

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)

El ingreso mínimo vital en la encrucijada*

Henar ÁLVAREZ CUESTA**

RESUMEN: El diseño de una nueva prestación no contributiva destinada a facilitar un ingreso mínimo para cubrir las necesidades más básicas de individuos o familias ha necesitado (y sigue necesitando) de oportunos ajustes y revisiones. A lo largo de las siguientes páginas se analizan las bases sobre las que está construida esta prestación de la Seguridad Social, teniendo como idea transversal la finalidad última de superar la situación de vulnerabilidad económica y lograr la completa inclusión social para todos los beneficiarios. Sin embargo, también se van a poner de manifiesto las lagunas y quiebras en la protección que aún subsisten, a la espera de su oportuno desarrollo reglamentario.

Palabras clave: Ingreso mínimo vital, vulnerabilidad económica, exclusión, pobreza, unidad de convivencia.

SUMARIO: 1. Introducción: entre los fallos de las rentas autonómicas y la crisis de la Covid-19. 2. Concepto de ingreso mínimo vital como prestación del sistema de Seguridad Social. 3. Características de la nueva prestación no contributiva. 4. La difícil definición de los beneficiarios de la prestación. 4.1. Los sujetos individuales como beneficiarios. 4.2. Las múltiples configuraciones de unidades de convivencia beneficiarias. 5. La diferencia entre persona beneficiaria y titular del ingreso mínimo vital. 6. Requisitos de acceso a la prestación. 7. La vulnerabilidad económica como estado de necesidad. 8. Contenido de la prestación. 9. La prestación y su vigencia: duración, suspensión y extinción. 10. Obligaciones de las personas beneficiarias: la tenue obligación de inserción social. 11. Incompatibilidades entre su percepción y otras rentas o ingresos. 12. Régimen sancionador del ingreso mínimo vital. 13. Conclusiones. 14. Bibliografía.

* Investigación realizada en el marco del Proyecto de Investigación LE013P20 de la Junta de Castilla y León, *La prestación de servicios socio-sanitarios en el ámbito rural de Castilla y León: apostando por un bienestar integral*.

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

Minimum Living Income at the Crucial Crossroads

ABSTRACT: The design of a new non-contributory benefit aimed at providing a minimum income to cover the most basic needs of individuals or families has needed (and continues to need) appropriate adjustments and revisions. The following pages analyse the foundations on which this social security benefit is built, with the ultimate aim of overcoming the situation of economic vulnerability and achieving full social inclusion for all beneficiaries as a cross-cutting idea. However, it will also highlight the gaps and loopholes in the protection that still exist, pending the appropriate regulatory development.

Key Words: Minimum living income, economic vulnerability, exclusion, poverty, living together.

1. Introducción: entre los fallos de las rentas autonómicas y la crisis de la Covid-19

La introducción de esta prestación dentro del elenco de las reconocidas en el sistema español de Seguridad Social es consecuencia de las cifras (alarmantes y sonrojantes) de pobreza. Tal y como reconoce el propio preámbulo, «en España 9,9 millones de personas (21 por ciento) en 4 millones de hogares se encuentran en riesgo de pobreza» y tal situación se agrava para los menores («más del 26 por ciento de los niños de menos de 16 años viven en hogares con ingresos inferiores al umbral de la pobreza, una situación que se agrava aún más en los hogares monoparentales, particularmente vulnerables además a la volatilidad de ingreso»).

Las dificultades para acceder y mantener un trabajo decente no son ajenas a las cifras anteriores: «la tasa de paro del 13,78% es más del doble de la que presenta la media de la UE y la situación de los y las jóvenes es particularmente angustiante con una tasa de paro del 30,51% entre menores de 25 años. Las cifras de empleo ocultan una de las tasas más altas de pobreza activa de la UE, donde muchas personas trabajan en empleos mal pagados, a tiempo parcial o temporales y ganan salarios lamentablemente inadecuados para cubrir las necesidades fundamentales. La desigualdad también es sorprendentemente alta, con indicadores muy por encima de los promedios de la UE»¹.

Ante tal quiebra del Estado del Bienestar, la respuesta ha sido fragmentada, desigual y externa al sistema de Seguridad Social. A día de hoy, además de las prestaciones no contributivas (de escasa cuantía) y solo destinadas a colectivos específicos (desempleo) o expulsados del mercado laboral (invalidez y jubilación), permanecen como última esperanza las rentas autonómicas, destinadas a las capas más débiles de la población². Estos subsidios, aun cuando deberían responder a los criterios básicos de universalidad y suficiencia, no en todas las Autonomías aparecen diseñados como derechos subjetivos perfectos³, en tanto contienen «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

¹ [Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, sobre la conclusión de su visita oficial a España, 27 de enero – 7 de febrero de 2020](#), en www.ohchr.org, 7 febrero 2020.

² M. MARTÍNEZ TORRES, [Las rentas mínimas autonómicas desde una perspectiva comparada](#), en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 2005, n. 2, p. 157.

³ J.V. SARAGOSSÀ I SARAGOSSÀ, *Asistencia social y rentas mínimas de inserción: un debate inacabado*, en M.B. CARDONA RUBERT (coord.), *Empleo y exclusión social: rentas mínimas y otros mecanismos de inserción sociolaboral*, Bomarzo, 2008, p. 206.

acceso a las prestaciones sociales de las personas en situación de necesidad, muchas de las cuales continúan sin ser suficientemente cubiertas por nuestro Estado del bienestar» (Preámbulo, RD-Ley 20/2020, de 29 de mayo).

Al final, las distintas prestaciones articuladas y ya mencionadas que existen en el ordenamiento español que tratan de responder a la situación de carencia de rentas, acaban por esconder una profunda desigualdad en su impacto, cuyo origen se encuentra en las limitaciones y restricciones de muy distinto signo que caracterizan a la mayoría de los modelos de rentas de inserción diseñados y puestos en práctica en España⁴. También acaban por generar tantos agujeros en su protección, debido a su heterogeneidad y descoordinación⁵, que «evidencian que es imprescindible (y urgente) diseñar una prestación económica estatal dirigida a paliar las situaciones de pobreza y marginación más graves que se están produciendo [y que pudieran hacerlo] en nuestra sociedad»⁶.

De nuevo, los datos describen el agujero en la red de protección: «más del 90% de las personas en riesgo de pobreza en España no las reciben (en 2018 solo accedió a ellas el 7,6% de las personas que se encontraban por debajo del umbral de pobreza)» y entre quienes la reciben, existe «una clara desigualdad territorial, siendo muy relevante el lugar donde vive la persona beneficiaria (así, 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 37,6% solo el 6% de las personas pobres cobran la RMI)»⁷.

Desde luego, la cobertura de este vacío por parte del sistema de Seguridad Social no se trataría de una «recentralización», «sino más bien ante una racionalización motivada por la necesidad de establecer una solución homogénea y coherente para todo el territorio español, cubriendo las limitaciones intrínsecas y extrínsecas de las rentas mínimas disponibles por las Comunidades Autónomas»⁸. El único peligro radica en que se produzca una «dejación de funciones y competencia en materia de asistencia social

⁴ L. SANZO GONZÁLEZ, *La introducción de la renta básica en España*, en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 2005, n. 2, p. 128.

