaria para fines de estudio y análisis.

Dicha información solo será utilizada por la

Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, para realizar las actuaciones necesarias que permitan determinar los beneficiarios con derecho a prestaciones de ingreso mínimo vital en los términos establecidos en la disposición transitoria primera del Real Decreto-ley 20/2020.

E. Comprobación de la existencia de vulnerabilidad económica:

A los exclusivos efectos de la comprobación del cumplimiento de lo establecido en los apartados 2.c) y 3.c) (existencia de vulnerabilidad económica) el Instituto Nacional de la Seguridad Social solicitará a la Agencia Estatal de Administración Tributaria y esta le remitirá la información estrictamente necesaria relativa a ingresos y patrimonio de las unidades de convivencia previstas en los apartados 2.b) y 3.b), que permitan determinar los beneficiarios con derecho a prestaciones de ingreso mínimo vital en los términos establecidos en esta disposición transitoria.

Dicha información solo será utilizada para la finalidad indicada y el procedimiento de intercambio de información entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y el Instituto Nacional de la Seguridad Social sin necesidad de recabar el consentimiento de los interesados.

F. Incompatibilidad:

Las prestaciones transitorias de ingreso mínimo vital serán incompatibles con la asignación económica por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento, quedando ésta suspendida durante la vigencia de aquella.

G. Notificación de la resolución reconociendo el derecho a la prestación:

El Instituto Nacional de la Seguridad Social notificará a los beneficiarios que cumplan los requisitos exigidos la resolución en la que se reconozca el derecho a la prestación transitoria del ingreso mínimo vital, y el derecho de opción entre el percibo de esta prestación y la asignación económica por hijo o menor a cargo que viniera percibiendo.

H. Derecho de opción entre IMV o asignación familiar:

En el plazo de treinta días naturales a contar desde la notificación de la resolución, el interesado podrá ejercitar su derecho de opción por seguir manteniendo la asignación económica por hijo o menor a cargo. Dicha opción surtirá efectos desde la fecha de efectos económicos de la prestación de ingreso mínimo vital, procediéndose, en su caso, a la correspondiente regularización económica.

En el supuesto de que no se ejercite el derecho de opción dentro del plazo señalado se entenderá que opta por percibir la prestación transitoria de ingreso mínimo vital.

I. Modificaciones en las prestaciones transitorias de ingreso mínimo vital:

Si, una vez reconocido el derecho a la prestación transitoria, *la unidad de convivencia se modificara*, se aplicará lo previsto en el Real Decreto-ley 20/2020, en cuanto a la obligación de comunicación, cumplimiento de requisitos, y revisión de la cuantía de la prestación.

En cualquier caso, la cuantía de la prestación transitoria *se actualizará* con efectos del día 1 de enero de 2021, 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 aquel al que correspondan dichos ingresos. En otro caso, se reanudará el percibo de la asignación económica por hijo o menor a cargo, siempre que se mantengan los requisitos para ser beneficiario de esta prestación.

El derecho a la prestación transitoria *se extinguirá* a partir de la fecha de la resolución de la solicitud de la prestación de ingreso mínimo vital o, en su caso, en la fecha de sus efectos económicos si esta fuera posterior. En el supuesto de que la fecha de efectos económicos fuera anterior y la cuantía de la prestación de ingreso mínimo vital fuera superior a la de la prestación transitoria se procederá, en su caso, a la correspondiente regularización.

J. Conversión de la prestación transitoria de ingreso mínimo vital en prestación de ingreso mínimo vital a partir de 1 de enero de 2022:

A partir del 1 de enero de 2022 la prestación transitoria devendrá en la prestación de ingreso mínimo vital, siempre que se reúnan los requisitos establecidos en el Real Decreto-ley 20/2020 y el interesado aporte *antes del 31 de diciembre de 2021* la documentación que a tal efecto le sea requerida por el Instituto Nacional de la Seguridad Social. Para la determinación de la situación de vulnerabilidad se tendrá en cuenta el patrimonio, renta e ingresos de todos los miembros que integran la unidad de convivencia configurada en los términos previstos en el artículo 6 de dicho Real Decreto-ley. En otro caso, se reanudará el percibo de la asignación económica por hijo o menor a cargo, siempre que se mantengan los requisitos para ser beneficiario de esta prestación.

K. Beneficiarios de asignación familiar a los que no se ha notificado resolución de reconocimiento de prestación transitoria:

Los beneficiarios de la asignación económica por hijo o menor a cargo, del sistema de la Seguridad Social, a los que no les hubiera sido notificada la resolución de reconocimiento de ninguna de las prestaciones transitorias, y cumplieran los requisitos previstos en el apartado 2 o 3 de la disposición transitoria primera del Real Decreto-ley 20/2020, *podrán solicitar* su reconocimiento ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social.

La prestación se reconocerá, en su caso, con efectos desde el 1 de junio de 2020, siempre que se presente hasta el 31 de diciembre de 2020. En otro caso, los efectos económicos serán del día primero del mes siguiente a la presentación de la solicitud.

8.2. Reconocimiento de la prestación transitoria de ingreso mínimo vital a beneficiarios de alguna de las rentas de inserción o básicas establecidas por las comunidades autónomas

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 Real Decreto-ley 20/2020;

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 Real Decreto-ley 20/2020, *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 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.

VI. OBLIGACIONES, INFRACCIONES Y SANCIONES

1. Obligaciones de las personas beneficiarias

De acuerdo con el artículo 33 del Real Decreto-ley 20/2020, en redacción por el Real Decreto-ley 28/2020, hay que distinguir: obligaciones de las personas titulares del IMV; obligaciones de las personas integrantes de la unidad de convivencia.

Añadiremos, de acuerdo con el artículo 33 bis, adicionado por el Real Decreto-ley 3/2021, la obligación del Ayuntamiento de comunicar los cambios en el Padrón.

1.1. Obligaciones de las personas titulares del IMV

Las personas titulares del ingreso mínimo vital estarán sujetas durante el tiempo de percepción de la prestación a las siguientes obligaciones:

a) 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.

b) 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.

c) Comunicar cualquier cambio de domicilio o de situación en el Padrón municipal que afecte personalmente a dichos titulares o a cualquier otro miembro que forme parte de la unidad de convivencia, en el plazo de treinta días naturales desde que se produzcan. (Esta obligación, no incluida en el texto original del Real Decreto 20/2020, ha sido introducida por el Real Decreto-ley 28/2020):

d) Reintegrar el importe de las prestaciones indebidamente percibidas.

e) Comunicar a la entidad gestora, con carácter previo, 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, en su caso, justificar la ausencia del territorio español de conformidad con lo

previsto en el último párrafo del artículo 7.1.a).

(La redacción inicial de esta obligación exigía comunicar a la entidad gestora, con antelación, todas las salidas que se fueran a producir durante el año natural. Como lo afirmaba la redacción inicial de la obligación, una salida por tiempo no superior a quince días naturales por una sola vez cada año no tenía consideración de estancia ni de traslado de residencia, pero aun así debía ser comunicada. La nueva regulación, introducida por el Real Decreto-ley 28/2020, obliga únicamente a comunicar previamente las salidas, cuya duración, continuada o no, sea superior a los noventa días naturales al año, liberando de la obligación de hacerlo cuando se trate de salidas inferiores a dicho periodo).

f) Presentar anualmente declaración correspondiente al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

g) Si no están trabajando y son personas mayores de edad o menores emancipadas, acreditar, dentro de los seis meses siguientes a la notificación de la resolución por la que se concede la prestación, que figuran inscritas como demandantes de empleo, salvo en los siguientes supuestos:

1.º Estar cursando estudios reglados y ser menor de 28 años. En su caso, el plazo de seis meses para acreditar la inscripción como demandante de empleo se iniciará en la fecha en que el beneficiario cumpla 28 años edad.

2.º Tener 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.

3.º Estar percibiendo una pensión 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.

4.º Estar afectado por una discapacidad en un grado igual o superior al 65 por ciento.

5.º Tener reconocida una situación de dependencia, conforme a lo dispuesto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

La situación de demandante de empleo quedará acreditada con el documento expedido al efecto por la administración competente o mediante el acceso por parte de la entidad gestora a través de los medios electrónicos habilitados al efecto.

(Como ya lo hemos señalado anteriormente, la inscripción como demandante de empleo ha dejado de ser requisito de acceso, estableciéndose, en su lugar, la obligación de los beneficiarios de acreditar, en los seis meses siguientes a la notificación de la resolución, que figuran inscritos como demandantes de empleo. Así pues, la inscripción no es obligatoria al momento de la solicitud; sí dentro de los seis meses siguientes a la notificación de la resolución. Esta modificación en la norma se ha llevado a cabo por el Real Decreto-ley 28/2020, que, además, ha eliminado la remisión al desarrollo reglamentario de la posibilidad de eximir del cumplimiento del requisito en determinados supuestos. Como lo hemos indicado, el real decreto-ley ha incluido expresamente cinco casos en los que no opera la exigencia de inscripción.)

h) En caso de compatibilizar la prestación del ingreso mínimo vital con las rentas del trabajo o la actividad económica conforme con lo previsto en el artículo 8.4 del Real Decreto-ley 20/2020, cumplir las condiciones establecidas para el acceso y mantenimiento de dicha compatibilidad.

i) Participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, previstas en el artículo 28.1 del Real Decreto-ley 20/2020, en los términos que se establezcan.

j) Cualquier otra obligación que pueda establecerse reglamentariamente.

1.2. Obligaciones de las personas integrantes de la unidad de convivencia

Las personas integrantes de la unidad de convivencia estarán obligadas a:

a) Comunicar el fallecimiento del titular.

b) Poner en conocimiento de la administración cualquier hecho que distorsione el fin de la prestación otorgada.

c) Presentar anualmente declaración correspondiente al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

d) Cumplir las obligaciones que el apartado anterior impone al titular y este, cualquiera que sea el motivo, no lleva a cabo.

e) Si no están trabajando y son mayores de edad o menores emancipados, acreditar, dentro de los seis meses siguientes a la notificación de la resolución por la que se concede la prestación, que figuran inscritas como demandantes de empleo, con las mismas salvedades y modo de acreditación que las señaladas antes para las personas titulares.

f) En caso de compatibilizar la prestación del ingreso mínimo vital con las rentas del trabajo o la actividad económica conforme con lo previsto en el artículo 8.4 del Real Decreto-ley 20/2020, cumplir las condiciones establecidas para el acceso y mantenimiento de dicha compatibilidad.

g) 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.

h) Cumplir cualquier otra obligación que pueda establecerse reglamentariamente.

1.3. Obligación del Ayuntamiento de comunicar los cambios en el Padrón.

En el supuesto de personas sin domicilio empadronadas al amparo de lo previsto en las correspondientes instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, el Ayuntamiento en cuyo municipio se encuentren empadronados están

obligados a comunicar al Instituto Nacional de la Seguridad Social la modificación o, en su caso, baja en el Padrón, dentro del plazo de los treinta días siguientes a que se produzcan.

2. Infracciones

2.1. Tipificación de las infracciones

De acuerdo con el artículo 34 del Real Decreto-ley 20/2020, en redacción por el Real Decreto-ley 30/2020, hay que indicar:

1º. Las infracciones son consideradas, según su naturaleza, como leves, graves y muy graves.

2º. Son **infracciones leves**, 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 no se haya derivado la percepción o conservación indebida de la prestación.

3º. Son **infracciones graves**:

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.

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, inferior o igual al 50 por ciento de la que le correspondería.

c) La comisión de una tercera infracción leve, siempre que en un plazo de un año anterior hubiera sido sancionado por dos faltas leves 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.

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 económica conforme con lo previsto en el artículo 8.4.

4º. Son **infracciones muy graves**:

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, superior al 50 por ciento de la que le correspondería.

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.

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 carácter previo su salida de España.

d) Actuar fraudulentamente con el fin de obtener prestaciones indebidas o superiores a las que correspondan o prolongar indebidamente su disfrute, mediante la aportación de datos o documentos falsos.

e) La comisión de una tercera infracción grave siempre que en un plazo de un año anterior hubiera sido sancionado por dos faltas graves del mismo tipo.

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.

g) 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 con lo previsto en el artículo 8.4 del Real Decreto-ley 20/2020.

2.2. Responsables de las infracciones

Serán responsables de las infracciones tipificadas en el artículo 34 del Real Decreto-ley 20/2020 los beneficiarios de la prestación, los miembros de la unidad de convivencia y aquellas personas que hubiesen cooperado en su comisión mediante una actuación activa u omisiva sin la cual la infracción no se hubiera cometido.

La concurrencia de varias personas responsables en la comisión de una infracción determinará que queden solidariamente obligadas frente a la administración al reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas.

3. Sanciones

3.1. Criterios de aplicación de las sanciones

Según el artículo 35 del Real Decreto-ley 20/2020, en redacción por el Real Decreto-ley 30/2020, las sanciones por las infracciones tipificadas antes pueden imponerse en los grados de mínimo, medio y máximo.

La imposición de sanciones tendrá en cuenta la graduación de estas, considerando, a tal fin, la culpabilidad, negligencia e intencionalidad de la persona infractora, así como la cuantía económica de la prestación económica indebidamente percibida.

3.2. Enumeración de las sanciones

1º. Las infracciones **leves** serán sancionadas con el apercibimiento de la persona infractora.

2º. Las infracciones **graves** se sancionarán con la pérdida de la prestación por un periodo de hasta tres meses.

Las infracciones graves se sancionarán 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.

3º. Las infracciones **muy graves** se sancionarán 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 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 apartado 4.c) del artículo 34 (el desplazamiento al extranjero, por tiempo superior a noventa días al año, sin haber comunicado ni justificado al INSS 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.

4º. Si dentro de las infracciones graves o muy graves, *concurriese alguna de las siguientes actuaciones* por parte de cualquier persona beneficiaria del ingreso mínimo vital:

a) El falseamiento en la declaración de ingresos o 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.

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, 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 en los términos de esta norma por un periodo de dos años.

5°. Cuando el sujeto infractor haya sido sancionado por infracción muy grave, en virtud de 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 en los términos de esta norma durante cinco años.

6°. Las sanciones a que se refiere este artículo se entienden sin perjuicio del reintegro de las cantidades indebidamente percibidas.

4. Procedimiento sancionador

A efectos de la competencia y el procedimiento para la imposición de las sanciones previstas en el Real Decreto-ley 20/2020 será de aplicación lo establecido 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.

En lo no previsto en el Real Decreto-ley 20/2020, será de aplicación lo dispuesto en el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.

VII. COOPERACIÓN ENTRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Examinaremos en este capítulo las siguientes cuestiones: cooperación administrativa en el ejercicio de las funciones de supervisión; cooperación para la inclusión social de las personas be-

neficiarias; mecanismos de colaboración con otras administraciones; composición y funciones de la Comisión de seguimiento del ingreso mínimo vital; composición y funciones del Consejo consultivo del ingreso mínimo vital.

1. Cooperación administrativa en el ejercicio de las funciones de supervisión

De acuerdo con el artículo 27 del Real Decreto-ley 20/2020, todas las administraciones públicas cooperarán en la ejecución de las funciones de supervisión necesarias para la garantía del ingreso mínimo vital de conformidad con lo previsto en el artículo 71 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

2. Cooperación para la inclusión social de las personas beneficiarias

Según así lo establece el artículo 28 del Real Decreto-ley 20/2020, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones *promoverá*, en el ámbito de sus competencias, estrategias de inclusión de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital mediante la cooperación y colaboración con los 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.

El diseño de estas estrategias se dirigirá a la remoción de los obstáculos sociales o laborales que dificultan el pleno ejercicio de derechos y socavan la cohesión social.

Los beneficiarios del ingreso mínimo vital serán objetivo prioritario y tenidos en cuenta en el diseño de los incentivos a la contratación que apruebe el Gobierno.

El resultado del ingreso mínimo vital y de las distintas estrategias y políticas de inclusión será *evaluado anualmente por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*, mediante la emisión de la correspondiente opinión, de acuerdo con la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

3. Mecanismos de colaboración con otras administraciones

Según el artículo 29 del Real Decreto-ley 20/2020, en su redacción original, con el fin de intensificar las relaciones de cooperación, mejorar la eficiencia de la gestión de la prestación no contributiva de ingreso mínimo vital, así como facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, mediante la asistencia recíproca y el intercambio de información, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones o, en su caso, la Administración de la Seguridad Social podrán celebrar, de acuerdo con el artículo 29 del Real Decreto-ley 20/2020, los oportunos convenios, o acuerdos, o cualquier otro instrumento de colaboración con otros órganos de la Administración General del Estado, de las administraciones de las comunidades autónomas y de las entidades locales.

Ahora bien, la disposición final quinta del Real Decreto-ley 35/2010, de 22 de diciembre, mantiene la redacción transcrita pero no como apartado único del artículo 29 sino como apartado 1, añadiendo un extenso apartado 2 que concreta con detalle *el mecanismo de colaboración con las Comunidades Autónomas*. Así dice:

2. Las comunidades autónomas podrán remitir al Instituto Nacional de la Seguridad Social y este podrá reconocer la prestación de ingreso mínimo vital a las personas interesadas que otorguen 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.

El mencionado certificado será acreditativo:

- de la constitución, en su caso, de una unidad de convivencia conforme establece el artículo 6;

- del cumplimiento de los requisitos a que se refieren los artículos 4 (requisitos para poder ser persona beneficiaria), 5 (requisitos para poder ser titular del ingreso mínimo vital) y el artículo 7 (requisitos de: residencia legal y efectiva en España con carácter general durante al menos el año inmediatamente anterior a la solicitud; vulnerabilidad económica; y haber solicitado las pensiones y prestaciones públicas vigentes, que se determinen reglamentariamente, a las que pudiera tener derecho) del Real Decreto-ley 20/2020;

- así como de que se encuentra 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 Real Decreto-ley 20/2020, que será analizada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Asimismo, el mencionado certificado será *suficiente* para que la entidad gestora considere cumplidos los requisitos indicados en los párrafos anteriores *en el momento que se certifique por la comunidad autónoma*, sin perjuicio de la obligación de las comunidades autónomas de remitir al referido Instituto 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 los diez días siguientes a la solicitud a tal efecto cuando sea necesaria para la resolución de cualquier reclamación.

El derecho a la prestación del ingreso mínimo vital *nacerá a partir del primer día del mes siguiente al de la fecha de presentación del certificado*.

Los expedientes resueltos por el Instituto Nacional de la Seguridad Social se comunicarán a las comunidades autónomas a través de los protocolos informáticos establecidos.

Si en virtud del certificado emitido por la correspondiente comunidad autónoma 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.

4. Comisión de seguimiento del ingreso mínimo vital

Para el seguimiento de la aplicación del contenido del Real Decreto-ley 20/2020, el artículo 30 de este real decreto-ley crea la Comisión de seguimiento del ingreso mínimo vital como órgano de cooperación administrativa para dicho seguimiento.

Debemos destacar los siguientes aspectos de esta Comisión:

1º. Composición de la Comisión:

La Comisión de seguimiento del ingreso mínimo vital estará presidida por el Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y estará integrada por el 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, así como otros representantes de la Administración General del Estado con relación al Ingreso Mínimo Vital que se establezcan reglamentariamente, además de los titulares de las consejerías de las comunidades autónomas competentes por razón de la materia y representantes de la administración local. (Redacción del apartado 2 del artículo 30 por el Real Decreto-ley 3/2021).

Cuando por razón de los asuntos a tratar no sea precisa la presencia de representantes de las comunidades autónomas o de la administración local, la Comisión podrá constituirse sin aquellos 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.

2º. Funciones de la Comisión:

La Comisión de seguimiento tiene 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 del Real Decreto-ley 20/2020.

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 la letra 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 del Real Decreto-ley 20/2020 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 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 del Real Decreto-ley 20/2020.

Hay que mencionar que la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 20/2020 establece que “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”.

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.

3º. Funcionamiento de la Comisión:

La Comisión de seguimiento puede crear *grupos de trabajo* para el ejercicio de sus funciones. En particular, se crearán un grupo de trabajo específico *para comunidades autónomas* y un grupo de trabajo *para entidades locales*, para abordar las cuestiones específicas que afectan a cada una de estas administraciones.

La Comisión de seguimiento contará con una Secretaría, que dependerá de la Subsecretaría de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. La Secre-

taría es el órgano técnico de asistencia, preparación y seguimiento continuo de la actividad de la Comisión de seguimiento y tendrá las siguientes funciones:

a) La convocatoria, preparación y redacción de las actas de las reuniones de la Comisión de seguimiento del ingreso mínimo vital, el seguimiento de los acuerdos que, en su caso, se adopten y la asistencia a sus miembros.

b) El seguimiento e informe de los actos y disposiciones de las comunidades autónomas en materia de inclusión.

c) La tramitación de los convenios de colaboración que se suscriban con otros órganos de la Administración General del Estado, las administraciones de las comunidades autónomas y las entidades locales.

d) La coordinación de los grupos de trabajo que, en su caso, se creen por la Comisión de seguimiento en aplicación de lo dispuesto en el apartado 4 de este artículo.

La Comisión de seguimiento se dotará de un reglamento interno donde se especificarán sus reglas de funcionamiento.

5. Consejo consultivo del ingreso mínimo vital

El artículo 31 del Real Decreto-ley 20/2020 crea el 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.

Debemos destacar los siguientes aspectos de este Consejo consultivo:

1º. Composición:

El Consejo consultivo del ingreso mínimo vital estará presidido por el Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y en él participarán: la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, un miembro con rango de director general que designe el Ministerio de Dere-

chos Sociales y Agenda 2030, la Directora del Instituto de las Mujeres, así como otros representantes de la Administración General del Estado con relación al Ingreso Mínimo Vital que se establezcan reglamentariamente, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, y las entidades del Tercer Sector de Acción Social con mayor cobertura en el territorio español. (Redacción del apartado 2 del artículo 31 por el Real Decreto-ley 3/2021).

2º. Funciones:

El Consejo consultivo tendrá las siguientes funciones:

a) Asesorar al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en la formulación de propuestas normativas y no normativas en relación con el ingreso mínimo vital y en materia de inclusión.

b) Asesorar a la Comisión de seguimiento del ingreso mínimo vital en el ejercicio de sus funciones.

c) Asesorar y cooperar con el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en el lanzamiento de campañas de comunicación relacionadas con el ingreso mínimo vital.

d) Asesorar y cooperar con el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en la implantación de estrategias de inclusión, 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 del Real Decreto-ley 20/2020.

e) Cualquier otra función que se le atribuya legal o reglamentariamente.

3º. Funcionamiento:

La participación y la asistencia a sus convocatorias no devengará retribución ni compensación económica alguna.

El Consejo consultivo se dotará de un regla-

mento interno donde se especificarán sus reglas de funcionamiento.

VIII. COLABORACIÓN DE LAS ENTIDADES DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL

La colaboración de las Entidades del Tercer Sector de Acción Social en la gestión de la prestación de Ingreso Mínimo Vital viene regulada, con un carácter transitorio de cinco años, en la disposición transitoria octava del Real Decreto-ley 20/2020 añadida por el Real Decreto-ley 3/2021.

Debemos resaltar los siguientes aspectos de dicha disposición transitoria.

1º. De forma excepcional, durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2020, las Entidades del Tercer Sector de Acción Social, debidamente inscritas en el registro que a tal efecto se crea, podrán emitir certificado para la acreditación de las circunstancias previstas en el artículo 19.9 y 10.

Los certificados expedidos por los mediadores sociales del ingreso mínimo vital deberán ser firmados por una o un trabajador social perteneciente a la entidad, debidamente colegiado. En dicho certificado se hará constar su número de colegiado.

Con carácter anual, los mediadores sociales del ingreso mínimo vital, comunicarán a la entidad gestora el mantenimiento o modificación de los informes previstos en los párrafos d) y e) del artículo 19.9, así como del informe de exclusión social establecido en el artículo 19.10. Esta falta de comunicación, en el plazo establecido, dará lugar a la suspensión del abono de la prestación.

La entidad gestora, en los términos previstos en el artículo 20.4 podrá comunicar a los mediadores sociales del ingreso mínimo vital, las resoluciones de las prestaciones del ingreso mínimo vital para la realización de aquellas actividades que ten-

gan encomendadas, en el marco de la colaboración y cooperación que en la gestión y control del ingreso mínimo vital corresponde al Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Las entidades del Tercer Sector de Acción Social, en el supuesto de personas empadronadas, al amparo de lo previsto en las correspondientes instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, en sus sedes o centros, están obligados a comunicar al Instituto Nacional de la Seguridad Social cualquier modificación que afecte a la gestión y control de la prestación, dentro del plazo de los treinta días siguientes a que se produzcan.

2º. Son mediadores sociales del ingreso mínimo vital las entidades del Tercer Sector de acción social, conforme a la definición prevista en el artículo 2 de la ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social, debidamente registradas en el Registro de Mediadores Sociales del Ingreso Mínimo Vital.

A tal fin, se crea el 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.

3º. Podrán inscribirse en el Registro de Mediadores Sociales del Ingreso Mínimo Vital todas las entidades del tercer sector de acción social que acrediten el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Estar legalmente constituida e inscrita en el registro correspondiente en función de su naturaleza jurídica, con una anterioridad de, al menos tres años, a la solicitud de inscripción en el registro de mediadores sociales del ingreso mínimo vital.

b) Carecer de fines de lucro, conforme a lo establecido en sus Estatutos.

c) Ser organizaciones de carácter estatal, conforme a lo establecido en sus Estatutos.

d) Tener fines institucionales adecuados para la realización de las actividades consideradas,

conforme a lo establecido en sus Estatutos.

e) Desarrollar actividades sociales de interés general, conforme a lo establecido en sus Estatutos.

f) Hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social.

g) No haber sido condenadas, tanto la propia entidad como cualquiera de sus representantes legales, mediante sentencia firme por delitos relacionados con el ejercicio de su actividad.

h) Disponer de la estructura, capacidad administrativa y técnica suficiente para garantizar el cumplimiento de sus fines. Este extremo se acreditará mediante certificado justificativo de la entidad solicitante.

i) Acreditar la disposición de puntos de atención directos a las personas en todas las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

j) Presentar las auditorías contables de los tres últimos ejercicios económicos de la entidad.

k) Acreditar experiencia de, al menos, tres años en el acompañamiento y asistencia a personas en riesgo de exclusión social. Este requisito se cumplimentará mediante la presentación de certificado acreditativo de la entidad solicitante.

l) No haber sido sancionada, en el plazo de tres años contado hasta la presentación de la solicitud de la inscripción, por cualquiera de las infracciones contempladas en el Real Decreto-ley 20/2020.

