

Revista Internacional y Comparada de

**RELACIONES
LABORALES Y
DERECHO
DEL EMPLEO**

Escuela Internacional de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo de ADAPT

Comité de Gestión Editorial

Alfredo Sánchez-Castañeda (México)

Michele Tiraboschi (Italia)

Directores Científicos

Mark S. Anner (Estados Unidos), Pablo Arellano Ortiz (Chile), Lance Compa (Estados Unidos), Jesús Cruz Villalón (España), Luis Enrique De la Villa Gil (España), Jordi Garcia Viña (España), Adrián Goldin (Argentina), Julio Armando Grisolia (Argentina), Oscar Hernández (Venezuela), María Patricia Kurczyn Villalobos (México), Lourdes Mella Méndez (España), Antonio Ojeda Avilés (España), Barbara Palli (Francia), Juan Raso Delgue (Uruguay), Carlos Reynoso Castillo (México), María Luz Rodríguez Fernández (España), Raúl G. Saco Barrios (Perú), Alfredo Sánchez-Castañeda (México), Michele Tiraboschi (Italia), Anil Verma (Canada), Marcin Wujczyk (Polonia)

Comité Evaluador

Henar Alvarez Cuesta (España), Fernando Ballester Laguna (España), Francisco J. Barba (España), Ricardo Barona Betancourt (Colombia), Miguel Basterra Hernández (España), Carolina Blasco Jover (España), Esther Carrizosa Prieto (España), M^a José Cervilla Garzón (España), Juan Escribano Gutiérrez (España), María Belén Fernández Collados (España), Alicia Fernández-Peinado Martínez (España), Rodrigo Garcia Schwarz (Brasil), José Luis Gil y Gil (España), Sandra Goldflus (Uruguay), Miguel Ángel Gómez Salado (España), Estefanía González Cobaleda (España), Djamil Tony Kahale Carrillo (España), Gabriela Mendizábal Bermúdez (México), David Montoya Medina (España), María Ascensión Morales (México), Juan Manuel Moreno Díaz (España), Pilar Núñez-Cortés Contreras (España), Eleonora G. Peliza (Argentina), Salvador Perán Quesada (España), Alma Elena Rueda (México), José Luis Ruiz Santamaría (España), María Salas Porras (España), José Sánchez Pérez (España), Esperanza Macarena Sierra Benítez (España), Carmen Viqueira Pérez (España)

Comité de Redacción

Omar Ernesto Castro Güiza (Colombia), Maria Alejandra Chacon Ospina (Colombia), Silvia Fernández Martínez (España), Paulina Galicia (México), Noemi Monroy (México), Juan Pablo Mugnolo (Argentina), Lavinia Serrani (Italia), Carmen Solís Prieto (España), Marcela Vigna (Uruguay)

Redactor Responsable de la Revisión final de la Revista

Alfredo Sánchez-Castañeda (México)

Redactor Responsable de la Gestión Digital

Tomaso Tiraboschi (ADAPT Technologies)

¿Un nuevo marco de compatibilidad entre trabajo y protección social en España? El ingreso mínimo vital*

Rafael GÓMEZ GORDILLO**

RESUMEN: El progresivo crecimiento de la desigualdad, que afecta a la mayoría de los países la UE, se vincula a la regresión de las condiciones de trabajo y a la insuficiente respuesta de los sistemas de protección social. La crisis provocada por la Covid-19 ha evidenciado limitaciones estructurales que no desaparecerán con la superación de la pandemia. En España, el ingreso mínimo vital (IMV) ha sido calificado como un hito histórico que equilibra la configuración del sistema de seguridad social y extiende su ámbito de protección. Desde la perspectiva jurídica, entre otras novedades, el diseño del IMV apunta hacia la creación de un nuevo marco de relaciones entre el trabajo y la protección social no contributiva aún por construir.

Palabras clave: Ingreso mínimo vital, renta básica, renta mínima, pensión no contributiva.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Las reglas de cálculo de la cuantía de la prestación económica y sus efectos sobre las transiciones entre el empleo y la protección social. 2.1. Renta garantizada, límite de acumulación de recursos y cuantía de la prestación. 2.2. Reglas especiales para familias monoparentales. 3. Mecanismos de incentivación de transiciones al empleo. 4. La necesidad de reordenar el nivel no contributivo y el sistema de rentas mínimas autonómicas. 5. Bibliografía.

* Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto *Los Derechos Fundamentales ante las Transformaciones Laborales en la Nueva Economía*, DER2017-83488-C4-1-R.

** Profesor Titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Universidad Pablo de Olavide (España).

A New Compatibility Framework between Work and Social Protection in Spain? *Ingreso mínimo vital*

ABSTRACT: The progressive growth of inequality, which affects most of the EU countries, is linked to the negative evolution of working conditions and the insufficient response of social protection systems. The Covid-19 crisis has shown structural limitations that will not disappear with the overcoming of the pandemic. In Spain, *ingreso mínimo vital* (IMV) has been described as a historical milestone that balances the configuration of the social security system and extends its scope of protection. From the legal perspective, the design of the IMV tests a new framework of relations between work and non-contributory social protection that has yet to be built.

Key Words: Ingreso mínimo vital, basic income, minimum income, non-contributory social protection.

1. Introducción

El indicador de riesgo de pobreza y exclusión social en España no ha conseguido recuperar, después de una década, los valores previos a la crisis económica. En concreto, si en el año 2008 se encontraban en dicha situación 10,8 millones de personas, en 2019 el número de personas en riesgo supera aquella cifra en un millón¹. En la misma línea, los estudios sobre desigualdad muestran un deterioro de esta variable en el largo plazo en nuestro país, realidad que comparte con la mayoría de los países de la UE. La tendencia negativa de sendos indicadores, presente antes del comienzo de la crisis financiera de 2008, se intensificó con el cambio de ciclo económico propiciado por ésta². A la vista de estos datos, no resulta aventurado concluir que la actual crisis sanitaria oscurecerá una situación ya bastante grave que, de no aliviarse mediante una potente intervención pública³, puede alcanzar parámetros trágicos, también en el plano socioeconómico.

Con la intención de atender las situaciones de pobreza extrema, el RD-L 20/2020 (LIMV)⁴, de 29 de mayo, establece el ingreso mínimo vital (IMV) como nueva prestación económica del sistema español de seguridad social, integrada en el nivel no contributivo⁵. La norma pretende garantizar, quizás desde una perspectiva algo voluntarista, que todas las personas cuentan con los medios precisos para acceder al ejercicio de los derechos de participación en la vida política, económica, cultural y social (art. 9.2 CE)⁶. Para ello, el IMV se articula como una prestación de contenido fundamentalmente monetario que, sumada a los ingresos percibidos por otras vías por las personas beneficiarias, permite alcanzar el umbral mínimo de rentas que, anualmente y para aquellos fines, establecerá el legislador⁷. Como prestación no contributiva de seguridad social, el IMV se configura

¹ Sobre la evolución de la pobreza en España, *vid.* EAPN, [El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2019. 10º Informe](#), 2020, pp. 2 ss.

² L. AYALA CAÑÓN, O. CANTÓ SÁNCHEZ, [Mercado de trabajo y desigualdad](#), en A. BLANCO, A. CHUECA, J.A. LÓPEZ-RUIZ, S. MORA (coord.), *Informe España 2020*, Universidad Pontificia Comillas, 2020, pp. 173 ss.

³ O. CANTÓ, [La capacidad redistributiva del sistema español de prestaciones e impuestos](#), en [Papeles de Economía Española](#), 2013, n. 135.

⁴ En BOE, 1º junio 2020.

⁵ J.C. ÁLVAREZ CORTÉS, *Una nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social: el ingreso mínimo vital. Análisis del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital*, en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2020, n. 56.

⁶ M. CHABANNES, [Un nuevo derecho para la ciudadanía: el ingreso mínimo vital](#), en [Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social](#), 2020, n. 1.

⁷ C. GALA DURÁN, [Los desafíos del nuevo ingreso mínimo vital](#), en [IUSLabor](#), 2020, n. 2.

como un derecho subjetivo perfecto a la autosatisfacción de necesidades básicas, que debe relacionarse con el concepto material de dignidad humana (art. 10 CE)⁸. La intervención normativa encaja a la perfección en el nuevo marco regulatorio de la UE⁹. Entre los principios fundamentales del Pilar Europeo de Derechos Sociales, el principio 14 recoge el derecho, del que son acreedoras todas las personas que carecen de recursos suficientes, a percibir una renta que garantice una vida digna y al acceso a servicios de capacitación. Dicha garantía debe cubrir la totalidad del ciclo vital de cada persona. En resumen, desde la perspectiva teleológica, la norma debe ser valorada positivamente; de hecho, el IMV obtuvo un amplio apoyo en el Congreso, circunstancia inusual en la presente legislatura¹⁰. Por el contrario, desde la perspectiva aplicativa, la prestación plantea problemas de diseño que pueden hacer naufragar los buenos propósitos que justifican la acción del Gobierno¹¹.