⁵ H. ÁLVAREZ CUESTA, *Lagunas y puentes en la protección de las rentas de inserción autonómicas*, en AA.VV., *Los nuevos marcos de relaciones laborales en el renovado Estado de las Autonomías. XXI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, 2011.

⁶ E. CARRIZOSA PRIETO, *Hacia la articulación de una renta básica ciudadana en el ordenamiento jurídico español*, en *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 2016, n. 192, p. 227.

⁷ C. GALA DURÁN, *Los desafíos del nuevo ingreso mínimo vital*, en *IUSLabor*, 2020, n. 2, p. 2.

⁸ 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, p. 40.

para los más favorecidos por parte de las Comunidades Autónomas en la medida en que pueda entenderse que con el ingreso mínimo vital ya se encuentran totalmente cubiertas las situaciones de necesidad de las personas sin recursos»⁹.

Dicha prestación encuentra fundamento jurídico a nivel internacional y comunitario. La Declaración Universal de Derechos Humanos proclama el derecho de toda persona a «un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios» (art. 25.1). En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se reconoce «el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua de las condiciones de existencia» (art. 11). En la Carta Social Europea, los Estados partes se comprometen a «velar por que toda persona que no disponga de recursos suficientes y no esté en condiciones de conseguir estos por sus propios medios o de recibirlos de otras fuentes, especialmente por vía de prestaciones de un régimen de seguridad social, pueda obtener una asistencia adecuada».

La Carta de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, contempla también la protección social; por su parte, «la Unión Europea combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales» (art. 3 TUE); se fija como objetivo la «erradicación de la pobreza»; y en el TFUE, el art. 153 establece que la Unión apoyará la acción de los Estados para «la integración de las personas excluidas del mercado laboral»; para «la lucha contra la exclusión social» y para «la modernización de los sistemas de protección social». En el fondo, supondría la creación de un nivel o pilar básico de previsión social dentro de los cinco pilares del sistema recomendado por el Banco Mundial: Pilar 0 (garantiza un nivel mínimo de protección sin necesidad de que la persona haya contribuido al sistema)¹⁰.

También contribuye a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible incorporados a la *Agenda 2030*; en particular el Objetivo 1 (*Fin de la pobreza*), y lograr «poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables»; pero también el 2 (*Hambre cero*) y 10 (*Reducción de las desigualdades*).

⁹ 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, p. 316.

¹⁰ N. PEÑA-MIGUEL, J.I. DE LA PEÑA ESTEBAN, *Hacia una prestación social básica en un Estado de Bienestar*, en *Lan Harremanak*, 2014, n. 31, p. 27.

En el fondo, parece más una cuestión de eficacia en el gasto público, al menos en esta primera demanda: frente a numerosas prestaciones autonómicas y estatales, destinadas (con especificidades) a aportar recursos imprescindibles en caso de carencia de rentas, que se solapan en requisitos y destinatarios, autoexcluyéndose, resulta necesario aclarar y proporcionar el soporte vital, un mínimo de seguridad económica común a todos los ciudadanos en España y garantizar su libertad e igualdad. «Si no cuentan con unos recursos materiales mínimos, su derecho a la libertad será ficticio. Una segunda justificación del derecho a un mínimo vital es el principio de igualdad, también reconocido en la Constitución española de 1978 como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico (art. 1 CE). El principio de igualdad en nuestros días no debe ser entendido solamente como prohibición de la discriminación (igualdad formal) sino que ha de ser entendido también como igualdad material, es decir, como equiparación en las condiciones reales de la existencia, finalidad para la que puede ser necesario establecer normativamente un trato diferenciado. De esta forma, el aseguramiento de las condiciones materiales mínimas de la existencia es necesario para conseguir la igualdad real de todos los individuos de una comunidad»¹¹.

Ante la ausencia de una prestación que proteja frente al «riesgo general de pobreza» y la aceleración en la necesidad de la misma causa por la crisis sanitaria de la Covid-19, la cual ha incrementado la vulnerabilidad económica y social ya existente, urgía el diseño de un mecanismo de garantía de ingresos de ámbito nacional, «articulado a partir del mandato que el artículo 41 de la Constitución Española otorga al régimen público de Seguridad Social para garantizar la asistencia y prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad, asegura un determinado nivel de rentas a todos los hogares en situación de vulnerabilidad con independencia del lugar de residencia» (Preámbulo). También encuentra fundamento en el principio 14 del Pilar Europeo de Derechos Sociales, el cual reconoce a toda persona que carezca de recursos suficientes el 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 capacitación¹².

El objetivo a cumplir por la prestación diseñada no es otro que «garantizar, a través de la satisfacción de unas condiciones materiales mínimas, la

¹¹ E. CARMONA CUENCA, *El derecho a un mínimo vital con especial referencia a la Constitución Española de 1978*, en *Estudios Internacionales*, 2012, n. 172, p. 65.

¹² Sobre su vinculación constitucional, *vid.* 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.

participación plena de toda la ciudadanía en la vida social y económica, rompiendo el vínculo entre ausencia estructural de recursos y falta de acceso a oportunidades en los ámbitos laboral, educativo, o social de los individuos». Se trataría de «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» (Preámbulo). Y esta herramienta pretende actuar a modo de seguro colectivo frente a «carreras laborales más inciertas, nuevas vulnerabilidades como la puesta de manifiesto por la crisis de COVID-19, transformaciones económicas asociadas a la robotización o el cambio climático, y en general una mayor volatilidad en los ingresos y los empleos» (Preámbulo). «Y es que la exclusión social es un nuevo tipo de riesgo social específico que exige la adopción de medidas que atiendan y den cuenta de esa especificidad. Refleja la realidad de que vivimos en una “sociedad del riesgo”; una sociedad que “fabrica” constantemente nuevos riesgos que acrecientan el malestar social»¹³.

El ingreso mínimo vital ve la luz en España con su propia regulación en mayo de 2020, sin integrarse en la LGSS (aun cuando, con el tiempo, procederá su inclusión¹⁴), con un régimen sancionatorio propio, ajeno (aun complementado) por la LISOS¹⁵ y, es de esperar, además, una ingente producción reglamentaria de desarrollo¹⁶ a la vista de un lado, de los preceptos que invocan el posterior desarrollo y, de otro, de los vacíos dejados por la ley.

También, ya advierte el propio Preámbulo, «con el objetivo de evitar duplicidades de cara al ciudadano y en aras de una mayor efectividad de la política», su puesta en marcha «exigirá también una progresiva reordenación del conjunto de ayudas estatales cuyos objetivos se solapan con los de esta nueva política», iniciándose «con la eliminación de la actual prestación de la Seguridad Social por hijo o menor acogido a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento».

Una vez promulgada, su ambicioso contenido no ha estado exento de reformas, y quizá el mayor indicio de la necesidad de restañar los agujeros ha sido el «significativo porcentaje de solicitudes rechazadas», las cuales han permitido «evidenciar la complejidad del diseño de la prestación, y la

¹³ 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, p. 15.

¹⁴ *Ibidem*, p. 28.

¹⁵ A.R. TRILLO GARCÍA, *Un primer apunte sobre el Ingreso Mínimo Vital*, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, 2020, n. 25, p. 94.