4º. La inscripción en el registro de mediadores sociales del ingreso mínimo vital se realizará por Resolución de la persona titular de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, previa solicitud de la entidad interesada.

5º. El régimen sancionador de los mediadores sociales del ingreso mínimo vital.

Sin perjuicio de lo establecido en el capítulo

VIII:

a) Son infracciones leves:

La ausencia de remisión de información requerida en el Real Decreto-ley 20/2020 en el plazo de quince días desde que existiera la obligación de su envío.

b) Son infracciones muy graves:

1.º El falseamiento de cualquiera de las condiciones o requisitos para la inscripción, por parte de la entidad correspondiente, en el registro de mediadores sociales del ingreso mínimo vital.

2.º El Incumplimiento, por parte de las entidades inscritas en el registro de mediadores sociales del ingreso mínimo vital, reiterado en tres ocasiones en el plazo de un año, de la obligación de remisión de información contemplada en el Real Decreto-ley 20/2020.

c) La infracción leve establecida en esta disposición será sancionada con el apercibimiento.

d) Las infracciones muy graves, establecidas en esta disposición, cometidas por una entidad inscrita en el registro de mediadores sociales del ingreso mínimo vital darán lugar a la baja de su inscripción en el registro, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiere lugar.

IX. INTEGRACIÓN DE LA ASIGNACIÓN FAMILIAR POR HIJO O MENOR A CARGO SIN DISCAPACIDAD O CON DISCAPACIDAD INFERIOR AL 33% EN LA PRESTACIÓN DE INGRESO MÍNIMO VITAL

Deberemos tener en cuenta en este capítulo: la modificación de los artículos 351, 352 y 353 de la Ley General de la Seguridad Social por la disposición final cuarta del Real Decreto-ley 20/2020 (los artículos 351 y 352.2 vueltos a modificar por el Real Decreto-ley 30/2020); la disposición transitoria séptima del Real Decreto-ley 20/2020, en redacción por el Real Decreto-ley 30/2020 ; y el artículo 16 del Real Decreto-ley 20/2020.

A. La nueva regulación de la asignación familiar en los reformados artículos 351, 352 y 353 de la LGSS *ha suprimido*, desde el 1 de junio de 2020, la asignación familiar por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33%.

B. De acuerdo con la disposición transitoria séptima del Real Decreto-ley 20/2020, lo anterior significa que *a partir de 1 de junio de 2020 no podrán presentarse nuevas solicitudes* para la asignación económica por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento del sistema de la Seguridad Social, que quedará *a extinguir*.

No obstante, deben efectuarse las siguientes *precisiones*:

Los beneficiarios de la prestación económica transitoria de ingreso mínimo vital que a 31 de diciembre de 2020 no cumplan los requisitos 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.

A 1 de junio de 2020, los beneficiarios de la asignación económica por cada hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento *continuarán percibiendo* dicha prestación hasta que deje de concurrir los requisitos y proceda su extinción.

Las solicitudes presentadas con anterioridad al 1 de junio de 2020 se registrarán por la norma vigente al tiempo de su presentación (norma de la LGSS en redacción anterior a la modificación por la disposición final cuarta del Real Decreto-ley 20/2020), *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.

Las solicitudes presentadas *dentro de los treinta días naturales siguientes*, en las que la persona solicitante alegue imposibilidad para su presentación, derivada de la suspensión de plazos administrativos establecida en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por

el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, se considerarán presentadas en la fecha que indique que quiso ejercer su derecho y se produjo dicha imposibilidad.

C. A todo lo anterior procede añadir que el artículo 16 del Real Decreto-ley 20/2020 determina que la percepción de la prestación del ingreso mínimo vital será *incompatible* 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. Dicho artículo, en redacción por el Real Decreto-ley 30/2020, efectúa las dos siguientes precisiones al respecto:

En el supuesto de que la cuantía de la prestación de ingreso mínimo vital sea *superior* a la de la asignación económica por hijo o menor a cargo, se reconocerá el derecho a la prestación de ingreso mínimo vital. Dicho reconocimiento extinguirá el derecho a la asignación por hijo o menor a cargo.

En el supuesto de que la cuantía de la prestación de ingreso mínimo vital sea *inferior* a la de la asignación económica por hijo o menor a cargo, y el interesado optara por la primera, su reconocimien-

**EL INGRESO MÍNIMO VITAL.
VISIÓN GENERAL DE LA
PRESTACIÓN UNIVERSAL
CONDICIONADA:
EXPECTATIVAS Y RETOS**

MARÍA FERNANDA TREJO CHACÓN.

TÉCNICO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

La prestación económica no contributiva del ingreso mínimo vital se incorpora a la acción protectora del sistema de la Seguridad Social, con el objetivo de garantizar la participación plena de todos los ciudadanos en la vida social y económica y como instrumento de lucha contra la pobreza. Se configura como el derecho subjetivo a una prestación de naturaleza económica que garantice un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica; si bien se trata de un derecho subjetivo “condicionado” y no de una renta universal no condicionada. Con esta prestación se da un paso más hacia “el ideal de cobertura” y cumplir el mandato establecido en el artículo 41 de la Constitución española, de mantener un sistema de Seguridad Social que proteja a los ciudadanos en situación de necesidad, y que se inició en los años noventa del pasado siglo, con la incorporación al sistema de Seguridad Social de las pensiones y prestaciones familiares, en la modalidad no contributiva.

Como parte de la acción protectora de la Seguridad Social, se fundamenta en los principios de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad establecidos en el artículo 2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, superando la situación de desigualdad territorial originada por la instauración de las rentas mínimas y salarios sociales que otorgan las Comunidades Autónomas y las Ciudades con Estatuto de Autonomía de Ceuta y Melilla. La universalidad de esta prestación está condicionada al cumplimiento de los requisitos establecidos para obtener y mantener sus beneficios.

El hecho de que la gestión de la prestación económica se haya encomendado al Instituto Nacional de la Seguridad Social como entidad gestora de la Seguridad Social, refuerza en mayor medida la garantía del acceso a la prestación en condiciones de igualdad y homogeneidad en todo el territorio nacional.

Con la prestación económica no se agota la finalidad de su acción protectora para los colectivos más vulnerables o con recursos insuficientes, ya que esta se completa con otras medidas de acompañamiento al importe económico, entre otros, la prestación farmacéutica gratuita, la inclusión en estrategias sociales o laborales o la consideración de sus beneficiarios como objetivo prioritario en los incentivos a la contratación.

Se incorpora de esta manera, al sistema de protección social como una herramienta para facilitar la transición de los individuos desde la exclusión social hacia su incorporación plena en la sociedad, con medidas de acompañamiento que faciliten el acceso al

ámbito laboral, educativo o social de los individuos.

El mantenimiento de los requisitos de acceso a la prestación y el seguimiento de las medidas de acompañamiento determinan la posibilidad de continuar su percepción. En este sentido, se establecen obligaciones para las personas beneficiarias así como las infracciones, sanciones y responsabilidades en las que pueden incurrir ante su incumplimiento, junto con la obligación de devolver las prestaciones indebidamente percibidas

Palabras clave: Seguridad Social, prestación social, red de protección social, Ingreso Mínimo Vital, umbral de pobreza, renta mínima de subsistencia.

ABSTRACT

The provision of the minimum vital income is incorporated into the protective action of the Social Security system, with the aim of guaranteeing the full participation of all citizens in social and economic life and as an instrument to fight poverty.

It is configured as the subjective right to a benefit of an economic nature that guarantees a minimum level of income to those who are in a situation of economic vulnerability; Although it is a “conditional” subjective right and not an unconditional universal income.

With this benefit, a further step is taken towards “the ideal of coverage” and to fulfill the constitutional mandate established in article 41, to maintain a social security system that protects citizens in need, which

began in the 1990s. of the past, with the incorporation into the Social Security system of pensions and family benefits, in the non-contributory modality.

As part of the protective action of Social Security, it is based on the principles of universality, unity, solidarity and equality established in article 2 of the revised text of the General Law of Social Security, overcoming the situation of territorial inequality caused by the establishment of minimum income and social wages granted by the Autonomous Communities and the Cities with the Statute of Autonomy of Ceuta and Melilla. The universality of this benefit is conditional on compliance with the requirements established to obtain and maintain its benefits.

On the other hand, the fact that the management of the financial benefit has been entrusted to the National Institute of Social Security, the Social Security Management Entity, further reinforces the guarantee of access to the benefit under conditions of equality and homogeneity in all the national territory.

The economic benefit does not exhaust the purpose of protecting the most vulnerable groups or those with insufficient resources, since this is completed with other accompanying measures to the economic amount, among others, the free pharmaceutical benefit, inclusion in social or labor strategies or as priority objectives in hiring incentives.

In this way, it is incorporated into the social protection system as a tool to facilitate the transition of individuals from social exclusion to their full incorporation into society, with accompanying measures that facilitate access in the labor, educational or social environment of individuals.

Maintaining the requirements for access to the benefit and monitoring the accompanying measures determine the possibility of continuing their perception. In this sense, obligations are established for the beneficiaries, as well as the infractions, sanctions and responsibilities that they may incur in the event of non-compliance, together with the return of the benefits unduly received.

Keywords : Social Security, social welfare benefit,

social safety net, minimum vital income, threshold of subsistence, margin of subsistence.

1. EL INGRESO MINIMO VITAL

Si ha habido una prestación recientemente incorporada a la acción protectora de la Seguridad Social, objeto de gran expectación por parte de toda la sociedad, esa ha sido la del ingreso mínimo vital (IMV). Desde el anuncio de su inminente aprobación, ha copado mayoritariamente noticias en la prensa escrita, en las redes sociales, televisión y ha sido objeto de múltiples debates en todos los ámbitos, especialmente agentes sociales y entidades del Tercer Sector de Acción Social.

Esta enorme difusión de la prestación responde a las expectativas creadas en los ciudadanos de poder obtener unos recursos mínimos, especialmente en un momento en el que se producía la mayor crisis sanitaria que ha vivido la sociedad en los últimos cien años, y porque esa crisis sanitaria ha provocado una crisis económica que ha superado las peores previsiones que podíamos imaginar, focalizada especialmente en los colectivos más vulnerables, precarizando aún más su situación.

1.1 Objeto, concepto y naturaleza

Según el artículo 1 “el objeto del Real Decreto-ley 20/2020” *es la creación y regulación del ingreso mínimo vital (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*”.

Paulatinamente y de manera cada vez más evidente, hemos asistido a nivel global, a la expansión de una crisis social que produce importantes fracturas en nuestra sociedad, con un incremento de las situaciones de desigualdad y desprotección, especialmente en los colectivos más vulnerables y en la infancia, y que ha aumentado el número de personas que se encuentran en riesgo de exclusión social o de pobreza, aunque vivan en países que podemos considerar

avanzados, como es el caso de España y otros países de nuestro entorno.

Esta crisis social tiene su origen en múltiples factores, entre otros los que guardan relación con la pérdida de empleos o la precarización de los existentes, algunos provocados por la incidencia de la denominada cuarta revolución industrial o era de la economía digital y sus efectos en la economía y el trabajo.

En España tiene especial incidencia la alta tasa de desempleo estructural, principalmente de los jóvenes y de las personas que han sido expulsadas del mercado de trabajo con mayor edad, sin alcanzar la edad de jubilación y que unido a la última crisis económica hace que nuestro país se encuentre entre los países de la Unión Europea con mayor desigualdad en la distribución de renta entre los hogares. Los más afectados por esta situación son los hogares en los que la formación y empleabilidad de sus miembros es menor y que en muchos casos, todos los miembros en edad laboral se encuentran desempleados.

La modalidad no contributiva de la acción protectora de la Seguridad Social, no contemplaba ninguna prestación que, de manera exclusiva, cubriera el riesgo de pobreza o la carencia de rentas suficientes. Hasta la aprobación del IMV, las prestaciones de la modalidad no contributiva solo era posible causarlas por personas que, si bien carecían de rentas suficientes, se encontraban además en alguna situación cuya contingencia asociada si estaba incluida en el sistema. Estas contingencias protegidas guardaban relación con la edad, en los casos de menores de 18 años o mayores de 65, o con la consideración de ser persona con una discapacidad, o ambas situaciones de manera conjunta. Es decir, se cubrían las necesidades de personas con recursos limitados, mediante pensiones no contributivas pero, dirigidas a personas con alguna discapacidad o que superaban la edad establecida con carácter general para la jubilación y que por tanto, tenían limitada o impedida su capacidad laboral o profesional. También se otorgaban prestaciones familiares que cubrían las necesidades de las familias con hijos o menores a cargo que carecían de rentas suficientes.

En general, la protección no contributiva contemplaba exclusivamente dos fases del ciclo de vida (infancia y vejez) a la que se unía la protección de personas con algún tipo de discapacidad importante (igual o mayor al 65%)

Por otra parte, el sistema también contemplaba la protección por carencia de rentas de aquellas personas que teniendo la condición de pensionistas en la modalidad contributiva, el importe de su pensión no alcanzaba los importes mínimos señalados con carácter anual en la LPGE, en función de su edad y situación familiar, y siempre que no superasen el límite de rentas establecido al efecto.

Estas medidas se han mostrado insuficientes para garantizar a los ciudadanos en situación de necesidad, unos ingresos que les permitieran desarrollarse adecuadamente y poder participar plenamente en la vida social y económica, así como *“romper el vínculo entre la ausencia estructural de recursos y la falta de oportunidades para acceder al ámbito educativo, social y laboral en igualdad de condiciones”*, o salir de las llamadas *“trampas de la pobreza”* que perpetúan la situación de desprotección de los colectivos más vulnerables.

Para paliar la falta de recursos mínimos de los ciudadanos, las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, establecieron diferentes modelos de rentas mínimas o básicas, que si bien han desempeñado un papel importante, se han mostrado insuficientes y en la práctica han puesto de manifiesto mayor desigualdad entre los ciudadanos de distinto ámbito territorial, debido a la diversidad de requisitos para su acceso y a las diferencias en el importe de las prestaciones.

Por todo ello, y siguiendo los informes y recomendaciones procedentes de algunas instituciones europeas, entre otras, la Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de España que afirma que *“el impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza está por debajo de la media europea y continúa bajando [...] disparidades en las condiciones de acceso y entre regiones en los programas de garantía de rentas [...] fragmentación de los programas destinados a dife-*

rentes grupos de individuos en búsqueda de empleo, gestionados por distintas administraciones”, o de la Recomendación de 2019, así como de múltiples estudios y análisis realizados a nivel estatal, en febrero de 2017 el Parlamento español toma en consideración una Iniciativa Legislativa Popular, a propuesta de los sindicatos UGT y CCOO, con el objetivo de establecer una prestación de ingresos mínimos.

El 22 de marzo de 2019 se aprobó por Acuerdo del Consejo de Ministros la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023 que, identifica entre los desafíos de las sociedades europeas y España en particular, la necesidad de reducir la desigualdad de rentas.

La crisis sanitaria provocada por el COVID-19 y la profunda crisis económica y social consecuencia del estado de alarma que se decretó en el país mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y las prórrogas del mismo, aceleraron la puesta en marcha del IMV, para intentar paliar la gran desprotección en la que se encontraban las personas más vulnerables, aquellas que no disponen de ingresos de manera estable o permanente, o bien las que obtenían sus rentas al margen de la economía regular.

Esta situación exigía una respuesta urgente mediante un mecanismo, de ámbito nacional, que garantizara ingresos mínimos a todos los ciudadanos en situación de vulnerabilidad y con independencia de su lugar de residencia. Ese objetivo se pretende cubrir con la consideración del IMV como un derecho subjetivo a una prestación económica de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva que, articulada a partir del artículo 41 de la Constitución española y que, asegurado mediante los principios, de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad¹, garantice un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica.

La gestión de la prestación económica por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social, como

¹ Principios establecidos en el artículo 2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (BOE del 31 de octubre) (LGSS)

Entidad Gestora de la Seguridad Social, refuerza en mayor medida la garantía del acceso a la prestación en condiciones de igualdad y la homogeneidad de su gestión en todo el territorio nacional.

La prestación económica se complementa con otros instrumentos entre los que se encuentran incentivos al empleo y a la inclusión social a través de diversas fórmulas de cooperación entre las administraciones públicas y que pretenden conformar una red de protección orientada a facilitar el tránsito de las personas beneficiarias, desde la situación de exclusión social en la que se encuentren hacia su participación en la sociedad.

La prestación no tiene una duración definida, sino que se mantendrá mientras persista la situación de necesidad, y siempre que se mantengan los requisitos necesarios para su percepción.

1.2 Características

Entre las características de la prestación se encuentra la de ser intransferible, en los mismos términos y con las mismas salvedades establecidas para el resto de prestaciones de Seguridad Social, es decir, en orden al cumplimiento de las obligaciones alimenticias a favor del cónyuge e hijos o cuando se trate de obligaciones contraídas por el beneficiario dentro de la Seguridad Social. En materia de embargo se estará a lo establecido en la Ley de Enjuiciamiento Civil².

El Real Decreto-ley 20/2020 modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobada por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (LGSS), para incorporar la prestación en el artículo 42 dentro de su acción protectora, y en el artículo 109 para incluirla dentro de las prestaciones no contributivas y su forma de financiación.

Incluye la prestación dentro del Registro de Prestaciones Sociales Públicas, en el artículo 72³ y en la

² Según lo previsto en el artículo 44 de la LGSS

³ El artículo 72 de la LGSS se encuentra derogado por la disposición derogatoria Una de la Ley 6/2018, de 3 de julio, No obstante se mantiene en vigor hasta la fecha en que se determine reglamentariamente en desarrollo de la disposición adicional 141, que regule la Tarjeta Social Digital.

letra y) del artículo 7 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) como renta exenta a efectos del citado impuesto.

En cuanto a su compatibilidad, declara la prestación de IMV incompatible exclusivamente con la asignación familiar por hijo o menor a cargo sin discapacidad o discapacidad inferior al 33%.

Debemos señalar que en el Real Decreto-ley 20/2020 se hacen múltiples remisiones al desarrollo reglamentario, por lo cual los requisitos, derechos u obligaciones a los que se hace referencia en este sentido, no pueden ser requeridos, otorgados o exigidos, en tanto no se lleve a cabo dicho desarrollo. En algunos supuestos se trata de colectivos a los que se podrá ampliar la protección, en otros el cumplimiento de obligaciones, o el otorgamiento de una mayor protección, o la compatibilidad entre la prestación y el ejercicio de una actividad laboral o profesional.

2. AMBITO DE APLICACIÓN SUBJETIVO

El Real Decreto-ley 20/2020 distingue entre personas titulares y beneficiarias de la prestación. Diferencia entre las que se encuentran dentro de una unidad de convivencia o no, y establece otros supuestos especiales para ser beneficiarios de la prestación.

Todas deben cumplir los requisitos y obligaciones establecidos en los artículos 7 y 33 conjuntamente.

2.1 Personas titulares

Se consideran personas titulares las personas con capacidad jurídica⁴ que la soliciten y la perciban, en nombre propio o en nombre de la unidad de con-

⁴La redacción original del artículo 5 indicaba que la persona titular debía tener “plena capacidad de obrar”, sin embargo la redacción actual modificada por el Real Decreto-ley 3/2021 solo hace mención a la “capacidad jurídica”, situación un tanto confusa si tenemos en cuenta que se trata de solicitar y percibir una prestación económica de la Seguridad Social y que adquirirá la representación de las personas que componen la unidad de convivencia

vivencia, y que asume la representación de la citada unidad.

Para poder ser titulares de la prestación (además de los requisitos del artículo 7) a las personas se les exige una edad mínima:

- edad mínima de 23 años cuando estén integrados o no en una unidad de convivencia.

- mayores de edad o menores emancipadas, en el caso de tener hijos o menores en régimen de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente, cuando se integren en una unidad de convivencia,

- mayores de edad cuando se trate de mujeres víctimas de violencia de género⁵, o personas víctimas de trata de seres humanos o de explotación sexual.

El Real Decreto-ley 3/2021 ha incorporado la posibilidad de ser titulares a aquellas personas que se encuentren en riesgo de exclusión, aunque sean convivientes con una unidad de convivencia, siempre que no guarden vínculo de parentesco con los miembros de la misma, y así se certifique por los servicios sociales competentes para acreditar el riesgo de exclusión social.

2.2 Personas beneficiarias

Las personas beneficiarias podrán estar integradas o no en una unidad de convivencia. Las personas no integradas en una unidad de convivencia, tendrán la consideración de titulares y beneficiarios de manera individual.

⁵En el Real Decreto-ley se incluyen varias referencias en relación a las víctimas de violencia de género, de trata de seres humanos o de explotación sexual, en la mayoría de los casos para flexibilizar los requisitos de titulares, beneficiarios o miembros de la unidad de convivencia que se encuentren en dicha situación.

La disposición final primera del Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, modifica la disposición adicional quinta de Ley de Enjuiciamiento Criminal, en relación a las comunicaciones que los Letrados de la Administración de Justicia deben remitir INSS o ISM, ampliando los efectos a los que deben realizarlas a los supuestos previstos en los artículos 4, 5, 6, 7 y 10 del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital

Si no se encuentran incluidos en una unidad de convivencia, como hemos señalado, deben tener al menos 23 años de edad⁶, no ser beneficiarios de una pensión de jubilación contributiva o no contributiva; ni incapacidad permanente contributiva, ni de invalidez no contributiva y además no estar unidos a otra persona por vínculo matrimonial ni como pareja de hecho, con las salvedades previstas para aquellos que hayan iniciado los trámites de separación o divorcio u otras circunstancias que se prevean reglamentariamente.

A las personas beneficiarias que tengan la consideración de víctimas de violencia de género, o de trata de seres humanos o de explotación sexual, no se les exigirá el requisito de edad, aunque sí que sean mayores de edad, ni el de haber iniciado los trámites de separación o divorcio en su caso, asimismo podrán ser usuarias de una prestación de servicios residencial con carácter permanente.

El Real Decreto-ley 3/2021 ha introducido la posibilidad de ser beneficiarias las personas que, temporalmente, sean usuarias de una prestación de servicios residencial, de carácter social, sanitario o socio-sanitario.

2.3 Unidad de convivencia

En cuanto a la definición de **unidad de convivencia**, se considera como tal la constituida por todas las personas que residan en un mismo domicilio y que estén unidas entre sí por vínculo matrimonial o, como pareja de hecho o, por vínculo por consanguinidad, afinidad, adopción, o con las que convivan en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento permanente. Una persona solo puede formar parte de una unidad de convivencia.

No rompe la convivencia las separaciones transitorias de sus miembros, cuando sea consecuencia de la realización de estudios, estar sometidos a tratamiento médico, rehabilitación o situaciones similares.

A efectos de la consideración de pareja de hecho se

⁶ Se ha excluido de la redacción en la última modificación llevada a cabo el requisito de ser menor de 65 años, que se incluía con anterioridad.

considera como tal, la constituida con análoga relación de afectividad a la conyugal con al menos dos años de antelación, por quienes, no hallándose impedidos para contraer matrimonio, no tengan vínculo matrimonial con otra persona y hayan convivido de forma estable y notoria con carácter inmediato a la solicitud de la prestación y con una duración ininterrumpida no inferior a cinco años⁷.

Debemos advertir que la mención hecha a “quienes no estén impedidos para contraer matrimonio” excluye de la consideración de parejas de hecho a las personas que estén separadas de hecho o de derecho, puesto que solo el divorcio extingue el matrimonio y por tanto permite contraer nuevas nupcias y por ello, aunque algunas leyes de las comunidades autónomas⁸ permitan la inscripción en sus registros de pareja de hecho a las personas separadas judicialmente, no cumplen el requisito necesario a efectos del IMV, en similitud con lo que ocurre en el caso de pensiones de viudedad.

2.4 Supuestos especiales de titulares y beneficiarios

En la última reforma llevada a cabo en relación a las consideración de unidades de convivencia, y de domicilio en supuestos especiales, se ha incluido a las personas que figuren empadronadas en establecimientos colectivos, o en un domicilio ficticio, por carecer de techo y residir habitualmente en un municipio, si bien se hace la excepción de que, en estos casos, los descendientes podrán ser hasta el segundo grado si no estuvieran empadronados con sus ascendientes de primer grado. También se puede considerar domicilio, a estos efectos, el uso individualizado de una habitación en un establecimiento hostelero o similar, o de una determinada zona del domicilio si es de uso exclusivo.

⁷La definición coincide plenamente con la del artículo 221.2 de la LGSS (referida a la consideración de pareja de hecho a efectos de poder ser beneficiario de la pensión de viudedad), que era la referencia que se incluía en la redacción original de este artículo.

⁸A modo de ejemplo la Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Parejas de Hecho de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE 8 abril)

Se contemplan, por otra parte, supuestos especiales de personas beneficiarias que no se integran en una unidad de convivencia, aunque mantengan los vínculos señalados para ser considerados como tal, cuando se trate de mujeres víctimas de violencia de género que hayan abandonado su domicilio habitual, así como en los supuestos de personas que hubieran iniciado los trámites de separación, nulidad, divorcio o instado la disolución de la pareja de hecho o, en el supuesto de parejas de hecho no formalizadas que hubieran cesado la convivencia, o de personas que hayan abandonado el hogar por desahucio o este se declare inhabitable por accidente u otra causa de fuerza mayor.

Como hemos señalado, la última reforma en relación a las unidades de convivencia incluyó a los convivientes en el mismo domicilio, sin vínculo de parentesco, siempre que se encuentren en riesgo de exclusión y así se certifique por los servicios sociales competentes.

2.5 Requisitos para el acceso y mantenimiento de la prestación

A las personas beneficiarias (sean titulares o no de la prestación) se les exige el cumplimiento de los requisitos siguientes:

- Residencia legal y efectiva en España⁹, en el momento de la solicitud y de forma continuada e ininterrumpida durante al menos el año inmediatamente anterior¹⁰

⁹La residencia en España legal se acredita con la autorización de residencia o la inscripción en registro central de extranjeros o la tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión, en función de si se aplica a los ciudadanos nacionales de terceros Estados (Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social); o a los ciudadanos a los que se aplica el régimen comunitario (Real Decreto 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 de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo). La residencia efectiva se acredita con el empadronamiento en un municipio (Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local), el empadronamiento en ningún caso acredita la residencia legal en España de los ciudadanos extranjeros.