Como el resto de las pensiones no contributivas (PNC), el IMV protege una situación de necesidad real, circunstancia que obliga a establecer un umbral de vulnerabilidad económica que, siguiendo la senda ensayada en la regulación de las PNC y de las múltiples versiones de los subsidios por desempleo¹², sirve a un doble objetivo: delimitar la situación de necesidad objeto de protección y cuantificar la renta garantizada. Las reglas de cálculo del umbral de vulnerabilidad y de la cuantía de la prestación en el IMV presentan un grado mayor de complejidad, y exige superar obstáculos materiales y procedimentales que pueden limitar el acceso al derecho a

⁸ L. JIMENA QUESADA, *El derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social como paradigma del respeto de la dignidad humana. La inserción del ingreso mínimo vital en el marco de la evolución de los estándares internacionales*, en *Lex Social*, 2020, n. 2.

⁹ J.L. MONEREO PÉREZ, G. RODRÍGUEZ INIESTA, *El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital*, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, 2020, n. 24, pp. 15 ss.

¹⁰ El RD-L 20/2020 fue convalidado por el Congreso de los Diputados sin ningún voto en contra por el Congreso de los Diputados (297 votos afirmativos y 52 abstenciones). Véase la Resolución de 10 de junio de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación (en *BOE*, 12 junio 2020).

¹¹ Prueba de ello pueden ser los ajustes no menores que ha sufrido en los primeros meses de vigencia, operados vía Disp. Final 11ª y Disp. Trans. 3ª del ED-L 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia (en *BOE*, 23 septiembre 2020) y Disp. Final 3ª y 5ª del RD-L 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo (en *BOE*, 30 septiembre 2020) que probablemente no serán los últimos, en particular, si se tiene en cuenta que queda pendiente la tramitación como Proyecto de Ley de la norma originaria.

¹² R. GÓMEZ GORDILLO, *Compatibilidad e incompatibilidades en el acceso o en el disfrute de las prestaciones de garantía de recursos de subsistencia*, en S. GONZÁLEZ ORTEGA (dir.), *Las prestaciones de garantía de rentas de subsistencia en el sistema español de seguridad social*, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 299 ss.

personas en situación de vulnerabilidad grave, y desincentivar la aceptación de eventuales propuestas de empleo. Ambas cuestiones serán objeto de un análisis más profundo en los apartados posteriores.

Como novedad, e incidiendo en estos rasgos de complejidad, el IMV se presenta en dos tipos o modalidades de prestación económica, individual y colectiva, y por ello establece requisitos de acceso diferenciados para quienes viven en solitario (art. 4 LIMV), y para quienes conviven en unidades integradas por varias personas a quienes unen vínculos familiares o de afinidad (art. 6 LIMV)¹³. La modalidad conjunta genera dificultades de orden teórico y práctico. El desdoble de la figura de la persona titular del derecho y de las personas, mayores y menores de edad, que adquieren la condición de beneficiarias implica un esfuerzo regulatorio no exento de contradicciones y, en todo caso, ajeno a la sistemática de las prestaciones económicas de seguridad social en España¹⁴.

En materia de ámbito temporal, el IMV presenta otra importante novedad, que vuelve a romper con los enfoques tradicionales de nuestra política social. Frente a los subsidios por desempleo, de carácter señaladamente temporal, el derecho al IMV puede disfrutarse sin límite temporal, mientras las personas beneficiarias cumplan los requisitos de acceso y permanencia que la norma establece. Es cierto que el IMV se somete a un entramado de condicionalidad ciertamente exigente, y que la cuantía de la prestación se modula atendiendo a la variación de las circunstancias socioeconómicas de las personas titulares y de las que integran la unidad de convivencia; pero, si la situación de vulnerabilidad se mantiene (art. 8 LIMV), el derecho a la prestación también, de forma similar a lo que sucede con el resto de las pensiones no contributivas del sistema, en las que igualmente el cambio de las circunstancias socioeconómicas determina la pérdida temporal o definitiva de la pensión (art. 368 LGSS).

La anterior circunstancia, que en mi opinión no resulta improbable para un buen número de personas beneficiarias, frustraría de alguna manera el propósito del legislador, que busca abiertamente la integración de las personas a través del empleo por cuenta propia o ajena. En este sentido, el preámbulo del LIMV considera que la nueva prestación debe coadyuvar a romper la estrecha relación que existe entre la carencia de recursos y las dificultades para acceder a todo tipo de oportunidades. El derecho a percibir el IMV no debe ser considerado como una meta por las personas titulares; por el contrario, el legislador espera que esta prestación sea un

¹³ M.I. RAMOS QUINTANA, *Nace un nuevo derecho social en España: el ingreso mínimo vital*, en *Trabajo y Derecho*, 2020, n. 67-68.

¹⁴ R. GÓMEZ GORDILLO, *El Ingreso Mínimo Vital: la pensión que aspira a ser subsidio. Análisis del RDL 20/2020, de 29 de mayo*, en *Revista de Derecho Social*, 2020, n. 91.

instrumento de impulso que permita a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad transitar hacia una posición de pleno disfrute de sus derechos.

Pero como reconoce el propio texto legal, las situaciones de vulnerabilidad pueden tener orígenes o causas diversas, por lo que los mecanismos de inclusión deben ser igualmente individualizados y, en numerosas ocasiones, el acceso a un puesto de trabajo no formará parte de los horizontes posibles. Téngase en cuenta, además, que en nuestro país las tasas de desempleo mantienen niveles históricamente altos. Por ello, los itinerarios de inclusión han de ser flexibles y personalizados. En definitiva, la salida de la *trampa de la pobreza* en ocasiones se producirá mediante el acceso a un puesto de trabajo, pero en otros casos este camino deberá recorrerse por otras vías, lo que convertirá al IMV en una pensión. En la misma lógica, el preámbulo de la norma vincula la posibilidad de materializar itinerarios de inclusión con la extensión indefinida de la prestación económica de seguridad social, sin perjuicio de la necesidad de realizar evaluaciones periódicas de la eficacia de su diseño.

Aunque resulta prematuro extraer de la experiencia conclusiones robustas, los primeros meses de vigencia han servido para consolidar dos certezas. En primer lugar, el gran número de solicitudes cursadas muestra el acierto de los estudios que señalaban la necesidad de crear una nueva prestación económica que protegiese contra la insuficiencia de recursos desde un enfoque general. Lejos aún de la cifra de 2.3 millones de personas beneficiarias que aventura el preámbulo del LIMV, en el mes octubre, el IMV protege ya a 136.413 unidades de convivencia, que agrupan a un total de 400.000 personas beneficiarias. Adicionalmente, 160.209 solicitudes están pendientes de subsanación, mientras que quedan por tramitar otras 486.834 solicitudes. En suma, en cuatro meses de vigencia, la seguridad social se ha visto inundada por un número histórico de peticiones de reconocimiento de una prestación económica que llevará algunos meses resolver en su totalidad. En segundo lugar, el significativo número de solicitudes denegadas, más allá de señalar problemas de comunicación, permite poner el foco sobre la rigurosidad de los requisitos que la norma establece, circunstancia que podría ser un indicio de que, en los términos en que ha sido diseñado, resulta una prestación insuficiente para resolver las situaciones de vulnerabilidad socioeconómica a las que se enfrenta la sociedad española¹⁵. Por último, más allá de las dificultades de acceso, la

¹⁵ En este sentido, a mediados de octubre, el Gobierno informaba que la ratio de denegaciones sobre el global de expedientes resueltos superaba el 58% (192.113 de 328.526). *Vid.* PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, [La Seguridad Social ha reconocido el Ingreso](#)

falta de concreción de los anunciados incentivos facilitadores de las transiciones entre protección social y empleo, en el caso del IMV opera, junto al estricto régimen de compatibilidad parcial, en contra de la eficacia del diseño normativo.