¹⁶ S. GONZÁLEZ ORTEGA, S. BARCELÓN COBEDO, *El ingreso mínimo vital*, Tirant lo Blanch, 2020, p. 20.

dificultad para acreditar material y formalmente los requisitos exigidos»¹⁷. Por ello, han sido sucesivos Reales Decretos-Ley quienes han intentado aportar solución a los problemas hallados en la práctica. En primer lugar, el RD-Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, reconoce «la necesidad de modificar con urgencia algunos de sus preceptos con la finalidad de dar cobertura al mayor número de personas en el menor tiempo posible».

En segundo término, el RD-Ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo, pretende garantizar con esta reforma la corrección de «aquellos puntos oscuros de la norma que provocaban inseguridad jurídica y aquellos otros que obligaban a desestimar el reconocimiento de las prestaciones, causando la desprotección de aquellos que son acreedores de la misma».

El último, por ahora, ha sido el RD-Ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico. En él, además de seguir perfilando a los potenciales beneficiarios, su compleja realidad parece requerir de la participación de los servicios sociales, y transitoriamente, de entidades del tercer sector de acción social debidamente acreditadas – los mediadores sociales del ingreso mínimo vital – para poder certificar la existencia de determinadas situaciones particulares.

Esta figura constituye un mecanismo de cooperación reforzada en la tramitación de la prestación que se hace necesaria durante los primeros cinco años desde la entrada en vigor de esta norma, para agilizar y facilitar a la entidad gestora de la prestación, la acreditación de determinados requisitos exigidos para el acceso a la misma. Para ello se regulan los requisitos sustantivos para que una entidad pueda considerarse mediador social del ingreso mínimo vital. Esta condición se obtendrá mediante la inscripción en el registro de mediadores sociales del ingreso mínimo vital, que se crea en la disposición transitoria octava que se introduce en el RD-Ley 20/2020. La inscripción en el mismo se realizará por medio de resolución de la persona titular de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social previa acreditación de todos los requisitos requeridos para la misma. El mantenimiento de los requisitos que permitieron la inscripción en el registro deberá acreditarse con carácter anual.

¹⁷ R. GÓMEZ GORDILLO, *El ingreso mínimo vital: la pensión que aspira a ser subsidio. Análisis del RDL 20/2020, de 29 de mayo y de sus modificaciones*, en *Revista de Derecho Social*, 2020, n. 91, p. 38.

También se incorpora con esta modificación que la notificación de la resolución a personas sin domicilio será efectuadas en los servicios sociales del municipio o en su caso en la sede o centro de la entidad en los que las personas interesadas figuren empadronadas, así como la inclusión de la obligación de los ayuntamientos y las entidades del Tercer Sector de Acción Social de comunicar al Instituto Nacional de la Seguridad Social los cambios de domicilio en los supuestos de personas sin domicilio en cuya sede se encuentren empadronados.

2. Concepto de ingreso mínimo vital como prestación del sistema de Seguridad Social

El ingreso mínimo vital aparece configurado como un «derecho subjetivo perfecto»¹⁸ a una prestación dentro del elenco de aquellas no contributivas, en primer lugar y principalmente, de naturaleza económica que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de «vulnerabilidad económica», la cual «se explica en términos de debilidad de ingresos que guarda una relación directa con el empleo de cada sujeto individualmente considerado, pero que conduce a situaciones de vulnerabilidad social (pobreza y desigualdad)»¹⁹.

Pero no solo proporciona solo ingresos, sino que «a través de este instrumento se persigue garantizar una mejora de oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias» (art. 2.1), es decir, su diseño responde también a servir de puente entre esa situación que pretende proteger y la inserción social a través de un trabajo decente y digno.

Esta prestación está conectada, tal y como afirma con rotundidad el art. 2.2 con el art. 41 CE y en consecuencia se incorpora como prestación económica en su modalidad no contributiva dentro de la acción protectora del sistema de Seguridad Social, sin perjuicio de «la posibilidad de que la prestación pueda ser complementada por ayudas de asistencia social de las Comunidades Autónomas podrá determinar distintos niveles de protección en razón del territorio»²⁰.

Se pretende que juegue un importante papel de seguro colectivo²¹ y

¹⁸ J.L. MONEREO PÉREZ, *op. cit.*, p. 44.

¹⁹ M.G. QUINTERO LIMA, [Las propuestas de Renta Básica y Empleo Garantizado desde una perspectiva de género: una aproximación sumaria](#), en [Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo](#), 2018, n. 4, p. 127.

²⁰ A.R. TRILLO GARCÍA, *op. cit.*, p. 93.

²¹ T. SALA FRANCO, A. MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, *El ingreso mínimo vital. El sistema español de rentas mínimas*, Tirant lo Blanch, 2020, p. 89.

garantice una «protección pública homogénea para todas las personas – individuales o en unidades de convivencia – en todo el Estado español, sobrepasando el carácter invertebrado y dispar actual de las rentas mínimas territorializadas por Comunidades Autónomas»²².

Sin perjuicio de analizar con posterioridad la interconexión entre esta prestación estatal y las tradicionales autonómicas, en el fondo esta norma «se limita a desplazar la cuestión hacia las Comunidades Autónomas» y no cercena por completo la desigualdad entre territorios en la protección de los más vulnerables²³. Son ellas quienes deben valorar si mantienen las rentas mínimas y permiten la compatibilidad con el Ingreso Mínimo Vital o bien impiden su acceso a quienes tengan derecho al Ingreso. Quizá se vean incentivadas a seguir esta última opción «por el desplazamiento del gasto que ello implica hacia la Seguridad Social y el Estado; y porque de esta forma podrán reconducir los recursos que hasta ahora venían destinando a sus prestaciones autonómicas adscribiendo así a dichas prestaciones mucho más claramente en el concepto de ayuda a que se refiere el art. 2.2 del RDL 20/2020»²⁴.

3. Características de la nueva prestación no contributiva

Los vaivenes y las dificultades afrontadas a la hora de diseñar los contornos de esta prestación (que aún continúan) parecen hacer preciso detallar, en su art. 3, algunas, no todas, de sus características (garantiza el mantenimiento de un cierto poder adquisitivo y evita su pérdida²⁵; es diferencial (según las características de las personas beneficiarias); de duración abierta, transicional e intransferible²⁶).

a) Garantiza un nivel mínimo de renta mediante la cobertura de la diferencia existente entre la suma de los recursos económicos de cualquier naturaleza de que disponga la persona beneficiaria individual o, en su caso, los

²² 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, p. 479.

²³ S. BARCELÓN COBEDO, *Situación de necesidad económica y Seguridad Social: el Ingreso Mínimo Vital como eje de la tutela*, en *Labos*, 2020, n. 3, p. 175.

²⁴ *Ibidem*, p. 176.

²⁵ J.L. MONEREO PÉREZ, G. RODRÍGUEZ INIESTA, A.R. TRILLO GARCÍA, *El ingreso mínimo vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*, Laborum, 2021, pp. 133 ss.