¹⁰ Este requisito no se exige en los supuestos de menores incor-

- Encontrarse en situación de vulnerabilidad económica por carecer de rentas o ingresos suficientes.

- Haber solicitado las pensiones y prestaciones públicas vigentes a las que pudieran tener derecho¹¹, exceptuados los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social.

- Cuando formen parte de una unidad de convivencia, esta debe estar constituida durante al menos el año anterior a la solicitud de forma continuada¹².

Además de estos requisitos las personas no incluidas en una unidad de convivencia (por tanto coincidirán en la condición de beneficiarias titulares), se les exigirá en la fecha de la solicitud¹³:

a) Si son menores de 30 años haber vivido de forma independiente¹⁴ en España, durante al menos los tres años inmediatamente anteriores.

b) Si son mayores de 30 años, deben acreditar que, durante el año inmediatamente anterior su domicilio en España ha sido distinto al de sus progenitores, tutores o acogedores.

porados a la unidad de convivencia por nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente; a las personas víctimas de trata de seres humanos o explotación sexual y a las mujeres víctimas de violencia de género.

¹¹ En realidad este requisito actualmente no se puede exigir, ya que está pendiente de desarrollo reglamentario.

¹² Salvo en los supuestos de nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente, mujeres víctimas de violencia de género, personas víctimas de trata de seres humanos o explotación sexual y supuestos justificados que se determinen reglamentariamente.

¹³ Estos requisitos no se exigen a las mujeres víctimas de violencia de género, personas que hayan iniciado los trámites de separación o divorcio u otras circunstancias similares y hayan abandonado el domicilio.

¹⁴ Deben acreditar que su domicilio ha sido distinto durante los tres años anteriores y que han permanecido en situación de alta en cualquier régimen de la Seguridad Social, Clases Pasivas, o Mutualidad de previsión social alternativa al régimen de trabajadores por cuenta propia o agrarios, al menos doce meses, continuados o no dentro de los tres años anteriores.

La acreditación de los requisitos se llevará a cabo mediante la presentación de la documentación o la autorización para su acceso de forma telemática por la entidad gestora, en los términos establecidos en el artículo 19 del Real Decreto-ley 20/2020¹⁵. No obstante los requisitos de ingresos y patrimonio para el acceso y mantenimiento del derecho, se realizará por la entidad gestora conforme a la información que recabe por medios telemáticos de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) y en las Haciendas Tributarias Forales de Navarra y de los territorios históricos del País Vasco, tomando como referencia la información respecto del ejercicio anterior a aquel en que se lleve a cabo el reconocimiento del derecho o el control, o en su defecto, la información más actualizada que conste en dichas administraciones públicas.

El INSS comprobará el cumplimiento de los requisitos y obligaciones de las personas beneficiarias del IMV. Mediante controles periódicos realizará las comprobaciones necesarias para el mantenimiento del derecho o de su cuantía, llevando a cabo cuantas comprobaciones, inspecciones, revisiones y verificaciones que considere necesarias.

2.6 Situación de vulnerabilidad económica

Se considera que se produce la situación de vulnerabilidad económica cuando el promedio mensual del conjunto de ingresos y rentas anuales computables, de la persona individual o del conjunto de miembros de la unidad de convivencia, en su caso, correspondientes al ejercicio económico anterior, sea inferior al menos en 10 euros, a la cuantía mensual de renta

¹⁵ A efectos de que la transmisión de datos se lleve a cabo con mayor agilidad, seguridad y preferentemente por medios telemáticos, así como para garantizar la cooperación de todas las administraciones o sujetos privados que deban facilitar información, se modificó la redacción del artículo 71 de la LGSS, en relación a los datos que deben facilitarse a la administración de la Seguridad Social, sin necesidad de recabar la autorización de las personas cuyos datos se facilitan, esta modificación se llevó a cabo mediante el Real Decreto-ley 20/2020 y con posterioridad se ha vuelto a modificar mediante el Real Decreto-ley 2/2021. Asimismo se ha modificado la redacción del artículo 77 de la LGSS para garantizar los derechos en materia de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, establecidos en el Reglamento (UE) nº 679/2018 y la LO 3/2018

garantizada, en función de la modalidad y el número de miembros de la unidad de convivencia.

Para 2021 el importe de la renta garantizada para una persona que no está integrada en una unidad de convivencia es de 5.639,20 € anuales (importe anual de las pensiones no contributivas)¹⁶.

Para la determinación de la situación de vulnerabilidad económica se tomará en consideración la capacidad económica de las personas solicitantes individuales o de las integradas en una unidad de convivencia, computándose, en su conjunto, los ingresos de todos los miembros que la componen. A estos efectos no se computan como ingresos los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas, y otros ingresos y rentas previstas en el artículo 18 del Real Decreto-ley 20/2020.

Para determinar la situación de vulnerabilidad económica se tiene en cuenta el patrimonio valorado. En el Anexo II del Real Decreto-ley 20/2020 se incorpora una escala en función del número de miembros de la unidad de convivencia.

Exclusiones:

No se considera que una persona beneficiaria individual se encuentra en situación de vulnerabilidad económica, cuando el importe del patrimonio valorado sea igual o superior a tres veces la cuantía correspondiente de renta garantizada (en 2021 la cuantía es de 16.917,60 € anuales).

También se encuentran excluidos del acceso al ingreso mínimo vital, con independencia de la valoración de su patrimonio, las personas beneficiarias, individuales o integradas 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.

3. ACCIÓN PROTECTORA

La acción protectora del ingreso mínimo vital incluye:

¹⁶ Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2021.

Una prestación económica que se hace efectiva mensualmente.

La prestación farmacéutica gratuita para las personas titulares o beneficiarias del ingreso mínimo vital¹⁷.

La exención del pago de precios públicos por servicios académicos universitarios para los beneficiarios a los que se reconozca dicha situación entre los meses de junio y diciembre de 2020, en relación a los estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial durante el curso 2020-2021.

3.1 Prestación económica.

La prestación económica del IMV se fija y hace efectiva mensualmente, tomando como referencia el importe anual de las pensiones no contributivas (PNC)¹⁸

Su cuantía se determina por la diferencia entre la cuantía de la renta garantizada y el conjunto de todas las rentas e ingresos, computables a efecto del IMV, de la persona beneficiaria individual o de los miembros de la unidad de convivencia, siempre que la diferencia resultante sea igual a superior a 10 euros mensuales.

Para 2021¹⁹ el importe anual de las PNC es de 5.639,20 € que dividido por 12 son 469,93 €²⁰ mensuales. A esta cuantía habría que restarle, en su caso, las rentas e ingresos computables a efectos del IMV de que disponga la persona beneficiaria.

¹⁷ La disposición final tercera del Real Decreto-ley 20/2020 incorpora una letra f) al artículo 102.8 para incluir como personas exentas de aportación por la prestación farmacéutica a las personas beneficiarias del IMV

¹⁸ El importe de la PNC se fija anualmente en la LPGE.

¹⁹ El Real Decreto-ley fija la cuantía para el 2020, pero el importe de las PNC ha sido actualizada por la Ley 11/2020 de PGE para 2021

²⁰ Debemos tener en cuenta que dicha cuantía no corresponde a la cuantía mensual de las PNC, ya que las pensiones se abonan en 14 pagas, 12 mensualidades y dos pagas extraordinarias, y el IMV se abona en 12 pagas porque no se contemplan pagas extraordinarias. Sin embargo el importe anual a percibir por los beneficiarios es el mismo.

La renta mínima garantizada para una persona beneficiaria individual, oscilaría entre 469,93 y 10 € mensuales, dependiendo de las rentas e ingresos computables disponibles el año anterior.

En el caso de que se trate de unidades de convivencia, la cuantía mensual se incrementará en un 30 por ciento por cada miembro a partir del segundo hasta un máximo del 220 por ciento²¹.

En el supuesto de que se trate de una unidad de convivencia monoparental, se incrementará con un 22 por ciento de la cuantía, como “complemento de monoparentalidad”²².

La norma deja a desarrollo reglamentario la posibilidad de que se establezca un incremento en el caso de que se acrediten gastos de alquiler de la vivienda habitual superiores al 10 por ciento de la renta garantizada, en su cuantía anual, en función del tamaño y configuración de la unidad de convivencia.

Con la finalidad de que la prestación mantenga 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 las necesidades básicas, los porcentajes a efectos de determinar la cuantía de la prestación, la escala de incremento para el cálculo de la renta garantizada según el

²¹ En el Anexo I del Real Decreto-ley 20/2020, se incluye la escala de incrementos para el cálculo de la renta garantizada según el tipo de unidad de convivencia

²² Se considera unidad de convivencia monoparental la constituida por un solo adulto, que conviva con uno más descendientes hasta el segundo grado, menores de edad, sobre los que tenga la guarda y custodia exclusiva. La misma condición se otorga cuando se trata de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción, o cuando el otro progenitor esté en prisión o en un centro hospitalario por un período ininterrumpido igual o superior a un año. También se podrá abonar en supuestos de convivencia de los descendientes o menores con sus abuelos o guardadores o acogedores cuando uno de ellos tenga reconocido un grado 3 de dependencia, una incapacidad permanente absoluta o una gran invalidez, o en los supuestos de una mujer víctima de violencia de género y uno o más menores de edad sobre los que tenga la guarda y custodia si se trata de descendientes hasta el segundo grado, o bien menores en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción.

tipo de unidad de convivencia y los valores e incrementos para el cálculo del límite de patrimonio aplicable²³, se podrán modificar por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones²⁴, y previa consulta de la Comisión de seguimiento²⁵ y Consejo consultivo del IMV²⁶.

Esta modificación se podrá llevar a efecto, atendiendo a la evolución de las circunstancias sociales y económicas y de las situaciones de vulnerabilidad, así como de las evaluaciones periódicas anuales que debe realizar la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF)²⁷

3.1.1 Modificación y actualización de la cuantía

Como hemos señalado, la cuantía de la prestación se fija mensualmente, tomando como referencia la renta mínima garantizada y ésta se fija anualmente según el importe de las PNC. El artículo 62 de la LGSS establece que *“las pensiones no contributivas de la Seguridad Social serán actualizadas en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, al menos, en el mismo porcentaje que dicha ley establezca como incremento general de las pensiones contributivas de la Seguridad Social”*, por lo tanto, la cuantía del IMV se actualizará anualmente con dicho importe.

²³ Los porcentajes se establecen en el artículo 10.2 y las escalas en función de la unidad de convivencia y valores y límites de patrimonio, en los Anexos I y II, del Real Decreto-ley 20/2020.

²⁴ Disposición final séptima Real Decreto-ley 20/2020.

²⁵ La Comisión de seguimiento del IMV, se crea como órgano de cooperación administrativa para el seguimiento de la aplicación del Real Decreto-ley 20/2020. Su composición, funcionamiento y funciones se regulan en el artículo 30 de la citada norma, si bien en algunos aspectos se remite al desarrollo reglamentario.

²⁶ El Consejo Consultivo del IMV, se crea como órgano de consulta y participación de las entidades del Tercero Sector de Acción Social, y las organizaciones sindicales y empresariales, en el artículo 31 del Real Decreto-ley 20/2020 se establece su composición y funciones.

²⁷ El artículo 28.3 del Real Decreto-ley 20/2020, establece que el resultado del IMV y de las distintas estrategias y políticas de inclusión será evaluado anualmente por la AIREF, mediante la emisión de la correspondiente opinión, de acuerdo con la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre.

En 2021 la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de PGE para 2021 y el Real Decreto 46/2021, de 26 de enero, sobre revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, de las pensiones de Clases Pasivas y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2021, establece que la cuantía de las pensiones de invalidez y jubilación de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva se incrementará en el 1,8 por ciento respecto de la cuantía establecida para 2020, porcentaje en el que se ha incrementado también la cuantía del IMV

Asimismo, 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.

Es decir, una vez calculado el importe de la prestación, se mantiene hasta el primer día del ejercicio económico siguiente, incluso cuando la variación de los ingresos anuales computables del ejercicio anterior motivara la extinción de la prestación. No hace ninguna referencia el Real Decreto-ley sobre la extinción de la prestación en los supuestos de que el cambio en los ingresos se produzca en el año en que se está percibiendo y esta cuantía supere el importe de la renta mínima garantizada, como en el caso de que la persona inicie una actividad laboral o profesional, cause una pensión contributiva u obtenga los ingresos por otras circunstancias.

El Real Decreto-ley 20/2020 también prevé que el importe pueda sufrir un aumento o disminución, mediante su revisión por la entidad gestora, cuando se produzcan cambios en las circunstancias personales de la persona o de los miembros de la unidad de convivencia. En estos supuestos los efectos de la modificación se fijarán a partir del día primero del mes siguiente al de la fecha en que se hubiera producido el hecho causante que provoca la modificación.

Queda por determinar que se incluye en el término “los cambios personales” y si estos excluyen, como parece indicar la redacción, los cambios de las rentas disponibles. Es difícilmente asumible que una vez desaparezca la situación de carencia de rentas se continuara en la percepción de la prestación, salvo

que se trate de rentas que presumiblemente sean de carácter temporal.

3.1.2 Suspensión y extinción del derecho

La suspensión del derecho a la prestación está prevista para los supuestos de pérdida temporal de los requisitos exigidos, de incumplimiento de las obligaciones asumidas al acceder a la prestación o de las condiciones asociadas a la compatibilidad de la prestación con las rentas de trabajo o de la actividad económica. La entidad gestora también puede suspender cautelarmente su abono en los supuestos de indicios de incumplimiento de los requisitos, o en el caso de traslado al extranjero, por un período continuado o no, superior a noventa días naturales al año, sin haberlo comunicado ni justificado, con anterioridad, a la entidad gestora, o bien cuando no se comuniquen, por parte de los servicios sociales, los informes²⁸ que, con carácter anual, deben emitir.

El fallecimiento de la persona titular implica la extinción de la prestación, sin perjuicio de que, cuando se trate de una unidad de convivencia, otro miembro de la misma, pueda presentar una nueva solicitud y de que, cuando se presente en los tres meses siguientes al fallecimiento, no se pierdan efectos económicos. Otras causas de extinción pueden ser la pérdida definitiva de los requisitos, sanción, renuncia, suspensión del derecho durante un año, incumplimiento de las condiciones asociadas a la compatibilidad entre la prestación con rentas de trabajo o de la realización de una actividad económica, o salida del territorio nacional sin comunicación ni justificación, por un período, continuado o no, superior a noventa días naturales al año.

En ambos casos, tanto para la suspensión como para la extinción del derecho, se deja abierta la posibilidad de que, en el desarrollo reglamentario, se establezcan otras causas.

3.2 Medidas de inclusión e incentivos al empleo

²⁸El artículo 19.bis establece que los servicios sociales comunicarán a la entidad gestora, con carácter anual, el mantenimiento o modificación de los informes emitidos para su acceso, y el informe de exclusión social, en determinados supuestos.

El Real Decreto-ley incluye distintas medidas de acompañamiento a la prestación económica

Las personas beneficiarias del IMV serán objetivo prioritario y se tendrán en cuenta en el diseño de los incentivos a la contratación.

Además, incorpora la posibilidad de compatibilizar la percepción del IMV con rentas de trabajo o la realización de una actividad económica por cuenta propia, con la finalidad de que su percepción no desincentive la participación en mercado laboral o actividad profesional. Debemos señalar que esta posibilidad se remite al desarrollo reglamentario en el que se fijarán los límites para dicha compatibilidad, por lo que en la actualidad no se puede aplicar.

Se prevé la regulación de un “Sello de Inclusión Social” que distinguirá a las empresas y entidades que contribuyan al trámite de las personas beneficiarias del IMV desde una situación de riesgo de pobreza y exclusión a la participación activa en la sociedad.

GESTIÓN DEL IMV

4.1 Competencia

La competencia para el reconocimiento y control de la prestación corresponde al INSS, según lo establecido en el artículo 22 del Real Decreto-ley 20/2020.

Previamente el Real Decreto 496/2020, de 28 de abril, había modificado la redacción de la letra b) del artículo 1.1 del Real Decreto 2583/1996, de 13 de diciembre²⁹, para adaptar su contenido y permitir la asunción de la gestión del IMV así como de cualquier otra prestación no contributiva que con posterioridad se pudiera encomendar al INSS.

La redacción anterior otorgaba la competencia al INSS para “*el reconocimiento y control del derecho a la asignación económica por hijo a cargo, en su modalidad no contributiva*”. La nueva redacción deja abierta la posibilidad de gestionar cualquier presta-

²⁹Real Decreto 2583/1996, de 13 de diciembre, de estructura orgánica y funciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social y de modificación parcial de la Tesorería General de la Seguridad Social.

ción económica no contributiva, con las salvedades previstas en el texto “*el reconocimiento y control del derecho a las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva, con excepción de aquellas cuya gestión esté atribuida al Instituto de Mayores y Servicios Sociales o servicios competentes de las comunidades autónomas*”

En cuanto a la gestión del IMV, se incluye la posibilidad de que el INSS y las comunidades autónomas o entidades locales, podrán suscribir convenios³⁰ que les habiliten para iniciar el expediente administrativo, o la realización de gestiones previas a la resolución del expediente.

Las disposiciones adicionales cuarta y quinta, hacen mención expresa a otras fórmulas de gestión o especificidades por la existencia de haciendas forales.

En la primera de ellas se indica que el Gobierno estudiará a partir del 2021 la celebración de convenios con comunidades autónomas que contemplen fórmulas de gestión de la prestación.

En la disposición adicional quinta se establece que, en los términos que se acuerde antes del 31 de octubre de 2020, las comunidades autónomas de régimen foral asumirán con referencia a su ámbito territorial, las funciones y servicios correspondientes que el Real Decreto-ley 20/2020 atribuye al INSS, en relación al IMV. En tanto no se produzca esta asunción, mediante convenio suscrito entre el Estado y la comunidad autónoma interesada, se acordará una encomienda de gestión para realizar las actuaciones que se prevean en el mismo y que permitan la atención integral de sus beneficiarios en el País Vasco y Navarra.

En relación al País Vasco, con fecha 17 de septiembre de 2020 se publicó en el BOE la Resolución de 8 de septiembre de 2020, de la Secretaría General Técnica, del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en la que se publica el Convenio, suscrito el 1 de septiembre de 2020, entre el INSS y Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, para la gestión administrativa de la prestación de ingreso mínimo vital en el País Vasco.

³⁰Al amparo de lo previsto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

El Convenio tiene por objeto la encomienda de gestión por la que el Instituto Nacional de la Seguridad Social encomienda a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo la realización de actividades de información, iniciación y tramitación de los procedimientos administrativos para el reconocimiento y mantenimiento de la prestación del IMV, de las personas con residencia en el País Vasco.

El plazo de vigencia del Convenio se extiende hasta el 31 de octubre de 2020 pudiendo ser prorrogado, en su caso, hasta que se apruebe la transferencia de funciones y servicios correspondientes que se atribuyen al INSS en relación con el IMV.

Con fecha 12 de noviembre de 2020, el BOE publicó la Resolución de 4 de noviembre de 2020, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica la Adenda de prórroga del Convenio entre el INSS y Lanbide-Servicio Vasco de Empleo para la gestión administrativa de la prestación de IMV, suscrita el 29 de octubre de 2020. El plazo de vigencia de esta adenda se extiende hasta que la Comunidad Foral asuma las funciones y servicios correspondientes que se atribuyen al INSS en relación con la prestación económica no contributiva de la Seguridad Social del IMV, con el límite de cuatro años.

Respecto a la Comunidad Autónoma de Navarra, aún no se ha firmado ningún convenio al respecto.

4.2 Procedimiento

El procedimiento se incluye en el Capítulo IV del Real Decreto-ley 20/2020, en el que se incluyen las fases de iniciación, tramitación y resolución, así como las peculiaridades en cuanto a las solicitudes presentadas, plazos y efectos económicos y la supervisión del cumplimiento de los requisitos, que son, en general, los establecidos para el resto de prestaciones de la Seguridad Social. Las particularidades más importantes se presentan en cuanto a la presentación de solicitudes y los efectos económicos retroactivos a la fecha de 1 de junio de 2020, sin perjuicio de que las solicitudes se pudieran presentar a partir del día 15 de junio.

Las sucesivas modificaciones de la redacción de la norma que regula la prestación, así como los cam-

bios en los modelos de solicitud o en los criterios para la acreditación de los requisitos, ha supuesto una enorme inseguridad tanto para los ciudadanos que solicitan la prestación como para los encargados de su gestión.

4.3 Impugnación de los actos y resoluciones administrativas

El plazo para resolver y notificar las resoluciones de la prestación económica de IMV es de seis meses³¹ desde la fecha de entrada en su registro de la solicitud. En el supuesto de que no se hubiera notificado la resolución expresa en el plazo de seis meses, se entenderá que la solicitud se encuentra desestimada, todo ello, sin perjuicio de la obligación de resolver por parte del INSS.

Nada indica el Real Decreto-ley 20/2020 sobre la impugnación de los actos o resoluciones administrativas en relación a la prestación, excepto la referencia a la posibilidad de presentar reclamación administrativa previa en materia de prestaciones de Seguridad Social, en los supuestos de inadmisión de la solicitud cuando, con carácter previo a la admisión de la misma, se compruebe que los beneficiarios no cumplen el requisitos de vulnerabilidad económica. El objeto de la reclamación previa se limitará a conocer sobre la causa de inadmisión.

Esta posibilidad incorporada a la redacción del ar-

³¹La redacción inicial del Real Decreto-ley 20/2020 preveía un plazo de tres meses. La modificación se llevó a cabo mediante Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, con la finalidad de corregir las disfuncionalidades detectadas en los meses de su vigencia. Uno de los mayores problemas era la imposibilidad de poder resolver, con los recursos humanos disponibles por parte del INSS, las solicitudes de los ciudadanos en el plazo establecido de tres meses. Con el objetivo de agilizar la gestión de todas las solicitudes que se esperaban, la administración antes de su entrada en vigor, decidió externalizar la gestión y encargó la gestión electrónica de las prestaciones al grupo empresarial público TRAGSA. Sin embargo, a mediados de diciembre, seis meses después de su entrada en vigor, la prestación no había llegado más que a 160.000 hogares (460.000 beneficiarios). A mediados de diciembre el número de solicitudes presentadas superaba el millón doscientas mil. Posteriormente se recurrió a la contratación de mil cincuenta funcionarios interinos.

título 25 por la disposición final 11.3 del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, contempla una fase previa de admisión vinculada exclusivamente a la situación de vulnerabilidad económica, pretende agilizar la gestión con la finalidad de dar cobertura al mayor número de personas en el menor tiempo posible, ante la multitud de solicitudes presentadas en las que se había comprobado que no cumplían el requisito de vulnerabilidad económica.

En cuanto a los restantes supuestos de impugnación, el artículo 21 señala que, sin perjuicio de las particularidades previstas en la propia norma, es de aplicación el artículo 129 de la LGSS³².

En general, como en el resto de prestaciones de la Seguridad Social, frente a los actos de trámite cualificados y las resoluciones del INSS, bien de manera expresa o presunta por silencio administrativo, cabe interponer reclamación administrativa previa, en los términos y con los plazos establecidos en el artículo 71 de la LJS, así como la revisión de oficio o a instancia de parte, en los supuestos contemplados en la LPAC y con los efectos señalador en el artículo 53 de la LGSS.

4.4 Revisión de oficio de los actos declarativos de derecho

La posibilidad de revisar de oficio los actos declarativos de derecho en perjuicio de los beneficiarios, por parte de las entidades gestoras de la Seguridad Social,

³² Debemos indicar que esta remisión al artículo 129 LGSS se realizó con anterior a la modificación que se ha llevado a cabo en el artículo 129 LGSS por el Real Decreto-ley 3/2021, que ha cambiado su denominación, así como su contenido. Se ha adecuado su redacción a la actual Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, ya que hasta el 3 de febrero de 2021, las referencias que aparecían en dicho artículo se referían a la derogada Ley 30/1992. Asimismo ha incorporado los apartados 4, 5 y 6 para incluir referencias a la utilización de procedimientos y medios electrónicos, así como la autenticación y firma electrónica de los ciudadanos y sus representantes. Por tanto, todas las modificaciones introducidas en el artículo 129 LGSS, en relación a la utilización de las normas de procedimiento, autenticación y firma, referidos a los procedimientos de la Seguridad Social, se aplican a la gestión de la prestación de IMV.

se regula en el artículo 146 de la Ley 36/2011 (LJS)³³ y que veta la posibilidad hacerlo de oficio por la entidad gestora, debiendo recurrir ante el Juzgado de lo Social, presentando la oportuna demanda. Todo ello sin perjuicio de los supuestos exceptuados en los casos de rectificación de errores materiales o de hecho y los aritméticos, las revisiones motivadas por la constatación de omisiones o inexactitudes en las declaraciones del beneficiario, así como la reclamación de las cantidades que, en su caso, se hubieran percibido indebidamente por tal motivo. En estos casos la acción de revisión prescribe a los cuatro años.

En el supuesto de prestaciones de IMV el artículo 17.1 del Real Decreto-ley 20/2020 relativo al reintegro de prestaciones indebidamente percibidas, se establece que el INSS podrá revisar de oficio, en perjuicio de los beneficiarios, los actos relativos a la prestación de IMV, siempre que la misma se efectúe dentro del plazo máximo de cuatro años desde que se dictó la resolución administrativa que no hubiera sido impugnada, en cuyo caso podrá declarar y exi-

³³Las Entidades, órganos u Organismos gestores, o el Fondo de Garantía Salarial no podrán revisar por sí mismos sus actos declarativos de derechos en perjuicio de sus beneficiarios, debiendo, en su caso, solicitar la revisión ante el Juzgado de lo Social competente, mediante la oportuna demanda que se dirigirá contra el beneficiario del derecho reconocido.

2. Se exceptúan de lo dispuesto en el apartado anterior:

a) La rectificación de errores materiales o de hecho y los aritméticos, así como las revisiones motivadas por la constatación de omisiones o inexactitudes en las declaraciones del beneficiario, así como la reclamación de las cantidades que, en su caso, se hubieran percibido indebidamente por tal motivo.

b) Las revisiones de los actos en materia de protección por desempleo, y por cese de actividad de los trabajadores autónomos, siempre que se efectúen dentro del plazo máximo de un año desde la resolución administrativa o del órgano gestor que no hubiera sido impugnada, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 147.

c) La revisión de los actos de reconocimiento del derecho a una prestación de muerte y supervivencia, motivada por la condena al beneficiario, mediante sentencia firme, por la comisión de un delito doloso de homicidio en cualquiera de sus formas, cuando la víctima fuera el sujeto causante de la prestación, que podrá efectuarse en cualquier momento, así como la reclamación de las cantidades que, en su caso, hubiera percibido por tal concepto.

