

*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<sup>a</sup> 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)

# Ingreso mínimo vital e inserción laboral

Mariola SERRANO ARGÜESO\*

---

**RESUMEN:** Una de las cuestiones a destacar de la nueva regulación es que facilita la inclusión social y económica de los beneficiarios del ingreso mínimo vital (IMV) al permitir compatibilizar su percepción con el desempeño de un trabajo. Dicha previsión es también aplicable a las mujeres víctimas de la violencia de género, consideradas en la norma como colectivo especialmente vulnerable. Las políticas de integración en el mercado de trabajo de las mujeres víctimas no son nuevas, aunque su eficacia ha sido prácticamente nula, a pesar de la importancia de la empleabilidad para la denuncia y salida de la situación. En este sentido, el artículo analiza la posibilidad de compatibilizar el IMV con las ayudas específicas por violencia de género y la validez de los programas de inserción laboral existentes, a fin de valorar cómo han de desarrollarse reglamentariamente los previstos en la normativa reguladora del IMV y cómo se ha de proceder para el colectivo de mujeres víctimas.

**Palabras clave:** Pobreza, ingreso mínimo vital, inserción laboral, violencia de género, ayudas económicas.

**SUMARIO:** 1. Estado de la cuestión. 2. Y llega el ingreso mínimo vital. 3. Mujeres víctimas de la violencia de género, ingreso mínimo vital e inserción laboral. 4. Bibliografía.

---

\* Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Deusto (España).

## Minimum Vital Income and Work Placement

---

**ABSTRACT:** One of the issues to be underlined from the new regulation is that it facilitates the social and economic inclusion of the minimum vital income (MVI) receivers, allowing its payment with a job performance. This fact is also applicable to the women victim of gender violence, that are considered in the law as an especially vulnerable collective. The work placement policies for the women victim of gender violence are not new, but their effectiveness have been practically null despite the importance of the employability for the denunciation and solution of the situation. In this sense, the article analyzes the possibility of MVI compatibility with the specific aids for gender violence, together with the validity of the current work placement programs, in order to estimate how the terms provided by the MVI regulation have to be implemented in the regulation and how acting with the collective of victim women.

*Key Words:* Poverty, minimum vital income, work placement, gender violence, economic aids.

## 1. Estado de la cuestión

La pobreza que pueden sufrir las personas, además de impedir o dificultar sus condiciones materiales de vida lleva consigo un efecto tan grave como la propia situación de necesidad: «la imposibilidad de acceder al pleno ejercicio de sus derechos de ciudadanía ya no solo afecta a la igualdad sino también a la libertad puesto que quien no tiene la existencia material garantizada no puede ser libre»<sup>1</sup>. España se encuentra entre los países de la Unión Europea con una distribución de la renta entre hogares más desigual. Aunque la reciente recesión económica deterioró especialmente los ingresos de los hogares con menos recursos, la alta desigualdad precede a los años de recesión y la recuperación experimentada desde 2013 no la ha corregido sustancialmente. En 2018, el último año para el que Eurostat ofrece datos comparados, el coeficiente de Gini en España es casi tres puntos superior a la media de la Unión Europea, y los ingresos del 20% de los hogares de renta más baja representan solo una sexta parte de los ingresos del 20% con renta más alta, mientras en la Unión Europea esta proporción es solo de una quinta parte. Estos altos niveles de desigualdad en España se acentúan entre las rentas más bajas de la distribución de ingresos, lo que hace que las tasas de pobreza extrema sean particularmente altas, incluso para el grado de desigualdad agregada del país<sup>2</sup>.

En el [10º Informe. El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2019](#), realizado por EAPN España<sup>3</sup> se indica que el 20,7% de la población española, es decir, unos 9,7 millones de personas, están en riesgo de pobreza. La cifra supone una mejora de ocho décimas con respecto a los datos del año pasado, con una reducción de 350.000. Todo ello hace que en la actualidad haya unas 653.000 personas más en riesgo de pobreza y una diferencia de 0,9 puntos porcentuales con respecto a los valores del año 2008. La tasa de pobreza nacional es del 20,7% y se mantiene nueve décimas por encima de la que tenía en el año 2008; sin embargo, las personas en desempleo, las que pertenecen a familias monoparentales y las extranjeras que provienen de países exteriores a la UE, tienen tasas que doblan la media nacional y que, además, están muy por

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Exposición de motivos del RD-L 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el IMV (en BOE, 1º junio 2020, n. 154).

<sup>3</sup> En informe se muestran los cambios registrados en el número de personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social mediante el estudio de la evolución del indicador AROPE (*At Risk of Poverty and Exclusion*) y de sus componentes, entre los años 2008 y 2019.

encima de las que registraban en el año 2008 (11,9, 4,3 y 5,9 puntos porcentuales más, respectivamente)<sup>4</sup>.

Ante esta realidad, han sido las Comunidades Autónomas (CCAA) las que han ido configurando diferentes modelos de políticas de rentas mínimas. Estos sistemas han desempeñado un papel muy relevante para la atención de las personas en situación de vulnerabilidad, tanto en los momentos de crisis económica como en las etapas de crecimiento. Sin embargo, se trata de modelos muy diferentes entre sí, con variaciones muy sustanciales en su diseño, y especialmente en sus grados de cobertura y nivel de protección. El resultado ha sido una heterogeneidad significativa en el acceso a las prestaciones sociales de las personas en situación de necesidad, muchas de las cuales continúan sin estar suficientemente cubiertas por nuestro Estado del bienestar<sup>5</sup>.

A nivel internacional, la lucha contra la pobreza se recoge en diversos textos legales. A saber: los arts. 22, 23.3 y 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas de 1948; el art. 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; también la Resolución 70/1 de 25 de septiembre de 2015, de la Asamblea General de Naciones Unidas por la que se aprueba la Agenda 2030 tiene entre sus objetivos reducir la desigualdad de los países y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas. La lucha contra la exclusión social o la discriminación, el respeto a la igualdad, dignidad humana y libertad y la consecución del bienestar de sus pueblos se prevén en la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (arts. 151 y 153) así como en la Carta Social Europea (arts. 12-14). La Carta de Derechos fundamentales de la UE establece en su art. 34.3 que «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». Al respecto, se ha criticado que es más que lamentable que el RD-L 20/2020, de 29 de mayo, en su exposición de motivos no mencione ni tan siquiera la Carta Social Europea como Tratado Social Europeo más importante, verdadera Constitución Social de Europa, aludiendo en cambio al estándar no vinculante de la Unión Europea, esto es, al Pilar de Europeo de Derechos Sociales (particularmente, a su principio 14 dedicado a la renta mínima) porque aunque las normas europeas programáticas o no vinculantes (*soft law*) contribuyen a concienciar y a sensibilizar resulta irrazonable, se afirma,

---

<sup>4</sup> EAPN, *op. cit.*

<sup>5</sup> Exposición de motivos del RD-L 20/2020.

que se apele expresamente a ellas en la elaboración nacional de legislación, de políticas públicas, de decisiones judiciales y acciones solidarias omitiendo y prescindiendo de las disposiciones y resoluciones vinculantes (*hard law*)<sup>6</sup>. En el marco de la lucha contra la pobreza y de la Estrategia Europea 2020<sup>7</sup>, la Comisión Europea establece como uno de sus objetivos reducir de forma importante el número de personas en situación de pobreza y exclusión social. El Pilar Europeo de Derechos Sociales dedica el principio 14 a la renta mínima, señalando que «toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral».

En febrero de 2017, el Parlamento español tomó en consideración una Iniciativa Legislativa Popular, a propuesta de los sindicatos Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras, con el objetivo de establecer una prestación de ingresos mínimos<sup>8</sup>. En realidad, se han presentado 4 proposiciones de ley para la regulación de una prestación universal para la cobertura de la pobreza. En el año 2005 se presentaron dos sobre renta básica, una por Esquerra Republicana de Cataluña y otra por Izquierda Unida Los Verdes. En el año 2008, los mismos grupos volvieron a presentar de forma conjunta una proposición de ley de creación de la Renta Básica de Ciudadanía<sup>9</sup>. También CCOO y UGT presentan en el año 2015 una proposición de ley para establecer una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de la protección de la Seguridad Social<sup>10</sup>. Tal y como indica Álvarez Cortés, las posturas eran claras, mientras que Izquierda Unida y

---

<sup>6</sup> Crítica 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, p. 414, que, aunque el Real Decreto-Ley no lo mencione explícitamente, el ingreso mínimo vital es la manifestación esencial del derecho a la asistencia social que establece la Carta Social Europea (incluso la de 1961 y, con ella, el específico derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social del art. 30).

<sup>7</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Europa 2020: la estrategia de la Unión Europea para el crecimiento y la ocupación*, 2010.

<sup>8</sup> Previamente, en el año en el año 2016, en el marco del Programa para el Empleo y la Innovación Social de la Unión Europea (eje *Progreso*), el Gobierno de España, a través del entonces Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, elaboró el informe denominado *El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma*.

<sup>9</sup> En *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 23 abril 2008, Serie B, n. 68-1.

<sup>10</sup> *Vid.* CCOO, UGT, *Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para establecer una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la seguridad social*, 2015.

Esquerra Republicana apostaban por una renta básica universal, el Partido Socialista, UGT y CCOO lo hacían por una generalización de las rentas mínimas condicionadas en la línea de uniformar lo que en la actualidad ya vienen haciendo las CCAA en el ámbito de sus competencias en materia de asistencia social. Es esta segunda propuesta la que ha servido para la adopción del Real Decreto-Ley<sup>11</sup>. En efecto, no podemos confundir el IMV con una renta básica ciudadana porque no va destinado a todos los ciudadanos sino solo a aquellos que se encuentran en una situación de vulnerabilidad económica siempre que cumplan determinados requisitos.