²⁶ D. PÉREZ DEL PRADO, *Un primer análisis ante el nacimiento de una nueva prestación: el ingreso mínimo vital*, en M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.E. CASAS BAAMONDE (dirs.), *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la pandemia*, Francis Lefebvre, 2020, p. 371.

integrantes de una unidad de convivencia, y la cuantía de renta garantizada para cada supuesto. La operación es ciertamente “compleja”²⁷, pero, con todo, y a diferencia de otras prestaciones similares, la norma no fija una cuantía específica garantizada para todos los beneficiarios y no lo hace, quizá, por lo complejo que supone precisar una cantidad capaz de dar respuesta a las infinitas situaciones creadas por una realidad poliédrica y cambiante. A lo sumo, «implícitamente consagra un principio de adecuación social finalista respecto de la cuantía económica»²⁸.

b) La acción protectora diferencia entre un beneficiario individual y una unidad de convivencia, en este caso, atendiendo a su estructura y características específicas. Quizá sea este último concepto, empleado en otras ocasiones por la normativa en materia de Seguridad Social, el que ha de asumir tarea tan compleja como presentar mayor permeabilidad a los cambios sociales y, al tiempo, impedir conductas fraudulentas bajo su paraguas. La opción postergada ha sido atender solo a los beneficiarios entendidos como individuos, sin perjuicio de tener en consideración sus circunstancias vitales, otorgando mayor autonomía e interdependencia entre prestación y persona.

c) Es una prestación cuya duración se prolongará mientras persista la situación de vulnerabilidad económica y se mantengan los requisitos que originaron el derecho a su percepción. La duración no está acotada temporalmente, sino que, como las tradicionales prestaciones no contributivas de invalidez y jubilación, se prolongará en el tiempo en función de las circunstancias de “vulnerabilidad económica” que busca superar. En el fondo, es una pensión que no quiere serlo²⁹, prefiriendo en la práctica responder a un esquema temporal, pero sin acotar su duración. El tiempo y la efectividad de las medidas que acompañarán a esta prestación mostrarán si en la realidad es temporal y facilita la inserción o cronifica una situación límite.

d) Se configura como una red de protección dirigida a amparar a quienes están en riesgo y también a permitirles una participación en la sociedad plena. Por ello en su diseño aparecen «incentivos al empleo y a la inclusión, articulados a través de distintas fórmulas de cooperación entre administraciones». Por ejemplo, exención del pago de precios públicos por servicios académicos universitarios (disposición transitoria 5^a), pago de medicamentos (disposición final 3^a que modifica el art. 102.8 LGSS) o la creación de un Sello de Inclusión Social (disposición adicional 1^a). Falta,

²⁷ J.L. MONEREO PÉREZ, G. RODRÍGUEZ INIESTA, A.R. TRILLO GARCÍA, *op. cit.*, p. 132.

²⁸ J.L. MONEREO PÉREZ, *Por un nuevo pacto social garantista de los derechos fundamentales para afrontar la crisis y la recuperación*, cit., p. 46.

²⁹ R. GÓMEZ GORDILLO, *op. cit.*, p. 42.

empero, en la red de protección la articulación de otras prestaciones en especie³⁰ (a la espera de su desarrollo), como mecanismos que faciliten y acompañen la efectiva inclusión, atendiendo al caso y circunstancias concretas, como la formación y orientación laboral necesarias y oportunas. e) Es intransferible. No podrá ofrecerse en garantía de obligaciones, ni ser objeto de cesión total o parcial, compensación o descuento, retención o embargo, salvo en los supuestos y con los límites previstos en el art. 44 LGSS como sucede con las prestaciones incluidas en el sistema de Seguridad Social.

4. La difícil definición de los beneficiarios de la prestación

La complejidad de la pensión analizada proviene de intentar dar respuesta a las necesidades de una sociedad caleidoscópica en su conformación. Fruto de esa diversidad, se intenta dar respuesta adecuada y adaptada a un sinfín de situaciones cambiantes bajo los férreos contornos (y sus excepciones) del término beneficiario, pero la propia diversidad obliga a acuñar otro concepto a incluir (y a falta de elegir otra opción regulatoria) como es el de titular de la prestación. Precisamente las diferentes interconexiones entre ambos suponen un reto para un desarrollo adecuado y coherente de esta prestación.

El art. 4 enumera los incluidos en el primero de los conceptos (los beneficiarios individuales y las personas integrantes de una unidad de convivencia en los términos regulados por el art. 6).

4.1. Los sujetos individuales como beneficiarios

Pueden acceder a esta prestación las personas de al menos veintitrés años que no sean beneficiarias de pensión contributiva por jubilación o incapacidad permanente, ni de pensión no contributiva por invalidez o jubilación, que no se integren en una unidad de convivencia tal y como la define la norma, y siempre que no estén unidas a otra por vínculo matrimonial o como pareja de hecho, salvo las que hayan iniciado los trámites de separación o divorcio.

El primero de los condicionantes es la edad: el umbral de los 23 años «debe responder a algún criterio técnico de cálculo, pues no se corresponde con

³⁰ Tal y como entiende necesario el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, *Por una Directiva marco europea sobre la renta mínima* (2019/C 190/01).

ninguna de las edades jurídicamente relevantes», únicamente coincide con «la edad ordinaria a la que se finalizarían estudios superiores más un año»³¹. En la redacción anterior se fijaba como edad límite superior los 65, pensando hacerla coincidir con la edad de acceso a la pensión de jubilación no contributiva, momento en el cual se pasaría a estar protegido por dicha pensión³². Sin embargo, pronto se advirtió que estas prestaciones tenían distintos umbrales de carencia económica, por lo que no siempre podría acceder a la pensión de jubilación al cumplir dicha edad³³. Parece que por tal razón se eliminó la edad, pero se dejó expresamente la incompatibilidad con las pensiones de jubilación e incapacidad, contributivas o no.

En segundo término, es necesario, para ser beneficiario individual, no estar integrado en una unidad de convivencia, ni estar casado ni ser pareja de hecho. La redacción dada al precepto por la disposición final 5.1 del RD-Ley 30/2020 parece intentar dejar fuera las personas constituidas en pareja de hecho, pues ha eliminado la referencia al concepto utilizado por la LGSS para calificar una unión como pareja de hecho (esto es, período de convivencia e inscripción). Con la actual y escueta mención a “pareja de hecho”, la propia inscripción les impedirá (salvo excepciones contempladas) acceder a la prestación por esta vía.

Sí establece explícitamente como excepción para atender a situaciones urgentes y a personas muy vulnerables, sin importar su edad ni si han iniciado los trámites de separación o divorcio, cuando se trate de mujeres víctimas de violencia de género o de trata de seres humanos y explotación sexual.

La actual redacción (llevada a cabo por el art. 3.1 del RD-Ley 3/2021, el cual modifica el apartado 2, matizando y aclarando la prohibición de acceso a la prestación a «las personas usuarias de una prestación de servicio residencial, de carácter social, sanitario o sociosanitario, con carácter permanente y financiada con fondos públicos») especifica y reconoce como beneficiarios a quienes «temporalmente sean usuarias de una prestación de servicio residencial, de carácter social, sanitario o socio-sanitario», con independencia de si están sufragados con fondos públicos o privados. En consecuencia, los beneficiarios de un servicio residencial de modo permanente siguen teniendo vedado el acceso a esta prestación económica con el fin de evitar duplicidades, dejando a salvo de nuevo a las mujeres víctimas de violencia de género o víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual, así como otras excepciones que se establezcan

³¹ D. PÉREZ DEL PRADO, *op. cit.*, p. 379.

³² *Idem.*

³³ S. GONZÁLEZ ORTEGA, S. BARCELÓN COBEDO, *op. cit.*, p. 52.

reglamentariamente. En cambio, respecto a los beneficiarios temporales, sobre quienes pesaba la incertidumbre, se ven reconocidos expresamente como potenciales beneficiarios, con el fin de que una situación transitoria no impida la percepción de una prestación configurada como indefinida.