2. Las reglas de cálculo de la cuantía de la prestación y sus efectos sobre las transiciones entre el empleo y la protección social

Las reglas de cálculo de la cuantía de todas las PNC parten de un mecanismo común aparentemente simple. La cuantía que tienen derecho a percibir las personas titulares de estas pensiones es la cifra que se obtiene restando los ingresos o rentas obtenidos, de manera individual o conjunta, a un valor de referencia que es fijado anualmente en los Presupuestos Generales del Estado, como renta mínima necesaria para el sustento económico de una vida digna. Esta fórmula genera una relación circular entre conceptos jurídicos (renta garantizada, carencia de rentas o vulnerabilidad económica, ingresos computables, cuantía de la prestación) que aparecen en las normas aplicables de manera poco sistemática y a veces errónea y, sobre todo, dificultan la interpretación directa por las personas destinatarias de la acción protectora. La dinámica circular que la norma traza para estos conceptos convierte en tediosa y repetitiva la tarea de presentar las sucesivas utilidades de este valor de referencia. En todo caso, resulta ineludible estudiar la nueva regulación, mediante la técnica de comparación con la preexistente, aplicable al resto de PNC.

A partir del elemento común referido en el párrafo previo, la regulación del IMV presenta importantes especificidades que afectan a todas las variables que intervienen en el cálculo de la cuantía de la pensión, como la composición de la unidad de convivencia (arts. 363.1 LGSS y 4 LIMV), la fijación del límite de acumulación recursos (art. 363, apartados 2 y 3, LGSS) y de su émula, la situación de vulnerabilidad económica (art. 8 LIMV), la determinación de la renta garantizada (arts. 363.1.d LGSS y 10.5 LIMV), el cálculo de los ingresos computables (arts. 363.5 y 364.2 LGSS y 8, 13 y 17 LIMV), o la cuantía de la pensión mínima (arts. 363.4 LGSS y 10.1 LIMV). Por otra parte, en el caso del IMV la norma prevé incrementos de la cuantía de la pensión en función del número de personas beneficiarias (art. 10, apartados 2.b y 5, LIMV), y complementos que mejoran la protección para familias monoparentales (art. 10.2.c LIMV) o atienden a gastos concretos

Mínimo Vital a 136.000 hogares en los que viven más de 400.000 personas, en www.lamoncloa.gob.es, 16 octubre 2020.

como el alquiler de vivienda (art. 10.3 LIMV). Los efectos reales que estas reglas específicas proyectan, en términos de limitación del derecho de acceso y de afectación al principio de suficiencia, requieren un análisis aplicativo más profundo, con técnicas que exceden el objeto del presente trabajo. En todo caso, en términos intuitivos, del análisis comparado de sendas reglas de cálculo parece evidenciarse que, en el caso del IMV, se ha optado por un régimen más restrictivo, aunque abierto a importantes posibilidades de flexibilización vía reglamentaria.

2.1. Renta garantizada, límite de acumulación de recursos y cuantía de la prestación

Las contingencias protegidas por las prestaciones no contributivas requieren, como regla general, la existencia de una situación de necesidad real. Esta circunstancia permite condicionar el acceso a las prestaciones del sistema, a la acreditación de la situación de necesidad económica por la persona que solicita acceder al derecho. Este elemento permite también diferenciar entre este tipo de prestaciones y la Renta Básica, y es objeto de fuertes críticas, por quienes consideran que la obligación de reconocer, y probar ante la administración la situación de necesidad para acceder a un derecho, constituye una experiencia estigmatizadora, contraria a los valores de la dignidad humana. En el caso del IMV, la situación que activa la contingencia se define como situación de *vulnerabilidad económica* (art. 8 LIMV), mientras que en el supuesto del resto de las PNC se denomina *carencia de rentas* (arts. 363.1.d y 369 LGSS). Para la delimitación de la situación, en ambos casos, se tienen en cuenta los ingresos computables tanto de la persona solicitante como, en su caso, de las personas que convivan con ella (arts. 8.1 LIMV y 363 LGSS), aunque las reglas que en cada caso permiten determinar el umbral o límite de rentas difieren en numerosos aspectos¹⁶.

Partiendo de este elemento común, la regulación de la *unidad de convivencia* en el IMV (art. 8.1 LIMV) difiere de las reglas que determinan la pertenencia a la *unidad económica* (art. 363 LGSS) en el caso del resto de PNC. En ambos supuestos, estas unidades se configuran con la persona titular del derecho y las personas unidas con aquella por matrimonio o por lazos de parentesco de consanguinidad hasta el segundo grado (art. 363.4 LGSS), si bien para el IMV se incluyen también las personas que convivan como parejas de hecho

¹⁶ O. GARCÍA COCA, *El sujeto protegido por las prestaciones de garantía de subsistencia*, en S. GONZÁLEZ ORTEGA (dir.), *op. cit.*

y se atienden las situaciones de adopción y acogimiento con fines de adopción (art. 6 LIMV). Por otra parte, en el caso del IMV se prevé la posibilidad de que en un domicilio puedan existir hasta dos unidades de convivencia, se atiende a la situación especial de las mujeres víctimas de violencia de género, o de las personas que se encuentran en trámites de separación o divorcio, y se definen distintos tipos de familias monoparentales, que se estudiarán con posterioridad.

Una vez delimitado el número de personas cuyos ingresos deben ser tenidos en cuenta, a los efectos de determinar la situación de carencia de rentas o vulnerabilidad, lógicamente la cuantía de la renta de referencia debe modularse, a partir del valor básico previsto en los presupuestos generales, 5.538 euros para el año 2020, en función del número de componentes de la unidad. También en esta materia existen regulaciones diversas. La renta garantizada individual en el IMV es igual al valor anual de referencia, dividido por doce (art. 10.2.a LIMV); en el caso de la renta conjunta garantizada, se obtiene incrementando dicho valor en un 30% por cada miembro adicional de la unidad de convivencia, a partir del segundo y hasta un máximo del 220% (art. 10.2.b LIMV). Con el objetivo de facilitar una mejor comprensión de los efectos aplicativos de esta operativa de cálculo, el Anexo I IMV aporta una tabla resumen que permite calcular la cuantía de la prestación para catorce tipos de unidades de convivencia, a partir de la aplicación de distintos multiplicadores. En la práctica, para el año 2020, la cuantía de la renta conjunta garantizada típica, dos adultos y un menor, será de 8.860,8 euros, mientras que la renta conjunta máxima que, entre otras configuraciones, corresponderá a las unidades de convivencia formadas por dos personas adultas y tres o más menores, alcanzará la cifra de 12.183,6 euros.

Por su parte, en el caso del resto de PNC, la regla general, para los titulares que viven solos, es también igual al valor de referencia previsto en los presupuestos, mientras que en el caso de que forme parte de una unidad económica, el límite de acumulación de recursos se obtiene, en cada caso, sumando aquel valor al resultado de multiplicar el 70% de dicha cifra por el número de convivientes, menos uno, 13.292,16 euros, para una familia de tres miembros. Como regla especial, aplicable a favor de los supuestos en que la persona solicitante convive exclusivamente con sus padres y/o hijos, el límite de acumulación de recursos será equivalente a dos veces y media la cuantía anual de la renta garantizada, 13.846 euros (art. 363, apartados 2 y 3, LGSS).

Una vez realizados estos cálculos, en el caso del IMV, serán estimadas las solicitudes cuyos titulares y beneficiarios perciban, en promedio mensual, ingresos inferiores a la cuantía mensual de la renta, en cada caso,

garantizada, siempre que la diferencia sea superior a 10 euros (art. 10.1 LIMV). En el caso del resto de PNC, el cálculo se realiza en términos anuales, de forma que tendrán derecho a la pensión las personas cuyos ingresos individuales, o conjuntos en caso de unidad económica, no superen el límite anual de acumulación de recursos previsto en cada caso (art. 362.1.ª LGSS).

Por supuesto, para aplicar las reglas relacionadas en el párrafo anterior, debe conocerse qué ingresos o rentas deben ser computados y cómo deben ser valorados los bienes no monetarios. A tales efectos, el art. 18 LIMV considera computables las rentas, incluyendo las prestaciones económicas contributivas o no contributivas, por su valor íntegro, y las rentas procedentes de actividades económicas, por su rendimiento neto. Adicionalmente, el art. 8.3 LIMV establece dos reglas especiales que tienen por objeto excluir a quienes poseen un determinado patrimonio o a quienes ostentan la condición de administrador de derecho de una sociedad mercantil que no haya cesado en su actividad, conviven con una persona que desempeña dicho cargo. En el primer caso, serán rechazadas las solicitudes individuales de las personas que posean un patrimonio valorado en un importe igual o superior a tres veces la cuantía correspondiente de renta garantizada o, en el caso de solicitud de prestación conjunta, cuando el patrimonio conjunto sea valorado en un importe igual a los valores resultantes de aplicar los multiplicadores previstos en el Anexo II. Por su parte, el art. 363.5 LGSS considera computable todos los ingresos o rentas derivados tanto del trabajo como del capital, así como los de naturaleza prestacional.