Por otro lado, con el fin de prevenir y luchar contra la pobreza y la exclusión social en España, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2019 se aprobó la [\*Estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023\*](#). Entre otros elementos, la estrategia identifica la reducción de la desigualdad de rentas entre los principales desafíos de las sociedades europeas y de España en particular.

La pobreza es una situación de injusticia social que cuestiona ese mínimo que el Real Decreto-Ley llama “ingreso mínimo vital” (IMV), y ello exige utilizar indicadores adecuados para cuantificarla y valorarla en sus debidos términos. En cualquier caso, los indicadores simplemente cuantitativos pueden ser insuficientes, toda vez que es un proceso dinámico y complejo en el que, a menudo, los indicadores estáticos tan solo son capaces de captar de manera parcial y pueden distorsionar la interpretación de las reales condiciones de vida de las personas, excluyendo, por ejemplo, a los trabajadores pobres. En el fondo, la pobreza y la desatención pública de la pobreza acaba siendo un factor de vulneración de derechos fundamentales<sup>12</sup>. Es más, estudios recientes destacan una acentuación de las principales características que definen el nuevo perfil de la pobreza que emergió como consecuencia de la crisis del 2009 y que es radicalmente diferente de la percepción clásica, muy cercana a la miseria. En este sentido, entre las personas pobres aumenta el porcentaje de niños, niñas y adolescentes; el de las personas con educación superior; el de las que viven en zonas urbanas; el de las jubiladas y otras inactivas, y el de las que tienen empleo. La conclusión principal que se obtiene de este nuevo perfil es que el desempleo no define a la pobreza y que, por el contrario, dentro de ella, el grupo más numeroso es el de las personas ocupadas. Cuestiones todas ellas importantes para diseñar herramientas más eficaces en la lucha contra

---

<sup>11</sup> J.C. ÁLVAREZ CORTES, *op. cit.*, p. 284.

<sup>12</sup> J.L. MONEREO PÉREZ, G. RODRIGUEZ 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. 21-22.



la pobreza y exclusión social<sup>13</sup>.

Debemos hablar, además, de que existe una feminización de la pobreza<sup>14</sup>. Así, la tasa de pobreza femenina en 2019 era en España del 21,1%. En consecuencia, están en riesgo de pobreza 5,05 millones de mujeres, unas 400.000 más que el número de hombres en la misma situación. En general, la pobreza femenina tuvo una evolución más estable que la masculina, con un lento y continuado incremento que sólo se interrumpió entre 2012 y 2013 para volver, rápidamente, a la senda inicial. La pobreza masculina, por el contrario, se muestra mucho más sensible a la coyuntura económica, seguramente por su alta dependencia de empleos en sectores tales como la construcción y los servicios. Sin embargo, dada la metodología con la que se construye el indicador de pobreza (por hogares completos), la evolución concreta de los datos es consecuencia directa de la situación mucho peor que soportan los hogares compuestos por mujeres adultas solas, o con hijos. Es el caso, por ejemplo, de los hogares monoparentales, o de aquellos en los que viven mujeres mayores solas. Por esta razón, las tasas de pobreza femenina siempre han sido más altas que las masculinas. En cualquier caso, esto no significa que no existan diferencias reales en función del sexo, sino que esas diferencias no pueden medirse bien a partir de los datos de la Encuesta de condiciones de vida (ECV). Un ejemplo claro es la enorme discriminación de género que rige las condiciones del mercado de trabajo, y cuyas consecuencias no se reflejan en los datos obtenidos de la ECV<sup>15</sup>. La discriminación de género en las condiciones del mercado de trabajo, que es uno de los factores que más afectan a la pobreza, está más que declarada. En el mes de octubre de 2020, un total de 3.826.043 personas se encontraban registradas en el paro. En comparación con el mes de septiembre, se ha producido un incremento de 49.558 personas paradas. Al desagregar los datos por sexo, podemos observar que las mujeres representan la mayoría de personas paradas, un 57,59%, con 2.203.285 mujeres registradas al paro en el mes de octubre. Por su parte, los hombres representan el 42,41%, con 1.622.758 hombres parados. Eso supone una brecha de género del 15,17% ya que 580.527 más mujeres se encuentran en situación de desempleo que hombres. Debido a que el incremento de las cifras de los hombres fue más elevado, la brecha de género se redujo un

---

<sup>13</sup> EAPN, *op. cit.*

<sup>14</sup> El término proviene de los años 70, en Estados Unidos, cuando Diana Pearce escribió *The Feminization of Poverty: Women, Work, and Welfare* (en *The Urban & Social Change Review*, 1978, vol. 11, n. 1-2); en este trabajo, la A. demostró el aumento del número de mujeres que se dedicaban a tareas domésticas y la correlación entre este hecho y la situación de pobreza en la que se encontraban.

<sup>15</sup> *Vid.* EAPN, *op. cit.*

0,38%, siendo el mes de octubre el segundo mes consecutivo en el cual desciende la brecha de género entre mujeres y hombres en las cifras del paro registrado. En la tasa de actividad, la brecha de género a octubre de 2020 es el del 10,91%<sup>16</sup>, siendo en la afiliación a la seguridad social del 6,76%. A pesar de que han pasado más de seis meses desde el inicio de la pandemia del Covid-19, las mujeres siguen siendo las grandes perjudicadas. También hemos visto como la crisis del Covid-19 ha incrementado la necesidad de trabajos de cuidado no remunerado en las familias, tareas que los estereotipos y roles de género hacen que sigan recayendo de manera mayoritaria en las mujeres, reduciendo sus oportunidades laborales en igualdad de condiciones, tanto en el acceso como en el desarrollo y la proyección profesional, respecto a los hombres, que asumen las tareas productivas<sup>17</sup>. La pérdida de los ingresos laborales dentro de los colectivos que están resultando más perjudicados por la crisis del Covid-19 puede provocar un aumento del riesgo de pobreza y exclusión social. Además, dicha desigualdad se incrementará si no se acompaña con una adecuada política laboral de sostenimiento del empleo<sup>18</sup>.

A nivel europeo, según datos de Eurostat, la media de pobreza en la UE se sitúa en 21,16 puntos porcentuales y la diferencia entre ambos sexos es de 2,17, siendo mayor la media de pobreza de las mujeres que la de los hombres. En consecuencia, las mujeres en la UE son más pobres que los hombres<sup>19</sup>, la población española es más pobre que la media de los países de la UE y la diferencia entre hombres y mujeres en España se sitúa por debajo de la media de la UE<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> Vid. OBSERVATORIO DE IGUALDAD Y EMPLEO, *Encuesta de Población Activa: resultados T3 2019*, en [www.observatorioigualdadyempleo.es](http://www.observatorioigualdadyempleo.es), 24 octubre 2019.

<sup>17</sup> P. MORALES PACHECO, *Mujeres trabajadoras y actividades por la igualdad*, en [www.ccoo.es](http://www.ccoo.es), 27 octubre 2020.

<sup>18</sup> Los grandes banqueros centrales alertan de que la crisis deja a jóvenes y mujeres como grandes perdedores. De esta forma, especifica Lagarde, que los mayores daños sufridos por las mujeres se explican por un virus que ha golpeado sobre todo en los sectores donde ellas están más representadas, como turismo, transporte, hostelería y restauración. Por ello Lagarde insistió en la necesidad de que las autoridades apoyen a los que han perdido su puesto de trabajo con políticas fiscales agresivas. Como ya había dicho el día anterior, no es el momento de que los Gobiernos empiecen a reducir gastos, sino de todo lo contrario. De impulsar aún más ayudas para evitar que la segunda ola del virus sea aún más destructiva que la primera. Vid. L. DONCEL, *Los grandes banqueros centrales alertan de que la crisis deja a jóvenes y mujeres como grandes perdedores*, en [elpais.com](http://elpais.com), 12 noviembre 2020.

<sup>19</sup> Excepcionando Dinamarca.

<sup>20</sup> Vid. EUROSTAT, *Estadísticas sobre pobreza de ingresos*, en *Eurostat Statistics Explained*, mayo de 2020.

## 2. Y llega el ingreso mínimo vital

Desde una perspectiva de análisis de la evolución del sistema de Seguridad Social, la creación del IMV y su regulación en el art. 42.1.ª LGSS<sup>21</sup> constituye un hito histórico que viene a equilibrar la configuración de un modelo integrado por una doble esfera, contributiva y no contributiva, en el que esta segunda ha sido hasta ahora un elemento secundario. La finalidad de la norma es la lucha contra la desigualdad a través de la garantía de ingreso y la igualdad de oportunidades, tal y como se establece en su art. 1: la norma «tiene por objeto la creación y regulación del ingreso mínimo vital como prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas». Así pues, la prestación no es 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. Este objetivo de inclusión condiciona de manera central el diseño de la prestación, que incorporando las mejores prácticas internacionales introduce un sistema de incentivos buscando evitar lo que los expertos en política social han llamado “trampas de pobreza”, esto es, que la mera existencia de la prestación inhiba el objetivo de inclusión social y económica de los perceptores<sup>22</sup>. A fecha 10 de octubre de 2020 el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) publicaba que de las más de un millón de solicitudes recibidas a los cuatro meses de existencia de la prestación ha sido reconocida a más de 136.000 hogares. De esta forma, cuatro meses después de su puesta en marcha, llega a más de 400.000 personas, de las que prácticamente la mitad son menores. Hasta el momento, según el INSS, se han recibido más de un millón de solicitudes. Ello no obstante, más de 40.000 expedientes estaban duplicados o vacíos por lo que esa primera depuración sitúa los expedientes válidos en 975.000. Es una prestación compleja y quizá algo precipitada en su aprobación por lo que en un periodo muy corto de vigencia ha tenido que ser corregida y completada en dos ocasiones. Dichas modificaciones se han publicado en los *BOE* de 23 y de 30 de septiembre de 2020, respectivamente.