En fin, deja abierta la puerta a la valoración de otras circunstancias para su consideración como personas beneficiarias, sujetas a futuro desarrollo reglamentario.

Indisolublemente unida a su condición de beneficiaria, las personas han de cumplir los requisitos de acceso a la prestación, así como las obligaciones para el mantenimiento del derecho recogidas en los correspondientes preceptos para lucrar el ingreso mínimo vital.

4.2. Las múltiples configuraciones de unidades de convivencia beneficiarias

La unidad de convivencia aparece configurada como un concepto de imputación subjetiva de la prestación de forma colectiva, el cual se desprende de la “maraña” de los arts. 4 y 6³⁴.

En primer lugar, el art. 6.1 considera unidad de convivencia «la constituida por todas las personas que residan en un mismo domicilio y que estén unidas entre sí por vínculo matrimonial, como pareja de hecho o por vínculo hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad, adopción, y otras personas con las que convivan en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente».

En cuanto a la definición de pareja de hecho, recoge la contemplada para acceder a la pensión de viudedad, introducida por la disposición final 5.3 del RD-Ley 30/2020: «se considerará pareja de hecho la constituida con análoga relación de afectividad a la conyugal con al menos dos años de antelación, por quienes, no hallándose impedidos para contraer matrimonio, no tengan vínculo matrimonial con otra persona y hayan convivido de forma estable y notoria con carácter inmediato a la solicitud de la prestación y con una duración ininterrumpida no inferior a cinco años».

Respecto a las relaciones de parentesco entre los distintos miembros, surgen dudas sobre cómo interpretar la vinculación hasta el segundo grado, si deben estar unidos todos los familiares con el titular, entonces la decisión de quién sea es estratégica y puede impedir que formaran parte de una misma unidad, por ejemplo, «la abuela, la hija y la nieta de la persona titular»;

³⁴ *Ibidem*, p. 36.

en cambio, si se considera que es suficiente que tenga ese vínculo con alguno de los miembros de la unidad, los parientes vinculados podrían ser muy numerosos y lejanos³⁵. Al final, la interpretación más respetuosa con la finalidad protectora parece ser la segunda, en tanto, la primera llevaría a decisiones tácticas de asignación de titularidad o expulsaría a potenciales miembros.

El fallecimiento de alguna de las personas que constituyen la unidad de convivencia no alterará la consideración de tal, aunque dicho fallecimiento suponga la pérdida, entre los supérstites, de los vínculos requeridos.

En todo caso, para ser miembro de la unidad de convivencia, es necesario acreditar la residencia efectiva, legal (dejando fuera a cuantos carezcan de la debida autorización de residencia, y convirtiendo en invisibles su persona, sus ingresos y sus gastos) y continuada en España; y la pertenencia a la misma es única y exclusiva (en ningún caso una misma persona podrá formar parte de dos o más unidades de convivencia: *cf.* art. 6.3).

El RD-Ley 3/2021 introduce la siguiente precisión, destinada a quienes carecen de domicilio (o, gráficamente, techo): «cuando en aplicación de las correspondientes instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, las personas figuren empadronadas en establecimientos colectivos, o por carecer de techo y residir habitualmente en un municipio, figuren empadronadas en un domicilio ficticio», en tal caso, se aplican las reglas especiales del art. 6-*ter*, a efectos, parece entenderse, de considerar dicha adscripción, que a veces es colectiva, individual al vivir de forma separada o bien considerándose, cuando tal sea el caso, unidades de convivencia unidas por vínculos familiares. De darse el último caso, «la unidad de convivencia estará constituida por las personas unidas entre sí por vínculo matrimonial, como pareja de hecho, y, en su caso, con sus descendientes menores de edad hasta el primer grado de consanguinidad, afinidad, adopción o en virtud de régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción. Los descendientes citados podrán ser hasta el segundo grado si no estuvieran empadronados con sus ascendientes del primer grado» (art. 6-*quater*).

Como regla de cierre, y como sucede con otras prestaciones, se considera que no rompe la convivencia la separación transitoria por razón de estudios, trabajo, tratamiento médico, rehabilitación u otras causas similares (art. 6.2). Esta sería la unidad de convivencia “general”³⁶, a continuación, el art. 6-*bis* describe las especiales: integradas por víctimas de violencia de género, en caso de tramitación de separación o divorcio, unidad sin vínculos y unidades

³⁵ R. GÓMEZ GORDILLO, *op. cit.*, p. 54.

³⁶ J.L. MONEREO PÉREZ, G. RODRÍGUEZ INIESTA, A.R. TRILLO GARCÍA, *op. cit.*, p. 140.

diferenciadas que compartan domicilio³⁷:

- a. cuando una mujer, víctima de violencia de género, haya abandonado su domicilio familiar habitual acompañada o no de sus hijos o de menores en régimen de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente³⁸. En la nueva redacción del precepto, se aclara que la mujer víctima de violencia de género con hijos es beneficiaria aun cuando no abandonara el domicilio acompañada de ellos (la mujer víctima de violencia de género sin hijos resulta incluida como beneficiaria en virtud del art. 4);
- b. cuando con motivo del inicio de los trámites de separación, nulidad o divorcio, o de haberse instado la disolución de la pareja de hecho formalmente constituida, una persona haya abandonado su domicilio familiar habitual acompañada o no de sus hijos o menores en régimen de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente. En el supuesto de parejas de hecho no formalizadas que hubieran cesado la convivencia, la persona que solicite la prestación deberá acreditar, en su caso, el inicio de los trámites para la atribución de la guarda y custodia de los menores (debido a su configuración como unidad de convivencia, de no ser así, sería beneficiario individual). En estos dos casos, debe entenderse que el otro progenitor no forma parte de esta unidad ni puede solicitar la prestación en nombre de quienes la configuran³⁹;
- c. cuando se acredite haber abandonado el domicilio por desahucio, o por haber quedado el mismo inhabitable por causa de accidente o de fuerza mayor, así como otros supuestos que se establezcan reglamentariamente. En estos supuestos (y a falta de una mayor concreción), con independencia de dónde residan transitoriamente los miembros de la unidad.

La norma limita la consideración como unidad independiente en los dos últimos casos a los tres años siguientes a la fecha de los acontecimientos (divorcio, separación, disolución de la pareja de hecho, desahucio o

³⁷ *Idem.*

³⁸ Quedan suprimidas otras unidades de convivencia recogidas en sucesivas versiones anteriores: «La formada por dos o más personas de al menos 23 años que, sin mantener entre sí una relación de las consignadas en este precepto, habiten en un mismo domicilio, cuando al menos una de ellas tenga una discapacidad valorada en un porcentaje igual o superior al 65 por ciento y no sea beneficiaria de pensión de invalidez no contributiva o de incapacidad permanente, o tenga más de 65 años y no sea beneficiaria de pensión de jubilación contributiva o no contributiva o se trate de persona declarada en situación de exclusión por el órgano competente de la correspondiente comunidad autónoma o entidad local, así como aquellas otras situaciones determinadas reglamentariamente en las que sea necesaria la convivencia en el mismo domicilio».