3. La acción de revisión a la que se refiere el apartado uno prescribirá a los cuatro años.

4. La sentencia que declare la revisión del acto impugnado será inmediatamente ejecutiva.

gir la devolución de las prestaciones indebidas.

Señala que la entidad gestora, podrá proceder en cualquier momento a la rectificación de errores materiales o de hecho y los aritméticos, así como las revisiones motivadas por la constatación de omisiones o inexactitudes en las declaraciones de los beneficiarios, así como a la reclamación de cantidades, que, en su caso se hubieran percibido indebidamente por tal motivo. En este caso, en nada se separa del contenido del artículo 146.2.a) de la LJS.

Indica en el tercer párrafo que en los supuestos distintos a los indicados en los párrafos anteriores, la revisión en perjuicio de los beneficiarios se efectuará de conformidad con el artículo 146 de la LJS.

Analizada la redacción del artículo 17 del Real Decreto-ley 20/2020 y el artículo 146 de la LJS, la duda se suscita en relación en “que otros supuestos distintos” el INSS podrá revisar de oficio sin necesidad de recurrir a la jurisdicción social sus actos declarativos de derecho.

En el primer párrafo se refiere a los actos relativos a la prestación de IMV, en el supuesto de que la resolución administrativa no hubiera sido impugnada.

En el segundo párrafo coincide plenamente con las excepciones previstas en la LJS.

Por tanto, debemos entender que los actos en los que es necesario instar, por parte de la gestora, su revisión ante el Juzgado de lo Social competente, serán todos aquellos relativos al IMV, que no estén incluidos en la excepción del segundo apartado y cuya resolución administrativa si hubiera sido impugnada por los beneficiarios, mediante la presentación de la oportuna reclamación previa o revisión.

4.5 Reintegro de prestaciones indebidas

En los supuestos en que, como consecuencia de las revisiones realizadas por la entidad gestora, se acuerde la extinción del derecho o la modificación de la cuantía de la prestación, y existan cantidades indebidamente percibidas, procederá el reintegro de las mismas.

Si la modificación o extinción del derecho se produce como consecuencia de cambios en las circunstancias que determinaron su cálculo, y el importe de la prestación deviene en menor cuantía o se determina que no deberían haber originado el derecho, los beneficiarios están obligados a reintegrar su importe.

El procedimiento de reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas coincide con el establecido en el artículo 55 para el resto de prestaciones de la Seguridad Social, en función de si el beneficiario es asimismo acreedor de importes por prestaciones de la Seguridad Social, en cuyo caso se utiliza el procedimiento especial del Real Decreto 148/1996 de 5 de febrero; o de no serlo se utilizará el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, siendo exigibles, en su caso, los correspondientes recargos e intereses en el caso de que la deuda no se abone en período voluntario.

La norma deja al desarrollo reglamentario la posibilidad de que la entidad gestora, en los supuestos que se estimen, pueda compensar las deudas, hasta un porcentaje máximo, con las mensualidades que tuviera que abonar como prestación de IMV.

El cuanto a la responsabilidad del reintegro de prestaciones indebidamente percibidas, se declaran responsables solidarios a los beneficiarios de la prestación y a todas aquellas personas que en virtud de hechos, omisiones, negocios o actos jurídicos participen en la obtención fraudulenta de la prestación, a los que serán exigibles el principal, los recargos e intereses y las costas que puedan generarse para el cobro.

5. OBLIGACIONES, INFRACCIONES Y SANCIONES

5.1 Obligaciones

Los titulares y beneficiarios, así como otros sujetos en relación con el IMV tienen que cumplir determinadas obligaciones que se relacionan en el Capítulo VII del Real Decreto-ley 20/2020.

Se enumeran las obligaciones para las personas titulares o integrantes de una unidad de convivencia, que

sean perceptores del IMV, durante el tiempo de percepción de la prestación. Prácticamente todas ellas son de carácter informativo o documental. Sin embargo, debemos detenernos en algunas obligaciones que guardan relación con las medidas de acompañamiento previstas junto con la prestación económica o la comprobación del requisito de vulnerabilidad económica.

La primera de ellas, es la obligación de las personas titulares o integradas en una unidad de convivencia, de presentar anualmente la declaración correspondiente al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), en todo caso, aunque por sus ingresos no tuvieran la obligación de presentarla.

La segunda es la obligación, tanto de titulares como de integrantes de la unidad de convivencia, que sean personas mayores de edad o menores emancipados, de inscribirse como demandantes de empleo, dentro de los seis meses siguientes a la concesión de la prestación. Quedan excluidos de esta obligación las personas que cursen estudios reglados menores de 28 años, las que tengan suscrito un convenio especial por ser cuidador de una persona dependiente, las perceptoras de pensión contributiva de incapacidad permanente, gran invalidez o jubilación, o pensión no contributiva de invalidez, así como las mayores de 65 años o bien las que estén afectadas por una discapacidad en un grado igual o superior al 65 por ciento o tener reconocida la situación de dependencia.

La obligación de estar inscritos como demandante de empleo, se encontraba entre los requisitos para poder percibir la prestación en el artículo 7 del Real Decreto-ley 20/2020 y que, posteriormente, fue modificado por la disposición final 11.1 del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, que lo incorpora como una obligación en los supuestos que se han señalado.

Relacionada con la obligación de estar inscrito como demandantes de empleo, existe también la obligación de participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Por último haremos mención a la obligación incorporada al texto en el artículo 33 bis, del

Ayuntamiento de comunicar los cambios en el Padrón, en el supuesto de personas sin domicilio empadronadas al amparo de lo previsto en las instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón Municipal³⁴; y a la obligación, con carácter anual, de comunicar a la entidad gestora, por parte de los servicios sociales, de los informes en relación a la inexistencia de vínculos familiares o de parentesco, cuando en un mismo domicilio existan varias personas solicitantes del IMV, así como del informe de exclusión social.

5.2 Procedimiento sancionador

El Real Decreto-ley 20/2020 prevé que a efectos de la competencia y el procedimiento para la imposición de sanciones será de aplicación lo establecido en el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo³⁵, para la imposición de sanciones a los solicitantes o beneficiarios de prestaciones del sistema de la Seguridad Social y en lo no previsto en el Real Decreto-ley será de aplicación lo dispuesto en 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 (LISOS).

El objeto del Real Decreto 928/1998 son los procedimientos administrativos, comunes a las Administraciones públicas, para la imposición de sanciones por incumplimiento de normas del orden social. Esta norma prevé que las infracciones por faltas leves y graves

³⁴ Resolución de 29 de abril de 2020, de la Subsecretaría, por la que se publica 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 (BOE 2 de mayo). Esta Resolución ha sido modificada Resolución de 15 de diciembre de 2020, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 2 de diciembre de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local (BOE de 26 de diciembre), en relación al empadronamiento de las víctimas de violencia de género o al empadronamiento en infraviviendas y de personas sin domicilio.

³⁵ 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 de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social.

se inicien por la entidad gestora, siendo la misma competente para resolver. Sin embargo, en el supuesto de infracciones por faltas muy graves es preceptivo la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

La LISOS señala que son infracciones administrativas en el orden social, las acciones y omisiones de los distintos sujetos responsables, tipificadas y sancionadas como tales en dicha norma y las leyes del orden social. Se incluyen entre los responsables los trabajadores o asimilados, beneficiarios y solicitantes de prestaciones de la Seguridad Social. Las infracciones previstas para estos responsables se encuentran enumeradas en los artículos 22 a 24 de la LISOS.

Sin embargo, las infracciones por las que pueden ser sancionados los solicitantes y perceptores de la prestación económica no contributiva de IMV, no se enumeran en la LISOS, sino que están relacionadas en el propio Real Decreto-ley 20/2020.

Las infracciones previstas se consideran, según su naturaleza, leves, graves y muy graves. Las sanciones podrán imponerse en sus grados mínimos, medio y máximo. Además incluye la obligación de que, en su caso, proceda la devolución de las prestaciones indebidamente percibidas, o la posibilidad de no poder solicitar una nueva prestación durante seis meses, a contar desde la fecha de la resolución por la se imponga la sanción, o cuando se haya actuado con falseamiento de documentación o mediante actuaciones fraudulentas, durante dos años o incluso cinco, cuando exista reincidencia por faltas graves dentro de los cinco años anteriores. Todo ello, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiere lugar.

Por último, en la disposición transitoria cuarta, se establece el régimen sancionador de los mediadores sociales del ingreso mínimo vital, así como las sanciones previstas, en su caso.

6. RÉGIMEN DE FINANCIACIÓN Y CONTROL FINANCIERO

6.1 Régimen de financiación

En el Real Decreto-ley 20/2020 se regula el régimen de financiación, así como el régimen transitorio del control financiero permanente.

Señala en el artículo 32 que el IMV, como prestación no contributiva de la Seguridad Social, *se financiará de conformidad con lo previsto en el artículo 109 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre* y en su disposición adicional cuarta modifica el artículo 109.3.b), para incluirlo como prestación de naturaleza no contributiva.

Por tanto, el IMV se financia mediante aportaciones del Estado al presupuesto de la Seguridad Social.

La disposición final segunda del citado Real Decreto-ley también modifica la letra a) del artículo 54 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, para considerar en todo caso, como crédito ampliable los destinados al pago del IMV, en los mismos términos que los destinados al pago de pensiones de todo tipo de pensiones y el resto de subsidios temporales de la Seguridad Social.

Dado que la prestación se incorporó al sistema de Seguridad Social durante el año 2020 y no existía dotación presupuestaria para ello, en la disposición transitoria sexta se establece que *durante 2020 se dotarán, mediante modificación presupuestaria, los créditos presupuestarios que resulten adecuados para la financiación de la prestación.*

La disposición adicional tercera regula un crédito extraordinario en el presupuesto del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para financiar el IMV en el ejercicio 2020 por un importe de 500.000.000 € en la aplicación presupuestaria “aportación del Estado a la Seguridad para financiar el IMV”.

La Ley 11/2020 de PGE para 2021, en el artículo 12. 5 establece que el Estado realizará aportaciones para financiar Ingreso Mínimo Vital por importe de 3.016.910.000,00 €.

6.2 Régimen de control financiero

El control interno de la gestión económico-financiera de las entidades gestoras, servicios comunes y entidades colaboradoras de la Seguridad Social se lleva

a cabo mediante el ejercicio de la función interventora y del control financiero permanente³⁶.

La función interventora tiene por objeto controlar, antes de que sean aprobados, los actos que den lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven y la recaudación, inversión o aplicación en general de los caudales públicos, con el fin de asegurar que su administración se ajusta a las disposiciones aplicables a cada caso.

El objeto del control financiero permanente es comprobar la verificación de una forma continua, realizada a través de la correspondiente intervención delegada, que la actuación de las entidades gestoras, servicios comunes y entidades colaboradoras se ajusta, en aspecto económico financiero, al ordenamiento jurídico así como a los principios generales de buena gestión financiera.

El artículo 37 del Real Decreto-ley 20/2020 “*control de la prestación*” señala que la modalidad de control ejercida sobre el reconocimiento del derecho y de la obligación de la prestación será la función interventora y el control financiero permanente de acuerdo con lo establecido en el artículo 147.1 de la Ley General Presupuestaria.

Los actos de ordenación y pago material se intervendrán conforme a lo establecido en la sección 5ª, capítulo IV, Título II del 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 (IGSS)

Sin embargo, la disposición transitoria cuarta del Real Decreto-ley 20/2020 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 del IMV, medida que no es de aplicación a los actos de ordenación y pago material de la prestación. Señala

³⁶ Título VI de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y artículo 2 del 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.

la que, hasta el 31 de diciembre de 2020, la modalidad de control ejercida sobre el reconocimiento del derecho y de la obligación de los expedientes será exclusivamente la de control financiero permanente. Desde el 1 de enero de 2021, el reconocimiento del derecho y la obligación estará sometido a la función interventora en todas sus modalidades.

En la exposición de motivos del Real Decreto-ley 20/2020 la motivación para adoptar esta medida, de carácter excepcional, se encuentra en que *“la urgente necesidad de proceder al pago de estas prestaciones, ante la necesidad social derivada de la crisis del COVID-19, hace que los plazos de implementación sean extraordinariamente breves, dificultando el desarrollo de los sistemas informáticos adecuados, así como reordenar los procedimientos de control”*

La propia disposición transitoria prevé, por una parte, la ampliación por un plazo de hasta seis meses adicionales del período transitorio previsto, siempre que se acuerde de forma motivada por el Consejo de Ministros, a iniciativa de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), previa propuesta de la IGSS. La propuesta deberá justificar la extensión del periodo transitorio y el plazo máximo adicional.

Por otra parte también incluye la posibilidad de la finalización del período transitorio con anterioridad a lo previsto, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros (ACM), a iniciativa de la IGAE, previa propuesta de la IGSS.

La Resolución de 16 de diciembre de 2020, de la IGAE, por la que se publica el ACM de 9 de diciembre de 2020³⁷, amplía el plazo del régimen transitorio de aplicación del control financiero permanente, como única modalidad de control, hasta el 30 de junio de 2021.

En el ACM se indica que *“La IGAE ha remitido al Consejo de Ministros una propuesta de la IGSS para ampliar dicho período transitorio hasta el 30 de junio de 2021. De acuerdo con esta propuesta, se siguen dando las circunstancias que motivaron el período transitorio inicial y su ampliación se justifica en las*

³⁷ BOE 19 diciembre de 2020.

dificultades prácticas que implicaría la fiscalización e intervención previa del reconocimiento del derecho y de la obligación de los expedientes de la prestación de IMV, teniendo en cuenta el extraordinario aumento de la carga de trabajo que supondrían dichos expedientes y los medios humanos y técnicos con los que cuenta actualmente la IGSS”.

7. EFECTOS DEL RECONOCIMIENTO DE LA PRESTACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL EN OTRAS PRESTACIONES

7.1 Efectos en relación a las prestaciones familiares

El artículo 16 establece la incompatibilidad del IMV con la percepción de la asignación económica por hijo o menor a cargo, sin discapacidad o con una discapacidad inferior al 33%, cuando exista identidad de causantes o beneficiarios. Esta es la única prestación que se declara incompatible con el IMV.

La disposición transitoria séptima procede a la integración de la asignación por hijo o menor a cargo en el ingreso mínimo vital, de manera que, a partir de la entrada en vigor del Real Decreto-ley, el 1 de junio de 2020, no podrán presentarse nuevas solicitudes para la asignación económica por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con una discapacidad inferior al 33%.

Las asignaciones económicas reconocidas hasta esa fecha y las que se reconozcan como consecuencia de nuevas solicitudes que retrotraigan los efectos económicos con anterioridad, bien por haber sido presentadas en fecha anterior o bien porque se presenten en los 30 días naturales siguientes porque la persona alegue que no pudo presentarla debido a la suspensión de plazos administrativos³⁸, quedan a extinguir y sus beneficiarios continuarán percibiéndolas hasta que dejen de concurrir los requisitos para ello y proceda su extinción.

Como consecuencia de dicha integración, la disposición final cuarta modifica los artículos 351, 352 y 353 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, reorganizando las prestaciones familia-

³⁸El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sani-

res en su modalidad no contributiva y suprimiendo del texto la asignación económica por hijo o menor a cargo, sin discapacidad o con una discapacidad inferior al 33%. La redacción de los citados artículos, así como de los artículos 354, 357, 358 y 359 ha sido posteriormente modificada mediante la disposición final tercera del Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo³⁹.

7.2 Prestación transitoria del ingreso mínimo vital

Con la finalidad de asegurar que la prestación del IMV llegue con la mayor agilidad posible a todos los hogares que se pudieran encontrar en situación de vulnerabilidad económica, en la disposición transitoria primera se establece la posibilidad de que el INSS reconozca de oficio la prestación a las personas que ya fueran beneficiarios de la asignación económica por hijo o menor a cargo a 1 de junio de 2020, sin perjuicio de que estos con posterioridad pudieran ejercer derecho de opción, por una u otra prestación

Esta prestación se reconoce con carácter transitorio hasta el 31 de diciembre de 2020, previa comprobación de que se cumplen los requisitos establecidos para ello, y su cuantía sea igual o mayor a la asignación que vinieran percibiendo, que quedará suspendida

Los requisitos se comprueban directamente por la entidad gestora mediante consulta de las bases de datos de la AEAT, las Haciendas Tributarias Forales de Navarra y de los territorios históricos del País Vasco y del INE.

La cuantía de la prestación se actualiza con efectos de 1 de enero de 2021, tomando como referencia los ingresos anuales computables del año anterior, que de

taria ocasionada por el COVID-19, en la disposición adicional tercera, suspende los plazos administrativos desde la fecha de entrada en vigor del mismo y que se reanudaron con efectos de 1 de junio de 2020, por la disposición derogatoria única.2 del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo. La suspensión de términos y la interrupción de plazos se aplicará a todo el sector público definido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

39 BOE 30 de septiembre de 2020.

superar la cuantía establecida para percibir el IMV extinguirá la prestación, sin perjuicio de que puedan reanudar la percepción de la asignación económica por hijo o menor a cargo, si se cumplen los requisitos para ello.

En el caso de que con posterioridad medie solicitud del IMV por parte de las personas que perciben la prestación transitoria del IMV y la resolución fuera estimatoria, se extinguirá la prestación transitoria. En todo caso, a partir del 1 de enero de 2022 la prestación transitoria, devendrá en definitiva, siempre que el interesado presente la documentación requerida por el INSS antes del 31 de diciembre de 2021 y se cumplan los requisitos para su percepción.

7.3 Efectos en relación con las prestaciones otorgadas por las Comunidades Autónomas.

La prestación del IMV se establece como la última red de protección de los ciudadanos en situación de vulnerabilidad económica.

En el artículo 18 exceptúa del cómputo de los ingresos y patrimonio los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas.

La compatibilidad de las prestaciones de las comunidades autónomas con el IMV permite que los ciudadanos que cumplan los requisitos para poder beneficiarse de dicha prestación la perciban y que, en el caso de cumplir asimismo los requisitos para percibir la establecida por las comunidades autónomas, perciban por éstas la diferencia que les corresponda en caso de ser esta mayor.

Esta situación ha provocado que las comunidades autónomas revisen las normas reguladoras de las prestaciones que otorgan, entre ellas la Comunidad

Valenciana⁴⁰ o la Comunidad de Cataluña⁴¹, con el objeto de adaptarlas a la implantación del IMV.

Con la finalidad de intensificar los mecanismos de cooperación con otras administraciones el artículo 29 prevé mecanismos de colaboración específicos entre el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y las comunidades autónomas, especialmente dirigidos a facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, mediante la asistencia recíproca y el intercambio de información.

Se establecen protocolos bidireccionales de comunicación.

Por una parte, las comunidades autónomas podrán remitir al INSS los datos de las personas interesadas, que residan en su domicilio y que otorguen su consentimiento, para el reconocimiento del IMV. La remisión se llevará a efecto a través de los protocolos informáticos habilitados al efecto, en los que se informará de los datos necesarios para su identificación y la instrucción del procedimiento,

⁴⁰ En el BOE de 30 de agosto de 2020 se publica el Decreto-ley 7/2020, de 26 de junio, de modificación de la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión. En la citada norma se indica que la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2020, *ha supuesto la alteración del régimen vigente en la Comunitat Valenciana, ante la falta de seguridad jurídica que genera en las personas la existencia de dos prestaciones cuyos objetos de concesión son concurrentes y compatibles*. En las características de la renta valenciana de inclusión incluye que es complementaria respecto del ingreso mínimo vital regulado por el Real Decreto-ley 20/2020 y es incompatible con la renuncia o falta de solicitud de las prestaciones económicas públicas a las que tengan derecho, desde cualquiera de los sistemas de rentas.

⁴¹ En el BOE de 28 de enero de 2021, se publica 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. Indica la exposición de motivos: *Actualmente, la competencia y gestión de las rentas mínimas es de las comunidades autónomas y Cataluña tiene la prestación de la renta garantizada de ciudadanía (en adelante, RGC) como última red de protección con unos umbrales propios más elevados. La irrupción del IMV en un escenario descentralizado y heterogéneo puede provocar inseguridad jurídica a los ciudadanos porque representa una nueva prestación de la cual el resto de las rentas mínimas son subsidiarias*”

así como de un certificado que será suficiente para que considere solicitadas las prestaciones y que será acreditativo de la constitución de la unidad de convivencia, del cumplimiento de los requisitos y de que se encuentra en su poder la documentación que prueba su cumplimiento, a excepción de la vulnerabilidad económica.

Esta posibilidad ya se preveía en la disposición transitoria primera, de manera que el INSS pudiera reconocer, hasta el 31 de diciembre de 2020, la prestación del IMV a las personas beneficiarias de alguna de las distintas rentas de inserción o básicas establecidas por las comunidades autónomas. Para ello las comunidades autónomas debían obtener la conformidad de los beneficiarios para remitir al INSS, a través de los protocolos informáticos de intercambio de información habilitados al efecto, los datos necesarios, así como un certificado emitido por la comunidad autónoma con los datos indicados en el párrafo anterior.

Por su parte, los expedientes resueltos por el INSS se comunicarán a las comunidades autónomas a través de los protocolos informáticos establecidos.

La utilización de este protocolo puede originar la responsabilidad de la comunidad autónoma en el supuesto de que en virtud del certificado emitido se reconociese la prestación que con posterioridad se declare indebida y no fuese posible recuperar su importe. En estos casos, los perjuicios ocasionados serán a cargo de la comunidad autónoma certificadora.

8. EL INGRESO MÍNIMO VITAL Y LAS NORMAS INTERNACIONALES DE COORDINACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

8.1 Principio de no exportabilidad del derecho

El Real Decreto-ley 20/2020 no prevé la exportación de la prestación del IMV fuera del territorio nacional. Los traslados al extranjero tanto de los titulares como de los miembros de la unidad de convivencia pueden conllevar la suspensión o extinción del derecho, así como la aplicación de las sanciones previstas.

Por una parte, incluye entre las obligaciones, la de

comunicar a la entidad gestora, con carácter previo, 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, en su caso, justificar la ausencia del territorio español.

En caso de traslado al extranjero por un período, continuado o no, superior a noventa días naturales al año, sin haberlo comunicado a la entidad gestora con antelación ni estar debidamente justificado, se prevé la suspensión cautelar y, en su caso, posterior extinción del derecho.

El incumplimiento de la obligación de comunicar los traslados se considera infracción muy grave y conlleva la sanción la extinción del derecho, y en su caso, la obligación de devolver la prestación indebidamente percibida durante el tiempo de estancia en el extranjero y la de no poder solicitar una nueva prestación durante un período de seis meses.

8.2 Aplicación de las normas internacionales de coordinación de seguridad social

En relación a la posibilidad de aplicar las normas internacionales de coordinación de seguridad social, lo que interesa es determinar si la prestación del IMV se encuentra dentro del campo de aplicación de las normas internacionales en materia de Seguridad Social aplicables en España, reglamentos comunitarios, convenios bilaterales o convenio multilateral iberoamericano de Seguridad Social (CMISS)

Si concluimos que la prestación del IMV no está incluida en el ámbito de aplicación material de estas normas internacionales, no se pueden aplicar a la gestión de dicha prestación los principios informadores de las normas internacionales y otros aspectos contemplados en los mismos que puedan resultar más beneficiosos. Entre otros, no podría aplicarse el principio de asimilación de hechos o la exención de la obligación de legalizar los documentos aportados para el trámite de la prestación, que hayan sido emitidos por los organismos extranjeros y que se aplica tanto a los documentos que se presentan para la gestión de prestaciones dentro del ámbito de los reglamentos comunitarios, en la mayoría de los convenios

bilaterales y el CMISS, a prestaciones incluidas en el ámbito de aplicación material de estos.

En relación a los trabajadores transfronterizos, ya sean países donde se aplican los reglamentos comunitarios (Francia o Portugal) o países con los que España tenga suscrito un convenio bilateral en materia de Seguridad Social (Andorra o Marruecos), si bien solo se abonará la prestación en caso de que los solicitantes residan en España, al no encontrarse el IMV dentro del campo de aplicación material de dichas normas, resulta más difícil acudir al principio de colaboración administrativa para conocer datos en relación a su situación laboral o profesional, los ingresos del otro país o las rentas o pensiones que perciben o la situación de los miembros de la unidad de convivencia.

Una última consecuencia de que el IMV no se incluya en el ámbito de aplicación material de las normas de coordinación de seguridad social, es la percepción de la asignación por hijo o menor a cargo.

Desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley no se puede causar dicha prestación cuando se trate de hijos o menores con una discapacidad menor del 33%, sin embargo, continuarán en su percepción aquellos que lo hubieran causado con anterioridad, en los mismos términos que la estuvieran percibiendo.

Ahora bien, a efectos de poder causar el IMV las prestaciones familiares reconocidas al amparo de las normas internacionales, se trate de ciudadanos españoles o extranjeros que residan en España, se computarán como rentas.

Por otra parte, a aquellos beneficiarios de la asignación económica de protección familiar, a los que se les haya reconocido el derecho al IMV por ser más beneficioso y que posteriormente recuperen la asignación económica por hijo o menor a cargo, volverán a aplicarse las normas internacionales de coordinación de seguridad social.

8.3 Reglamentos Comunitarios sobre coordinación de los sistemas de seguridad social

El IMV forma parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social y se configura como una pres-

tación económica en su modalidad no contributiva⁴².

El hecho de que se trate de una prestación no contributiva no implica necesariamente que quede fuera del ámbito de aplicación de los Reglamentos Comunitarios sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social⁴³. De hecho las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez⁴⁴, así como la asignación económica por hijo o menor a cargo incluida dentro de las prestaciones familiares⁴⁵, se encuentran incluidas en el ámbito de aplicación material de dichos Reglamentos, sin perjuicio de la inclusión de las pensiones no contributivas en el Anexo X del Reglamento (CE) n° 883/2004⁴⁶ (Reglamento de base) como pensiones no sujetas al principio de exportabilidad de prestaciones.

Actualmente, tras la reforma operada en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social,

⁴² Artículo 2 del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.

⁴³ Reglamento (CE) n° 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (Reglamento de base) y del Reglamento (CE) n° 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n° 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (Reglamento de aplicación).