La gestión de la prestación corresponde al INSS, sin perjuicio de la

<sup>21</sup> DF 4ª, RD-L 20/2020, *Modificación del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre*.

<sup>22</sup> J.L. MONEREO PÉREZ, *Nuevos derechos para nuevas situaciones de necesidad y emergencia social: el Ingreso Mínimo Vital*, en *Trabajo y Seguridad Social – CEF*, 2020, n. 448, p. 44.

colaboración en la misma de las CCAA. Se configura entonces como una prestación económica no contributiva incluida dentro de las competencias de carácter exclusivo del Estado (art. 149.1.17 CE). Así pues, viene a crear un sistema mínimo o básico de protección que se financia íntegramente por el Estado y se convertirá en un compromiso para que, a través de los correspondientes convenios de colaboración entre el Estado y las CCAA o Administraciones Locales, éstas se impliquen, estableciendo las correspondientes partidas presupuestarias en la cobertura de estas situaciones de necesidad<sup>23</sup>. Se establece que la tramitación del procedimiento se hará por medios telemáticos, a fin de evitar que los procedimientos burocráticos de reconocimiento del derecho al IMV acaben siendo intimidatorios y estigmatizadores, y por tanto desincentiven la incorporación al programa de la ayuda social proactiva<sup>24</sup> pero lo cierto es que como consecuencia de la crisis sanitaria del año 2020 muchas de las oficinas para la tramitación de la prestación han estado cerradas y en la práctica no ha funcionado bien la atención telemática porque, entre otras cosas, las Administraciones Públicas han estado desbordadas. También el INSS se ocupa del control de la prestación. En este concreto sentido, hay voces que han criticado la dudosa efectividad del control por parte de la entidad. De hecho, en la reforma publicada en el *BOE* el 23 de septiembre de 2020 se aumentan sus competencias para llevar a cabo el reconocimiento de oficio de la prestación económica transitoria durante 2020 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. En esta misma línea, el certificado de empadronamiento no requerirá el consentimiento de las personas empadronadas en el mismo domicilio que el solicitante. En materia de gestión, también se prioriza el examen del criterio de vulnerabilidad al tramitar las solicitudes. Dado que su no concurrencia es el principal motivo de denegación de solicitudes, se establece el trámite de inadmisión previa para la situación vinculada exclusivamente a la situación de vulnerabilidad económica. Por otro lado, se ha extendido el periodo de retroactividad del 15 de septiembre al 31 de diciembre. De esta forma, las solicitudes que se presenten hasta final de año tendrán efectos económicos desde el 1º de junio si en esa fecha se cumplían todos los requisitos. Si no se cumplían, los efectos económicos serán retroactivos al primer día del mes siguiente en que se cumplan los requisitos. Con esta medida, según información facilitada por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, se pretende evitar que los

---

<sup>23</sup> J.C. ÁLVAREZ CORTÉS, *op. cit.*, 291.

<sup>24</sup> J.L. MONEREO PÉREZ, G. RODRIGUEZ INIESTA, *op. cit.*, p. 28.

problemas que han tenido los ciudadanos para obtener toda la documentación, especialmente en el contexto de pandemia<sup>25</sup>, les haga perder derechos económicos. En este mismo sentido, también se ha ampliado el plazo máximo para resolver y notificar las solicitudes de 3 a 6 meses, garantizando la tramitación de todas las peticiones recibidas hasta ahora sin que se produzca ninguna desestimación por silencio administrativo negativo. En el acuerdo de enmiendas adoptado por el partido socialista y Unidas Podemos<sup>26</sup> se ha establecido, además, la posibilidad de que los servicios sociales puedan acreditar algunos de los requisitos exigidos para acceder al IMV. De este modo se da respuesta a algunos de los problemas detectados en la tramitación de la prestación, buscando soluciones que faciliten la identificación de los beneficiarios del IMV<sup>27</sup>.

La renta garantizada por la nueva prestación es de 462 euros al mes para una persona adulta que viva sola. Cuando se trate de una unidad de convivencia esta cantidad se incrementará en 139 euros al mes por cada persona adicional, adulta o menor, hasta un máximo de 1.015 euros al mes. Además, para las familias monoparentales, se añade un complemento de 100 euros<sup>28</sup>. Según el citado [10º Informe EAPN](#) tener hijos es un importante factor de riesgo de pobreza y/o exclusión; así, todos los hogares en los que viven niños, niñas y adolescentes (NNA) tiene tasas más altas en los principales indicadores que aquellos donde hay adultos solamente, y esto no es una cuestión coyuntural; sucede siempre, para todos los años. Dentro de los hogares con niños y niñas, debe subrayarse especialmente la situación de los hogares monoparentales, casi la mitad de los cuales están en AROPE (46,8% este último año)<sup>29</sup> por lo que resulta positivo que se añadan 100 euros más para este tipo de hogares. La norma elude el concepto de “familia” (que ya de por sí abarca los distintos tipos de familia con diversos modos de formalización jurídica), aunque evidentemente lo comprende en el más amplio concepto normativo de “unidad de convivencia” establecido en el art. 6<sup>30</sup>. El hecho de vivir juntos implica que algunos gastos se comparten y por eso se adapta la cantidad a cobrar. La prestación que

<sup>25</sup> *Vid.* LAS PROVINCIAS, [¿Volverá toda España a Fase 1?](#), en [www.lasprovincias.es](#), 23 septiembre 2020.

<sup>26</sup> [Acuerdo sobre enmiendas al Real Decreto-Ley por el que se regula el Ingreso Mínimo Vital.](#)

<sup>27</sup> *Idem.*

<sup>28</sup> *Vid.* MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, [Ingreso mínimo vital](#), en MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, [Guía de facilitación de acceso a las medidas urgentes en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19](#), 2020.

<sup>29</sup> EAPN, *op. cit.*

<sup>30</sup> J.L. MONEREO PÉREZ, G. RODRIGUEZ INIESTA, *op. cit.*, p. 30.

finalmente se va a recibir se calcula como la diferencia entre los ingresos mensuales que tenga la persona o la unidad de convivencia y la renta garantizada por el IMV para cada caso. Se establece, además, que en el Reglamento de desarrollo de la ley se contemplarán posibles incrementos de la cantidad a percibir en forma de IMV cuando se acrediten gastos de alquiler de la vivienda habitual<sup>31</sup>. Cuestión lógica y urgente pues discrimina de forma negativa a aquellas familias que están pagando por acceder a una vivienda en alquiler, que absorbe gran parte de sus ingresos, en contraste con las que ya la poseen en propiedad. Lo cierto es que el Real Decreto es una disposición legal que va a necesitar un importante desarrollo reglamentario, tal y como se prevé, además de en estas llamadas, en la Disp. Final 10ª.

En cuanto al periodo de tiempo para el que se calculan los ingresos máximos existen dos posibles casos: El IMV se puede solicitar si los ingresos totales del año anterior son inferiores a la renta garantizada anual según el número de personas que forman parte de la unidad de convivencia. También se puede solicitar si durante el tiempo transcurrido del año actual se han obtenido ingresos que, en términos anuales, estarían por debajo de esta cifra. En estos momentos, esta medida solo se aplicaría hasta 2021. Esta posibilidad se hace permanente con el objetivo de poder dar respuesta a las situaciones de pobreza sobrevenida a la que se enfrentan muchas familias, especialmente en el actual contexto de crisis provocada por el Covid-19. Esas familias no tendrán que esperar a que acabe el año en el que han perdido sus ingresos para poder solicitar el IMV, sino que podrán solicitarlo en cualquier momento del año. En estos casos, cuando se tengan datos anuales se llevará a cabo un ajuste de la prestación en función de los ingresos reales. Esta medida es fruto del citado [Acuerdo sobre enmiendas](#), en el que se recoge tres medidas relativas al IMV que se incluirán en el texto presupuestario.

El IMV se configura como el derecho subjetivo a una prestación de naturaleza económica que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en una situación de vulnerabilidad económica en los términos que se definen en el art. 2.1 del Real Decreto-Ley. A través de este instrumento, como venimos diciendo, se persigue garantizar una mejora de las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias. De esta forma, establece una “renta garantizada” en todo el territorio nacional para todas las personas que, con carácter general, cumplan los requisitos especificados en la norma. Son beneficiarios individuales, quienes tengan entre 23 y 65 años, o mayores de dicha edad

---

<sup>31</sup> MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, [Ingreso mínimo vital](#), cit.

que no disfruten de una pensión de jubilación, que vivan solas o que, aunque compartan domicilio con una unidad de convivencia, no se integren en ella, siempre que: no estén casadas, salvo que hayan iniciado los trámites de separación o divorcio; no estén unidas a otra persona como pareja de hecho<sup>32</sup> o no formen parte de otra unidad de convivencia. Además, deberán haber tenido residencia legal y efectiva en España y haber vivido de forma independiente durante al menos los tres años anteriores a la solicitud, salvo que hayan abandonado el domicilio habitual por ser víctimas de violencia de género, hayan iniciado trámites de separación o divorcio u otras circunstancias que se determinen. En el citado [Acuerdo sobre enmiendas](#), se ha reducido de 3 a 2 años de vida independiente los que las personas menores de 30 años tienen que demostrar para poder tener derecho al IMV. Esto va a facilitar que un mayor número de jóvenes puedan acceder al IMV si su situación económica empeora, por ejemplo, por quedarse en paro, y no han logrado cotizar lo suficiente para poder acceder a una prestación de desempleo. Si se trata de personas mayores de 30 años 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. La demostración de la vida independiente o de unidad de convivencia parece que tiene como fin evitar la creación ficticia de situaciones de vulnerabilidad en orden a la obtención de ingresos de forma que pudiera entenderse fraudulenta. También son beneficiarias las mujeres mayores de edad víctimas de violencia de género o de trata de seres humanos y explotación sexual. Sin embargo, no tienen derecho a la prestación 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 de trata de seres humanos y explotación sexual, lógicamente, por la situación de necesidad de residencia y protección que tienen y que necesitan para iniciar una vida libre de violencia, en ambos casos.