Ahora bien, las cuantías calculadas mediante estas reglas de cálculo constituyen las rentas garantizadas en cada caso, pero no el importe real de la pensión. Las expresiones *renta garantizada*, en el caso del IMV, o *cuantía de la prestación*, en el resto de las PNC, parecen sugerir que las personas titulares tienen derecho a percibir tales cantidades, sin embargo, las pensiones no siempre alcanzarán aquellos valores. Por el contrario, lo que la norma garantiza es que las personas titulares y/o beneficiarias alcanzarán aquellas rentas, mediante la operación de complementar los ingresos obtenidos por otras vías, con una pensión IMV que, sumada a estos, permite alcanzar dicha cantidad.

También en este apartado el IMV y el resto de las PNC establecen fórmulas de cálculos diferenciadas que, partiendo de esta base común, conducen a resultados claramente diversos. Para el cálculo de la cuantía final de las PNC de invalidez y jubilación, el art. 364.2 LGSS impone la deducción del importe de la cuantía de las rentas o ingresos computables obtenidos por cada persona titular, pero solo cuando éstas excedan del 35% del importe

de la renta anual garantizada. En otras palabras, cuando el titular tenga ingresos, propios o ajenos, la renta garantizada es superior hasta en un 35% a la establecida para el caso contrario. Por otra parte, el art. 363.5 LGSS establece un valor mínimo de la pensión, que sitúa en el 25% del valor de referencia, 1.385 euros para 2020. En este punto, merece también la pena detenerse a señalar la previsión especial contenida en el art. 366 LGSS, que establece un mínimo exento superior para las personas titulares de una pensión de invalidez no contributiva que inicien una actividad lucrativa. En estos supuestos, y durante los cuatro años, la cuantía de la pensión no será reducida hasta que sumada a los ingresos obtenidos por la actividad desarrollada no sea superior a otro valor, el obtenido tras sumar el valor del IPREM y el valor de referencia.

Por lo que respecta al IMV, la cuantía de la prestación económica individual se calcula restando a la cuantía de la renta garantizada la totalidad de los ingresos y rentas que haya obtenido en el año anterior la persona titular, o todas las personas que forman parte de la unidad de convivencia. En el terreno de las diferencias, cabe mencionar que en el caso del IMV no se establece una cuantía mínima de la pensión, a la que tengan acceso todas las personas titulares, cuando en la operación de restar los ingresos obtenidos, los importes resultantes resulten marginales. Antes, al contrario, cuando dicha cuantía sea inferior a 120 euros anuales, los titulares del IMV no recibirán cuantía alguna (art. 10 LIMV). En resumen, las reglas de cálculo de la cuantía de las prestaciones parecen establecer escenarios menos garantistas en el caso del IMV, limitando las posibilidades reales de compatibilizar la percepción de la pensión con la realización de actividades lucrativas.

En alguna medida, el legislador debe considerar que existe un mayor riesgo moral en las personas titulares del IMV. Es cierto que el número de pensiones de IMV, según las previsiones, será bastante superior, y conviene advertir también que las posibilidades reales de empleo no resultan equiparables. Sin perjuicio de lo anterior, una vez puesto en marcha, quizás conviniese realizar un análisis más profundo, desde la perspectiva del principio de suficiencia y de los incentivos de transición al empleo, tanto de las reglas de cálculo de la cuantía de la pensión, como de las que permiten determinar la situación de vulnerabilidad.

Por lo que respecta al nacimiento del derecho, la regulación resulta similar en ambos casos. El derecho a percibir el IMV nace a partir del primer día del mes siguiente al de la fecha de presentación de la solicitud (art. 11.1 LIMV). Sin perjuicio de lo anterior, la disp. tran. 2^a establece un régimen excepcional que reconoce temporalmente el derecho, con efectos económicos desde el día 1 de junio de 2020, a las solicitudes presentadas

hasta el día 15 de septiembre. Ahora bien, vigente la prestación, cualquier cambio en las circunstancias personales, económicas o patrimoniales de la persona titular o de alguno de los miembros de la unidad de convivencia, provocará su revisión por la entidad gestora (art. 13.1 LIMV). Como es obvio, dicha revisión podrá determinar la extinción del derecho (art. 15.1.b LIMV), su suspensión por un periodo no superior a un año (art. 14, apartados 1 y 2, LIMV), o la modificación de la cuantía de la pensión (art. 13.1 LIMV). Todas estas alteraciones en el cobro de la pensión tendrán efectos a partir del primer día del mes siguiente al de la fecha en que se hubiera producido el hecho que las causa (arts. 13.2, 14.2 y 15.2 LIMV).

En otro orden de cosas, el art. 10.3 LIMV remite a la vía reglamentaria la posibilidad de incrementar la cuantía del IMV, cuando el titular acredite haber incurrido en gastos de alquiler de la vivienda habitual superiores al 10% de la cuantía de la renta garantizada que, en cada caso, le corresponda. La previsión resulta de enorme interés, en particular en las grandes ciudades donde el precio de la vivienda alcanza valores diferencialmente altos. En todo caso, la falta de desarrollo reglamentario deja en suspenso la posibilidad de acceder a este complemento de la cuantía del IMV.

Por último, se establece una diferencia marginal que afecta a la forma de pago de la prestación económica, pues si el resto de PNC se abonan en catorce pagas¹⁷, el IMV se cobra en doce mensualidades (art. 10.2.a LIMV). Por su parte, el art. 62 LGSS prevé que las pensiones no contributivas, y el IMV forma parte de estas prestaciones, deben ser revalorizadas, al menos, en la misma cuantía que las pensiones contributivas.

2.2. Reglas especiales para familias monoparentales

El diseño del IMV presta especial atención a las familias monoparentales, para las que la garantía de renta se incrementa en un 22% (art. 10.2.c LIMV). Desde una perspectiva de género, y puesto que en la mayoría de las ocasiones en estas unidades familiares el adulto es una mujer, la opción debe ser valorada positivamente¹⁸. Sin perjuicio de lo anterior, la determinación de los supuestos de aplicación puede ser discutida, en la medida en que no alcanza realidades familiares necesitadas de mejor protección.

A aquellos efectos, la *unidad de convivencia monoparental* puede configurarse

¹⁷ [RD 357/1991](#), de 15 de marzo, por el que se desarrolla, en materia de pensiones no contributivas, la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas (en *BOE*, 21 marzo 1991).

¹⁸ C. POLLOS CALVO, *Mujeres y el ingreso mínimo vital. Repercusión en la violencia de género*, en *Diario La Ley*, 2020, n. 9669.

por distintas vías, a partir de la regla general de que dichas unidades han de estar compuestas por un solo adulto y uno o más menores. En primer lugar, se considera unidad monoparental la constituida por un adulto y los descendientes hasta el segundo grado menores de edad sobre los que tenga la guarda y custodia exclusiva; en segundo lugar, será también unidad monoparental la constituida por un adulto y uno o más menores en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción. La compleja realidad social aconseja en este caso la adopción de algunas reglas especiales, contra intuitivas, que permiten reconocer la condición de unidad monoparental a algunas integradas por varios adultos. En primer lugar, 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. En segundo lugar, cuando los menores convivan exclusivamente con sus progenitores o, en su caso, con sus abuelos o guardadores o acogedores, y uno de estos tenga reconocido un grado 3 de dependencia, una incapacidad permanente absoluta o una gran invalidez. En tercer lugar, también se considera unidad monoparental la compuesta por una mujer que ha sufrido violencia de género, 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, aunque permanezca vigente el vínculo de matrimonio o pareja de hecho.