³⁹ R. GÓMEZ GORDILLO, *op. cit.*, p. 48.

inhabitabilidad por accidente o fuerza mayor), no así en caso de víctima de violencia de género, que parece contemplarse de forma indefinida como unidad de convivencia separada en aras a una mayor protección.

En fin, el art. 6-ter en redacción dada por el RD-Ley 3/2021 trata de simplificar y dar cobertura a situaciones a las cuales la anterior regulación no atendía con la suficiente claridad: cuando comparten domicilio personas no unidas por vínculos familiares como fenómeno demasiado habitual y provocado por la misma vulnerabilidad económica que la prestación trata de atajar:

- así, si en virtud de un contrato queda acreditado el uso individualizado, por una persona sola o por una unidad de convivencia, de una habitación en un establecimiento hotelero o similar, será considerado domicilio a los efectos previstos en esta norma;
- cuando, mediante título jurídico se acredite el uso exclusivo de una determinada zona del domicilio por una persona sola o por una unidad de convivencia contemplada en esta norma, dicha zona de uso exclusivo será considerada domicilio (art. 6-ter.3);
- por último, y como regla de cierre en el art. 6-quater, cuando convivan en el mismo domicilio personas entre las que no concurren los vínculos ya analizados, podrán ser titulares del ingreso mínimo vital aquella o aquellas que se encuentren en riesgo de exclusión de conformidad con lo previsto en el art. 19.10 (se requerirá certificado expedido por los servicios sociales competentes para acreditar el riesgo de exclusión social). En el fondo, se trata de una vía abierta para dar cobertura a situaciones sobrevenidas o no imaginadas por la norma, pero que la fuerza de los hechos hace necesaria la obtención de esta prestación.

Como idea transversal que recorre todo el articulado, la regulación del ingreso mínimo vital oscila entre dos tendencias contrarias: de un lado, proporcionar adecuada protección a las distintas, diversas y multiformes situaciones de necesidad que puedan concurrir; de otro, «evitar manipulaciones especulativas por parte de potenciales solicitantes»⁴⁰ y fraudes en su percepción. En esta lucha se producen descubiertos y las sucesivas reformas operadas parecen tener como fin eliminar los vacíos, lagunas y huecos que afectan a distintas personas que, por el motivo que fuere, habían quedado fuera, pero, con todo, todavía algunos miembros de unidades de convivencia real sean “invisibles” o “irrelevantes”⁴¹, y la aplicación de la prestación no acaba de llegar a quienes la necesitan.

⁴⁰ S. GONZÁLEZ ORTEGA, S. BARCELÓN COBEDO, *op. cit.*, p. 40.

⁴¹ *Ibidem*, p. 38.

5. La diferencia entre persona beneficiaria y titular del ingreso mínimo vital

Por su parte, el art. 5 incorpora a los titulares de la prestación («es el primer caso de una pensión de Seguridad Social en la que coinciden un titular con plurales beneficiarios»⁴²): «son titulares de esta prestación las personas con plena capacidad jurídica que la soliciten y la perciban, en nombre propio o en nombre de una unidad de convivencia. En este último caso, la persona titular asumirá la representación de la citada unidad»; y la solicitud deberá ir firmada, en su caso, «por todos los integrantes de la unidad de convivencia mayores de edad que no se encuentren incapacitados judicialmente. Las personas que tengan establecidas judicialmente medidas de apoyo para la toma de decisiones actuarán según lo dispuesto en estas medidas».

Por tanto, todos los titulares serán beneficiarios por sí mismos o incardinados en una unidad de convivencia, pero no todos los beneficiarios miembros de la unidad serán titulares, solo uno de ellos.

El apartado 2 del art. 5 establece cuáles son los requisitos a cumplir por quienes ostenten esa condición y estén integrados en una unidad de convivencia: «deberán tener una edad mínima de 23 años, o ser mayores de edad o menores emancipados en caso de tener hijos o menores en régimen de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente».

En caso de no integrarse en una unidad de convivencia, se han de cumplir los requisitos previstos para los beneficiarios individuales, que la norma reitera: la edad mínima de la persona titular será de 23 años, salvo en los supuestos de mujeres víctimas de violencia de género o víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual, en los que se exigirá que la persona titular sea mayor de edad.

La disposición final 5.2 del RD-Ley 30/2020 suprimió el requisito de ser menor de 65 años y la correspondiente excepción «cuando la unidad de convivencia esté integrada solo por mayores de 65 años y menores de edad o incapacitados judicialmente, será titular el mayor de 65 años que solicite la prestación». Al ser eliminado el requisito de la edad máxima con carácter general, dicha previsión carece ya de sentido.

En el supuesto de que en una unidad de convivencia existieran varias personas que pudieran ostentar tal condición, será considerada titular la persona a la que se le reconozca la prestación solicitada en nombre de la unidad de convivencia (art. 5.3).

Este sencillo apartado no aclara qué sucede en caso de disputas entre varios

⁴² R. GÓMEZ GORDILLO, *op. cit.*, p. 46.

integrantes capaces de ser titulares⁴³, o que han solicitado simultáneamente la prestación para la misma unidad. Únicamente permite (dejando su desarrollo a un futuro reglamento) que la entidad gestora acuerde el pago de la prestación a otro de los miembros de la unidad de convivencia distintos del titular (art. 5.4).

Por último, el art. 3.2 del RD-Ley 3/2021 elimina la regla de cierre del apartado 5, que limitaba el número de titulares en un mismo domicilio a dos titulares, al haberse producido la enésima modificación en el marco regulatorio de la unidad.

Lege ferenda, cabe siquiera manifestar cómo, si el ingreso se configura como un derecho subjetivo, en justa correspondencia, la titularidad debería corresponder a cada persona individualmente considerada⁴⁴.

6. Requisitos de acceso a la prestación

Los requisitos para percibir el ingreso mínimo vital son semejantes a otras prestaciones no contributivas (art. 7), como sigue.

a) Tener residencia legal y efectiva en España y haberla tenido de forma continuada e ininterrumpida durante al menos el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud. En consecuencia, y como ya sucedía al analizar a los beneficiarios, excluye a quienes están en situación irregular⁴⁵ aun cuando pudieran acreditar períodos en situación regular en España o a los españoles que vuelvan del extranjero⁴⁶ (no se contempla la aplicación de ningún paréntesis a la hora de acreditar el año inmediatamente anterior).

Como excepciones, no se exigirá este plazo a:

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

A efectos del mantenimiento del derecho a esta prestación, «se entenderá que una persona tiene su residencia habitual en España aun cuando haya tenido estancias en el extranjero, siempre que estas no superen los noventa días naturales a lo largo de cada año natural o cuando la ausencia del

⁴³ S. GONZÁLEZ ORTEGA, S. BARCELÓN COBEDO, *op. cit.*, p. 45.

⁴⁴ R. GÓMEZ GORDILLO, *op. cit.*, p. 45.

⁴⁵ Analizando este requisito, *vid.* 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, p. 281.