Son requisitos de acceso, tener una residencia en España durante al menos el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud (3 años para los menores de 30 que vivan de forma independiente), estar en situación de vulnerabilidad económica y haber solicitado las pensiones y prestaciones públicas vigentes que se determinen reglamentariamente y a las que se tenga derecho. Son sujetos titulares también los extranjeros que acrediten residencia conforme a lo previsto en la norma. Este requisito,

---

<sup>32</sup> Salvo las que hayan iniciado los trámites de separación o divorcio o las que se encuentren en otras circunstancias que puedan determinarse reglamentariamente, a las que no se las exigirá el cumplimiento de esta circunstancia. Modificación introducida por el RD-L 30/2020, de 29 de septiembre (publicado y en vigor el 30 de septiembre).

crítica Monereo Pérez, puede plantear graves problemas sobre todo respecto de las personas migrantes en situación administrativa irregular; y hay que tener en cuenta que muchas de estas personas están realizando trabajos precarios que las sitúan abiertamente en esta categoría de marginalidad que suele llamarse “trabajadores pobres”<sup>33</sup>. Al respecto, España presenta el tercer mayor ratio (12,8%) de trabajadores pobres de toda la UE, solo por detrás de Rumanía o Luxemburgo. Sin embargo, no se trata de un fenómeno puntual, puesto que se ha registrado ininterrumpidamente uno de los 5 peores ratios de toda la UE en los últimos 10 años. Además, en base a los datos de Eurostat para el año 2018, el porcentaje de trabajadores pobres con contrato a tiempo parcial y baja intensidad del empleo también es más elevado respecto a la media europea<sup>34</sup>. Más allá de estos requisitos básicos, el acceso al IMV dependerá exclusivamente del nivel de ingresos y del patrimonio de la persona que lo solicite. Cualquier persona con unos ingresos inferiores a la renta garantizada por el IMV y un patrimonio menor al máximo establecido, podrá ser beneficiaria.

En cuanto a los titulares de una unidad familiar, pueden serlo las personas que perciben la prestación en nombre de la unidad de convivencia y la representan siempre que, además de tener plena capacidad de obra, tengan una edad mínima de 23 años. También podrán ser titulares, siempre que tengan plena capacidad de obrar las personas mayores de edad o menores emancipados, cuando tengan hijos o menores en régimen de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente.

El 23 de septiembre de 2020 se publica en el *BOE* la reforma del Real Decreto por el que se aprobó el IMV en la que se elimina el requisito de figurar inscrito como demandante de empleo, que pasa ahora a ser una obligación a posteriori que el beneficiario deberá cumplir en los 6 meses siguientes al reconocimiento del IMV. Estarán exentos de esta obligación quienes cursen estudios reglados y sean menores de 28 años, los cuidadores no profesionales de personas en situación de dependencia, así como las personas mayores de 65 años, con discapacidad en grado igual o superior al 65%, en situación de dependencia reconocida o perceptoras de pensiones contributivas de incapacidad permanente absoluta o de gran invalidez.

La situación de necesidad sobre la que incide la prestación estaba ya contemplada, aunque con escasa cobertura por las CCAA, a través de las rentas mínimas de inserción (RMI), tal y como se establece en su art. 8.2: «A efectos de este Real Decreto Ley, no computarán como ingresos los

<sup>33</sup> J.L. MONEREO PÉREZ, *op. cit.*, p. 49.

<sup>34</sup> UGT, [El ingreso mínimo vital como respuesta a una pobreza estructural](#), 2020.



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». El IMV configurada como prestación no contributiva de la Seguridad Social permite una protección pública homogénea para todas las personas en todo el Estado español, sobrepasando el carácter invertebrado y dispar actual de las rentas mínimas territorializadas por CCAA. Ello sin perjuicio de reconocer la aportación extraordinaria que se ha llevado a cabo por el Estado social autonómico en esta materia. Pero esta nueva renta mínima de ámbito estatal inserta en el sistema de Seguridad Social era ya necesaria para hacer frente a las situaciones protegidas y superar los límites de las rentas mínimas autonómicas<sup>35</sup>. En este sentido no es sustitutiva de las medidas de ayuda social asumidas por las CCAA. Aunque las RMI están implantadas en todas las CCAA, más del 90% de las personas en riesgo de pobreza en España no las reciben. De hecho, en el año 2018 sólo accedió a ellas el 7,6% de las personas que se encontraban por debajo del umbral de pobreza. Además, existe una clara desigualdad territorial: en el País Vasco, con una tasa de pobreza del 8,6%, el 71,2% de las personas pobres perciben la RMI, mientras que en Extremadura con una tasa de pobreza del 27,6% solo el 6% de las personas pobres cobran la RMI. Estas debilidades del sistema de garantía de ingresos español han sido puestas de manifiesto de manera recurrente en informes y recomendaciones procedentes de las instituciones europeas; entre ellas, de manera destacada, por el CEDS<sup>36</sup>. La misma conclusión se refleja en el citado [10º Informe EAPN](#)<sup>37</sup>. Por tanto, uno de los grandes desafíos del IMV es intentar cubrir esos huecos de desprotección, y también mejorar, en muchos casos, el importe de las RMI que ya se están percibiendo. Así, cabe esperar un trasvase importante de beneficiarios desde las RMI al IMV, pudiendo las CCAA modificar su normativa para que la RMI se convierta en complementaria del IMV o bien destinar las RMI a otros colectivos u otras necesidades. Dicho esto, se ha criticado que estos fondos no debieran salir del sistema de protección social, sino que deben ser aprovechados por las autoridades autonómicas para reforzar otros servicios sociales básicos, ampliar aún más el grado de cobertura de ayudas a la población y complementar al IMV en función de

---

<sup>35</sup> J.L. MONEREO PÉREZ, *op. cit.*, p. 47.

<sup>36</sup> L. JIMENA QUESADA, *op. cit.*, p. 404.

<sup>37</sup> El Informe muestra una España dividida en dos mitades, en la que las regiones del norte tienen tasas bajas en los indicadores de pobreza y exclusión y, en su mayoría, homologables con los países más desarrollados de la UE. Las Comunidades Autónomas del sur, por el contrario, muestran tasas muy elevadas, que este año pueden llegar a ser hasta 26 puntos porcentuales más elevadas que las del norte.

las necesidades de cada territorio<sup>38</sup>. Sea como sea, las CCAA liberarán recursos económicos<sup>39</sup>. Otra de las críticas apunta a que la igualdad queda en entredicho puesto que el IMV supone una nueva transferencia de Seguridad Social a algunas CCAA como Navarra y el País Vasco y la posible reclamación de otras CCAA. A mayor abundamiento, la cooperación entre las administraciones se va a convertir de nuevo en un verdadero acto de fe. La prestación es incompatible con la percepción de la asignación económica por hijo o menor a cargo, sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33%, cuando exista identidad de causantes o beneficiarios de esta. Tal y como ha denunciado la doctrina, la protección dispensada por la Seguridad Social en la asignación por hijo menor a cargo era de insuficiente intensidad y no cumplía con el fin de la protección social a la familia que mandata el art. 39 CE. Al tratarse esta asignación para menores de una prestación no contributiva gestionada por el INSS va a permitir que esta entidad gestora pueda conocer dónde se encuentran los focos de pobreza infantil<sup>40</sup>.

El art. 8 del RD-L 20/2020 introduce la posibilidad, pendiente de desarrollo reglamentario, de compatibilizar el IMV con el desempeño de un trabajo por cuenta propia o ajena. Es este uno de los puntos fuertes de la norma debido a que en nuestro país, como se ha visto, está creciendo el perfil del trabajador pobre y la no compatibilidad podría incentivar el abandono laboral para la obtención de la prestación. Así pues, mientras no se supere el umbral establecido, la prestación es compatible con otros ingresos, incluidos los laborales y los obtenidos por los trabajadores autónomos/as. Esto permite ampliar la cobertura y no aboca, como hemos dicho, a un

---

<sup>38</sup> UGT, *op. cit.*

<sup>39</sup> C. GALA DURÁN, *Los desafíos del nuevo Ingreso Mínimo Vital*, en *IUSLabor*, 2020, n. 2.