La definición de unidades monoparentales resulta excesivamente estricta, al excluir realidades frecuentes en nuestra sociedad, y ofrece algunas dudas interpretativas. En particular, la regla especial segunda, que incluye los supuestos en que uno de los progenitores, abuelos, guardadores o acogedores sufra graves limitaciones para acceder al mercado de trabajo. En este punto, no resulta claro si la posibilidad excluye las situaciones de convivencia cruzada, esto es, un progenitor y un abuelo, un guardador y su ascendente o un acogedor y su ascendente. Por otro lado, parecen quedar al margen del complemento de monoparentalidad situaciones de convivencia con ascendentes de primer o segundo grado, cuando no tengan reconocidas situaciones graves de limitación de su capacidad para el trabajo, sin que sea tenida en cuenta la edad avanzada como causa limitativa autónoma. En esta materia, debe insistirse que el cuidado de mayores continúa recayendo casi en exclusiva sobre los hombros de las mujeres. Un más amplio reconocimiento de estas realidades, en las que en la práctica la responsabilidad de obtener recursos recae sobre una sola persona, favorecería sin duda el acceso a las condiciones materiales mínimas a un número importante de mujeres en nuestro país.

En el mismo sentido, quizás hubiera sido más adecuado tener en cuenta a

estos efectos las limitaciones que, indirectamente, se proyectan sobre los derechos de formación del descendiente mayor de 18 años. En concreto, el cumplimiento de dicha edad provoca la pérdida del complemento de monoparentalidad, cuando no se conviva con otros menores. Quizás en estos supuestos, pudiera elevarse este umbral de edad cuando los descendientes permanezcan en el sistema de enseñanza y hasta la finalización de los estudios. Téngase en cuenta que la norma considera de vital importancia, a los efectos de romper los vínculos entre pobreza y exclusión social, el acceso de las personas beneficiarias del IMV a las oportunidades de empleo y formación y, como es bien conocido, el acceso a las segundas condiciona de forma clara las posibilidades de empleo.

3. Mecanismos de incentivación de transiciones al empleo

Como se ha dicho más arriba, el IMV ambiciona el objetivo de remover los obstáculos que impiden el ejercicio efectivo de los derechos y libertades que la Constitución reconoce al conjunto de la ciudadanía. A tales fines, la nueva prestación acomete la enorme empresa de prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social, mediante la mejora de las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias (arts. 1 y 2 LIMV). Quizás resulte más adecuado plantear que la finalidad del IMV, puesto que se requiere prueba de vulnerabilidad económica para acceder al derecho, es evitar que la situación de pobreza se cronifique y provoque la exclusión social de quienes la padecen. En esta lógica, incluso en un país con altas tasas de desempleo, facilitar el acceso a un empleo se considera el mecanismo preferente de inclusión, entendida esta como transición justa entre situaciones de vulnerabilidad socioeconómica y de pleno ejercicio de los derechos.

En este entendimiento, el IMV debe ser naturalmente compatible con la participación en todo tipo de actividades lucrativas por cuenta propia o ajena por cualquiera de los miembros de la unidad de convivencia, así tenga la condición de titular como beneficiario. Así lo declara expresamente el art. 8.4 LIMV, aunque quizás la cuestión de las compatibilidades e incompatibilidades hubiese merecido, por razones sistemáticas, un tratamiento específico y global, al margen de las previsiones relacionadas con el concepto de vulnerabilidad económica. La posibilidad de compatibilizar trabajo y pensión resulta además respaldada en la LIMV por otras dos disposiciones: en sentido negativo, por la ausencia de referencia a tales actividades en el precepto que declara la incompatibilidad entre IMV y asignación por hijo menor a cargo (art. 16 LIMV) y, en sentido positivo,

porque el art. 8, apartados 1 y 2, LIMV toma en consideración la capacidad económica tanto del titular como de todos los miembros de la unidad de convivencia, a la hora de determinar la situación de vulnerabilidad, y el art. 18 LIMV considera ingresos computables tanto los que se obtienen por el trabajo por cuenta propia como los perciben por el trabajo por cuenta ajena. Queda al margen de la regla general de compatibilidad, como se ha dicho en los apartados precedentes, el ejercicio de la actividad de administrador de derecho de sociedades mercantiles activas, para quienes el art. 8.3 LIMV *in fine* establece una incompatibilidad absoluta, que opera independientemente de la cuantía de sus ingresos y de la valoración del patrimonio que pudiera poseer. En la misma situación se encuentran las personas que no desempeñan otra actividad que la administración de su propio patrimonio, independientemente de la cuantía de las rentas que pueda proporcionarles, cuando éste sea valorado en un importe igual o superior a tres rentas garantizadas individuales.

La previsión normativa sigue la tendencia que reflejan otras prestaciones de seguridad social que, en los últimos años y de manera progresiva, han generado espacios de compatibilidad parcial entre la dedicación a actividades lucrativas y el mantenimiento del derecho a percibir subsidios por desempleo, si bien no parece que se recoja suficientemente la experiencia previa, para asegurar escenarios de transiciones más seguras. La estrategia pretende superar situaciones que tradicionalmente funcionan como desincentivo para la aceptación de oportunidades de empleo, en particular cuando éstas, en términos de estabilidad, duración o retribuciones, no ofrecen condiciones de trabajo de suficiente interés. En tales casos, la rígida separación entre los planos del empleo y de la protección social actúa como elemento perturbador que frustra las oportunidades de inclusión vía empleo. A pesar de ello, en mi opinión, el IMV se sitúa a medio camino, y se corre el riesgo de que el objetivo permanezca inconcluso.

Quizás, en la comparación con la regulación ensayada en el resto de las PNC se evidencia con mayor claridad la timidez con que se presentan los términos de compatibilidad parcial entre el IMV y el empleo¹⁹. En primer lugar, y con efectos muy similares a los que en la práctica puede producir la aplicación de las reglas contenidas en la LIMV, el art. 282.1 LGSS declara incompatible el trabajo por cuenta ajena a tiempo completo con la percepción del subsidio por desempleo, pero permite compatibilizar ambas situaciones cuando el trabajo se desempeña a tiempo parcial, eso sí

¹⁹ R. GÓMEZ GORDILLO, *Compatibilidad e incompatibilidades en el acceso o en el disfrute de las prestaciones de garantía de recursos de subsistencia*, cit.

mediante reducción proporcional del importe de la prestación económica. Adicionalmente, los apartados 3 y 4 del citado precepto, de manera excepcional y para colectivos con especiales dificultades de inserción laboral, permiten compatibilizar prestación por desempleo y trabajo a tiempo completo, por cuenta propia o ajena. La cuestión no resulta en absoluto pacífica, en particular por lo que se refiere al trabajo por cuenta ajena, pues algunas voces alertan de los efectos perniciosos que tales prácticas pueden provocar sobre la evolución de las retribuciones.

Por otra parte, y ahora sí con mayores expectativas de eficacia, las PNC ofrecen singulares reglas de compatibilidad que, por su carácter más flexible, merece la pena analizar. En los apartados anteriores, ya se ha hecho referencia al hecho de que cuando la persona titular obtiene ingresos propios, no se minorará la pensión en tanto estos no superen el 35% del valor de referencia (art. 364.2 LGSS). En la práctica, esto supone reconocer una compatibilidad total de los ingresos obtenidos por el trabajo por cuenta propia o ajena, siempre que no superen anualmente la cuantía de 1.939 euros para 2020. Por encima de dicha cifra pueden alcanzarse también situaciones de compatibilidad total, porque el art. 364.4 LGSS establece una pensión mínima del 25% del valor de referencia, para 2020 la pensión mínima es de 1.385 euros. Quizás las cantidades resultan muy limitadas cuantitativamente, pero si pudieran ser incrementadas funcionarían como incentivo real para la aceptación de eventuales ofertas de empleo con bastante seguridad.

En el mismo sentido, el art. 363 LGSS establece una regla especial de compatibilidad, aplicable a las personas titulares de la pensión que acepten una oferta de trabajo. Estas personas no pierden su condición de titulares de la pensión, que queda en suspensión, de manera que una vez den por terminada estas actividades recuperarán automáticamente su derecho. A tal fin, no se tendrá en cuenta, en el cómputo anual de sus ingresos, los que hubieran percibido por la realización de cualquiera de estas actividades. La excepción resulta de enorme interés pues el miedo a perder la prestación suele convertirse en el incentivo negativo más potente para rechazar una posibilidad de empleo.

Por último, el art. 366 LGSS contiene uno de los incentivos más potentes entre nosotros, que permite elevar la cuantía del umbral de acumulación de recursos en el valor del IPREM. Por esta vía, y durante cuatro años, las personas beneficiarias de una pensión de invalidez no contributiva podrán compatibilizar trabajo y pensión, sin ver reducida la cuantía de esta última, al menos en la cuantía que no exceda dicha cifra que, para el año 2020 se situaría en 11.992,43 euros, una cantidad mucho más respetuosa con el principio de suficiencia, y cercana al Salario Mínimo Interprofesional

(13.300 euros).