⁴⁴ Incorporadas al sistema de la Seguridad Social mediante la Ley 26/1990 y actualmente reguladas en el Capítulo II del Título VI del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobada por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

⁴⁵ Incorporadas al sistema de la Seguridad Social mediante la Ley 26/1990 y actualmente reguladas en el Capítulo I del Título VI del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobada por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

⁴⁶ El considerando (37) del Reglamento (CE) n° 883/2004, establece/ “Como el Tribunal de Justicia ha señalado en repetidas ocasiones, las disposiciones que suponen una excepción al principio de la exportabilidad de las prestaciones de seguridad social han de interpretarse en sentido estricto. Esto significa que sólo pueden aplicarse a las prestaciones que reúnen las condiciones especificadas. Por consiguiente, el capítulo 9 del título III del presente Reglamento únicamente puede aplicarse a las prestaciones que sean a la vez especiales y no contributivas y que se enumeren en el anexo X del presente Reglamento”.

mediante el Real Decreto-ley 20/2020⁴⁷, la única prestación prevista en la legislación española que se incluye dentro del campo de aplicación material del Reglamento (CE) n° 883/2004, es la asignación económica en los supuestos de hijo o menor a cargo con una discapacidad igual o superior al 33%.

La modificación normativa ha sido comunicada a los Estados miembros de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo y de la Confederación Suiza, a través de la Comisión Administrativa para la coordinación de los sistemas de Seguridad Social.

Por otra parte, si consideramos que la prestación del IMV no está incluida en los Reglamentos Comunitarios de coordinación de seguridad social y que no les son de aplicación los artículos 67 a 69 del Reglamento (CE) n° 883/2004, el reconocimiento del IMV no puede dar lugar al cálculo del complemento diferencial establecido en el apartado 2 del artículo 68 del citado Reglamento, y que está previsto en el caso de acumulación de derecho a prestaciones familiares.

Para valorar si el IMV se encuentra dentro de los reglamentos de coordinación de seguridad social, debemos analizar el campo de aplicación material del Reglamento de base.

El apartado 1 del artículo 3 señala que el Reglamento *se aplicará a toda la legislación relativa a las ramas de seguridad social relacionadas con: las prestaciones de enfermedad; las prestaciones de maternidad y de paternidad asimiladas; las prestaciones de invalidez; las prestaciones de vejez; las prestaciones de supervivencia; las prestaciones de accidentes de trabajo y de enfermedad profesional; los subsidios de defunción; las prestaciones de desempleo; las prestaciones de pre-jubilación y las prestaciones familiares.*

Asimismo establece en su apartado 2 que “Salvo disposición en contrario del anexo XI, el presente Reglamento se aplicará a los regímenes de seguridad social generales y especiales, contributivos y no contributivos, así como a los regímenes relativos a las obligaciones del empleador o del armador” y en el apartado 3 “El presente Reglamento también se aplicará a las

⁴⁷Y posteriormente mediante Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre.

prestaciones especiales en metálico no contributivas previstas en el artículo 70”

En sentido negativo el apartado 5 del artículo 3 indica que *“El presente Reglamento no se aplicará a la asistencia social y sanitaria, ni a las prestaciones respecto a las cuales un Estado miembro asuma la responsabilidad de los daños causados a las personas y prevea una compensación, tales como las concedidas a las víctimas de guerra y de acciones militares o de sus consecuencias; las víctimas de delitos, asesinato o actos terroristas; las víctimas de daños ocasionados por agentes del Estado miembro en el ejercicio de sus funciones, o las víctimas que se hayan visto perjudicadas por razones políticas o religiosas o debido a su origen”*

El propio Real Decreto-ley 20/2020, así como el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social en su artículo 109, determinan el carácter de prestación no contributiva de la Seguridad Social, sin embargo su inclusión dentro del artículo 3 no encaja ya que su finalidad no se encuentra dentro de las prestaciones relacionadas en el apartado 1. El IMV se configura como *“una prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social”*⁴⁸

Una de las principales características de las prestaciones no contributivas es que se encuentran excluidas del principio de exportabilidad general de las prestaciones de la Seguridad Social [...] *“serán facilitadas en el Estado miembro en el que las personas interesadas residan, y de conformidad con su legislación. Esas prestaciones serán facilitadas y sufragadas por la institución del lugar de residencia”*.

En cuanto a la exportación de las prestaciones de asistencia social, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) a este respecto ha sido bastante restrictiva⁴⁹ y en los supuestos más amplios ha determinado su derecho, no en base a

⁴⁸ Según el artículo 1 del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.

⁴⁹ Así se declara en el considerando (37) ya señalado con anterioridad y en diversas sentencias. Ej. SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala) de 15 de septiembre de 2015. Asunto C-67/14. «Procedimiento prejudicial — Libre circulación de personas — Ciudadanía de la Unión — Igualdad de trato — Directiva 2004/38/CE — Artículo 24, apartado 2 — Prestaciones de

la posibilidad de aplicar los reglamentos comunitarios de coordinación de los sistemas de Seguridad Social, sino en base a la libre circulación de ciudadanos.

Quedaría plantear, no obstante, si es necesario que España inste la inclusión de la prestación del IMV en el Anexo X del Reglamento de base.

En otros Estados miembros existen prestaciones o instrumentos similares que cubren el riesgo de pobreza, la carencia de rentas o la cobertura de las necesidades básicas, que están excluidos del principio de exportabilidad de prestaciones, si bien en unos casos se encuentran incluidos en el Anexo X, pero la mayoría no lo están.

España incorporó en dicho Anexo X además de las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez, las prestaciones que las complementan, según dispone la legislación de las Comunidades Autónomas, en las que tales complementos garantizan un ingreso mínimo de subsistencia habida cuenta de la situación económica y social en las correspondientes Comunidades Autónomas. Junto a estas incluyó otras que tienen carácter asistencial como el subsidio de garantía de ingresos mínimos (Ley 13/1982 de 7 de abril); las prestaciones en metálico de asistencia a personas de avanzada edad e inválidos incapacitados para el trabajo (Real Decreto 2620/81, de 24 de julio o el subsidio de movilidad y compensación por gastos de transporte (Ley n.º 13/82, de 7 de abril de 1982).

Entre las prestaciones que han establecido en los distintos Estados miembros encontramos similitudes con el IMV, prestaciones dirigidas a cubrir las necesidades básicas de los ciudadanos, como rentas mínimas, recursos garantizados, subsidios de subsistencia o ingresos básicos. Sin embargo, prácticamente todas ellas tienen en común que se consideran prestaciones de asistencia social y no prestaciones no contributivas⁵⁰

asistencia social — Reglamento (CE) n.º 883/2004 — Artículos 4 y 70 — Prestaciones especiales en metálico no contributivas — Nacionales de un Estado miembro en busca de un empleo residentes en el territorio de otro Estado miembro — Exclusión — Mantenimiento de la condición de trabajador»

50 Tablas MISSOC: <https://www.missoc.org/base-dinfor>

Estado miembro	Prestación
Alemania	Mínimo individual para demandantes de empleo.
Austria	Recursos mínimos garantizados
Bélgica	Ingreso de Integración
Bulgaria	Mínimo general no contributivo
Croacia	Prestación mínima garantizada
Chipre	Ingreso mínimo garantizado
República Checa	Subsidio de subsistencia
Dinamarca	Prestaciones de integración
Eslovaquia	Asistencia por necesidades materiales
Eslovenia	Asistencia social financiera
Estonia	Prestación de subsistencia
Finlandia	Asistencia social básica
Francia	Ingreso de solidaridad (RSA)
Grecia	Ingreso mínimo de garantía (RMG)
Hungría	Prestación para personas en edad activa
Italia	Ingreso o pensión mínima garantizada
Lituania	Asistencia social en metálico para residentes pobres

Como podemos comprobar prácticamente todos los Estados miembros incluyen en sus legislaciones prestaciones dirigidas a garantizar a sus beneficiarios unos ingresos mínimos de subsistencia. Sin embargo, en la mayoría de los casos no se han recogido en el Anexo X del Reglamento (CE) nº 883/2004.

Ello es debido a que estas prestaciones no se refieren específicamente a una rama de seguridad social de las enumeradas en el apartado 1 del artículo 3 del Reglamento de base, sino que van dirigidas a cubrir las situaciones de cobertura de necesidades básicas y riesgo de pobreza. Prácticamente todas se describen como prestaciones de asistencia social y se conceden exclusivamente a los ciudadanos residentes en su territorio, estando excluidas del principio de exportabilidad de prestaciones.

mation/base-de-donnees-des-tableaux-comparatifs-mis-soc/?lang=fr

8.4 Convenios bilaterales en materia de seguridad social

Los Convenios bilaterales en materia de Seguridad Social son normas de coordinación que regulan las relaciones entre las legislaciones de los dos países suscriptores.

España tiene suscritos Convenios con 23 países⁵¹, en general están excluidas de su campo de aplicación material las pensiones no contributivas, con excepción de las prestaciones familiares en los convenios suscritos con: Australia, Canadá, Chile, Marruecos, Paraguay, Perú, República Dominicana, Rusia, Túnez, Ucrania y Uruguay.

En ningún caso dentro del ámbito de aplicación material de los convenios bilaterales se ha previsto la inclusión de una

prestación dirigida a cubrir el riesgo de pobreza o de exclusión social.

8.5 Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS)

El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS)⁵², hecho en Santiago de Chile el 10 de noviembre de 2007, y el Acuerdo de Aplicación del Convenio, hecho en Lisboa el 11 de septiembre de 2009 (BOE nº 7 de 8-1-2011), son normas de coordinación que regulan las relaciones entre las

51 Andorra, Argentina, Australia, Brasil, Cabo Verde, Canadá, Colombia, Corea, Chile, Ecuador, Estados Unidos de América, Filipinas, Japón, Marruecos, Méjico, Paraguay, Perú, República Dominicana, Rusia, Túnez, Ucrania, Uruguay, Venezuela

52 El Convenio entró en vigor el 1 de mayo de 2011, tras la ratificación de siete Estados: Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, España y Portugal. La aplicación del mismo queda condicionada a la firma por dichos Estados del Acuerdo de Aplicación que lo desarrolla. Para España se aplica desde 01.05.2011.

legislaciones de los países que los firmen, en materia de Seguridad Social.

En el artículo 3 se regula el campo de aplicación material en el que están exclusivamente incluidas las prestaciones económicas de invalidez, vejez y de supervivencia, así como las prestaciones económicas de accidentes de trabajo y de enfermedad profesional.

El apartado 4 del artículo 3 especifica que “*el Convenio no se aplicará a los regímenes no contributivos, ni a la asistencia social, ni a los regímenes de prestaciones en favor de las víctimas de guerra o de sus consecuencias*” y, si bien en el apartado 5 se establece que “*dos o más Estados Parte del presente Convenio podrán ampliar el ámbito objetivo del mismo, extendiéndolo a prestaciones o regímenes excluidos en principio*” esa ampliación no se ha producido hasta la fecha.

Por tanto, el IMV se encuentra excluido del campo de aplicación material del CMISS.

9. EL REAL DECRETO-LEY 20/2020 Y SUS MODIFICACIONES⁵³

El 1 de junio de 2020 se publicó en el Boletín Oficial del Estado (BOE), *el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital*.

Mediante *Resolución de 10 de junio de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital (BOE 12 de junio)* y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86.2 de la Constitución, el Congreso de los Diputados, en su sesión del día 10 de junio de 2020, acordó convalidar el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.

El *Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo (BOE 6 de julio)*, modifica el artículo 20 y la disposición transitoria primera.

⁵³Se hace mención a las modificaciones introducidas en el texto a 2 de febrero de 202

La disposición final quinta, añade un nuevo apartado 4 al artículo 20, con el fin de dar la cobertura legal necesaria al INSS para facilitar a comunidades autónomas y entidades locales la información necesaria para el reconocimiento y control de las prestaciones que son de su competencia, así como la comunicación a cualquiera de las administraciones de las resoluciones relativas a las prestaciones del IMV para la gestión y el control de la citada prestación y a las instituciones y organismos públicos que lo soliciten para que puedan realizar, dentro del ámbito de sus competencias, actuaciones derivadas de la aplicación del IMV.

Por otra parte, se adiciona un nuevo párrafo en el apartado 3 de la disposición transitoria primera, y se habilita la transmisión de información entre el INSS y las Haciendas Forales en idénticos términos que los previstos en relación con la Agencia Estatal de Administración Tributaria, lo que resulta necesario para la aplicación de la citada disposición transitoria en los territorios forales.

La Resolución de 8 de septiembre de 2020, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio 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 (BOE 17 septiembre), lleva a efectos la posibilidad de asumir la gestión por parte de las comunidades autónomas de régimen foral en la disposición adicional quinta del Real Decreto-ley 20/2020.

Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia (BOE 23 septiembre), modifica los artículos 7, 19, 25 y 33, las disposiciones transitorias primera y segunda. Según la exposición de motivos, introduce una reforma imprescindible derivada de que la puesta en marcha de los procedimientos de reconocimiento de la prestación no contributiva de IMV, ha hecho evidente la necesidad de modificar con urgencia algunos de sus preceptos con la finalidad de dar cobertura al mayor número de personas en el menor tiempo posible.

Así, lleva a cabo mejoras en la redacción del texto que han de repercutir positivamente en agilizar el ac-

ceso a la misma, aumentando las competencias del INSS para llevar a cabo el reconocimiento de oficio de la prestación económica transitoria de ingreso mínimo vital durante 2020, o habilitando la base de coordinación padronal del INE para la confirmación de las solicitudes cuando coincidan los datos aportados por el solicitante de la prestación.

El certificado de empadronamiento no requerirá el consentimiento de las personas empadronadas en el mismo domicilio que el solicitante, al tiempo que se contempla una fase previa de admisión vinculada exclusivamente a la situación de vulnerabilidad económica. Y se suprime la obligación de ser demandante de empleo para poder solicitar la prestación pasando a convertirse en una obligación de los beneficiarios sin perjuicio de la previsión de excepciones.

Se modifica la Disposición transitoria segunda para ampliar el periodo de efecto retroactivo, ante la complejidad en la tramitación de la prestación, y en aras de garantizar el acceso a la protección. Las solicitudes que se hubieran presentado antes del 1 de enero de 2021 verán, en su caso, reconocida la prestación con efectos del 1 de junio del presente año.

Se fundamentan las modificaciones en el actual escenario de contención y prevención del COVID-19 en el que es tan urgente y necesario atajar la epidemia y evitar su propagación para proteger la salud pública, como adoptar medidas de contenido económico y social para afrontar sus consecuencias en la ciudadanía, en particular, en los colectivos más vulnerables. En esta línea, se considera imprescindible introducir el conjunto de modificaciones de la regulación del IMV con el fin de 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, logrando así que las personas y unidades de convivencia en situación de vulnerabilidad económica puedan acceder a la prestación cuanto antes.

Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo (BOE 30 septiembre), modifica los artículos 4 a 8, 10, 13, 16, 34 y 35 y las disposiciones transitorias tercera y séptima. En

primer lugar, la disposición final primera modifica la disposición adicional quinta de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, aprobada por el Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, con la finalidad de que las resoluciones judiciales firmes por la comisión de un delito doloso de homicidio en cualquiera de sus formas, en que la víctima fuera ascendiente, descendiente, hermano, cónyuge o excónyuge del investigado, o estuviera o hubiese estado ligada a él por una relación de afectividad análoga a la conyugal tengan su reflejo a la hora de reconocer la prestación de ingreso mínimo vital.

En segundo lugar, la disposición final tercera introduce modificaciones en la regulación de las prestaciones familiares de la Seguridad Social, en su modalidad no contributiva, prevista en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

En tercer lugar, la disposición final quinta prevé una nueva modificación del IMV y completa la reforma iniciada con el Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, (BOE 23 septiembre), que se presenta como imprescindible en la puesta en marcha de los procedimientos de reconocimiento de la prestación no contributiva de IMV, garantizando que quedan corregidos aquellos puntos oscuros de la norma que provocaban inseguridad jurídica y aquellos otros que obligaban a desestimar el reconocimiento de las prestaciones, causando la desprotección de aquellos que son acreedores de la misma. Al mismo tiempo se completa la mejora en la redacción del texto que permite una mejor comprensión de la población, lo que repercute positivamente en agilizar el acceso a la misma, facilitando la tramitación de la prestación.

En cuarto lugar, a través de la modificación de la disposición transitoria tercera se establece la necesidad de otorgar la prestación a aquellos que, como consecuencia de la crisis sanitaria provocada por el COVID-19, ven o van a ver afectado sus ingresos de forma inmediata, anticipándose así la protección de aquellos, que si bien antes de la crisis sanitaria no estaban en situación de vulnerabilidad, tras la misma se han visto abocados a unas condiciones que ni ellos mismo hubieran podido prever y otorgando la protección, no solo durante el año 2020 sino tam-

bién durante el año 2021.

En quinto lugar, se introducen modificaciones de la regulación del IMV con el fin de reforzar la agilidad del procedimiento a través del cual se reconoce esta prestación, reforzar la seguridad jurídica y completar las disfuncionalidades detectadas en los meses de vigencia, logrando así que las personas y unidades de convivencia en situación de vulnerabilidad económica puedan acceder a la prestación cuanto antes.

Para finalizar y con la intención de completar las necesidades puestas en evidencia durante el tiempo de vigencia de la prestación y garantizar una mayor protección, se modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, dando nueva redacción a determinados artículos destinados a regular las prestaciones familiares de la Seguridad Social, corrigiendo de esta manera los inconvenientes ocasionados con la reforma llevada a cabo con el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo.

Resolución de 4 de noviembre de 2020, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica la Adenda de prórroga del Convenio 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 (BOE 12 de noviembre).

De esta Resolución se publicó la *Corrección de errores de la Resolución de 4 de noviembre de 2020, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica la Adenda de prórroga del Convenio 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 (BOE 30 de noviembre)*

La *Resolución de 16 de diciembre de 2020, de la Intervención General de la Administración del Estado (BOE 19 diciembre), publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de diciembre de 2020, por el que se amplía el plazo de aplicación del 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 del ingreso*

mínimo vital. Amplía la posibilidad establecida en el artículo 37 del Real Decreto-ley 20/2020, que regula el régimen de control de la prestación de IMV, disponiendo que la modalidad de control ejercida sobre el reconocimiento del derecho y de la obligación de la prestación no contributiva de IMV será la función interventora y el control financiero permanente.

La disposición transitoria cuarta del citado Real Decreto-ley, establecía 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 IMV, de acuerdo con el cual hasta el 31 de diciembre de 2020 la modalidad de control sería exclusivamente la de control financiero permanente, si bien este régimen transitorio no resulta de aplicación a los actos de ordenación y pago material de esta prestación, que se intervienen conforme a lo establecido en el artículo 37.

La misma disposición transitoria cuarta indica que el Consejo de Ministros, a iniciativa de la IGAE, previa propuesta de la IGSS podrá acordar de forma motivada la ampliación, por un plazo de hasta seis meses adicionales, de dicho periodo transitorio para la aplicación del control financiero permanente como única modalidad de control y que en la citada propuesta se indicarán los motivos que justifican la extensión del periodo transitorio y el plazo adicional máximo durante el que se mantendrá dicho plazo.

La IGAE remitió al Consejo de Ministros una propuesta de la IGSS para ampliar dicho período transitorio hasta el 30 de junio de 2021. De acuerdo con esta propuesta, se siguen dando las circunstancias que motivaron el período transitorio inicial y su ampliación se justifica en las dificultades prácticas que implicaría la fiscalización e intervención previa del reconocimiento del derecho y de la obligación de los expedientes de la prestación de IMV, teniendo en cuenta el extraordinario aumento de la carga de trabajo que supondrían dichos expedientes y los medios humanos y técnicos con los que cuenta actualmente la IGSS.

De conformidad con lo anterior el Acuerdo del Con-

sejo de Ministros “amplía el 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 IMV, hasta el 30 de junio de 2021”.

El 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 (BOE 23 de diciembre), mediante la disposición final quinta incorpora un nuevo apartado 2 al artículo 29.

Establece un mecanismo de colaboración entre las Comunidades Autónomas y el INSS, a través de protocolos informáticos, para paliar la situación la provocada por pandemia del COVID-19 y que ha determinado que la implantación del procedimiento que en dicho artículo se establecía no hubiera podido realizarse, desde el inicio, de forma generalizada, por la necesidad de realizar los desarrollos técnicos necesarios de interoperabilidad entre administraciones. Una vez completados los desarrollos técnicos, resulta urgente su implementación para atender, con la mayor premura posible, las situaciones de necesidad que son objeto de protección por el IMV. El mecanismo previsto supone un avance en la colaboración entre administraciones y un beneficio para el ciudadano, permitiéndole relacionarse con la administración que pueda resultarle más cercana.

La Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 (BOE 31 diciembre), establece en el artículo 44, 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 por ciento respecto de la cuantía establecida para 2020, quedando en un importe anual de 5.639,20 euros.

El importe de las pensiones no contributivas es el que se tiene en cuenta a la hora de fijar la renta mínima garantizada del IMV, según lo establecido en el artículo 10 del Real Decreto-ley 20/2020 “*se considera renta garantizada en el caso de una persona individual, el 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 consiguiente, en el caso de una persona beneficiaria individual, la cuantía mensual de renta garantizada asciende en 2021 a 402,80 €/mes.

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 (BOE 3 de febrero), incluye reformas que se consideran “imprescindibles” en el ámbito de la prestación, señalando que el período de puesta en marcha, desde su entrada en vigor, ha hecho evidente la necesidad de mejorar algunos aspectos, para permitir que se dé cobertura al mayor número de personas.

En el capítulo II incorpora entre otras, reformas en el ámbito subjetivo: la regulación de las personas usuarias de prestaciones de servicio residencial cuando residan en establecimientos financiados con fondos privados; la eliminación del límite de titulares en una misma vivienda; la consideración de determinados casos especiales de empadronamiento en establecimientos colectivos, infraviviendas o el empadronamiento de personas sin hogar y la modificación de las personas que pueden conformar la unidad de convivencia.

También incluye novedades en el procedimiento, algunas de ellas con carácter transitorio. Crea la figura del “mediador social del ingreso mínimo vital” durante los cinco primeros años desde la entrada en vigor de la norma, con la finalidad de agilizar y facilitar a la entidad gestora (INSS) la acreditación de determinados requisitos. Estos mediadores sociales del ingreso mínimo vital deben estar inscritos en el registro que se crea al efecto.

Para finalizar incorpora la forma y lugares en los que se podrá realizar la notificación de las resoluciones en los supuestos de personas sin domicilio y la obligación de los ayuntamientos y las entidades del Tercer Sector de Acción Social de comunicar el INSS los cambios de domicilio en el supuesto de personas sin domicilio en cuya sede se encuentren empadronados.

BIBLIOGRAFÍA

- Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital (BOE 1 de junio)
- Resolución de 10 de junio de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital (BOE 12 de junio)
- Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo (BOE 6 de julio), modifica el artículo 20 y la disposición transitoria primera.
- Resolución de 8 de septiembre de 2020, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio 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 (BOE 17 septiembre)
- Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia (BOE 23 septiembre), modifica los artículos 7, 19, 25 y 33, las disposiciones transitorias primera y segunda.
- Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo (BOE 30 septiembre), modifica los artículos 4 a 8, 10, 13, 16, 34 y 35 y las disposiciones transitorias tercera y séptima.
- Resolución de 4 de noviembre de 2020, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica la Adenda de prórroga del Convenio 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 (BOE 12 de noviembre)
- Corrección de errores de la Resolución de 4 de noviembre de 2020, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica la Adenda de prórroga del Convenio 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 (BOE 30 de noviembre)
- Resolución de 16 de diciembre de 2020, de la Intervención General de la Administración del Estado (BOE 19 diciembre), publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de diciembre de 2020, por el que se amplía el plazo de aplicación del 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 del ingreso mínimo vital.
- 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 (BOE 23 de diciembre), es la última modificación se ha llevado a cabo mediante la disposición final quinta incorpora un nuevo apartado 2 al artículo 29.
- Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 (BOE 31 diciembre).
- 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 (BOE 3 de febrero)
- 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 (BOE 31 de octubre)
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE 2 de octubre)
- Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social (BOE 11 de octubre)

- Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Parejas de Hecho de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE 8 de abril)
- Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del IRPF y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el patrimonio.
- Real Decreto 2583/1996, de 13 de diciembre, de estructura orgánica y funciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social y de modificación parcial de la Tesorería General de la Seguridad Social (BOE)
- Resolución de 29 de abril de 2020, de la Subsecretaría, por la que se publica 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 (BOE 2 de mayo). Esta Resolución ha sido modificada Resolución de 15 de diciembre de 2020, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 2 de diciembre de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local (BOE de 26 de diciembre), en relación al empadronamiento de las víctimas de violencia de género o al empadronamiento en infraviviendas y de personas sin domicilio.
- 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 de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social (BOE 3 de junio)
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (BOE 27 de noviembre)
- Real Decreto 463/2003, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE 14 de marzo)
- Decreto-ley 7/2020, de 26 de junio, de la Comunidad Valenciana, de modificación de la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión (BOE 30 de agosto de 2020)
- Decreto-ley 28/2020, de 21 de julio, de la Comunidad de Cataluña, por el que se modifica la Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía y se adoptan medidas para armonizar las prestaciones sociales con el ingreso mínimo vital.
- Reglamento (CE) nº 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad Social
- Reglamento (CE) nº 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) nº 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 15 de septiembre de 2015. Asunto C-67/14.
- <https://www.missoc.org/base-dinformation/base-de-donnees-des-tableaux-comparatifs-missoc/?lang=fr>
- Convenios Bilaterales suscritos por España en materia de Seguridad Social
- Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.

EL INGRESO MÍNIMO VITAL: BREVES CONSIDERACIONES

JOSÉ MARÍA ALONSO SECO

TÉCNICO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

En estas páginas se hacen algunas breves consideraciones sobre el ingreso mínimo vital, nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social. Están referidas, de modo especial, a su relación con las rentas mínimas autonómicas, dado que la finalidad de estas y aquel es esencialmente la misma: combatir la pobreza y exclusión social de las personas y unidades de convivencia que son vulnerables por no disponer de recursos económicos suficientes, mediante un ingreso destinado a cubrir sus necesidades básicas.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. ANTECEDENTES DEL INGRESO MÍNIMO VITAL. 3. ALGUNAS BREVES NOTAS SOBRE EL INGRESO MÍNIMO VITAL. 4. A MODO DE BREVE CONCLUSIÓN.