<sup>40</sup> J.C. ÁLVAREZ CORTÉS, *op. cit.*, 289. Así, y según lo establecido en la DF 4ª, las prestaciones familiares de la Seguridad Social, en su modalidad no contributiva, consistirán en: a) una asignación económica por cada hijo menor de 18 años de edad y afectado por una discapacidad en un grado igual o superior al 33%, o mayor de dicha edad cuando el grado de discapacidad sea igual o superior al 65%, a cargo del beneficiario, cualquiera que sea la naturaleza legal de la filiación, así como por los menores a su cargo en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción, que cumplan los mismos requisitos. El causante no perderá la condición de hijo o de menor a cargo por el mero hecho de realizar un trabajo lucrativo por cuenta propia o ajena siempre que continúe viviendo con el beneficiario de la prestación y que los ingresos anuales del causante, en concepto de rendimientos del trabajo, no superen el 100% del salario mínimo interprofesional, también en cómputo anual. Tal condición se mantendrá aunque la afiliación del causante como trabajador suponga su encuadramiento en un régimen de Seguridad Social distinto a aquel en el que esté afiliado el beneficiario de la prestación; b) una prestación económica de pago único a tanto alzado por nacimiento o adopción de hijo, en supuestos de familias numerosas, monoparentales y en los casos de madres con discapacidad; c) una prestación económica de pago único por parto o adopción múltiples.

abandono del trabajo o a una no búsqueda activa de un empleo por el hecho de asegurar una renta mínima. En resumen, el IMV no se dirige sólo a personas sin ningún ingreso o a personas desempleadas, sino también a personas y hogares con bajos ingresos y empleos precarios. Además, el IMV también será compatible con otras ayudas sociales de carácter finalista, tales como becas o ayudas para el estudio, ayudas por vivienda, ayudas de emergencia, y otras similares. Al ser compatible con los rendimientos de trabajo y estar acompañado de un mecanismo incentivador al empleo, así como de las obligaciones de los beneficiarios de participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en caso de trabajar, parece que brindará la oportunidad de incorporarse a la economía formal a personas y colectivos que tradicionalmente han venido trabajando fuera de este ámbito. La incorporación al trabajo formal y el disfrute de los beneficios sociales y económicos que esto supone actuará, en muchos casos, como barrera para la vuelta de estas personas a la economía informal, con los beneficios individuales y colectivos que ello comporta para la sociedad en su conjunto<sup>41</sup>. La crítica ha venido de mano de los sindicatos que han mostrado su oposición a este planteamiento por los posibles efectos perversos que puede tener. Así, entienden que la mencionada complementariedad retributiva determina la necesidad de extremar la cautela y vigilancia ante la aparición de efectos distorsionadores e indeseados. En una situación de elevado desempleo como la actual, las previsiones futuras a corto plazo consecuencia de las crisis sanitaria, la extrema precariedad que caracteriza el mercado laboral español y la enorme discrecionalidad de la que disponen las empresas para determinar las condiciones de trabajo, hacen que exista una elevada posibilidad de que se aproveche este contexto para reducir aún más los niveles salariales, pudiéndose incrementar además el uso fraudulento de contratos a tiempo parcial. De esta forma, el IMV podría acabar derivando en un instrumento adicional de devaluación salarial en el marco de un sistema de transferencias indirectas del Estado hacia aquellas empresas que decidan reducir los salarios, que además suelen ser las más ineficientes productivamente. Por todo ello, UGT y CCOO han reivindicado que todos estos aspectos se analicen y se detallen en el proceso de negociación del desarrollo reglamentario la norma<sup>42</sup>. Al ser los ingresos mínimos públicos son potencialmente compatibles con políticas públicas de pleno empleo de calidad para todos los que estén en

---

<sup>41</sup> L. JIMENA QUESADA, *op. cit.*, p. 405.

<sup>42</sup> UGT, *op. cit.*

disposición de trabajar<sup>43</sup>. El IMV corresponde a las nuevas necesidades y técnicas emergentes de paso de la Seguridad Social pasiva a la activa. El dato normativo es que este tipo de derechos sociales se reconfiguran como derechos sociales condicionados al cumplimiento de deberes jurídicos de actuación adicionales por parte de los sujetos protegidos y beneficiarios. Estas medidas proactivas son fundamentales y no deben considerarse como simples medidas de acompañamiento<sup>44</sup>. De esta manera, el IMV establece la obligación de participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio en los términos que se establezcan en un desarrollo reglamentario aún pendiente y que se hará, en principio durante el año 2021, conjuntamente con las CCAA, corporaciones locales y el tercer sector. Dada la importancia de este aspecto resulta imprescindible el rediseño y refuerzo de los Servicios Sociales y de los Servicios Públicos de Empleo, con el objetivo de realizar el seguimiento de cada caso y lograr que los beneficiarios logren una reinserción social y laboral plena y tengan acceso a oportunidades de empleos dignos y decentes<sup>45</sup>.

Se trata, en conclusión, de una renta que refuerza el Estado de Bienestar y constituye un hito social en la lucha contra la pobreza, con una prestación que perdurará mientras persista la situación de vulnerabilidad familiar y que debe posibilitar que, quienes accedan a la misma, a través de medidas de fomento del empleo, puedan finalmente ingresar de nuevo en el mercado de trabajo.

### **3. Mujeres víctimas de la violencia de género, ingreso mínimo vital e inserción laboral**

La normativa reguladora del IMV establece excepciones para los colectivos que considera especialmente sensibles. En clave de género matiza su aplicación para víctimas de violencia de género y de trata con fines de explotación sexual dada la especial situación de vulnerabilidad, necesidad económica y falta de redes de apoyo familiar en la que se encuentran habitualmente ambos tipos de mujeres. En este caso, centraremos el análisis de la regulación normativa en su repercusión sobre la violencia de género. Así pues, la violencia de género se manifiesta como el símbolo más brutal de la desigualdad existente en nuestra sociedad. Se trata de una violencia que se dirige sobre las mujeres por el mero hecho de serlo, por ser

---

<sup>43</sup> J.L. MONEREO PÉREZ, G. RODRIGUEZ INIESTA, *op. cit.*

<sup>44</sup> J.L. MONEREO PÉREZ, *op. cit.*, p. 52.

<sup>45</sup> UGT, *op. cit.*

consideradas por sus agresores carentes de los derechos mínimos de libertad, respeto y capacidad de decisión. Este año, han sido asesinadas por violencia de género un total de 38 mujeres<sup>46</sup> de las cuales, 30 no habían presentado denuncia. Por su parte, los juzgados españoles recibieron un total de 40.491 denuncias por violencia de género en el segundo trimestre de 2020, lo que supone una variación del -14,62% respecto al mismo periodo del año anterior, según los últimos datos aportados por el [Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial \(CGPJ\)](#). En este mismo periodo, las denuncias presentadas mediante atestados policiales fueron 34.659<sup>47</sup>. A pesar de la magnitud de las cifras que no hacen sino visibilizar la realidad de un gran problema social, es cierto que hoy en día existe una mayor conciencia sobre la violencia de género, gracias, en buena medida, al esfuerzo realizado por las organizaciones de mujeres y produce un rechazo colectivo y una evidente alarma social. De esta forma, según refleja los barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), la última vez que se preguntó a los españoles por esta materia, en marzo de 2020, un 6,7% de los encuestados lo situó entre los tres principales problemas del país<sup>48</sup>. Un aspecto en el que, en cambio, no se han producido avances reseñables es el referente a la integración laboral de las mujeres que han sido víctimas de la violencia de género, a pesar de la importancia de la empleabilidad para la denuncia y salida de la situación que se está viviendo. A este respecto, recordemos que, entre los problemas que obstaculizan la denuncia de la situación de violencia están el miedo al maltratador, la dificultad para aceptar el fracaso de la relación; la falta de conciencia de estar siendo víctima de violencia; el sentimiento de culpa; la falta de confianza en la salida de la situación; la falta de recursos económicos; la tolerancia social; la vergüenza; y también la dependencia económica y emocional hacia el agresor. A mayor abundamiento, según un informe de Adecco<sup>49</sup>, un 61,2% de las víctimas de violencia de género manifestaron encontrarse desempleadas, junto a un 6,9% que admitieron desempeñar algún tipo de ocupación, pero sin contrato. De este modo, el desempleo y los trabajos realizados en la economía sumergida conducen a las mujeres víctimas a la exclusión social y a la pobreza, propiciando que su situación se prolongue en el tiempo. Ello corrobora que el empleo se alza como el recurso clave para hacer frente a la violencia de género, al constituir el único elemento que empodera transversalmente a las mujeres, incrementando su autonomía,

<sup>46</sup> Datos a 11 de noviembre de 2020.

<sup>47</sup> Vid. EPDATA, [Violencia de género – datos y estadísticas](#) (última consulta 11 noviembre 2020).

<sup>48</sup> *Idem*.

<sup>49</sup> ADECCO, *Mujer en riesgo de exclusión 2020*, 2020.

independencia y autoestima. En consecuencia, el desempleo se convierte, precisamente, en uno de los principales frenos para que las mujeres den el paso y pidan ayuda. Al no tener ingresos propios y depender económicamente del agresor, muchas veces por imposición directa de éste, y al sentir menoscabada su autoestima, temen encontrarse solas, sin recursos e, incluso, perder la custodia de sus hijos. Así pues, el riesgo de seguir siendo víctima está relacionado con los bajos recursos y la dependencia económica de las mujeres hacia sus parejas. También la violencia impide a las mujeres buscar empleo y sin independencia económica no tienen medios para abandonar la relación abusiva. Por todo ello, en los primeros momentos tras la ruptura de la relación de maltrato, es fundamental contar con un apoyo económico que las permitan iniciar una nueva vida libre de violencia. La cuestión está tanto en conseguir que esas ayudas económicas, tan necesarias para estas mujeres, no imposibiliten a las mujeres trabajar y acaben relegándolas a vivir de las mismas o a la economía sumergida como en la existencia de verdaderos programas de inserción laboral para este colectivo<sup>50</sup>. Veremos pues, si este es el caso de la ayuda económica del art. 27 LOVG, la RAI y el papel que juega el IMV. Además, analizaremos los programas de inserción laboral que existen para las mujeres víctimas de la violencia de género para ver si sirven de modelo, en lo referente a este colectivo, a los establecidos en la normativa que regula el IMV y que están aún sin desarrollar.