Desafortunadamente, ninguna de estas especialidades en materia de compatibilidad ha sido recogidas en la regulación del IMV. Las personas titulares y beneficiarias que acepten una oferta de trabajo por cuenta ajena o inicien una actividad por cuenta propia verán como los ingresos obtenidos disminuyen la cuantía de su pensión, e incluso pueden determinar la extinción del derecho. Por más que el art. 8.4 LIMV alerta sobre la posibilidad de que el IMV se convierta en un incentivo negativo para el desempeño de cualquier actividad económica, la norma establece un rígido sistema de compatibilidad parcial, que condiciona el interés de los titulares por mejorar sus ingresos, mediante la aceptación de ofertas de empleo a tiempo parcial o de corta duración, o la realización de actividades por cuenta propia con escasos beneficios.

Consciente de este dato, y de la dificultad general de generar empleo digno en nuestro país, la norma anuncia la futura elaboración de reglas especiales que permitan, en determinadas condiciones, eludir el mandato de reducción del valor de la prestación económica en la misma cantidad que sumen los ingresos obtenidos durante el año precedente. El reenvío a la vía reglamentaria y la llamada al diálogo social constituyen circunstancias en buena medida inevitables, tanto por la urgencia con la que se acometió la aprobación de la norma, como por los temores de que el IMV pueda presionar a la baja las retribuciones de los trabajos de menor valor añadido. Por otra parte, la referencia a las personas con discapacidad y a las familias monoparentales pudiera inducir a pensar que los escenarios de compatibilidad pueden quedar reservados a determinados grupos de personas con especiales dificultades de acceso al empleo.

A la espera de estos desarrollos, o quizás durante la tramitación del Proyecto de Ley, convendría estudiar la posibilidad de acometer un cambio profundo en la materia que permitiera, sin descuidar la situación especial a la que se enfrentan las personas que forman parte de determinados colectivos, establecer un sistema de compatibilización total de aplicación general, en el plano subjetivo, que no obligue a deducir los ingresos obtenidos por el desempeño de todo tipo de actividades, por cuenta propia o ajena, de la cuantía de la prestación económica. Por supuesto, esta posibilidad, similar a la establecida en el art. 166 LGSS, debe establecerse de manera temporal, pues una vez que la persona consiga estabilizar su empleo y unas condiciones de trabajo dignas, la prestación económica debe retirarse, por eliminación de las causas que la justificaban. Pero la extinción del derecho debe producirse de manera progresiva, mediante reducciones sucesivas, evitando con ello que una eliminación íntegra, en un solo acto, ponga en riesgo los objetivos de inclusión que alumbran la norma. No se ignora que

este tipo de reformas incrementaría el coste total del IMV, pero conviene tener presente que emprender la tarea de asegurar «la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social», requiere de importantes esfuerzos de inversión²⁰. Por otra parte, y aunque esta tarea requiere actuaciones en otros muchos ámbitos, en materia de protección social precisaría de una reordenación del conjunto de las prestaciones no contributivas, y de las rentas mínimas autonómicas, en los términos que se discuten en el apartado siguiente.

Del lado de la oferta, la LIMV adolece de falta de incentivos novedosos, si bien en este caso cabe señalar que seguramente no es la fuente adecuada para establecerlos, por razones competenciales y porque la LIMV es una norma de protección social. Sin perjuicio de lo anterior, el preámbulo de la norma hace referencia a un *sistema de incentivos*, que necesariamente requiere la participación de CC.AA. y EE.LL. La estrategia, de la que depende en gran medida las opciones de transición, se fundamenta en la elaboración de itinerarios de inclusión flexibles y personalizados, que han de ofrecer oportunidades de formación y de empleo. Estas administraciones, en particular las primeras que tienen asignadas las competencias en políticas activas de empleo, asistencia y servicios sociales, se encuentran también en mejor posición para acceder de manera más directa a los problemas que han de ser objeto de solución. En este apartado merece atención la creación de la Comisión de Seguimiento del IMV, configurada por las administraciones estatales y autonómicas implicadas en las políticas sociales, que asume importantes funciones de seguimiento, evaluación y propuesta en la materia.

En consecuencia, la LIMV apenas esboza un modelo de *gobernanza compartida*, que parte de una serie de premisas del máximo interés ayunas de concreción. En primer lugar, se reconocen los problemas de efectividad de las políticas de sostenimiento de rentas que, de manera recurrente, suelen incurrir en errores de diseño e implementación. Entre este tipo de debilidades, el legislador señala la complejidad de los procedimientos o la *naturaleza* de los colectivos afectados como obstáculos que impiden el acceso de las personas potencialmente beneficiarias a la protección social y el fracaso de estos programas. Para superar estos obstáculos, el IMV pretende implicar a las administraciones más cercanas y dotar de una mayor a los servicios sociales y al tercer sector, con el objetivo de facilitar la información necesaria a la totalidad de las potenciales solicitantes. En este

²⁰ J.L. MONEREO PÉREZ, *Por un nuevo pacto social garantista de los derechos fundamentales para afrontar la crisis y la recuperación*, en *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, 2020, n. 1.

sentido, el art. 31 LIMV crea el Consejo consultivo del ingreso mínimo vital, órgano con funciones de consulta y participación de las entidades del tercer sector de acción social y de las organizaciones sindicales y empresariales.

La materialización de esta estrategia implica también un esfuerzo interno, del que son responsables los distintos órganos o entidades que componen la administración central. A ello se refiere también la LIMV, que fuerza la colaboración tanto en del diseño, y también en el rediseño, y la gestión del IMV entre el INSS, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y el Ministerio de Hacienda. Se pretende con ello avanzar hacia una visión más integral de la Hacienda pública, que integre tributos y prestaciones monetarias. En este sentido, los arts. 27 y 29 LIMV subrayan las obligaciones de colaboración que pesan sobre todas las AA.PP. en las tareas de supervisión (art. 71 LGSS), y la posibilidad de alcanzar acuerdos entre los distintos órganos de la administración central.

Tanto desde la perspectiva del principio de universalidad, como desde la siempre deseable eficacia de la gestión pública el planteamiento estratégico debe ser valorado positivamente. Sin embargo, en términos de complejidad procedimental, el IMV no mejora otras experiencias previas. Es cierto que, en este sentido, conviene recordar que las reformas operadas en el mes de septiembre afectan en lo fundamental, aunque no solo, a aspectos procedimentales. A pesar de ello, el procedimiento de solicitud y reconocimiento continúa lejos de los buenos propósitos enunciados en el preámbulo de la LIMV. Con relación a la colaboración de las CC.AA., conviene tener presente que la norma reconfigura la función de las rentas mínimas autonómicas, materia sobre la que se incidirá en el apartado posterior, pero se corre el riesgo de que la existencia de una pensión de seguridad social que protege contra el riesgo de pobreza e inclusión sirva como fundamento o excusa para el abandono de estas políticas por alguna CC.AA. Del lado positivo, pueden situarse las previsiones que tienen por objeto encomendar o permitir la encomienda de las tareas de gestión a las CC.AA. En concreto, la disp. adic. 4ª LIMV permite la celebración de convenios que permitan la gestión a tales fines, mientras que la disp. adic. 5ª se adelanta a dicha posibilidad, anunciando la cesión a las autoridades correspondientes del País Vasco y Navarra de las funciones de gestión que, de momento y para el resto del territorio español, asume el INSS.

En todo caso, conviene tener también presente que, si se cumplen las expectativas, aunque todo apunta a que se superarán, los beneficiarios del IMV pueden elevarse por encima de las 2.5 millones de personas, un volumen de personas difícil de atender con el nivel de exigencia que la norma plantea, aunque para ello cuente con el auxilio de todas las AA.PP. Sin perjuicio de lo anterior, el art. 28.2 LIMV reconoce a los beneficiarios

del IMV como colectivo prioritario en el diseño de los incentivos para la contratación, y el apartado 3 del mismo precepto, remite a la AIREF, la evaluación de las políticas de transición asociadas al IMV. Por ahora, la novedad que ofrece más concreción es la creación de un *Sello de Inclusión Social* que identificará a las empresas que ofrezcan oportunidades de empleo y formación a los perceptores del IMV (disp. adic. 1ª LIMV), magro balance para un elemento central de la estrategia de inclusión. En el mismo precepto la norma contiene la previsión que permitirá favorecer a las empresas que contraten a personas perceptoras del IMV en supuestos de empate en los procesos de adjudicación de contratos públicos (art. 147.2.a de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre).