⁴⁶ R. GÓMEZ GORDILLO, *op. cit.*, p. 51.

territorio español esté motivada por causas de enfermedad debidamente justificadas». La fijación de límites temporales es usual en prestaciones no contributivas para evitar conductas estratégicas y el denominado “turismo social”⁴⁷ y el plazo de 90 días de estancia permitido aparece también previsto para las prestaciones por desempleo contributivas y asistenciales, necesitando en todo caso de oportuna comunicación. La disposición final 11.1 del RD-Ley 28/2020, suprime las referencias a la acreditación de estas circunstancias, así como la necesidad de figurar inscritos como demandantes de empleo, que permanece como obligación para titulares y miembros de la unidad en ciertos casos. Esta condición desaparece como requisito general en tanto hay múltiples excepciones a la misma, como estar ya trabajando, por ejemplo:

- a. encontrarse en situación de vulnerabilidad económica por carecer de rentas, ingresos o patrimonio suficientes, como se analizará por extenso.
- b. haber solicitado las pensiones y prestaciones públicas vigentes que se determinen reglamentariamente, a las que pudieran tener derecho.

En todo caso, quedan exceptuados los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas.

De nuevo, la norma vuelve a intentar prevenir las percepciones fraudulentas o la creación de beneficiarios (individuales o grupales) *ad hoc*, y lo hace estableciendo las siguientes condiciones añadidas:

- para quienes sean menores de treinta años en la fecha de la solicitud del ingreso mínimo vital y lo soliciten de forma individual, deberán acreditar haber vivido de forma independiente en España, durante al menos los tres años inmediatamente anteriores a la indicada fecha. El precepto entiende vida independiente siempre que acredite que su domicilio ha sido distinto al de sus progenitores, tutores o acogedores durante los tres años inmediatamente anteriores a la solicitud, y en dicho periodo hubiere permanecido durante al menos doce meses, continuados o no, en situación de alta en cualquiera de «los regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social, incluido el de Clases Pasivas del Estado, o en una mutualidad de previsión social alternativa al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos». En redacciones anteriores (se modificó por la disposición final 5.4 del RD-Ley 30/2020), la referencia se hacía a los sistemas de Seguridad Social, incluyendo al de estudiantes, y se modificó para evitar fraudes (y dejarlo circunscrito a los Regímenes que requieren para su inclusión la realización de una actividad productiva); y tampoco hacía referencia a la

⁴⁷ D. PÉREZ DEL PRADO, *op. cit.*, p. 374.

edad. Por tanto, los menores de treinta tienen que acreditar tres años de vida independiente y al menos un año de alta (interrumpido o no) en alguno de los regímenes de Seguridad Social que indican realización de actividad productiva. Estos requisitos adicionales excluirían los supuestos de situaciones asimiladas al alta⁴⁸ o las ficciones de cotización vinculadas a la conciliación. La finalidad no es otra que asegurar que esa vida independiente no ha sido financiada por los progenitores⁴⁹ y, al mismo tiempo, como consecuencia accesorio, querida o no, se provoca la exclusión automática de la mayor parte de jóvenes precarios⁵⁰ que quizá cumplan el alta, pero sus ingresos les impiden una vida independiente y este ingreso no les abrirá tampoco las puertas de la misma a los menores de 30. Dentro de este colectivo conviene fijar la atención en quienes tienen mayor riesgo de exclusión, las personas procedentes de centros de protección de menores (a salvo de previsión reglamentaria) no tendrían acceso a esta prestación, con grandes dificultades de encontrar trabajo y sin red familiar de protección⁵¹;

- en cambio, cuando las personas beneficiarias de forma individual sean mayores de 30 años en la fecha de la solicitud, el requisito de vida independiente solo es de un año (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) y tampoco parece requerirse un año de alta en la Seguridad Social. La diferencia requerida carece de proporcionalidad por razón de edad, tanto antes de los 23⁵² como de los treinta. Entre los 23 y los 30 el ingreso mínimo vital no ayuda a alcanzar una vida independiente, pero una vez sobrepasado el umbral (a juicio de la norma), esta prestación coadyuva a lograr dicho objetivo. En todo caso, los requisitos examinados no se exigirán a las personas que por ser víctimas de violencia de género hayan abandonado su domicilio habitual, a las que hayan iniciado los trámites de separación o divorcio o a las que se encuentren en otras circunstancias que puedan determinarse reglamentariamente, y quizá aquí se puedan incorporar las personas que hayan vivido en un centro de menores;
- cuando las personas beneficiarias formen parte de una unidad de convivencia, se exigirá que la misma esté constituida tal y como exige esta norma, durante al menos el año anterior a la presentación de la solicitud, de forma continuada. Como excepción, este requisito no se

⁴⁸ J.L. MONEREO PÉREZ, G. RODRÍGUEZ INIESTA, A.R. TRILLO GARCÍA, *op. cit.*, p. 147.

⁴⁹ S. GONZÁLEZ ORTEGA, S. BARCELÓN COBEDO, *op. cit.*, p. 50.

⁵⁰ R. GÓMEZ GORDILLO, *op. cit.*, p. 51.

⁵¹ *Ibidem*, p. 57.

⁵² *Idem*.

exigirá en los casos de nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente de menores, en los supuestos de mujeres víctimas de violencia de género o víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual, o en otros supuestos justificados, que puedan determinarse reglamentariamente. Este precepto sigue remitiendo a los supuestos *a* y *b* del art. 6.2, los cuales han desaparecido ya en la actual redacción, pero que hacían referencia a las situaciones ya excepcionadas de abandono del hogar con los hijos. Con todo, las unidades de convivencia no son (no pueden tampoco ni pretender ni exigírseles ser) entidades rígidas e inmutables ya que, existiendo, al menos su núcleo, desde hacer más de un año, pueden sufrir incorporaciones de personas a las que no se sabe si también debe exigirse el año en cuanto a su pertenencia (al margen de las excepciones), por ejemplo, se une un nuevo cónyuge a una unidad ya formada por un progenitor y sus hijos. Quienes han analizado el precepto entienden (aun cuando la redacción no es clara y permitiría otras interpretaciones más rígidas) que no parece que sea así, porque «la exigencia legal se refiere a la unidad en su conjunto»⁵³.

Los requisitos exigidos deberán cumplirse en el momento de presentación de la solicitud o al tiempo de solicitar su revisión, y mantenerse al dictarse la resolución y durante el tiempo de percepción del ingreso mínimo vital (art. 7.4).

7. La vulnerabilidad económica como estado de necesidad

Para la determinación de la situación de vulnerabilidad económica exigida, se tomará en consideración la capacidad económica de la persona solicitante beneficiaria individual o, en su caso, de la unidad de convivencia en su conjunto, computándose los recursos de todos sus miembros (art. 8.1) y se apreciará que concurre este requisito cuando el promedio mensual del conjunto de ingresos y rentas anuales computables de la persona beneficiaria individual o del conjunto de miembros de la unidad de convivencia, correspondientes al ejercicio anterior, en los términos establecidos en el art. 18, sea inferior, al menos en 10 euros, a la cuantía mensual de la renta garantizada con esta prestación que corresponda en función de la modalidad y del número de miembros de la unidad de convivencia (art. 8.2), el cual toma como referencia la cuantía fijada anualmente para las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación y

⁵³ S. GONZÁLEZ ORTEGA, S. BARCELÓN COBEDO, *op. cit.*, pp. 50-51.

el número de miembros (para 2021, la cuantía anual básica es de 5.639,20 euros).

No computarán como ingresos los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas, y otros ingresos y rentas (art. 8.2).