PALABRAS CLAVE: Seguridad Social, Comunidades Autónomas, Ingreso mínimo vital, Rentas mínimas autonómicas.

1. INTRODUCCIÓN

El Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital (IMV, en adelante) ha instaurado una nueva prestación, de carácter no contributivo, en el sistema de la Seguridad Social. Fue convalidado por el Pleno del Congreso de los Diputados con 297 votos a favor y 52 abstenciones. La implantación de esta prestación estaba prevista a lo largo de la legislatura en el programa de gobierno de coalición PSOE-Unidas Podemos. Las consecuencias económicas y sociales subsiguientes a la pandemia del COVID-19¹, sin embargo, han aconsejado adelantar su establecimiento porque, si bien en el sistema de protección social español existen mecanismos de sustitución o compensación de rentas para supuestos de inactividad laboral, podían en estas circunstancias algunos de ellos no alcanzar

¹Según la Comisión Europea, el impacto económico de la pandemia está siendo más severo de lo esperado. El 7 de julio de 2020 estimó para este año una previsión de crecimiento económico en el conjunto de la Unión Europea de -8,3% (en el año 2019 fue del 1,5%). En el caso de España es de -10,9% (2% en 2019), solo superada por Italia, donde es de -11,2% (0,3% en 2019). *Diario Cinco días*, 7 de julio de 2020, https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/07/07/economia/1594109608_049857.html [consulta el 14-7-2020].

a determinados sectores de población, por lo general los más vulnerables. Dice así dicho programa: «Desarrollaremos el Ingreso Mínimo Vital como prestación de Seguridad Social. Comenzaremos en un primer momento por el aumento decidido de la prestación por hijo/a a cargo para familias vulnerables, y posteriormente mediante un mecanismo general de garantía de renta para familias sin ingresos o con ingresos bajos» (ap. 2.4.2)². El establecimiento

²La creación de esta nueva prestación figuraba, aunque *con distinto nombre y alcance*, en los programas para las elecciones generales de 2019 de las dos formaciones políticas gobernantes. Dice así el del PSOE: «El PSOE se compromete a: Poner en marcha un *Ingreso Mínimo Vital estatal*, de carácter no contributivo, que asegure a las personas un nivel básico de renta ante posibles contingencias con el fin de evitar que ninguna persona u hogar caiga en situaciones de absoluta desprotección, que dificulten su reincorporación a la vida normalizada (...) La finalidad del Ingreso Mínimo Vital es dotar de un suelo mínimo de ingresos en todo el territorio nacional, sin menoscabo de que ese ingreso pueda complementarse con otros programas de garantía de rentas que establezcan las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias. Se enmarca dentro de la obligación del Estado de articular una política de garantía de rentas ante situaciones de necesidad, reconocido en el artículo 41 de la Constitución. Este sistema debe articularse con políticas públicas tendentes a conseguir la integración social y laboral completa, en el contexto de un elenco más amplio y coordinado de medidas de prevención y lucha contra la pobreza (...) El despliegue del Ingreso Mínimo Vital se realizará de manera progresiva, comenzando en un primer momento por el aumento de prestación por hijo a cargo para familias vulnerables, y posteriormente mediante un mecanismo general de garantía de renta para familias sin ingresos o con ingresos muy bajos» (ap. 3.7), <https://www.psoe.es/media-content/2019/04/PSOE-programa-electoral-elecciones-generales-28-de-abril-de-2019.pdf> [consulta el 14-7-2020]. El de Unidas Podemos: «*Ingreso Básico Garantizado*. Garantizaremos por ley que nadie se quede sin unos ingresos básicos garantizados, con independencia de su suerte con el empleo o de su pensión. Se trata de una prestación de suficiencia de ingresos que tendrá una cuantía inicial garantizada por adulto de

del IMV se contemplaba, asimismo, en la *Estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023*, aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2019.

Conviene decir, pues, en primer lugar, que esta nueva prestación responde a una voluntad inicial de los dos partidos que forman la coalición de gobierno. Es preciso afirmar, asimismo, que el IMV, en el planteamiento previsto en los programas electorales de aquellos, tenía estas características: a) estaba configurado como una prestación de ámbito estatal; b) era una prestación de Seguridad Social, en desarrollo del artículo 41 de la Constitución (CE, en adelante); c) había de tener carácter no contributivo; d) su finalidad era asegurar a las personas y hogares, mediante un mínimo de ingresos, un nivel básico de renta ante posibles contingencias, con el fin de evitar situaciones de desprotección que dificultaran su inclusión social; e) podía complementarse con otros programas de garantía de rentas establecidos por las Comunidades Autónomas (CCAA, en adelante) en el ejercicio de sus competencias; f) la prestación debía enmarcarse en el contexto más amplio y coordinado de medidas de prevención y lucha contra la pobreza; g) su implantación se haría de manera progresiva; h) mientras el IMV del PSOE debía articularse con otras políticas tendentes a conseguir la integración social y laboral de sus beneficiarios, el Ingreso Básico Garantizado de Unidas Podemos era incondicionado, con independencia del empleo que aquellos pudieran desempeñar o pensión que pudieran percibir.

En segundo lugar, es preciso saludar con satisfacción esta iniciativa legal de ampliar el sistema de la Seguridad Social a una nueva prestación que entra de lleno en la letra y contenido expreso del artículo 41 CE, que —no se olvide— configura a aquella como «ré-

600 euros al mes, que se incrementará en función del número de miembros del hogar hasta los 1.200 euros y funcionará de manera automática e incondicionada, aprovechando la agilidad que permiten las bases de datos actuales, para que quien tenga derecho a la prestación cuente con la certeza de que la cobrará sin demora. Además, se actualizará periódicamente con el valor más alto entre el IPC y el crecimiento del salario mediano» (ap. 213), https://podemos.info/wp-content/uploads/2019/10/Podemos_programa_generales_10N.pdf [consulta el 14-7-2020].

gimen público para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad». Así se contempla en varios lugares del RDL 20/2020, particularmente en su art. 2.2: «En desarrollo del artículo 41 de la Constitución Española, y sin perjuicio de las ayudas que puedan establecer las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias, el ingreso mínimo vital forma parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social como prestación económica en su modalidad no contributiva». Es indudable que, con esta nueva prestación económica, la Seguridad Social española se acerca cada vez más al sistema de seguridad social de Beveridge, en el que la asistencia nacional, junto con el seguro social contributivo, «aspira a eliminar la necesidad en cualquier circunstancia de la vida»³. Consistía en la obtención de prestaciones mediante la prueba de que las necesita el interesado (la llamada «prueba de necesidad»), con independencia de haber cotizado previamente o no. Dichas prestaciones tenían que ajustarse a las circunstancias de cada individuo, debían correr a cargo de la hacienda pública y eran un complemento indispensable del seguro social. El seguro social y la asistencia nacional organizados por el Estado cumplían la función de garantizar el ingreso básico para vivir⁴. Se beneficiaban de ella los sectores más vulnerables de la población (desempleados, enfermos, ancianos, viudas, niños, entre ellos)⁵.

En tercer lugar, en estas líneas no se intenta hacer un análisis detenido de la finalidad, características, campo subjetivo de aplicación, acción protectora, requisitos de acceso, nacimiento, suspensión y extinción del derecho, tramitación, órganos de seguimiento, financiación y otros aspectos sustantivos y de procedimiento que contiene la norma de creación. Como en este número de la revista se insertan otros artículos más extensos que se dedicarán a tratar sobre esas materias, nos limitaremos a esbozar algunas notas que les puedan servir de complemento.

³BEVERIDGE, H.W., *Seguro social, servicios afines: informe de Lord Beveridge*, Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social, Madrid, 1989, núm. 11.

⁴ *Ibid.*, núm. 302.

⁵ *Ibid.*, núm. 12-13.

2. ANTECEDENTES DEL INGRESO MÍNIMO VITAL

Los antecedentes del IMV se encuentran en los *programas autonómicos* de «ingresos mínimos de inserción», «ingresos mínimos de solidaridad», «rentas mínimas de inserción», «salario social básico» y denominaciones equivalentes, iniciados a nivel reglamentario a finales de los años ochenta y que irían adquiriendo configuración legal a partir de la última década del siglo XX (País Vasco, 1990; Asturias, 1991; Galicia, 1991; Castilla-La Mancha, 1995; Cataluña, 1997; Navarra, 1999; etc.). Su finalidad era la misma que la del actual IMV: satisfacer las necesidades más básicas de la vida diaria y procurar la inclusión social de sus perceptores⁶. No ha de extrañar que las CCAA hayan sido las primeras en incorporar a sus ordenamientos jurídicos prestaciones específicas contra la exclusión social. Debe tenerse en cuenta, al respecto, que la CE posibilitó que tuvieran competencias en materia de «asistencia social» (art. 148.1.20.^a) y que todas las han asumido como exclusivas en sus Estatutos de Autonomía. Si se tiene en cuenta, además, que los organismos internacionales han sido partidarios de que la lucha contra la exclusión social y la pobreza debe hacerse preferentemente desde el ámbito de las Administraciones regionales y locales, por ser las más próximas a las necesidades de las personas, fácil es entender el porqué de esa competencia autonómica⁷.

⁶Vid., entre otros, AGUILAR, M., *La caña y el pez: el salario social en las comunidades autónomas 1989-1994*, Fundación FOESSA, Madrid, 1995; AGUILAR, M., LAPARRA, M. y GAVIRIA, M., «Programas de renta mínima de inserción en España 1989-1995», en AA.VV., *Pobreza, necesidad y discriminación. II Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*, Fundación Argentaria, Madrid, 1996, pp.161-199; ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A., «Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España», *Zerbitzuan*, núm. 39, 2001, pp. 67-89; ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A., «Rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas: una visión conjunta de su evolución y alcance», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 2, 2011, pp. 81-100.

⁷ En realidad, la atención a los pobres desde el ámbito local es muy antigua. Ya en el siglo XVI los pueblos tenían la obligación de atender a sus pobres y a los transeúntes que pasaran por ellos; así fue establecido en diversos Ordenamientos de Cortes, Reales Pragmáticas e Instrucciones subsiguientes (ALONSO SECO,

En cualquier caso, la implantación y consolidación en España de sistemas de ingresos mínimos, los de CCAA y el propio IVM, se debe a la *influencia directa de la Unión Europea* (UE, en lo sucesivo)⁸. Se citan al respecto algunos documentos:

Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (1989). Estableció 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 de recursos suficientes adaptados a su situación personal» (art. 10).

Recomendación del Consejo Europeo de 1992. Supuso un hito histórico en lo que se refiere al impulso de la renta mínima en la UE⁹. Se recomienda en ella a los Estados miembros que reconozcan, dentro de un dispositivo global de lucha contra la exclusión social, el derecho fundamental de la persona a recursos y prestaciones suficientes para vivir conforme a la dignidad humana. Una de ellas es la prestación económica de renta mínima. Cada Estado miembro deberá establecer, en función de su respectivo nivel de vida, un determinado umbral de ingresos mínimos que se ha de asegurar a cada persona o unidad familiar. Solo podrán solicitar la prestación quienes no superen dicho umbral. El importe de la prestación económica consistirá en la diferencia entre los ingresos de la persona o la unidad familiar y el citado umbral. De este modo, se asegura que las personas o familias dispongan de una renta mínima que les evite o disminuya el riesgo de pobreza.

Libro Verde sobre la Política Social Europea (1993).

J.M. y GONZALO GONZÁLEZ, B., *La asistencia social y los servicios sociales en España*, BOE, Madrid, 2000, pp. 55-58 y Anexo IV histórico.

⁸Vid. ALONSO SECO, J.M., *Política Social Europea*, UNED, Madrid, 2013, pp. 309-378; ALONSO SECO y GONZALO GONZÁLEZ, op. cit., pp. 431-432; GARCÍA ROMERO, M.B., *Rentas mínimas garantizadas en la Unión Europea*, CES, Madrid, 1999.

⁹Consejo de la Comunidad Económica Europea, *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* (DOUE, L 245, de 26.8.1992).

Expresó la necesidad de tomar medidas para abordar el problema de la pobreza y de la exclusión social, entre las que se debía incluir un ingreso mínimo garantizado¹⁰. Como resultado de su redacción, el *Libro Blanco sobre la Política Social Europea (1994)* estableció que las personas debían disponer de un nivel mínimo garantizado de ingresos, combinándolo con la adopción de políticas activas de empleo¹¹.

*Resolución del Parlamento Europeo de 2010*¹². En ella se solicita de los Estados miembros la adopción de diversas medidas, entre ellas: a) la renta mínima ha de incluirse en los sistemas de protección social; b) ha de ser *universal*, han de beneficiarse de ella todas las personas sin recursos económicos suficientes que cumplan los requisitos establecidos; c) ha de estar *garantizada*, a fin de superar la exclusión social derivada del desempleo y la falta de ingresos; d) ha de ser *adecuada*, permitir una vida digna; e) su percepción no ha de estar supeditada a contribuciones previas vinculadas al empleo; f) ha de ser *integradora*, orientada plenamente a la inclusión social; g) debe tenerse en cuenta el número de personas a cargo de la unidad de convivencia al establecer su importe, en particular por lo que se refiere a los niños, con el fin de romper el círculo vicioso de la pobreza infantil; h) los regímenes de renta mínima no deben considerarse, ni siquiera en épocas de crisis, como un factor de costes, sino como un elemento clave para combatir la crisis.

El pilar europeo de derechos sociales (2017). Es el documento más reciente de la UE sobre la renta mínima, mencionado expresamente por el RDL 20/2020

¹⁰«Se reconoce la necesidad imperiosa de asegurar un nivel mínimo y digno de ingresos a las personas en dificultades»; «la sociedad europea tiene ante sí un desafío particular y específico, ya que sus valores no le permiten abandonar al individuo sin unos niveles mínimos dignos de protección garantizados por el Estado» (Comisión de las Comunidades Europeas, *Libro Verde sobre la Política Social Europea. Opciones para la Unión*, COM(93) 551 final, Bruselas, 17.11.1993, pp. 42 y 57).

¹¹Comisión de las Comunidades Europeas, *European Social Policy. A way forward for the Union. A White Paper*, COM(94) 333 final, Bruselas, 27.07.1994, ap. VI, núms. 6 y 18.

¹² 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* (DOUE, C 70 E/8, de 8.3.2012).

(E.M., I). Establece el derecho a una renta mínima: «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»¹³.

En la actualidad, todas las CCAA han consolidado, como derecho subjetivo, en calidad de prestación garantizada exigible, una prestación de ingreso o renta mínima. Las normas reguladoras se encuentran en las Leyes autonómicas de servicios sociales, en las Carteras de servicios sociales de desarrollo y, de forma especial, en normas legales autonómicas específicas¹⁴. Se hace referencia a ellas por la estrecha vin-

¹³Comisión Europea, *Sobre el pilar europeo de derechos sociales*, Recomendación 2017/761, de 26 de abril (DOUE L 113/56, de 29.4.2017), núm. 14.

¹⁴*Andalucía*: Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social. *Aragón*: Decreto-ley 5/2020, de 29 de junio, por el que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital. *Principado de Asturias*: Ley 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico. *Illes Balears*: Decreto-ley 10/2020, de 12 de junio, de prestaciones sociales de carácter económico de las Illes Balears. *Canarias*: Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la prestación canaria de inserción. *Cantabria*: Ley 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales. *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. *Castilla-La Mancha*: Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de servicios sociales de Castilla-La Mancha. *Cataluña*: Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía. *Galicia*: Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia. *Comunidad de Madrid*: Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción. *Región de Murcia*: Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción. *Comunidad Foral de 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. *La Rioja*: Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta de Ciudadanía. *Comunitat Valenciana*: Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión. *País Vasco*: Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. Algunas de estas Leyes han sufrido modificaciones; en el BOE se encuentra el

culación que tienen, y seguirán teniendo, con el IMV. Recibe diversos nombres: renta mínima de inserción social (Andalucía), salario social básico (Principado de Asturias), renta social garantizada (Illes Balears), ayuda económica básica (Canarias), renta social básica (Cantabria), renta garantizada de ciudadanía (Castilla y León, Cataluña), renta básica (Castilla-La Mancha), renta de inclusión social (Galicia), renta mínima de inserción (Comunidad de Madrid), renta básica de inserción (Región de Murcia), renta garantizada (Comunidad Foral de Navarra, Extremadura), renta de garantía de ingresos (País Vasco), renta de ciudadanía (La Rioja), renta valenciana de inclusión (Comunitat Valenciana), prestación aragonesa complementaria (Aragón). Su finalidad es la misma: en palabras de la Ley de Galicia, «garantizar recursos económicos de subsistencia a quien carezca de ellos, así como a alcanzar progresivamente su autonomía e integración social y laboral» (art. 6.1)¹⁵.

3. ALGUNAS BREVES NOTAS SOBRE EL INGRESO MÍNIMO VITAL

Sin ningún ánimo de ser exhaustivos, se hacen a continuación algunos apuntes sobre la norma recién aprobada.

3.1. El nombre de la prestación.

A nuestro juicio, el nombre de «ingreso mínimo vital» que se ha dado a la prestación es bastante acertado, y no solo porque, a efectos prácticos y aunque tenga la misma finalidad, conviene diferenciarla de las rentas básicas autonómicas a las que antes se hizo referencia. El motivo principal se debe a que, según se dice en la E.M. del RDL 20/2020, «esta prestación de la Seguridad Social promoverá la igualdad efectiva de todos los españoles». Fomentar la igualdad efectiva, real, material o de hecho implica encaminarse hacia la igualdad de oportunidades o igualdad en el punto de partida, pero sobre todo a la *igualdad de resultados* o igualdad en el punto de llegada. Ahora bien, como sería una utopía, por inalcanza-

ble, pretender la misma igualdad de resultados para todos los ciudadanos, la doctrina jurídica viene decantándose desde hace años por limitar esa igualdad efectiva de resultados a lo que Alexy llamó, refiriéndose a los derechos sociales, «hipótesis del mínimo», que consiste, como él mismo escribe poniendo algún ejemplo, en el derecho «a un mínimo vital, a una vivienda simple, a la educación escolar, a la formación profesional y a un nivel estándar mínimo de asistencia médica»¹⁶.

La filosofía jurídica ha referido el mínimo vital a la satisfacción de las necesidades básicas o mínimas para llevar una vida digna. Se dan distintos nombres a esas necesidades. Unos autores, además del citado Alexy, utilizan la expresión «mínimo vital», «mínimos vitales» o «mínimo vital digno»¹⁷; García-Pelayo, «condiciones vitales mínimas»¹⁸; Peces-Barba y Martínez de Pisón, «necesidades básicas»¹⁹; De Castro, «nivel mínimo de satisfacción de

¹⁶ALEXY, R., *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p. 495.

¹⁷Entre ellos: TORRES DEL MORAL, A., «Constitucionalismo social y democrático», en MARTÍNEZ MORÁN, N., MARCOS DEL CANO, A.M. y JUNQUERA DE ESTÉFANI, R. (Coord.), *Derechos humanos: problemas actuales. Estudios en homenaje al Profesor Benito de Castro Cid*, Universitas, Madrid, 2013, vol. I, p. 700; COSSÍO DÍAZ, J.R., *Estado social y derechos de prestación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, p. 46; CASCAJO CASTRO, J.L., «Los derechos sociales, hoy», *Revista catalana de dret públic*, núm. 38 2009, p. 34; TENORIO, P., «El Tribunal Constitucional, la cláusula del Estado social, los derechos sociales y el derecho a un mínimo vital digno», en CASCAJO CASTRO, J.L., et al. (Coord.), *Derechos sociales y Principios rectores. Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 272-299; CARMONA CUENCA, E., «Los derechos sociales de prestación y el derecho a un mínimo vital», *Nuevas Políticas Públicas*, núm. 2, 2006, pp. 180-184; CARMONA CUENCA, E., «El derecho a un mínimo vital», en ESCOBAR ROCA, G. (Dir.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Aranzadi, Cizur Menor, 2012, pp. 1589-1590; CARMONA CUENCA, E., «El derecho a un mínimo vital con especial referencia a la Constitución española de 1978», *Estudios Internacionales*, núm. 172, 2012, pp. 71-72.

¹⁸GARCÍA-PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1985, p. 26.

¹⁹PECES-BARBA, G., *Lecciones de Derechos Fundamentales*, Dykinson, Madrid, 2004, pp. 140-146; MARTÍNEZ DE PISÓN, J.,

texto consolidado.

¹⁵Vid. con mayor amplitud ALONSO SECO, J.M., *La política social como realización de derechos sociales*, Tirant humanidades, Valencia, 2019, pp. 675-705.

la necesidad»²⁰; Contreras Peláez, «umbral mínimo imprescindible para llevar una vida digna»²¹; etc. Todas ellas se refieren a un contenido básico, esencial, indispensable para vivir de una manera que sea acorde con la dignidad de la persona humana. Ese mínimo vital, superando viejas concepciones de tintes asistenciales o benéficos, se ha incorporado ya al ordenamiento jurídico como derecho inherente al ser humano.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC, en adelante) se ha referido en algunas ocasiones al «mínimo vital», fundamentándolo en el principio de la dignidad humana y en determinados principios rectores de la política social y económica. Por su interés, reproducimos una de sus sentencias:

«Hemos afirmado, a este respecto, que el *respeto a la dignidad humana* se ha configurado por nuestro texto constitucional como el primero de los fundamentos del orden político y de la paz social al cual repugna “que la efectividad de los derechos patrimoniales se lleve al extremo de *sacrificar el mínimo vital del deudor*, privándole de los medios indispensables para la realización de sus fines personales así como en la protección de la familia, el mantenimiento de la salud y el uso de una vivienda digna y adecuada, valores estos que, unidos a las prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad que debe garantizar el régimen público de Seguridad Social, están constitucionalmente consagrados en los arts. 39, 41, 43 y 47 de la Constitución, y obligan a los poderes públicos, no solo al despliegue de la correspondiente acción administrativa prestacional, sino además a desarrollar la acción normativa que resulte necesaria para asegurar el cumplimiento de esos mandatos constitucionales, a cuyo fin resulta razonable y congruente crear una esfera patrimonial intangible a la acción ejecutiva de los acreedores que co-

Políticas de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales, Tecnos, Madrid, 1998, pp. 172-173.

²⁰ DE CASTRO CID, B., «Retos de la configuración sistemática de los derechos económicos, sociales y culturales», *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. 15, 1998, pp. 44-48.

²¹ CONTRERAS PELÁEZ, F.J., *Derechos sociales: teoría e ideología*, Tecnos, Madrid, 1994, p. 47.

adyuve a que el deudor pueda *mantener la posibilidad de una existencia digna*” (STC 113/1989, de 22 de junio, FJ 3). Con base en esta doctrina debemos afirmar ahora que la exigencia constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos no legitima a los poderes públicos, garantes de la dignidad de la persona y de la protección de la familia, a someter a tributación la renta de las personas desde su primera unidad económica, sino *solo a partir de un mínimo vital de subsistencia*, inmune a su acción, que les permita *satisfacer sus necesidades más básicas en garantía de una existencia digna*» [cursivas nuestras]²².

3.2. ¿Prestación condicionada a la inserción sociolaboral o incondicionada?

El concepto de ingreso mínimo vital ha oscilado en la doctrina social y jurídica entre dos extremos. Por una parte, considerarla como una prestación asistencial para las personas más desfavorecidas, *condicionada* a medidas de inserción laboral y social, de manera que, una vez conseguida esta, deja de percibirse la prestación económica («mínima de inserción»). Por otra, como una prestación *incondicionada*, sin contraprestaciones, que no se limita a mejorar las políticas sociales de lucha contra la pobreza, sino que está orientada a una transformación política y social mediante una mayor y mejor redistribución de la riqueza entre todos los ciudadanos («renta universal»).

Carmona Cuenca se decanta por la primera opción: «Cuando hablamos del derecho a un mínimo vital, debemos referirnos al derecho de todos los indivi-

²²STC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 4. La STC 113/1989, de 22 de junio, que cita, hace referencia a la obligación de respetar un mínimo vital en supuestos de embargo de pensiones de la Seguridad Social. En sentido similar debe mencionarse la STC 158/1993, de 6 de mayo, FJ 3, que declara la necesidad de asegurar un mínimo económico vital en supuestos de resoluciones judiciales de embargo de bienes. En otras ocasiones ha declarado que el salario mínimo interprofesional puede utilizarse como criterio objetivo para determinar el nivel mínimo vital de subsistencia, es decir, que puede considerarse razonable y proporcionada la presunción del legislador de que con el salario mínimo se pueden cubrir las necesidades vitales (SSTC 16/1994, de 20 de enero, FJ 4; 118/2014, de 8 de julio, FJ 3; 128/2014, de 21 de julio, FJ 3).

duos que forman una comunidad a contar con una cantidad mínima para hacer frente a sus necesidades más básicas (como la alimentación y el vestido)²³; «se refiere más bien a la libre disposición de unos recursos económicos mínimos para hacer frente a las necesidades más perentorias del ser humano». Estos recursos pueden provenir del pago de un salario a los trabajadores por cuenta ajena o de una cantidad periódica satisfecha por los poderes públicos a aquellos ciudadanos que no realizan un trabajo remunerado (parados, ancianos, enfermos, personas con discapacidad, etc.); pone en relación este derecho con los «derechos fundamentales sociales mínimos» de Alexy²⁴.

Un destacado defensor de la segunda posición es Van Parijs, fundador de la Red Europea de la Renta Básica —*Basic Income European Network*— para quien «el caso de una renta básica incondicional se verá particularmente sólido, en tanto que su naturaleza incondicional lo hace más como un fondo de riqueza, aumenta el poder del más débil en los contextos del empleo así como en lo familiar, y además evita la estigmatización y la humillación que tienden a asociarse con la focalización en los realmente necesitados»²⁵. Para dicho autor, una renta básica es «un ingreso pagado por el gobierno a cada miembro pleno de la sociedad a) incluso si no quiere trabajar, b) sin tener en cuenta si es rico o pobre, c) sin importar con quien vive y d) con independencia de la parte del país en la que viva»²⁶. Mantiene una solución similar Soriano Díaz. Llama renta básica universal a «un ingreso mínimo incondicionado para los ciudadanos y residentes de pleno derecho, compatible con otros ingresos, que tiene la finalidad de garantizar su derecho a la subsistencia y su libertad real, satisfaciendo sus necesidades más elementales». Añade como

²³CARMONA CUENCA, «El derecho a un mínimo vital», op. cit., p. 1579.