4. La necesidad de reordenar el nivel no contributivo y el sistema de rentas mínimas autonómicas

Conforme establece el preámbulo de la LIMV, el enfoque de la nueva prestación parte de una premisa nuclear, si se atiende a las personas que sufren situaciones temporales de exclusión y vulnerabilidad, se procede a proteger a todas las personas que configuran la sociedad. De esta manera, el IMV se prefigura como un sistema de protección colectivo que permitirá afrontar los nuevos, y viejos, retos que nos veremos obligados a afrontar en los próximos años²¹. Entre ellos, la norma cita una serie de características que pueden prefigurar al empleo en el futuro próximo o, más bien, en el presente continuo: carreras laborales inciertas, robotización de la actividad económica, cambio climático²². Como respuesta a estas incertidumbres, que pueden afectar al conjunto de la ciudadanía, pero que han de tener efectos más intensos sobre las personas que parten de una situación de mayor vulnerabilidad, el sistema de protección social debe ofrecer los medios necesarios para acceder a una vida digna, a todas las personas que, individual o conjuntamente, no pueden obtenerlos. Para alcanzar tan ambiciosos objetivos, resulta ineludible reorganizar el nivel no contributivo de seguridad social, que fue creado con otros enfoques, menos ambiciosos y limitados en términos de ámbito subjetivo o de colectivos objetos de protección²³.

²¹ J.L. MONEREO PÉREZ, *La renta mínima garantizada como medida estructural del sistema de seguridad social en la "sociedad del riesgo"*, en *Lex Social*, 2020, n. 2.

²² J.L. MONEREO PÉREZ, *Nuevos derechos para nuevas situaciones de necesidad y de emergencia social: el ingreso mínimo vital*, en *Trabajo y Seguridad Social – CEF*, 2020, n. 448.

²³ R. GÓMEZ GORDILLO, *Las prestaciones de garantía de recursos de subsistencia en el Sistema Español de Seguridad Social*, en AA.VV., *Las Prestaciones Sociales de Garantía de Rentas de*

En este sentido, el preámbulo de la LIMV señala el riesgo de generar duplicidades que resten efectividad a las políticas de protección social, tanto dentro del sistema de seguridad social, como fuera de éste. Sobre esta premisa, la norma inicia cautelosamente un proceso de transformación del nivel no contributivo de seguridad social, con la absorción de la prestación por hijo o menor acogido a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33%. Para situaciones de discapacidad más intensa, la prestación se mantiene en los términos precedentes (art 16 LIMV). La previsión resulta aplicable en los supuestos en que exista identidad entre una o varias de las personas beneficiarias del IMV, no titulares pues los menores no pueden acceder a dicha condición salvo en supuestos excepcionales, y una o varias de las personas menores causantes de la prestación por hijo a cargo. Pero la eliminación de la prestación no opera de manera automática respecto de las personas titulares preexistentes, pues el objetivo confesado es que la integración se produzca sin perjudicar los derechos de las personas que ostentaban la condición de titular de la prestación preexistente, que podrán mantener la prestación eliminada.

En concreto, la disp. tran. 7ª LIMV reconoce el derecho a optar entre el IMV y la prestación por hijo a cargo a las personas que fueran titulares de las segundas con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la nueva prestación, esto es el 1 de junio de 2020. Para garantizar el éxito de la operación, de manera transitoria, las relaciones entre sendas prestaciones se regirán por las siguientes reglas: a) a partir del 1 de junio 2020, no se admiten nuevas solicitudes de prestación por hijo o menor a cargo; sin perjuicio de lo anterior, a causa de las dificultades anudadas a la declaración del estado de alarma, las solicitudes presentadas hasta el 30 de junio se considerarán presentadas en fecha (disp. final 10ª LIMV); b) El INSS reconocerá de oficio y automáticamente el IMV, hasta enero de 2022, a todas las personas titulares de la asignación económica por hijo a cargo a fecha 1 de junio, siempre que formen parte de unidades de convivencia compuestas por uno o dos progenitores y uno o varios menores.

A tales efectos, el INSS notificará el cambio de prestación y la posibilidad de optar por la prestación preexistente. Por otra parte, quienes consideren que cumplen los requisitos, pero no han sido notificados, podrán instar ante el INSS, en el plazo que finaliza el día 31 de diciembre de 2020. En caso de que resolución positiva, el derecho al IMV se reconocerá con efectos desde del día 1 de junio de 2020. Por último, a partir del 1 de enero de 2022, en caso de que el 31 de diciembre de 2021 la unidad familiar haya dejado de cumplir con los requisitos para entonces vigentes, se reanudará la

Subsistencia en el Espacio Iberoamericano, CIESS, 2017.

percepción de la asignación económica por hijo o menor a cargo. Sin perjuicio de lo anterior y con carácter general, la condición de beneficiario de una prestación económica de seguridad social no impide el acceso al IMV, ni como titular ni como beneficiario. Pero esta afirmación general de carácter teórico debe ser inmediatamente matizada desde la perspectiva práctica. En primer lugar, el art. 7.1.c del RD-L 20/2020 exige a los solicitantes del IMV haber previamente solicitado «las pensiones y prestaciones vigentes a las que pudieran tener derecho, en los términos que se fijen reglamentariamente». El requisito, en el caso de prestación conjunta, es exigible a la persona titular y a todas las personas que forman parte de la unidad económica. Por esta vía, el IMV refuerza su condición de prestación subsidiaria, como última red de seguridad, a la que debe acudir cuando no existan otras posibilidades de acceso a la acción protectora del sistema de seguridad social, pues bien, la aplicación de las reglas de cálculo de la cuantía de la pensión minimiza las posibilidades materiales de compatibilizar prestaciones.

Por último, el IMV resulta incompatible con el disfrute de algunas prestaciones en especie; es el caso de «las personas usuarias de una prestación de servicio residencial, de carácter social, sanitario o sociosanitario, con carácter permanente y financiada con fondos públicos, salvo 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» (art. 4.2 LIMV).

Ante este panorama casuístico y sectorializado²⁴, corresponde una reforma que dote de unidad la política de protección social a la mayor brevedad posible, en la línea de lo anunciado en el preámbulo del LIMV, que hace expresa referencia a la necesidad de abordar dicha reforma para la focalización de la protección en aquellos colectivos particularmente vulnerables, pero con un modelo de prestaciones económicas más simplificado. Desde aquí, por supuesto, no se propone abandonar aquel objetivo, que puede ser alcanzado mediante distintas técnicas normativas.

En mi opinión, sería conveniente reducir el número de prestaciones del nivel no contributivo, para volcar el esfuerzo de actualización de los procedimientos en una sola prestación, el IMV. Esta prestación no contributiva única, absorbería el resto de las prestaciones existentes en dicho nivel de protección, incluidos los subsidios por desempleo, como ya lo ha hecho respecto de la prestación por hijo o menor a cargo. Las exigencias de mayor protección que requieren las situaciones de mayor

²⁴ S. DE SOTO RIOJA, *Caracteres de las prestaciones de garantías de rentas de subsistencia: síntesis, retos, propuestas*, en S. GONZÁLEZ ORTEGA (dir.), *op. cit.*

vulnerabilidad, discapacidad grave o edades superiores a 65 años, pueden ser atendidas mediante complementos económicos a los que tendrán derecho las personas que superen los requisitos que en cada caso se establezcan. Una sola prestación y varios complementos, en formato similar al ya vigente complemento de monoparentalidad, o a la regulación especial aplicable a mujeres víctimas de violencia de género, simplificaría el sistema de tramitación y resultaría más fácil de entender por las personas a quienes pretende proteger. Tampoco se ignora en este punto las resistencias que una reforma de este tipo debe superar, pero si se parte de la premisa de que ningún colectivo verá reducida la intensidad de la protección actual, o se utilizan mecanismos de transición similares a los aplicados en el supuesto de la prestación por hijo o menor a cargo, el cambio resulta posible.