La ayuda económica para víctimas de la violencia de género es una prestación prevista en el art. 27 LOVG que ha de desarrollarse reglamentariamente por las CCAA<sup>51</sup>. Esta ayuda, que se supedita a los ingresos económicos de las mujeres<sup>52</sup> y se modula en relación a la edad y responsabilidades familiares de las víctimas. Su finalidad es facilitar unos recursos mínimos de subsistencia que permitan a las mujeres independizarse del agresor, esto es, disponer de una mínima solvencia económica para poder vivir sin la necesidad de los ingresos de su pareja. La norma prevé la compatibilidad de la ayuda económica del art. 27 con las previstas en la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayuda y asistencia a las

---

<sup>50</sup> *Vid.* al respecto un exhaustivo análisis crítico en M. SERRANO ARGÜESO, *¿Por qué la elección entre inserción laboral o ayudas económicas específicas? Lo que el pacto de violencia de género no ha sido capaz de ver*, en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2018, n. 49.

<sup>51</sup> En la actualidad 17 Comunidades Autónomas tienen regulada la ayuda de pago único: Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Islas Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla La Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia, La Rioja, Comunidad de Madrid, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Comunidad Foral de Navarra y País Vasco.

<sup>52</sup> Se exige, en este sentido, carecer de rentas que en cómputo mensual superen el 75% del SMI vigente excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias.

víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual<sup>53</sup>. Es incompatible, sin embargo, con la renta activa de inserción (RAI) (art. 10, RD 1369/2006, de 24 de noviembre)<sup>54</sup>.

Para ser beneficiarias de la ayuda económica del art. 27 LOVG el requisito principal es la situación de desempleo de las mujeres víctimas de violencia de género. Aunque «buscar activamente empleo» y «participar en las acciones de mejora de la empleabilidad que se determinen por los servicios públicos de empleo competentes, en su caso, dentro de un itinerario de inserción» son, entre otras, algunas de las obligaciones de las solicitantes y beneficiarias de las prestaciones por desempleo, en estos casos, la condición de víctima será tenida en cuenta por el servicio de empleo competente a los efectos de atemperar, si es necesario, el cumplimiento de las obligaciones derivadas del compromiso suscrito<sup>55</sup>. La inempleabilidad debe ser transitoria y justificarse en causas que podrían desaparecer o modificarse<sup>56</sup>. Desde mi punto de vista, la obligatoriedad de extensión del informe de empleabilidad que justifica que la víctima no participará en los programas de empleo establecidos para su inserción laboral podría tener sentido por la situación emocional que ellas están viviendo y siempre que la víctima se encuentre desempleada pero no todas las mujeres responden al mismo

---

<sup>53</sup> En algunas Comunidades Autónomas, como Euskadi, en desarrollo y regulación de las ayudas, se ha establecido, además, su compatibilidad con la percepción de cualquier otra ayuda otorgada por las Administraciones Públicas o cualquiera de sus organismos, entes o sociedades, así como por entidades privadas, siempre que no sea requisito para su obtención ser víctima de violencia de género.

<sup>54</sup> En *BOE*, 5 diciembre 2006, n. 290. Es interesante destacar que teniendo en cuenta la necesidad económica en la que se encuentran las mujeres víctimas, en la normativa de desarrollo de la Comunidad Autónoma de Euskadi la percepción de la Renta Activa de Inserción no computa como ingreso para la Renta de Garantía de Ingresos. Se incorpora la previsión en la Orden de 30 de mayo de 2011, del Consejero de Interior, por el que se establece el procedimiento de concesión y pago de la ayuda económica a las mujeres víctimas de violencia de género (en *BOPV*, 30 mayo 2011, n. 101).

<sup>55</sup> La Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (LOVG) en su DA 8ª, apartado 4, modifica el art. 231.2 LGSS, relativo a las obligaciones de los trabajadores solicitantes y beneficiarios de prestaciones por desempleo.

<sup>56</sup> No obstante, y con carácter excepcional, podrían apreciarse casos en los que a la solicitante se la considera inempleable como el supuesto de las mujeres de edad avanzada (más de 60 años) que nunca han accedido al mercado laboral por distintos motivos (toda una vida encargadas del cuidado del hogar o de familiares dependiente o mujeres con un elevado grado de discapacidad, entre otras causas) o que son desempleadas de muy larga duración. *Vid.* MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, [\*Pautas comunes para la elaboración del informe de no empleabilidad expedido por el servicio público de empleo competente a los efectos de las ayudas del artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género\*](#), 2015.

perfil ni tienen la misma capacidad de respuesta y resistencia. El denegarle esa ayuda económica, de cuantías en algunos casos significativas, puede obligar a algunas mujeres a abandonar el trabajo (precario en muchas ocasiones), lo que es sumamente incoherente con la actual prestación de desempleo que exige, entre otros requisitos, la involuntariedad de la situación, tanto para el acceso como para el mantenimiento con lo que estaríamos impulsando a las mujeres a cometer acciones fraudulentas. En conclusión, sólo las mujeres víctimas de la violencia de género e inscritas como desempleadas podrán solicitar la ayuda económica prevista en el art. 27 LOVG que les será concedida, siempre y cuando se les emita informe de empleabilidad positivo y cumpla con el resto de requisitos legales. Todo ello a excepción de los casos en los que las mujeres sean perceptoras de la RAI, por ser este subsidio incompatible explícitamente con la ayuda económica para víctimas de la violencia de género. Como hemos visto, la norma se centra en la situación de desempleo y no el aumento de gastos y dificultades económicas en las que con habitualidad se encuentran las mujeres que deciden dar el paso de salir de la situación de violencia que están sufriendo. Ello es así porque las mujeres que desempeñan una actividad retribuida, independientemente de la cuantía que reciban o de lo precaria que sea su situación, esto es, de que se cumplan los requisitos que la orden exige en cuanto a ingresos económicos, no tienen posibilidad de que les sea concedida. Esta exigencia resulta incompatible con las políticas de empleo que, precisamente, lo que pretenden es incentivar el acceso al mercado laboral, en especial para el colectivo de mujeres víctimas de la violencia de género<sup>57</sup>. Las mujeres deben y quieren sentirse útiles. Las dificultades para encontrar un empleo generan en ellas sentimientos de desvalorización, culpabilidad, pasividad, ansiedad e incluso vuelta forzada a situaciones de dependencia al no satisfacer las necesidades de independencia económica y personal. Es más, la influencia negativa de la situación de desempleo aumenta conforme mayor es el tiempo de duración de éste y afecta y dificulta la posibilidad de encontrar un trabajo<sup>58</sup>.

El Programa de Renta Activa de Inserción, regulado en el RD 1369/2006, tiene un doble objetivo: incrementar las oportunidades de inserción laboral

---

<sup>57</sup> Este razonamiento conlleva necesariamente que se desvincule de la necesidad del informe de empleabilidad que emiten los organismos de empleo y su gestión dependa en exclusiva del Departamento que en cada Comunidad Autónoma centralice la atención a las mujeres víctimas de la violencia de género sin intervención de los organismos de empleo. Debe simplificarse y agilizarse al máximo la tramitación y resolución de las ayudas dado que la independencia económica es uno de los puntos más importantes en el proceso de empoderamiento de las mujeres víctimas de la violencia de género.

<sup>58</sup> M. SERRANO ARGÜESO, *op. cit.*



de los desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo; y otorgarles una ayuda económica, denominada “renta activa de inserción”, cuando reúnan los requisitos exigidos. Las mujeres víctimas de violencia de género, de acuerdo con lo establecido en la letra *c* del apartado 2, art. 2 del RD 1369/2006, pueden ser beneficiarias de esta ayuda económica cuando estén desempleadas, sean menores de 65 años y, además de otros requisitos, tengan acreditada por la Administración competente la condición de víctima de género, y no convivan con el agresor: La solicitud de admisión al Programa de Renta Activa de Inserción y de percepción de la ayuda económica se presentará en la oficina de empleo del Servicio Público de Empleo Estatal correspondiente. También esta ayuda ha sido reiteradamente criticada, de hecho, en el [documento refundido de medidas del Pacto de Estado contra la Violencia de Género](#) se establece (3.4 Laboral) que ha de estudiarse el actual sistema de ayudas de la RAI y del art. 27 de la Ley Orgánica 1/2004 (LOVG), para mejorar la situación de las mujeres víctimas sin empleo, y evaluar su sustitución por un subsidio de desempleo de seis meses de duración, que se ampliará por periodos semestrales prorrogables, siempre que las personas beneficiarias continúen cumpliendo con los requisitos para continuar percibiéndolo. Estas ayudas se financiarán con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Es de destacar que el grupo parlamentario socialista, en el Informe de la Subcomisión creada en el seno de la Comisión de Igualdad para un Pacto de Estado en materia de Violencia de Género<sup>59</sup> emitió voto particular en el que propuso adoptar las medidas normativas que permitan la cotización a la Seguridad Social en los supuestos de la percepción de la RAI en las situaciones de violencia de género, con cargo a la imposición general, con el fin de posibilitar el acceso a la pensión de jubilación de las mujeres que padecen esta violencia. Esta propuesta tiene como fin evitar la pobreza de las mujeres y la vuelta a la convivencia con el maltratador. También la RAI exige a las mujeres estar desempleadas aunque deben asumir las obligaciones del llamado “compromiso de actividad”. La RAI ha sido calificada como un parche colocado en el sistema de protección por desempleo que no ha sido capaz de proporcionar la asistencia que precisan todos los desempleados que se encuentran en situación de necesidad económica. En consecuencia, se ha propuesto, en el sentido antes mencionado del Pacto de Estado en materia de Violencia de Género, una reforma integral del sistema de protección por desempleo que mantenga el nivel contributivo y, al mismo tiempo, contemple una ayuda o prestación

---

<sup>59</sup> CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Informe de la Subcomisión creada en el seno de la Comisión de Igualdad para un Pacto de Estado en materia de Violencia de Género* (Núm. Expte 154/2), 2017.

genuinamente asistencial a todos los ciudadanos sin trabajo, con capacidad y disponibilidad para trabajar y que se encuentren en una situación de necesidad real por falta de recursos suficientes para subsistir, se denomine ya subsidio de desempleo ya RAI, que combine las prestaciones económicas con otras para conseguir un empleo. De esta forma se ha considerado a la RAI como el embrión de una futura renta universal de inserción, que alcance a todos los ciudadanos con capacidad y voluntad de ocupar un puesto de trabajo<sup>60</sup>.