²⁴CARMONA CUENCA, «Los derechos sociales de prestación y el derecho a un mínimo vital», op. cit., pp. 180-184.

²⁵VAN PARIJS, Ph., «Renta básica y justicia social: ¿por qué los filósofos no están de acuerdo?», *Andamios*, vol. 11, núm. 25, 2014, p. 174.

²⁶VAN PARIJS, Ph., *Libertad real para todos. Qué puede justificar al capitalismo (si hay algo que puede hacerlo)*, Paidós, Barcelona, 1996, p. 56.

sus caracteres principales la *individualidad* (es un derecho individual, aunque se conceda al individuo como responsable de una familia), la *incondicionalidad* (se concede sin contrapartida por parte de sus beneficiarios, ni siquiera la de realizar un trabajo) y la *universalidad* (todos los ciudadanos del país y residentes tienen derecho a él)²⁷.

¿Cuál ha sido la opción elegida en la regulación del IMV? En el programa electoral del PSOE (*supra*, Introducción) se observa una mayor tendencia hacia la primera de las opciones indicadas; lo considera, en efecto, como una prestación ante situaciones de necesidad, que debe articularse con políticas públicas tendentes a conseguir la integración social y laboral de sus perceptores. El de Unidas Podemos se orienta más hacia la segunda de las opciones: nadie ha de quedarse sin unos ingresos básicos garantizados, con independencia de que trabaje o perciba una pensión; expresamente se afirma que la prestación es incondicionada.

²⁷SORIANO DÍAZ, R. L., «Los derechos sociales y la renta básica universal», en MARTÍNEZ MORÁN, N., MARCOS DEL CANO, A.M. y JUNQUERA DE ESTÉFANI, R., op. cit., vol. II, pp. 1269-1270, 1285-1286. Vid., asimismo, entre otros, RAVENTÓS, D. (Coord.), *La RB. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*, Ariel, Barcelona, 2001; RAVENTÓS, D., «La renta básica como derecho humano emergente y ante la crisis económica actual», en RODRIGUEZ PALOP, M.E. y CAMPOY CERVERA, I. (Coord.), *Desafíos actuales a los Derechos Humanos: la renta básica y el futuro del estado social*, Dykinson, Madrid, 2012, pp. 95-106; SUSÍN BELTRÁN, R., «Renta básica frente a derecho a la inserción. Pensar la inseguridad, liberar de la dominación», en PECES-BARBA, G. (dir.), *Historia de los Derechos Fundamentales, t. IV, siglo XX*, Dykinson, Madrid, 2013, pp. 2037-2097. Sin decantarse por la renta incondicionada, Rey Pérez analiza las diferencias entre renta mínima de inserción y renta universal, abriendo la reflexión hacia un posible paso de la primera a la segunda (REY PÉREZ, J.L., «La presencia de las rentas mínimas de inserción en los nuevos Estatutos de Autonomía, ¿el camino adecuado para lograr la integración social?», *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 16, 2007, pp. 234-240. Sobre el origen, evolución, pros y contras y el debate abierto en torno a la renta universal vid. HIDALGO LAVIÉ, A., «La renta básica universal como herramienta para combatir la exclusión social económica: una aproximación analítica», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 75, 2008, pp.143-161. Oponiéndose a ella vid. RALLO, J.R., *Contra la renta básica. Por qué la redistribución de la renta restringe nuestras libertades y nos empobrece a todos*, Grupo Planeta, Barcelona, 2015, pp. 15-25.

A nuestro juicio, el IMV instaurado parece decantarse por la primera de las opciones, entre otras por las siguientes razones, presentes también en las rentas mínimas autonómicas: a) es una prestación relacionada directamente con el riesgo de pobreza y exclusión social; b) su percepción exige, a las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, que se encuentren en situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la satisfacción de sus necesidades básicas; c) no es una prestación que tenga carácter universal para todos los ciudadanos, con independencia de sus ingresos económicos, sino que está dirigida únicamente a aquellos que no superen un nivel de renta legalmente establecido y reúnan otros requisitos, entre ellos el de tener una determinada edad; d) la prestación, aunque sea un fin en sí misma —subsistencia vital— es sobre todo una herramienta para facilitar la transición de los individuos desde la exclusión social hacia una situación en la que se puedan desarrollar con plenitud en la sociedad; e) las personas beneficiarias, si no están trabajando y son mayores de edad o menores emancipados, han de figurar inscritas como demandantes de empleo, salvo en los supuestos que se determinen reglamentariamente; f) se contemplan estrategias de inclusión de las personas beneficiarias del IMV, en coordinación con las CCAA, las entidades locales y el tercer sector, dirigidas a la remoción de los obstáculos sociales o laborales que dificultan el pleno ejercicio de derechos y socavan la cohesión social²⁸.

No obstante lo dicho en el párrafo precedente, el RDL 20/2020 posibilita que se establezca por vía reglamentaria la compatibilidad entre percepción del IMV e ingresos del trabajo por cuenta ajena o propia: «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

²⁸En este último punto las rentas mínimas autonómicas son más precisas, porque, como pauta general, exigen la firma de un Convenio, Plan o Programa de inclusión sociolaboral, no solo estrategias, entre la Administración y el titular de la renta mínima.

los términos y con los límites que reglamentariamente se establezcan». A nuestro juicio, si bien la citada compatibilidad pudiera incentivar de algún modo el trabajo por cuenta propia o ajena, no es menos cierto que también puede desincentivarlo. En este sentido, las regulaciones autonómicas nos parecen más acertadas: no hacen incompatibles las rentas mínimas con el trabajo, pero los ingresos derivados de este computan siempre para el cálculo de la prestación, por lo que, de ser superiores a la cuantía de esta, deja de percibirse y no es necesario establecer compatibilidades de la prestación con el trabajo. Algunas CCAA (Galicia, por ejemplo) contemplan la existencia, junto a un ingreso mínimo básico que atiende las necesidades personales y familiares de subsistencia, otras rentas de transición al empleo, que se perciben solo durante un determinado período temporal. Por otro lado, nosotros siempre hemos pensado, como invariablemente lo ha proclamado la UE, que ha de prevalecer el empleo activo frente a la subvención pasiva, salvo para aquellos casos —frecuentes por otra parte— en que esta es necesaria por múltiples circunstancias (desempleo, enfermedad, discapacidad, vejez, pobreza, marginación social, etc.).

3.3. Fundamentación jurídica

La norma de creación fundamenta el IMV en el art. 41 CE, en la cláusula del Estado social de Derecho del art. 1.1 CE y en el principio de igualdad material del art. 9.2 CE, así como en la reiterada jurisprudencia constitucional sobre la Seguridad Social como «función del Estado» (E.M., IV). Es evidente la procedencia y acierto de esta fundamentación.

Llama la atención, sin embargo, que, tratándose de una prestación no contributiva, cuya finalidad es prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas y unidades de convivencia cuando se encuentren en situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas, financiada a través de impuestos por todos los ciudadanos —no con contribuciones previas de estos para el pago de la prestación— en beneficio de los más desfavorecidos, no figure expresamente el *principio de solidaridad* en su regulación. Más aún si se tiene en cuenta el tenor

de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecieron en la Seguridad Social prestaciones no contributivas²⁹. De todos modos, al ser el IMV una prestación de Seguridad Social, está fundamentada, de modo expreso desde 2003, entre otros, en el principio de solidaridad: «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»³⁰.

Se hace una referencia muy oportuna, y actual, al *Pilar europeo de derechos sociales* en lo relativo a la renta mínima. Hubiera sido también muy conveniente la mención a la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, uno de cuyos artículos, ubicado en el Título IV Solidaridad se expresa así: «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» (art. 34.3). Muy apropiada hubiera sido, asimismo, la alusión a la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, documento guía en la actualidad de las políticas sociales a nivel mundial. Sus dos primeros Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con sus respectivas Metas, hacen referencia a la lucha contra la pobreza y exclusión social. La Meta 1.3 —dentro del ODS 1 «Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo»— está definida así: «Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, y para 2030 lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables»³¹. Al tratarse de una

²⁹Decía esta norma que «las prestaciones no contributivas que se implantan a través de esta ley se financiarán mediante aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social, en correspondencia con la naturaleza de la protección y como expresión de la solidaridad general con las personas con menores recursos» (E.M., V).

³⁰Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, art. 1. Esta disposición se encuentra incorporada actualmente en el art. 2.1 del texto refundido de 2015 de la Ley General de la Seguridad Social.

³¹ONU. Asamblea General, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Resolución de 25 de sep-

prestación de Seguridad Social, conviene recordar que la Organización Internacional del Trabajo ya se había pronunciado sobre la conveniencia del salario mínimo vital: «La OIT tiene la obligación solemne de fomentar entre las naciones del mundo programas que permitan lograr los objetivos del pleno empleo y la elevación del nivel de vida, un *salario mínimo vital* y la extensión de las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten» [cursiva nuestra]³².

Hubiera sido deseable que este nuevo derecho se hubiera fundamentado también en el *derecho constitucional a la vida* (art. 15 CE), siguiendo la tendencia iniciada a comienzos del siglo XX de fundar la asistencia social en el derecho a la existencia. Para Schmoller, por ejemplo, el Estado debe completar el ingreso mínimo de las clases inferiores, la sociedad tiene un deber de solidaridad con ellas, porque dichas clases tienen derecho a la existencia³³; según Wagner, ninguna persona, en la medida en que la sociedad pueda evitarlo, puede perecer como consecuencia de falta de medios destinados a satisfacer sus necesidades mínimas de subsistencia³⁴; para Bourgeois, no puede tolerarse que un hombre muera de hambre mientras otros tienen excedente de ingresos, se debe garantizar un mínimo de existencia a todos los miembros de la sociedad que, como consecuencia de la edad o las enfermedades, permanecen en la imposibilidad física o intelectual de mantenerse con sus solas fuerzas³⁵. Autores recientes han sostenido la fundamentación en el derecho individual a la vida. Gomes Canotilho, por citar alguno, partiendo de los artículos de las Constituciones española y portu-

tiembre de 2015, A/RES/70/1.

³²OIT, *Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa. 90ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2008*, OIT, Ginebra, 2008, p. 6.

³³SCHMOLLER, G., *Principes d'économie politique. Partie 2. Tome 4*, Giard et Brière, París, 1907, p. 149, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k55253181?rk=107296;4>.

³⁴WAGNER, A., *Les fondements de l'économie politique. Tome 3*, Giard et Brière, París, 1912, p. 39, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k3412890m?rk=107296;4>.

³⁵BOURGEOIS, L., *Les applications de la solidarité sociale*, Bureaux de la Revue Politique et Parlementaire, París, 1902, p. 9, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5447850w?rk=257512;0>.

sa que reconocen el derecho a la vida, extrae, entre otras consecuencias normativas, que los ciudadanos tienen derecho a la obtención de prestaciones públicas que faciliten condiciones de subsistencia mínimas³⁶. Igualmente en el *principio de la dignidad humana*, según puso de relieve el Tribunal Constitucional Federal alemán por Sentencia de 9 de febrero de 2010, en la que considera que es posible derivar la garantía de un «mínimo de subsistencia digno» de los principios de dignidad humana y de Estado democrático y social³⁷.

En cualquier caso, nos encontramos ante un nuevo derecho subjetivo con *fundamento constitucional* —en los preceptos constitucionales citados— y *configuración legal* —por el RDL 20/2020— exigible plenamente por los ciudadanos ante los poderes públicos.

3.4. El ingreso mínimo vital como prestación «suelo»

La norma de creación dice expresamente que el IMV es una prestación «suelo» (E.M., V), por cuanto su importe es el mínimo que debe concederse en cualquier lugar del territorio español. Con ello —en palabras del propio RDL 20/2020— se evitan las grandes disparidades existentes en las rentas mínimas autonómicas, según fue señalado por el Consejo Europeo en el Programa Nacional de Reformas de 2018 para España. Es una prestación «suelo», pero no «techo», porque el IMV es «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 peculiarida-

³⁶GOMES CANOTILHO, J.J., «Tomemos en serio los derechos económicos, sociales y culturales», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 1, 1988, p. 250. En sentido similar, PRIETO SANCHÍS, L., «Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm., 22, 1995, p. 46; JIMENA QUESADA, L., *La Europa social y democrática de Derecho*, Dykinson, Madrid, 1997, pp. 301 y ss.

³⁷Vid. TENORIO, op. cit.

des de su territorio, al tiempo que preserva su papel como última red de protección asistencial» (E.M., V). De este modo, la suma de dos prestaciones con finalidad idéntica y con caracteres y requisitos que se diferencian más en aspectos adjetivos que sustantivos pueden seguir diversificando a los ciudadanos —no se cumplirá con el principio de igualdad efectiva— en función de su Comunidad Autónoma de residencia. Téngase en cuenta que la heterogeneidad entre las CCAA se debe a las distintas modalidades de renta mínima que existen en algunas de ellas (Cataluña, Comunitat Valenciana, Galicia, País Vasco, por ejemplo), pero, de modo muy especial, a la diferencia de cuantías de renta mínima que tienen unas (Navarra, País Vasco, Cataluña) en relación con las demás³⁸.

Habrà que esperar a lo que legislen las CCAA al respecto, pues muy posiblemente tendrán que reformar sus respectivas Leyes sobre rentas básicas, mínimas o garantizadas. Quizá lo hagan, como opción más probable, en la línea de reforzar el carácter subsidiario y complementario que ya tienen respecto de otras prestaciones públicas, cuando estas son superiores a la renta mínima. Por el momento, las Illes Balears, la Comunitat Valenciana y Aragón han modificado sus respectivas legislaciones sobre rentas mínimas o básicas³⁹. En las *Illes Balears*, se prescribe que, «de manera específica, la renta social garantizada es incompatible con la percepción o el derecho a percibir el ingreso mínimo vital, las pensiones contributivas y no contributivas, así como también con las prestaciones del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), que tengan una cuantía igual o superior a la renta social garantizada»⁴⁰; es subsidiaria del ingreso mínimo vital y del resto de prestaciones financiadas por la Administración General del Estado⁴¹; las cuantías del IMV y de la renta social garantizada son

³⁸Vid. las cuantías para 2018, mínima y máxima, y en relación con el número de miembros de la unidad de convivencia, en ALONSO SECO, *La política social como realización de derechos sociales*, pp. 697-698.

³⁹ La Generalitat de Cataluña también aprobó un Decreto-ley al respecto, pero no fue convalidado por el Parlament.

⁴⁰ Decreto-ley 10/2020, de 12 de junio, art. 9.1.b).

⁴¹Ibid., art. 16.b).

idénticas⁴². En la legislación de esta Comunidad Autónoma se amplía el ámbito subjetivo de aplicación a supuestos que no pueden recibir el IMV y también a personas que, aun no reuniendo los requisitos exigidos, se encuentran en situaciones excepcionales de necesidad⁴³. En la *Comunitat Valenciana*, la renta valenciana de inclusión es subsidiaria y 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 inclusión⁴⁴; es incompatible con la renuncia o la falta de solicitud de las prestaciones económicas públicas, incluido el IMV, a las que tengan derecho las personas beneficiarias, desde cualquiera de los sistemas de rentas⁴⁵; el campo subjetivo de aplicación es más amplio que el del IMV; se incluyen también las personas que, aun no reuniendo los requisitos exigidos para tener derecho al IMV, se encuentran en situaciones excepcionales de necesidad⁴⁶; En *Aragón*, la nueva prestación aragonesa complementaria se configura como 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 familiar⁴⁷; pueden ser beneficiarias de ella las personas que, encontrándose en situación de vulnerabilidad económica, no cumplan todos los requisitos para ser titulares del IMV, en las condiciones que se determinen reglamentariamente⁴⁸; su cuantía es la misma que la del IMV⁴⁹.

3.5. Asistencia de la Seguridad Social y asistencia social de las Comunidades Autónomas

Al ser el IMV una prestación no contributiva de la Seguridad Social netamente asistencial —su objeto

⁴²Ibid., art. 23.

⁴³Ibid., arts. 18 y 20.

⁴⁴Ley 19/2017, de 20 de diciembre, art. 7.b) y 10.2, según la redacción dada por el Decreto-ley 7/2020, de 26 de junio.

⁴⁵Ibid., art. 7.f) y 13.4.b).

⁴⁶Ibid., art. 13.

⁴⁷Decreto-ley 5/2020, de 29 de junio, art. 2.1.

⁴⁸Ibid., art. 3.1.

⁴⁹Ibid., art. 4.1.

es prevenir el riesgo de exclusión social de las personas que carecen de recursos económicos suficientes y satisfacer sus necesidades básicas— cuya finalidad es la misma que las rentas mínimas autonómicas, se plantea necesariamente el problema de la concordancia, antítesis o similitud entre «asistencia» de la Seguridad Social (art. 41 CE) y «asistencia social» de las CCAA (art. 148.1.20ª CE y Estatutos de Autonomía). ¿Son institutos jurídicos iguales o distintos?, ¿se diferencian solo porque se insertan en sistemas de protección social diferentes?

No se trata de un problema nuevo. Desde la promulgación de la CE, la distinción entre una y otra ha sido objeto de debate doctrinal y oscilaciones en la jurisprudencia del TC⁵⁰. Ello es así porque, mientras la primera forma parte del contenido constitucional del régimen público de Seguridad Social, los caracteres de la segunda no se definen en la CE, sino que aparece solo en sede constitucional de atribución de competencias. No existe ninguna duda, sin embargo, de que nuestro actual régimen de Seguridad Social es un sistema mixto, que comprende tanto prestaciones contributivas como no contributivas o asistenciales. Ni tampoco puede pensarse que la actual asistencia social autonómica equivale a la existente en los dos primeros tercios del siglo XX; menos aún, por supuesto, a la beneficencia decimonónica. Los hechos ponen de manifiesto que las prestaciones de asistencia social han sido incorporadas de manera progresiva al sistema de la Seguridad Social. Primero lo hizo el subsidio asistencial por desempleo (1980), más adelante las prestaciones no contributivas de jubilación, invalidez y familiares por hijo a cargo (1990) y ahora el IMV. La peculiaridad de esta es que, mientras las primeras se relacionaban con prestaciones contributivas paralelas de la Seguridad Social, el IMV no guarda conexión con ninguna prestación contributiva.

La primera de las sentencias del TC separa las nociones de asistencia social y Seguridad Social, pero advierte que esta, en el futuro, puede ir en la misma dirección que aquella:

⁵⁰Vid. más extensamente en MARTÍNEZ-GIJÓN MACHUCA, M.A., *Protección Social, Seguridad Social y Asistencia Social*, CES, Madrid, 2005, pp. 85-208; ALONSO SECO y GONZALO GONZÁLEZ, op. cit., pp. 112-129.

«La noción de asistencia social no está precisada en el texto constitucional, por lo que ha de entenderse remitida a conceptos elaborados en el plano de la legislación general, que no han dejado de ser tenidos en cuenta por el constituyente. De la legislación vigente se deduce la existencia de una asistencia social externa al sistema de Seguridad Social, y no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el art. 148.1.20 de la C.E. y, por tanto, competencia posible de las Comunidades Autónomas (...) Esta asistencia social aparece como un *mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas*, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema y que *opera mediante técnicas distintas* de las propias de la Seguridad Social. En el momento actual *-con independencia de que la evolución del sistema de Seguridad Social pueda ir en la misma dirección-*, es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios» [cursivas nuestras]⁵¹.

A la anterior sentencia le siguieron otras muchas, que fueron introduciendo determinados matices. Es importante señalar la STC 13/1992, de 6 de febrero, que declara la constitucionalidad de una pensión asistencial estatal mínima e idéntica para todos los ciudadanos [del Fondo Nacional de Asistencia Social], tomando como base el art. 149.1.1.ª CE, en relación con los arts. 41, 49 y 50.

Como síntesis de la interpretación que el TC ha dado sobre la asistencia social se reproduce una de sus últimas sentencias:

«Este Tribunal ya ha tenido ocasión de definir el alcance de la materia asistencia social cuando ha afirmado que, atendiendo a las pautas de algunos instrumentos internacionales como la Carta social europea, la asistencia social, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. 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

⁵¹ STC 76/1986, de 9 de junio, FJ 6.

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 dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean. De esta forma, la asistencia social vendría conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces»⁵².

En suma, «el Tribunal parece consciente de la problemática de alcanzar criterios de distinción estables, e incluso de la imposibilidad de determinar un concepto de asistencia social que la distinga de la Seguridad Social»⁵³. Es probable que, sea ahora o más adelante, el TC tenga que pronunciarse con mayor precisión para aclarar la distinción entre asistencia social de la Seguridad Social y asistencia social de las CCAA, porque, a la vista de la regulación del IMV, prestación que ha venido para quedarse en el futuro, no puede seguir afirmándose —como se dice en la sentencia anteriormente citada— que la asistencia social es «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». Parece claro que IMV y rentas mínimas autonómicas protegen las mismas necesidades específicas de grupos de población, los económicamente más vulnerables, y que operan mediante las mismas técnicas.

¿Cómo quedará la asistencia social competencia exclusiva de las CCAA, ahora que había alcanzado una fuerza innegable como derecho subjetivo pleno a través de sus rentas básicas o mínimas? A nuestro modo de ver, bastante debilitada, lo cual no puede

⁵² STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 7 b). En el mismo sentido las SSTC 78/2014, de 28 de mayo, FJ 5 d); 154/2013, de 10 de septiembre, FJ 6; 70/2013, de 14 de marzo, FJ 3; 52/2013, de 28 de febrero, FJ 4; 40/2013, de 14 de febrero, FJ 4; 26/2013, de 31 de enero, FJ 5; 23/2013, de 31 de enero, FJ 3; STC 21/2013, de 31 de enero, FJ 4); 243/2012, de 17 de diciembre, FJ 2 227/2012, de 29 de noviembre, FJ 4; 226/2012, de 29 de noviembre, FJ 2; 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4; 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 4; 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 5.

⁵³MARTÍNEZ-GIJÓN MACHUCA, op. cit., p. 101.

contemplarse sin preocupación, pues las necesidades básicas de las personas se detectan generalmente primero en las Administraciones más próximas al ciudadano. Además, aunque la finalidad del IMV y de las rentas mínimas autonómicas sea la misma, los requisitos de acceso a uno y otras, el importe de las prestaciones económicas, así como el modo de calcular los ingresos económicos de la persona solicitante de la prestación y, en su caso, de la unidad de convivencia —aspecto determinante para establecer la cuantía de la prestación en el IMV y en las rentas autonómicas— difieren bastante. Ante esta reducción de la asistencia social autonómica, que limita a nuestro juicio el sentido último que se quiso dar al art. 148.1.20ª CE, alguna vez nos hemos preguntado si, en lugar de crear una nueva prestación estatal con idéntica finalidad que otras existentes en las CCAA para atender las necesidades básicas de las personas con insuficiencia de recursos, no hubiera sido preferible que el Gobierno transfiriera créditos a las CCAA para reforzar sus sistemas de asistencia social en estos momentos difíciles, con la finalidad, y a la vez exigencia, de que en todas ellas el importe de sus rentas mínimas fuera el mismo en función del número de miembros de la unidad de convivencia. Esa ha sido, por otra parte, la técnica utilizada por el Estado en las prestaciones de atención a la dependencia, y en el Programa de Protección a la familia y atención a la pobreza infantil⁵⁴.

3.6. Gestión

La norma de creación del IMV establece que sea gestionado directamente por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), con excepción de las CCAA de régimen foral —País Vasco y Comunidad Foral de Navarra— que, por razón del carácter específico que supone la existencia de haciendas forales, asumirán en su ámbito territorial las funciones y servicios atribuidos al INSS, en los términos que se acuerde antes del 31 de octubre de 2020. En tanto no se produzca la asunción de dichas funciones y servicios, se acordará mediante convenio a suscribir entre los órganos competentes del Estado y de la Comunidad Autóno-

⁵⁴Para 2020 este Programa fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de julio de 2020, <https://www.lamontcloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2020/refc20200714.aspx>.

ma interesada, una encomienda de gestión para realizar las actuaciones que se prevean en él en relación con la prestación del IMV y que permitan la atención integral de sus beneficiarios. Se prevé, asimismo, que el Gobierno estudie a partir de 2021 la celebración de convenios con CCAA que contemplen fórmulas de gestión de la prestación del IMV (disp. ad. 4.ª y 5.ª).

Sorprende la razón que se da en el RDL sobre la excepcionalidad del País Vasco y de la Comunidad Foral Navarra. Salvo mejor criterio, no nos parece que su régimen foral tenga nada que ver con la gestión del IMV, pues este no se financia con cargo a presupuesto de las haciendas forales, sino con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Tampoco, a nuestro juicio, pueden calificarse de oportunas las manifestaciones del ministro del ramo, recogidas en distintos medios de comunicación, en las que manifestaba que se ha dado prioridad a dichas CCAA porque han sido las más eficaces en llegar lo más rápido al mayor número de hogares y, por el contrario, otras CCAA no han demostrado, en los años que llevan gestionando la renta mínima, ser muy eficaces. Es cierto que la Comunidad Foral de Navarra y el País Vasco llegan a mayor número de hogares, a los que, incluso, conceden una prestación económica más elevada. Pero ello se debe a que, gracias a su régimen especial tributario en relación con el resto de CCAA, disponen de mayor presupuesto para esa y otras finalidades. Pero ello no significa que otras CCAA sean menos eficaces en la gestión, pues todas tienen una experiencia de treinta años en la gestión de rentas mínimas, a lo largo de los cuales han sabido ir adaptando estas a las características de sus respectivos territorios. De hecho, bastantes Presidentes autonómicos han reclamado también la gestión del IMV tomando como base argumental su larga experiencia de gestión.

Lo dicho en el párrafo anterior llama más la atención, si cabe, si se tiene en cuenta cómo se gestionan las pensiones no contributivas de la Seguridad Social. En aplicación del art. 149.1.17.ª CE, la legislación básica y régimen económico de ellas es competencia estatal, pero la gestión está transferida a todas las CCAA. A nuestro juicio, esta será la fórmula que, finalmente, prevalezca. Pensamos que el personal del INSS ya está bastante sobrecargado

con la gestión de las prestaciones económicas tradicionales y, por otra parte, no conviene hacer más burocrática la gestión de las rentas mínimas autonómicas. Si ya era compleja hasta ahora, porque había de pedirse mucha documentación que justificara la situación de necesidad de sus posibles beneficiarios, ahora se añade uno más, el correspondiente al IMV (haber solicitado esta prestación, tenerla concedida o denegada, etc.). Por otra parte, estimamos que la gestión conjunta del IMV y de las rentas mínimas autonómicas puede hacer más fácil, en especial para los ciudadanos, la percepción de unas prestaciones que necesitan en situaciones de necesidad. Tampoco debe olvidarse que la relación entre servicios sociales municipales y servicios sociales autonómicos es más fácil de establecer a nivel autonómico que a nivel estatal, pues dicha relación está mejor definida en las Leyes autonómicas de servicios sociales y realizada en la práctica administrativa.