Situación diferente se presenta frente a las prestaciones de asistencia social reconocidas por las CC.AA.²⁵, respecto de las que resulta más realista el marco de compatibilidad. En este sentido, el art. 18.1.e.1 LIMV excluye «los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas». En el mismo sentido, cabe afirmar la compatibilidad absoluta de las rentas o ayudas que relaciona la letra e del art. 18.1 LIMV. También en esta materia, el IMV supone un cierto cambio respecto de regulaciones precedentes; aunque según el art. 282.2 LGSS la prestación y el subsidio por desempleo son compatibles con la percepción de cualquier tipo de rentas mínimas, salarios sociales o ayudas análogas de asistencia social concedidas por cualquier administración, a diferencia de lo que sucede con el IMV, dichos ingresos son objeto de cómputo (art. 275 LGSS).

El sistema de compatibilidad absoluta que la norma establece entre el IMV y las rentas mínimas autonómicas relaciona sendos tipos de prestaciones mediante vínculos de complementariedad. La medida contribuye al objetivo de implicación de todas las administraciones en la lucha contra la pobreza, conjugando el ejercicio del autogobierno con la provisión de una red de protección mínima y común para todo el Estado, a la que tienen derecho todas las personas independientemente de donde tengan ubicado su domicilio. Pero la estrategia corre el riesgo de convertirse en un incentivo negativo para los Gobiernos que optan por desarrollar programas políticos menos garantistas, que pueden sentirse liberados de la obligación de atender estas situaciones por estar ya cubiertas por la administración central. La heterogeneidad de la regulación de las rentas mínimas autonómicas, en

²⁵ S. BARCELÓN COBEDO, *Las prestaciones autonómicas de garantía de ingresos como cobertura de la brecha de protección del sistema de seguridad social en relación con las situaciones reales de necesidad económica*, en *Temas Laborales*, 2018, n. 143.

términos subjetivos de cobertura y cuantitativos, pudiera abonar esta hipótesis, si bien los mecanismos de institucionalidad que la LIMV pone en juego parecen destinados a obstaculizar este tipo de tentaciones. De momento, conviene tener presente que la mayoría de las normas que regulan estas prestaciones exigen, como requisito de acceso, haber solicitado todo tipo de prestaciones de seguridad social y, consideran incompatible con la percepción de la prestación autonómica la condición de titular o beneficiario de cualquier prestación pública. En otras palabras, el IMV es compatible con cualquier renta mínima autonómica, pero las rentas mínimas autonómicas no son compatibles con el IMV.

5. Bibliografía

ÁLVAREZ CORTÉS J.C., *Una nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social: el ingreso mínimo vital. Análisis del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital*, en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2020, n. 56

AYALA CAÑÓN L., CANTÓ SÁNCHEZ O., [Mercado de trabajo y desigualdad](#), en A. BLANCO, A. CHUECA, J.A. LÓPEZ-RUIZ, S. MORA (coord.), *Informe España 2020*, Universidad Pontificia Comillas, 2020

BARCELÓN COBEDO S., [Las prestaciones autonómicas de garantía de ingresos como cobertura de la brecha de protección del sistema de seguridad social en relación con las situaciones reales de necesidad económica](#), en *Temas Laborales*, 2018, n. 143, pp. 13-54

CANTÓ O., [La capacidad redistributiva del sistema español de prestaciones e impuestos](#), en *Papeles de Economía Española*, 2013, n. 135, pp. 140-152

CHABANNES M., [Un nuevo derecho para la ciudadanía: el ingreso mínimo vital](#), en *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, 2020, n. 1, pp. 270-290

DE SOTO RIOJA S., *Caracteres de las prestaciones de garantías de rentas de subsistencia: síntesis, retos, propuestas*, en S. GONZÁLEZ ORTEGA (dir.), *Las prestaciones de garantía de rentas de subsistencia en el sistema español de seguridad social*, Tirant lo Blanch, 2018

EAPN, [El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2019. 10º Informe](#), 2020

GALA DURÁN C., [Los desafíos del nuevo ingreso mínimo vital](#), en *IUSLabor*, 2020, n. 2, pp. 1-4

GARCÍA COCA O., *El sujeto protegido por las prestaciones de garantía de subsistencia*, en S. GONZÁLEZ ORTEGA (dir.), *Las prestaciones de garantía de rentas de subsistencia en el sistema español de seguridad social*, Tirant lo Blanch, 2018

GÓMEZ GORDILLO R., *El Ingreso Mínimo Vital: la pensión que aspira a ser subsidio. Análisis del RDL 20/2020, de 29 de mayo*, en *Revista de Derecho Social*, 2020, n. 91, pp. 37-67

GÓMEZ GORDILLO R., *Compatibilidad e incompatibilidades en el acceso o en el disfrute de las prestaciones de garantía de recursos de subsistencia*, en S. GONZÁLEZ ORTEGA (dir.), *Las prestaciones de garantía de rentas de subsistencia en el sistema español de seguridad social*, Tirant lo Blanch, 2018

GÓMEZ GORDILLO R., *Las prestaciones de garantía de recursos de subsistencia en el Sistema Español de Seguridad Social*, en AA.VV., *Las Prestaciones Sociales de Garantía de Rentas de Subsistencia en el Espacio Iberoamericano*, CIESS, 2017

GONZÁLEZ ORTEGA S. (dir.), *Las prestaciones de garantía de rentas de subsistencia en el sistema español de seguridad social*, Tirant lo Blanch, 2018

JIMENA QUESADA L., [El derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social como paradigma del respeto de la dignidad humana. La inserción del ingreso mínimo vital en el marco de la evolución de los estándares internacionales](#), en *Lex Social*, 2020, n. 2, pp. 361-423

MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, [Ingreso Mínimo Vital](#), en www.seg-social.es

MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, [Pensiones: Modalidades/Clases](#), en www.seg-social.es

MONEREO PÉREZ J.L., [La renta mínima garantizada como medida estructural del sistema de seguridad social en la “sociedad del riesgo”](#), en *Lex Social*, 2020, n. 2, pp. 424-505

MONEREO PÉREZ J.L., *Nuevos derechos para nuevas situaciones de necesidad y de emergencia social: el ingreso mínimo vital*, en *Trabajo y Seguridad Social – CEF*, 2020, n. 448, pp. 27-68

MONEREO PÉREZ J.L., [Por un nuevo pacto social garantista de los derechos fundamentales para afrontar la crisis y la recuperación](#), en *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, 2020, n. 1, pp. 16-83

MONEREO PÉREZ J.L., RODRÍGUEZ INIESTA G., [El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital](#), en *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, 2020, n. 24, pp. 13-35

POLLOS CALVO C., *Mujeres y el ingreso mínimo vital. Repercusión en la violencia de género*, en *Diario La Ley*, 2020, n. 9669

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, [La Seguridad Social ha reconocido el Ingreso Mínimo Vital a 136.000 hogares en los que viven más de 400.000 personas](#), en www.lamoncloa.gob.es, 16 octubre 2020

RAMOS QUINTANA M.I., [El Ingreso Mínimo Vital como instrumento para combatir la pobreza y la exclusión desde el sistema de la Seguridad Social](#), en *Hacienda Canaria*, 2020, n. extra 53, pp. 295-319

RAMOS QUINTANA M.I., *Nace un nuevo derecho social en España: el ingreso mínimo vital*, en *Trabajo y Derecho*, 2020, n. 67-68

ROMERO JORDÁN D.Y., SANZ-SANZ J.F., *Impacto del COVID-19 sobre déficit y deuda en 2020: más dañino de lo inicialmente previsto*, en *Cuadernos de Información Económica*, 2020, n. 278, pp. 17-27

SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO C., *La lucha contra la exclusión socio-laboral en España: 1990-2020*, en *e-Revista Internacional de la Protección Social*, 2020, n. 1, pp. 5-14

ADAPT es una Asociación italiana sin ánimo de lucro fundada por Marco Biagi en el año 2000 para promover, desde una perspectiva internacional y comparada, estudios e investigaciones en el campo del derecho del trabajo y las relaciones laborales con el fin de fomentar una nueva forma de “hacer universidad”. Estableciendo relaciones estables e intercambios entre centros de enseñanza superior, asociaciones civiles, fundaciones, instituciones, sindicatos y empresas. En colaboración con el DEAL – Centro de Estudios Internacionales y Comparados del Departamento de Economía Marco Biagi (Universidad de Módena y Reggio Emilia, Italia), ADAPT ha promovido la institución de una Escuela de Alta formación en Relaciones Laborales y de Trabajo, hoy acreditada a nivel internacional como centro de excelencia para la investigación, el estudio y la formación en el área de las relaciones laborales y el trabajo. Informaciones adicionales en el sitio www.adapt.it.

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo, envíe un correo a redaccion@adaptinternacional.it



ADAPTInternacional.it

Construyendo juntos el futuro del trabajo