El RD-L 20/2020, por el que se regula el IMV, establece que una víctima de violencia de género que acredite la situación de violencia o de trata con fines de explotación sexual, independientemente de su edad y aunque no tenga residencia legal en España, siempre que cumpla los requisitos de vulnerabilidad económica y sea integrante de una unidad de convivencia (sin exigencia del requisito de temporalidad)<sup>61</sup> o viva sola, o comparta domicilio con otra unidad de convivencia, puede recibir dicha renta mínima incluso aunque sea beneficiaria de otra prestación de financiación pública. Es suficiente la mayoría de edad para la titularidad de la renta<sup>62</sup>. Es lógica y necesaria la excepción de los requisitos de edad y nacionalidad. En relación a la edad, no hay que olvidar que las mujeres mayores son consideradas un grupo vulnerable ante la violencia de género, debido a que se encuentran en una situación de mayor riesgo y presentan mayores dificultades para poner fin a las relaciones de violencia. La vulnerabilidad se acentúa cuando se unen a la edad otros factores como la discapacidad o residir en un entorno rural. En cuanto a la nacionalidad, de las mujeres asesinadas en España en el año 2019, 33 eran españolas y 22 no lo eran. También la inmigración y la irregularidad de la situación en la que muchas de ellas se encuentran se convierte en un factor de vulnerabilidad y de riesgo que hay que atender. En España, durante el año 2020, se han concedido 1.723 autorizaciones de residencia y trabajo a mujeres víctimas de la violencia de género frente a las 136 del año 2006<sup>63</sup>. Estas mujeres están al frente de familias monomarentales cuyo índice de pobreza es especialmente preocupante. Así, en los hogares encabezados por un solo adulto con hijos (familias

---

<sup>60</sup> A.M. MORENO GENÉ, A.M. ROMERO BURILLO, *Mujer, exclusión social y renta activa de inserción. Especial referencia a la protección de las víctimas de violencia de género*, en *Revista Internacional de Organizaciones*, 2009, n. 3, p. 141.

<sup>61</sup> Se considera como unidad de convivencia a la víctima de la violencia de género que haya abandonado su domicilio familiar habitual acompañada de sus hijos o menores en régimen de guarda, adopción o acogimiento permanente y sus familiares hasta el segundo grado.

<sup>62</sup> C. POLLOS CALVO, *Mujeres y el ingreso mínimo vital. Repercusión en la violencia de género*, en *Diario La Ley*, 2020, n. 9669.

<sup>63</sup> Fuente: [Portal Estadístico de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género](#) (última consulta 18 noviembre 2020).

monoparentales), el índice de pobreza se dispara hasta el 47,9% frente al 26,1% genérico. Además, tener hijos en hogares con un solo adulto a cargo incrementa notablemente el riesgo de exclusión del mercado laboral y de pobreza y exclusión social. Teniendo en cuenta que el 83% de estos hogares están encabezados por una mujer, podemos concluir que la monoparentalidad y la pobreza de ella derivada tienen rostro femenino. Es por ello que las políticas de empleo por sí solas resultan deficitarias si no van acompañadas de políticas sociales que favorezcan la flexibilidad y la conciliación, a través de medidas como la racionalización de entradas/salidas y la recuperación de horas en sectores como el servicio o la hostelería, que tradicionalmente emplean a más mujeres<sup>64</sup>. El IMV es compatible con cualquier ayuda pública porque en realidad es una prestación cuyo objetivo es garantizar un nivel mínimo de renta, por lo que se tienen en cuenta los ingresos de una unidad de convivencia, independientemente de su procedencia, y se completa hasta el ingreso mínimo establecido. Además, el IMV ha previsto como no computables las prestaciones de financiación pública ya que asimila el carácter computable con las rentas exentas del IRPF (están exentas las ayudas previstas en la LOVG y demás ayudas públicas satisfechas a víctimas de violencia de género por tal condición). De esta forma, los ingresos de prestaciones económicas para mujeres víctimas de violencia de género también se consideran compatibles y no computables (RAI o ayuda de pago único). Ello no obstante, la compatibilidad será siempre y cuando las mujeres estén en situación de desempleo porque como hemos visto, tanto la ayuda de pago único como la RAI exigen este requisito, lo que puede abocar a algunas mujeres a rechazar empleos o a trabajar en la economía sumergida para aspirar a ser beneficiarias de las mismas (y compatibilizarla con el IMV). Es por ello que resulta más adecuado el planteamiento que al respecto y con las prevenciones antes indicadas, ha configurado el IMV. En cuanto a los itinerarios de inserción laboral, en la regulación del IMV no se establece ninguna matización para las víctimas de la violencia de género y está pendiente de desarrollo reglamentario. Pero la normativa de violencia de género sí que contempla medidas para la integración laboral de estas mujeres. De esta forma, la LOVG procura a las víctimas de la violencia de género una atención integral y multidisciplinar, que comprende, entre otras, aquellas dirigidas a las víctimas desempleadas inscritas en los servicios públicos de empleo<sup>65</sup>. Así, se pretende favorecer su integración socio laboral

---

<sup>64</sup> ADECCO, *op. cit.*

<sup>65</sup> Es abundante la doctrina que ha analizado las medidas de integración socio laboral previstas en la LOVG para las mujeres víctimas. Entre ellas y sin carácter exhaustivo *vid.*

lo que, a su vez, les proporcionará una independencia económica y personal que les permitirá romper el vínculo con su agresor. El art. 22 LOVG dispone que, «en el marco del Plan de Empleo del Reino de España, se incluirá un programa de acción específico para las víctimas de violencia de género inscritas como demandantes de empleo». En cumplimiento de este precepto, el RD 1917/2008, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el programa de inserción socio laboral para mujeres víctimas de violencia de género<sup>66</sup>, prevé que estas mujeres, cuando estén inscritas como demandantes de empleo, podrán ser beneficiarias de este programa de inserción socio laboral<sup>67</sup>. El texto refundido de la Ley de Empleo<sup>68</sup> dentro de su ordenación sobre la Estrategia Española de Activación para el Empleo, en el art. 10.4.c, eje 3, *Oportunidades de empleo*, incluye las actuaciones que tienen por objeto incentivar la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo, especialmente para aquellos colectivos que tienen mayor dificultad en el acceso o permanencia en el empleo, con específica consideración, entre otros, a la situación de las mujeres víctimas de violencia de género. De la misma forma se contempla en el RD 1032/2017, de 15 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020 y en el Plan Anual de Política de Empleo para 2020<sup>69</sup>. Los servicios públicos de empleo también tienen (o debieran tener) un papel activo en la inserción socio laboral de

---

J.L. MONEREO PÉREZ, L.A. TRIGUERO MARTÍNEZ, *La víctima de violencia de género y su modelo de protección social*, Tirant lo Blanch, 2009; J. MUERZA ESPARZA, A.V. SEMPERE NAVARRO, E. IÑIGO CORROZA, *Comentarios de la Ley Orgánica de Protección Integral contra la Violencia de Género. Aspectos jurídico penales, procesales y laborales*, Aranzadi, 2005; J.F. LOUSADA AROCHENA, *Aspectos Laborales y de Seguridad Social de Violencia de Género en la relación de pareja*, en *Actualidad Laboral*, 2005, n. 1.

<sup>66</sup> En BOE, 10 diciembre 2008. La gestión de estas medidas corresponde al Servicio Público de Empleo Estatal y a los órganos o entidades correspondientes de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de gestión de políticas activas de empleo.

<sup>67</sup> Incluye el siguiente conjunto de medidas de actuación: itinerario de inserción socio laboral individualizado; programa formativo específico para favorecer la inserción socio laboral por cuenta ajena; incentivos para favorecer el inicio de una nueva actividad por cuenta propia; incentivos para las empresas que contraten a víctimas de violencia de género; incentivos para facilitar la movilidad geográfica; incentivos para compensar diferencias salariales; convenios con empresas para facilitar la contratación de mujeres víctimas de violencia de género y su movilidad geográfica.

<sup>68</sup> Aprobado por RDL 3/2015, de 23 de octubre.