Un último apunte sobre la gestión del IMV. Los medios de comunicación han puesto de manifiesto en el último mes el escaso número de resoluciones administrativas de concesión del IMV (al parecer no alcanza el 1% de las solicitudes recibidas). A quienes conocemos los procedimientos de concesión de las rentas mínimas autonómicas no nos extraña, porque se trata de una prestación de tramitación compleja, con necesidad de una burocracia importante, dirigida, además, a personas no habituadas a procedimientos electrónicos y con dificultad para recabar los muchos documentos que se exigen. La situación excepcional vivida en los meses pasados de confinamiento, de teletrabajo y causas concomitantes han agravado la situación. Por otra parte, esperar que la solución venga de los datos que aporten las CCAA en relación con sus rentas mínimas para incorporarlos de modos automático a la tramitación del IMV no es nada fácil, no porque aquellas no quieran, sino porque el cálculo de los distintos ingresos de los solicitantes y de la unidad de convivencia se hace de manera diferente en el IMV y en las rentas mínimas de cada Comunidad Autónoma, por lo que será sumamente difícil trasladar la información que aporten las CCAA al INSS para la tramitación del IMV. En cualquier caso, quizá más en esta que en otras prestaciones sociales, es preciso agilizar la gestión del modo que sea, pues están en juego necesidades vitales de las personas más vulnerables.

Pensamos, una vez más, que el mejor modo es encomendar la gestión del IMV a todas las CCAA, que tienen ya treinta años de experiencia en la tramitación de rentas mínimas, con personal preparado que está en estrecha relación con los servicios sociales municipales, ámbito en el que se detectan las primeras necesidades.

3.7. Financiación

Como ya se ha dicho, el IMV se financia con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Evidentemente, su financiación, y en especial la disponibilidad de tesorería para hacerlo efectivo a sus beneficiarios, es un importante problema, con la circunstancia agravante de que ha de concurrir con la financiación de prestaciones económicas sociales tan importantes —y más en estos momentos de profunda crisis económica por efecto de la pandemia— como la educación, la sanidad, la Seguridad Social y las prestaciones por desempleo. Desconocemos si, con carácter previo a la aprobación del RDL 20/2020, se hizo una evaluación de su impacto económico. Sabemos que se han hecho desde fuentes oficiales distintas estimaciones sobre beneficiarios y coste total anual; el dato más repetido ha sido que los perceptores serían unos 850.000 hogares, y el coste anual 3.000 millones de euros⁵⁵. Como dato indicativo —dado que el perfil de los beneficiarios es el mismo— se señala que, según el último informe disponible correspondiente al año 2019, el número de perceptores de las rentas mínimas autonómicas fue de 697.124, a los que se pagaron prestaciones por importe total de 1.686.258.925 euros⁵⁶. Como la cuantía del IMV puede ser superior, salvo en algunas CAA (Cataluña, Comunidad Foral de Navarra, País Vasco), y mayor el número de sus perceptores, la estimación realizada parece aproximarse a la realidad. No obstante, habrá que estar a la evolución de la prestación para conocer el presupuesto necesario para hacer frente a ella.

En cualquier caso, conviene añadir algunas puntualizaciones: 1) al tratarse de una prestación

⁵⁵<https://www.rtve.es/noticias/20200615/ingreso-minimo-vital-todo-debes-saber/2014771.shtml>

⁵⁶MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL, *Informe de rentas mínimas de inserción. Año 2019*. MSCBS, Madrid, 2020, pp. 149 y 152..

destinada a cubrir las necesidades básicas, de subsistencia, las dificultades económicas no pueden servir de pretexto para minorar o retrasar la concesión de la prestación; 2) se hace preciso un seguimiento puntual de que sus beneficiarios necesitan realmente la prestación, para que sea destinada a los fines para los que se estableció; 3) se hace necesaria una coordinación estrecha con los distintos sistemas de protección social, sean estatales, autonómicos o locales, para que no se dupliquen en la misma persona prestaciones económicas con la misma finalidad; 4) conviene sensibilizar a la sociedad sobre la importancia de esta nueva prestación para los sectores de población en situación o riesgo de exclusión social, pues será el mejor medio para que la sociedad acepte la necesidad de financiarla debidamente.

4. A MODO DE BREVE CONCLUSIÓN

El IMV ha supuesto un hito en la evolución del sistema de Seguridad Social; esto nos parece indudable. Su instauración, además, ha tenido lugar en un momento necesario por las importantes consecuencias económicas y sociales asociadas a la pandemia del COVID-19. En las páginas anteriores hemos querido solo esbozar algunas reflexiones que esta nueva prestación nos trae a la mente, en especial las referidas a su concomitancia con las rentas mínimas autonómicas,

vigentes desde hace treinta años en España y consolidadas en la actualidad por disposiciones legales como derechos subjetivos perfectos. La Seguridad Social ha puesto de manifiesto con esta prestación que se adapta a las circunstancias socio económicas de cada momento histórico y que cumple la función de Estado que tiene atribuida en la CE. El IMV tiene ante sí retos muy importantes, en especial el de su gestión y financiación, pues es muy probable que el número de beneficiarios sea superior al inicialmente previsto. Con ella el Estado ha aliviado de importantes obligaciones económico-asistenciales a las CCAA, pues la Seguridad Social asumirá en lo sucesivo la mayor parte o la totalidad del gasto de sus respectivas rentas mínimas.

En cualquier caso, pensamos que el RDL 20/2020 no va a ser una norma inmutable —no lo ha sido en el tiempo ninguna de Seguridad Social por la necesidad de adaptarse a las personas en las circunstancias que les toca vivir— y, aunque la norma se encuentre redactada de manera precisa, necesitará ir introduciendo los cambios que la sociedad le pida en cada momento; esto han hecho en sucesivas ocasiones las rentas mínimas autonómicas y no por ello han perdido vigor y garantía, sino todo lo contrario. Es necesario, asimismo, que se vaya pensando en su desarrollo reglamentario, a fin de fijar determinados aspectos, entre ellos el de la compatibilidad del IMV con el empleo remunerado, que la prestación debe contem-



ENTREVISTA A JESÚS MARTÍN MORILLO

Por Eduardo Acebal Brugos.
Técnico de la Administración de la Seguridad Social.

D. Jesús Martín Morillo, tras varios años de ejercicio de la abogacía (1977-1983), ingresó en junio de 1983 en el Cuerpo Superior de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social. Desempeñó el cargo de Director Provincial del Instituto Social de la Marina (1985-1990) y, posteriormente, el de Director Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social (1990-1996) en Asturias. Ingresó en marzo de 2002 en la carrera judicial por el turno de juristas de reconocido prestigio y en octubre de 2005, tras superar con el número uno de la promoción las pruebas de la especialidad de lo social, obtuvo plaza como magistrado especialista en el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria. En 2008 se incorporó a la Sala de lo Social del Principado de Asturias, de la que desde diciembre de 2020 es Presidente. También ejerció la docencia en la Escuela Universitaria de Relaciones Laborales de

Ferrol y en la Escuela de Práctica Profesional del Colegio de Graduados Sociales de Asturias. Finalmente cabe reseñar su dedicación a diversas causas sociales: Observatorio de derechos humanos del Sahara Occidental; Comisionado por el Consejo General de la Abogacía en diversas misiones de observación judicial en tribunales de Marruecos, etc. Jesús ha tenido, por tanto, una trayectoria extensa e intensa. Extensa por cuanto alcanza ya cuatro décadas e intensa por la relevancia de los puestos desempeñados y la responsabilidad que conlleva su ejercicio. Todo ello, nos atrevemos a decir, configura su actividad profesional como una de las más ricas y variadas dentro de la Judicatura y de la Administración españolas.

P: Bienvenido a nuestra Revista, Jesús. Para comenzar, nos gustaría conocer por qué elegiste, en su momento, preparar las oposiciones a nuestro Cuerpo funcional, ¿por qué decidiste convertirte en Técnico de la Seguridad Social?

R: Muchas gracias por vuestra amable presentación. Mi elección se comprende mejor precisando que ingresé por oposición en el Cuerpo Técnico del Instituto Social de la Marina, de donde pasé, cuando se creó, al Superior de Técnicos de la Seguridad Social. Como abogado laboralista había trabajado asesorando al Sindicato Libre de la Marina Mercante y al Sindicato Comisiones Mariñeiras del puerto de la Coruña y, por tanto, mi contacto profesional con la Seguridad Social había tenido lugar esencialmente a través de los Técnicos y de los funcionarios de la Casa del Mar de la Coruña. Desde el primer momento me impresionó su amabilidad y su compromiso con la gente de mar; cuando acudías con la jubilación de algún pescador o les planteabas una reclamación en materia de desempleo siempre te prestaban atención y se preocupaban de resolver el problema con ese espíritu solidario que les caracteriza.

P: Desde tu ya dilatada experiencia, ¿consideras que deberían reenfocarse las oposiciones en el sentido de valorar, además de la formación propiamente técnico-jurídica, otro tipo de aptitudes tales como gestión y organización o determinadas habilidades (comunicación, liderazgo, etc) ?

R: Considero que el sistema de acceso "por oposición",

basado exclusivamente en pruebas memorísticas consistentes en la exposición oral o por escrito, en un estricto espacio de tiempo, de unos temas de Derecho que el aspirante ha ido engullendo durante años bajo la dirección de un "preparador", debería complementarse con exámenes psicotécnicos dirigidos a valorar la inteligencia y la personalidad de los candidatos, y con otras pruebas eminentemente prácticas que sirvan para apreciar esas habilidades profesionales en los aspectos que señalas; todo ello a fin de reclutar para la función pública a quienes cuenten con los conocimientos y habilidades precisos para encarnarla.

P: Dado que el uso de las tecnologías de la información y comunicaciones se ha convertido, por su impacto, en un rasgo distintivo de nuestra sociedad, ¿consideras que su utilización (lexNet) ha redundado en la mejora de los procedimientos judiciales? ¿En particular, cuando concurre una interacción con datos y/o expedientes de la Seguridad Social (vida laboral, prestaciones, etc) se ha avanzado lo suficiente en esta comunicación telemática o queda aún camino por recorrer?

R: En el Principado de Asturias el expediente judicial electrónico (EJE) se implantó en los Juzgados de lo Social el 25 de noviembre de 2019, llevamos por tanto un año de rodaje con este nuevo sistema de gestión procesal, si tenemos en cuenta que la maquinaria procesal quedó paralizada entre marzo y junio del año pasado por el Covid-19. También, en virtud de un convenio entre el Gobierno del Principado y el Ministerio de Justicia, se importó el sistema de gestión procesal Minerva, que era una aplicación con la que ya se venía trabajando en el territorio del Ministerio. Como con cualquier herramienta nueva se requiere una fase de adaptación por parte de todos los que intervenimos en el procedimiento y aún se echan en falta algunas piezas y desarrollos para su completa puesta a punto. En nuestro caso, los expedientes administrativos del INSS, que son con los que normalmente trabajamos, son con diferencia los que mejor llegan indexados y con la documentación debidamente identificada.

Por lo demás Lexnet se ha demostrado como una plataforma segura de intercambio de documentos entre los órganos judiciales y el resto de los operadores jurídicos.

P: Dado que has tenido ocasión de observar la gestión administrativa de Seguridad Social desde diversos prismas, ¿qué valoración te merece, con carácter general, la cualificación profesional de los Técnicos de la Seguridad Social?

R: Siempre consideré, y lo continúo pensando en la actualidad, que el Cuerpo Superior de Técnicos de la Seguridad Social se encuadra de pleno derecho entre los colectivos que forman parte de la alta función pública española. Se trata de un Cuerpo con conocimientos muy profundos y específicos en materia de Seguridad Social que, siquiera contando con una administración de tutela, desempeña funciones estratégicas en la Administración del Estado, asumiendo tareas predirectivas y directivas y, además de preocuparse de las tareas de administración general y gestión de los recursos humanos, realiza funciones de asesoramiento y participa en la aplicación de unas políticas básicas en un estado social de derecho. Constituye por ello, en mi opinión, un colectivo especialmente capacitado para llevar a cabo con éxito la gestión pública al más alto nivel.

P: Se achaca frecuentemente a la Función Pública una tendencia hacia la rutina burocratizada y el anquilosamiento inmovilista. Desde tus vivencias, ¿crees que es así o bien se trata de un cliché que, aunque ha calado socialmente, no refleja la realidad?

R: Se ha escrito mucho y cada día aparecen nuevos artículos sobre la necesidad de "reinventar" la manera de gobernar y sobre la oportunidad que suponen las tecnologías de la información y las comunicaciones para un cambio en la administración pública que permita mejorar sus procesos internos y la calidad de los servicios que presta, intensificando la interacción con los ciudadanos y ayudando al desarrollo económico. Desde mediados de 1990, cuando empezaron las primeras webs en las administraciones públicas, se ha avanzado mucho en este aspecto, potenciando la tramitación online, realizando íntegramente el trámite por internet, incluso algunas webs de las administraciones se plantean también como un instrumento de participación ciudadana, asegurando la transparencia administrativa, facilitando la relación de los ciudadanos y de las empresas con la administración. No cabe duda que ese es el camino a seguir.

P: En un recorrido vital tan variado e intenso, ¿cuál de tus sucesivas ocupaciones (Abogado, Técnico, Juez) te ha deparado una mayor satisfacción profesional?

Si he de mencionar un puesto de trabajo especialmente atractivo, por su complejidad y por su carácter multidisciplinar, señalaría la Dirección Provincial del ISM. El ISM era en la década de los 80 una suerte de agencia única de la Seguridad Social para la gente de mar, de modo que no solo gestionaba todas las prestaciones del sistema, incluido el desempleo o la asistencia sanitaria con medios propios, sino que también llevaba a cabo la gestión recaudatoria y, a través de las Casas del Mar, los servicios sociales y la asistencia social, incluyendo un ambicioso programa de Sanidad Marítima, que era único en el mundo; también gestionaba la única Escuela del Cantábrico para la formación profesional de patronos y capitanes de pesca. De modo que se trataba de una gestión compleja con unos 220 empleados entre funcionarios, personal sanitario y personal docente; todos ellos, he de decirlo, animados por ese espíritu solidario del que hablaba antes y que parecía haber encontrado su mejor expresión en su dedicación a la protección social.

P: El trabajo de Director Provincial de nuestras Entidades Gestoras implica una labor directiva sobre varios centenares de funcionarios que, a su vez, tramitan decenas de miles de expedientes. ¿Crees que ha sido enriquecedora y útil, para tu labor como Juez, la perspectiva que adquiriste durante tu etapa previa como gestor de la Seguridad Social?

R: Sin duda alguna, la experiencia laboral previa y la cercanía con la realidad social en la que después ejerces el cargo, te permite superar "ese déficit de conocimiento de la realidad" que se achaca al modelo burocrático-continental de reclutamiento de los jueces. El juez debe ser un intérprete, debe situarse "inter partes". Su función conecta el mundo de lo social, de las prácticas humanas diarias, con el ordenamiento jurídico que lo juzga. Ante todo el juez toma decisiones sobre hechos humanos, lo cual requiere de un bagaje cultural. Ese bagaje cultural, necesario para comprender el contexto social y económico en el que desarrollas tu función para poder aplicar la norma

de manera justa, solo te lo proporciona la experiencia previa; desde luego, en mi caso, esta experiencia y conocimiento previos fueron esenciales para el acceso a la especialidad.

P: Rememorando el tiempo ya pasado, ¿hay algún asunto o anécdota que recuerdes especialmente de tu trabajo en el sistema de Seguridad Social?

R: Hay muchas pero, por la forma en que se desarrolló, mencionaría la ocupación de las dependencias del INSS en Oviedo, en la calle Santa Teresa, por un sindicato de pensionistas y jubilados de CCOO de Asturias, en el marco de una movilización en defensa de las pensiones públicas y de la revalorización de las mismas. Eran unos 60 pensionistas y llegaron a la hora del cierre de la oficina, provocando el revuelo y el desconcierto de los obligados anfitriones porque no sabíamos cómo reaccionar, ni tampoco cómo iban a reaccionar ellos; ahora bien, superada la sorpresa y la incertidumbre inicial, fue una experiencia muy enriquecedora, creo que para ambas partes. Entre el Sr. Secretario y yo procuramos acomodarlos para que pasaran la noche de la mejor manera y ellos nos invitaron a compartir los bocadillos que llevaban para cenar. He de decir que mi mayor preocupación a lo largo de toda la noche fue que se produjera alguna lipotimia o alguna hipoglucemia, lo que afortunadamente no ocurrió.

P: Tras toda una vida dedicada a "lo social", ¿cuáles piensas que serán las cuestiones que marcarán la evolución de la Legislación Laboral en los tiempos venideros?

R: Tras la definitiva constitucionalización de los derechos de conciliación de la vida familiar y laboral, en estos momentos se está desarrollando un debate muy intenso sobre el impacto que están teniendo las transformaciones tecnológicas sobre el funcionamiento de la economía y sobre el empleo. La irrupción de la digitalización en el empleo está afectando a aspectos nucleares del contrato de trabajo. Es el tema por ejemplo de las plataformas digitales.

El paradigma laboral clásico, el que dio origen al Derecho del Trabajo, se basaba en la prestación de servicios por parte del trabajador dentro de la fábrica

y durante la jornada de trabajo establecida legal o convencionalmente; el modelo taylorista de producción presumía la ejecución coordinada del trabajo de toda la plantilla de la empresa en un mismo lugar y en un mismo tiempo. Pues bien, a muchos efectos, la digitalización relativiza, cuando no pulveriza, estos dos parámetros básicos.

La digitalización permite que la ejecución del trabajo se lleve a cabo no sólo fuera del centro de trabajo, sino que se ejecute en territorios diversos, y, por otra parte, del mismo modo que la aparición de la energía eléctrica en la industria eliminó el presupuesto natural del trabajo de "sol a sol", permitiendo el trabajo nocturno, la digitalización permite el trabajo las veinticuatro horas del día durante los 365 días del año, rompiendo con la separación entre tiempo de trabajo y tiempo de descanso.

En este escenario surgen nuevas realidades como los microempleos, el trabajo a llamada o el contrato de cero horas..., que incorporan riesgos notables de desprotección y una tasa elevada de precariedad, replanteando la necesidad de llevar a cabo una relectura del requisito de la subordinación como rasgo decisivo a la hora de marcar las fronteras entre el trabajo asalariado y el trabajo autónomo.

P: ¿Cuál crees que será la evolución de la Legislación de Seguridad Social?

R: En el corto plazo se halla en cuestión el modelo de gestión y la habilitación al Gobierno para crear la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social. Sin aparecer como algo explícito, no cabe la menor duda de que desde la perspectiva de la regulación y la gestión del sistema se tiende a una centralización del mismo. La idea de solidaridad, fuertemente condicionante de toda la configuración del modelo, exige fórmulas de centralidad tanto desde la perspectiva territorial como profesional. De ahí el cerrado criterio de la jurisprudencia constitucional en clave de precisar de modo amplio la reserva como competencia exclusiva del Estado de todo cuanto se refiera al "régimen económico de la Seguridad Social", así como el fuerte apoyo a esta línea de actuación por parte de las organizaciones sindicales y empresariales

más representativas. Este modelo histórico parece que puede quebrar, sin embargo, en los próximos meses a expensas de la transferencia al País Vasco del pago de las pensiones.

En otro orden de ideas, el intenso envejecimiento de la población, como consecuencia de la prolongación de la esperanza de vida y de la reducción de la tasa de natalidad, a lo que se le suma el retraso en la incorporación al mercado de trabajo de la población juvenil, parece que va a seguir orientando la adaptación de nuestro sistema de protección, propiciando las reformas internas y externas del Sistema necesarias para garantizar su sostenibilidad financiera y, al mismo tiempo, unas pensiones suficientes y adecuadas, tal y como exige nuestro modelo constitucional.

Desde la perspectiva de género, parece evidente que la inserción de la mujer en el mercado laboral está introduciendo nuevos elementos que deberán tenerse en cuenta en la regulación de las prestaciones, replanteando, por ejemplo, el contenido de la pensión de viudedad o valorando el impacto negativo que las pérdidas de cotización provocadas por las necesidades de conciliación o por la brecha salarial puedan tener en la futura pensión de jubilación.

P: Finalmente, después de cuatro décadas como servidor público, ¿piensas que la entrega profesional al servicio público merece la pena, contribuyendo a llenar satisfactoriamente un proyecto de vida?

R: Admiro y respeto mucho el trabajo de los abogados, como responsables de reconducir los derechos de los ciudadanos a los tribunales, y sé por experiencia propia que no es fácil dar el paso de una profesión a otra; pero, en mi caso, considero que fue una decisión acertada, primero dar el salto a la función pública y concluir, por último, mi vida profesional como magistrado. Son tres etapas distintas y en cada una de ellas he procurado estar donde creía que debía estar, trabajando sin parar, porque es la única medicina que conozco contra la pereza mental; por lo demás y como decía Jerónimo Feijoo, "si en lo cronológico hay días y noches, también en el camino del que hace justicia hay días y noches, horas de intensa satisfacción y de profunda amargura y ambas son parte de una misma realidad".

RECEPCIÓN DE PROPUESTAS PARA EL NÚMERO 30 DE LA REVISTA FORO DE SEGURIDAD SOCIAL

Las personas interesadas en publicar en el número 30 de la Revista Foro de Seguridad Social pueden remitir sus originales hasta el 1 de septiembre de 2021. Las propuestas de publicación deben ser inéditas, originales y respetar las normas de publicación de la Revista que se indican a continuación. Dichas propuestas serán evaluadas por el Consejo de Redacción de la Revista de cuyos resultados se informará oportunamente a las personas proponentes sobre la selección en su caso de su original para la publicación en dicho número.

NORMAS DE PUBLICACIÓN REVISTA FORO DE SEGURIDAD SOCIAL

1. La Revista Foro de Seguridad Social, gestionada por la Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social, tiene por objeto principal constituir un espacio abierto de debate, reflexión y contribución científica en materia de Seguridad Social.

2. A tal efecto, las personas interesadas en publicar en la Revista Foro de Seguridad Social podrán presentar sus trabajos al Consejo de Redacción. Dichos trabajos han de ser en todo caso originales, siendo sus autores los principales responsables de que ello sea efectivamente así.

3. La extensión máxima de los originales será de 25 páginas, interlineado sencillo, con tipo de letra TIMES NEW ROMAN 12 en el cuerpo del texto y 10 en las notas al pie, debiendo incluirse el título del artículo en castellano e inglés, palabras clave en castellano e inglés y un resumen en castellano e inglés. A efectos de la estructura de los trabajos los diferentes niveles de epigrafiado seguirán las siguientes referencias: I, 1, 1.1, 1.1.1, A, a), á).

4. En su caso, se seguirá el siguiente sistema de cita. En los artículos se citarán en mayúsculas los apellidos e inicial del nombre de la persona autora, seguido del título del artículo entrecomillado, el nombre de la revista en cursiva, el número, año y páginas.

AIBAR BERNAD, J., “La contribución social generalizada francesa, garantía frente a los desafíos financieros de la protección social”, *Revista de Información Laboral*, nº 10, 2017.

En el supuesto de citas de capítulos de libro se indicarán los apellidos e inicial del nombre de la persona autora (mayúsculas), seguido del título del capítulo entrecomillado, director del libro (mayúsculas), título del libro (cursiva), editorial, lugar, año de publicación y páginas.

MOHAMED VÁZQUEZ, R., “Factor de sostenibilidad ¿cómo afecta a la determinación del importe inicial de la pensión?”, en AA.VV., *Por una pensión de jubilación, adecuada, segura y sostenible*, Laborum, Murcia, 2019, pp. 551-559.

En el caso de monografías, se señalarán los apellidos e inicial del nombre de la persona autora (mayúsculas), seguido del título en cursiva, editorial, lugar y año de publicación.

BARRIOS BAUDOR, G.L., *Prestaciones familiares por hijos a cargo*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur menor (Navarra), 2001.

5. El artículo o colaboración se enviará en formato Microsoft Word por correo electrónico a la siguiente dirección: info@atass.org . Además del archivo con el artículo, se enviará por el autor otro archivo Word con el artículo anonimizado, donde no se haga referencia a la persona autora del artículo ni se incluya ningún otro dato que permita identificarle.

Recibido el artículo, se dará confirmación de la recepción del mismo y se remitirá al Consejo de Redacción para su evaluación anónima. La decisión sobre la aceptación o no del artículo se remitirá a la persona interesada.

6. La publicación en la Revista Foro de Seguridad Social supone la íntegra aceptación de sus normas de publicación. En relación con los derechos de autor, las personas autoras son libres para publicar sus trabajos en cualquier otra publicación (formato impreso o electrónico) aunque con el único requisito de reconocer la previa aparición en esta Revista.

Director de la Revista:

Rashid Mohamed Vázquez

(Técnico de la Seguridad Social y Director Provincial de la TGSS de Navarra)

Presidente del Consejo de Redacción:

Guillermo L. Barrios Baudor

(Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social)

Vocales del Consejo de Redacción:

Francisco Javier Aibar Bernad

(Técnico de la Seguridad Social y Director General de la TGSS durante dos períodos:
2004-2011 y 2018-2020)

María Lourdes Arastey Sahún

(Magistrada de la Sala IV del Tribunal Supremo)

María Elena Crespo González

(Técnica de la Seguridad Social y Vocal Asesora de la Dirección General de la TGSS)

Belén del Mar López Insúa López

(Profesora Titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social)

María del Carmen Poyato López

(María del Carmen Poyato López, Técnica de la Seguridad Social y Vocal Asesora de Gabinete)

Raquel Presa García López

(Técnica de la Seguridad Social y Subdirectora General de Ordenación y Asistencia Jurídica del INSS)

Borja Suárez Corujo

(Profesor Titular de Universidad y Director General de Ordenación de la Seguridad Social)

WWW.ATASS.ORG