<sup>69</sup> Resolución de 26 de octubre de 2020, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 20 de octubre de 2020, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2020, según lo establecido en el art. 11.2 del texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el RDL 3/2015 (en BOE, 2 noviembre 2015, n. 289).

estas mujeres. Así, además de intervenir en la gestión de las ayudas económicas a las que pueden acceder (RAI; RGI; ayuda de pago único del art. 27 LOVG, a nivel estatal la primera y autonómico las restantes), algunos de ellos<sup>70</sup> disponen de un profesional o tutor en violencia de género y tienen encomendadas funciones de orientación laboral e itinerarios personalizados; derivación a otros servicios y coordinación técnica con las trabajadoras sociales de otros municipios a efectos de evitar duplicidades. Sin embargo, a día de hoy, la dificultad de inserción socio laboral de estas mujeres es una realidad. Así se puso de manifiesto en el Informe de la Subcomisión creada en el seno de la Comisión de Igualdad para un Pacto de Estado en materia de Violencia de Género en el que Antoñazas Peñalva, vicesecretaria de la Comisión Ejecutiva Confederal de UGT, denuncia en su comparecencia la insuficiencia e ineficacia de las políticas actuales para agilizar la inserción y permanencia en el mercado laboral de las mujeres víctimas de la violencia de género. Señala, de esta forma, que las medidas laborales de apoyo a las víctimas recogidas por la LOVG, así como por el RD 1917/2008 para la inserción socio laboral de las mujeres víctimas de violencia de género, entre las que se encuentran las relativas al incentivo a las empresas que las contraten, así como el derecho a suspender o extinguir la relación laboral y percibir prestaciones por desempleo, no funcionan adecuadamente. Subraya que mientras el número de mujeres víctimas que accede a una prestación contributiva por suspender o extinguir su relación desciende, el número de las que acceden a la RAI no ha dejado de aumentar. A la vista de estos datos, considera necesario avanzar en las medidas de fomento de empleo y formación de las mujeres víctimas y en la eliminación de los límites de las medidas de protección social (tanto en su cobertura como en su duración). También recomienda revisar las restricciones al ejercicio de derechos, como la reordenación del tiempo de trabajo y la reducción de jornada de las trabajadoras víctimas de la violencia de género<sup>71</sup>. Fruto de este análisis crítico, el documento refundido de medidas del pacto de estado en materia de violencia de género, en su eje 3, dirigido al perfeccionamiento de la asistencia, ayuda y protección que se ofrece a las mujeres víctimas de la violencia de género y a sus hijos e hijas, establece como medida a reforzar la elaboración de propuestas para mejorar la inserción<sup>72</sup> socio laboral de las mujeres víctimas de violencia de género (medida n. 75). A pesar de que en España se dio un impulso en este sentido

---

<sup>70</sup> En concreto, estas son las funciones atribuidas al [Servicio Vasco de Empleo Lanbide](#).

<sup>71</sup> CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *op. cit.*

<sup>72</sup> *Vid.* [www.ccoo.es](#), sección [Mujeres](#).

con la firma de convenios de inserción laboral<sup>73</sup> y establecimiento de subvenciones para la contratación indefinida de este colectivo<sup>74</sup>, a falta de estadísticas oficiales que visibilicen este problema, la evidencia es que la escasa incorporación al mundo laboral es una realidad en estas mujeres, tal y como se denuncia también en el Pacto de Estado en materia de Violencia de Género. A mayor abundamiento, recientemente, desde algunos sindicatos se ha reclamado también la recopilación de estadísticas de seguimiento a la inserción sociolaboral de las mujeres víctimas y se ha solicitado, para el futuro, la ampliación de la información disponible sobre la implementación del plan, en particular en lo que respecta a la orientación para la inserción sociolaboral individualizada realizada por personal especializado; el programa formativo; los incentivos para el inicio de actividades por cuenta propia; los incentivos a empresas que contraten a víctimas de violencia de género; los incentivos para facilitar la movilidad geográfica; los incentivos para compensar diferencias salariales; y los convenios con empresas para facilitar la contratación de las víctimas.

En conclusión, a pesar de que es correcto la flexibilización de los requisitos de acceso al IMV para la mujeres víctimas de la violencia de género, al igual que de trata, el Real Decreto no establece matizaciones al respecto y delega las medidas de inserción sociolaboral, en general, a un futuro desarrollo reglamentario. En el caso de las mujeres víctimas de violencia de género, están previstas normativamente, como se ha señalado medidas de inserción socio laboral para este colectivo. Sin embargo, a día de hoy, no ha sido una realidad ni una prioridad la incorporación de las mujeres víctimas de la violencia de género al mercado de trabajo, lo que supone un verdadero obstáculo para la salida de su situación. El futuro reglamento no debe prever medidas específicas en este sentido para las víctimas de violencia sino ser coherente y cumplir, mejorar y vigilar las ya existentes de manera que, ciertamente y de una vez, sean un instrumento adecuado para lograr la autonomía de las mismas.

---

<sup>73</sup> La Delegación del Gobierno para la Violencia de Género puso en marcha en el año 2012 la iniciativa *Empresas por una sociedad libre de violencia de género* con el objetivo de aprovechar el potencial que supone la empresa como agente de concienciación social. Las empresas miembro suman un total de 91 entre privadas y públicas, pero no todas ellas se han comprometido a insertar laboralmente a las mujeres víctimas de la violencia de género, en este sentido, algunas de ellas sólo llevan a cabo labores de sensibilización.

<sup>74</sup> RD 1917/2008, por el que se aprueba el programa de inserción socio laboral para mujeres víctimas de violencia de género (en *BOE*, 10 diciembre 2008, n. 297).

#### 4. Bibliografía

ADECCO, *Mujer en riesgo de exclusión 2020*, 2020

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

CCOO, UGT, [Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para establecer una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la seguridad social](#), 2015

COMISIÓN EUROPEA, [Europa 2020: la estrategia de la Unión Europea para el crecimiento y la ocupación](#), 2010

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Informe de la Subcomisión creada en el seno de la Comisión de Igualdad para un Pacto de Estado en materia de Violencia de Género (Núm. Expte 154/2)*, 2017

DONCEL L., [Los grandes banqueros centrales alertan de que la crisis deja a jóvenes y mujeres como grandes perdedores](#), en [elpais.com](#), 12 noviembre 2020

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

EPDATA, [Violencia de género – datos y estadísticas](#) (última consulta 11 noviembre 2020)

EUROSTAT, [Estadísticas sobre pobreza de ingresos](#), en [Eurostat Statistics Explained](#), mayo de 2020

GALA DURÁN C., [Los desafíos del nuevo Ingreso Mínimo Vital](#), en [IUSLabor](#), 2020, n. 2, pp. 1-4

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, pp. 361-422

LAS PROVINCIAS, [¿Volverá toda España a Fase 1?](#), en [www.lasprovincias.es](#), 23 septiembre 2020

LOUSADA AROCHENA J.F., *Aspectos Laborales y de Seguridad Social de Violencia de Género en la relación de pareja*, en *Actualidad Laboral*, 2005, n. 1, pp. 748-763

MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, [Ingreso mínimo vital](#), en MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, [Guía de facilitación de acceso a las medidas urgentes en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19](#), 2020

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LA CORTES E IGUALDAD, [Documento refundido de medidas del pacto de estado en materia de violencia de género. Congreso + Senado](#), 2019

- MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL, [Estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023](#), 2019
- MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, *El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma*, 2016
- MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, [Pautas comunes para la elaboración del informe de no empleabilidad expedido por el servicio público de empleo competente a los efectos de las ayudas del artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género](#), 2015
- MONEREO PÉREZ J.L., *Nuevos derechos para nuevas situaciones de necesidad y emergencia social: el Ingreso Mínimo Vital*, en *Trabajo y Seguridad Social – CEF*, 2020, n. 448, pp. 27-68
- MONEREO PÉREZ J.L., RODRIGUEZ 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
- MONEREO PÉREZ J.L., TRIGUERO MARTÍNEZ L.A., *La víctima de violencia de género y su modelo de protección social*, Tirant lo Blanch, 2009
- MORALES PACHECO P., [Mujeres trabajadoras y actividades por la igualdad](#), en [www.ccoo.es](#), 27 octubre 2020
- MORENO GENÉ A.M., ROMERO BURILLO A.M., *Mujer, exclusión social y renta activa de inserción. Especial referencia a la protección de las víctimas de violencia de género*, en *Revista Internacional de Organizaciones*, 2009, n. 3, pp. 131-156
- MUERZA ESPARZA J., SEMPERE NAVARRO A.V., IÑIGO CORROZA E., *Comentarios de la Ley Orgánica de Protección Integral contra la Violencia de Género. Aspectos jurídico penales, procesales y laborales*, Aranzadi, 2005
- OBSERVATORIO DE IGUALDAD Y EMPLEO, [Encuesta de Población Activa: resultados T3 2019](#), en [www.observatorioigualdadyempleo.es](#), 24 octubre 2019
- PEARCE D., *The Feminization of Poverty: Women, Work, and Welfare*, en *The Urban & Social Change Review*, 1978, vol. 11, n. 1-2, pp. 28-36
- POLLOS CALVO C., *Mujeres y el ingreso mínimo vital. Repercusión en la violencia de género*, en *Diario La Ley*, 2020, n. 9669
- RONCELLA L., RONCELLA A., [¿Ingreso Mínimo Vital para la crisis del coronavirus?](#), Artículo de investigación Fundación Civismo, 2020, n. 5
- SERRANO ARGÜESO M., *¿Por qué la elección entre inserción laboral o ayudas económicas específicas? Lo que el pacto de violencia de género no ha sido capaz de ver*, en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2018, n. 49, pp. 404-442
- UGT, [El ingreso mínimo vital como respuesta a una pobreza estructural](#), 2020



*Web sites*

[Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género](#)

[Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género](#)

[Portal Estadístico de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género](#)

[Servicio Vasco de Empleo Lanbide](#)

[CCOO](#), sección [Mujeres](#)

# Red Internacional de ADAPT



**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](http://www.adapt.it).

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo, envíe un correo a [redaccion@adaptinternacional.it](mailto:redaccion@adaptinternacional.it)



**ADAPT**Internacional.it

*Construyendo juntos el futuro del trabajo*