El art. 18 establece las reglas referidas al cómputo de los ingresos⁵⁴ y del patrimonio⁵⁵ para fijar el umbral de vulnerabilidad. Para el cómputo de

⁵⁴ «a) Con carácter general, las rentas se computarán por su valor íntegro, excepto las procedentes de actividades económicas, de arrendamientos de inmuebles o de regímenes especiales, que se computarán por su rendimiento neto. b) Los rendimientos procedentes de actividades económicas, las ganancias patrimoniales generadas en el ejercicio y de los regímenes especiales, se computarán por la cuantía que se integra en la base imponible del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o normativa foral correspondiente según la normativa vigente en cada período. c) Cuando el beneficiario disponga de bienes inmuebles arrendados, se tendrán en cuenta sus rendimientos como ingresos menos gastos, antes de cualquier reducción a la que tenga derecho el contribuyente, y ambos determinados, conforme a lo dispuesto al efecto en la normativa reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, o normativa foral correspondiente, aplicable a las personas que forman la unidad de convivencia. Si los inmuebles no estuviesen arrendados, los ingresos computables se valorarán según las normas establecidas para la imputación de rentas inmobiliarias en la citada normativa y correspondiente norma foral. d) Computará como ingreso el importe de las pensiones y prestaciones, contributivas o no contributivas, públicas o privadas. e) Se exceptuarán del cómputo de rentas: 1.º Los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas. 2.º Las prestaciones y ayudas económicas públicas finalistas que hayan sido concedidas para cubrir una necesidad específica de cualquiera de las personas integrantes de la unidad de convivencia, tales como becas o ayudas para el estudio, ayudas por vivienda, ayudas de emergencia, y otras similares. 3.º Las rentas exentas a las que se refieren los párrafos b), c), d), i), j), n), q), r), s), t) e y) del artículo 7 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio».

⁵⁵ Art. 18: «4. Se considera patrimonio la suma de los activos no societarios, sin incluir la vivienda habitual, y el patrimonio societario neto, tal como se definen en los siguientes apartados. 5. Los activos no societarios son la suma de los siguientes conceptos: a) Los inmuebles, excluida la vivienda habitual. b) Las cuentas bancarias y depósitos. c) Los activos financieros en forma de valores, seguros y rentas y las participaciones en Instituciones de Inversión Colectiva. d) Las participaciones en planes, fondos de pensiones y sistemas alternativos similares. 6. El patrimonio societario neto incluye el valor de las participaciones en el patrimonio de sociedades en las que participen de forma directa o indirecta alguno de los miembros de la unidad de convivencia, con excepción de las valoradas dentro de los activos no societarios. 7. Los activos no societarios se valorarán de acuerdo con los siguientes criterios: a) Los activos inmobiliarios de carácter residencial de acuerdo con el valor de referencia de mercado al que se hace referencia en el artículo 3.1 y la disposición final tercera del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, y, en ausencia de este

dichos ingresos se tendrán en cuenta los obtenidos por los beneficiarios⁵⁶ durante el ejercicio anterior a la solicitud (para determinar en qué ejercicio se han obtenido los ingresos se adoptará el criterio fiscal) y el importe de la prestación será revisado cada año teniendo en cuenta la información de los ingresos del ejercicio anterior. El problema, como se ha percibido claramente en el año 2020, va a venir dado por los acontecimientos imprevisibles que dejen sin ingresos bruscamente a un potencial beneficiario y, de atender al ejercicio anterior, superaría los umbrales fijados, debiendo esperar un tiempo más o menos prolongado para acceder si no puede recurrir a otra prestación contributiva o no contributiva durante ese tiempo. Por tal motivo, el apartado 5 del art. 8 prevé que, reglamentariamente «se podrán establecer, para supuestos excepcionales de vulnerabilidad que sucedan en el mismo ejercicio, los supuestos y condiciones en los que podrán computar los ingresos y rentas del ejercicio en curso a los efectos de acceso a esta prestación».

Como límites específicos, el apartado 3 del art. 18 entiende que no concurre vulnerabilidad económica cuando la persona beneficiaria individual sea titular de un patrimonio valorado en un importe igual o superior a tres veces la cuantía correspondiente de renta garantizada por el ingreso mínimo vital para una persona beneficiaria individual. En el caso de las unidades de convivencia, se entenderá que no concurre este requisito cuando sean titulares de un patrimonio⁵⁷ valorado en un importe igual o superior a la cuantía resultante de aplicar la escala de incrementos que figura en el anexo

valor, por el valor catastral del inmueble. b) El resto de activos inmobiliarios, bien sean de carácter urbano, bien sean de carácter rústico, de acuerdo con el valor catastral del inmueble. c) Las cuentas bancarias y depósitos, los activos financieros y las participaciones, por su valor a 31 de diciembre consignado en las últimas declaraciones tributarias informativas disponibles cuyo plazo reglamentario de declaración haya finalizado en el momento de presentar la solicitud. 8. El patrimonio societario se valorará, para cada uno de los miembros de la unidad de convivencia, aplicando los porcentajes de participación en el capital de las sociedades no incluidas dentro de los activos no societarios, al valor del patrimonio neto de dichas sociedades y de las que pertenezcan directa o indirectamente a estas consignado en las últimas declaraciones tributarias para las que haya finalizado el ejercicio fiscal para todos los contribuyentes».

⁵⁶ «Para la determinación de los rendimientos mensuales de las personas que forman la unidad de convivencia se computa el conjunto de rendimientos o ingresos de todos los miembros, de acuerdo con lo establecido en la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio» (art. 18.3).

⁵⁷ El Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, *Por una Directiva marco europea sobre la renta mínima*, cit., consideró necesario atender también a este criterio para determinar la vulnerabilidad o estado de necesidad.

II.

Igualmente quedarán excluidos del acceso al ingreso mínimo vital, independientemente de la valoración del patrimonio, las personas beneficiarias individuales o las personas que se integren en una unidad de convivencia en la que cualquiera de sus miembros sea administrador de derecho de una sociedad mercantil que no haya cesado en su actividad (art. 8.3). Precisamente la disposición final 5.5 del RD-Ley 30/2020 introduce la última precisión, dado que la mera mención a participar en una sociedad mercantil fue objeto de críticas antes de la reforma por no atender a la situación de la sociedad⁵⁸.

Con el fin de que la percepción del ingreso mínimo vital no desincentive la participación en el mercado laboral, la percepción del mismo será compatible con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia de la persona beneficiaria individual o, en su caso, de uno o varios miembros de la unidad de convivencia en los términos y con los límites que reglamentariamente se establezcan, precisando las condiciones en las que la superación en un ejercicio de los límites de rentas por esta causa no suponga la pérdida del derecho a la percepción en el ejercicio siguiente. Este desarrollo reglamentario, en el marco del diálogo con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, prestará especial atención a la participación de las personas con discapacidad y las familias monoparentales (art. 8.4). Esa llamada de atención respecto a dos colectivos podría suponer el establecimiento de medidas más flexibles en esos casos para la compatibilidad, por ejemplo.

En este sentido, conviene aclarar que, en los últimos estudios realizados, el desempleo no define a la pobreza ni el trabajo la inclusión social; por el contrario, dentro de ella, el grupo más numeroso es el de las personas ocupadas. Tampoco las políticas basadas solamente en el crecimiento del empleo consiguen reducir la pobreza, pues no cualquier trabajo protege de la pobreza. «En el origen de esta situación debe considerarse el aumento de la población ocupada a tiempo parcial, la reducción del valor del trabajo y la reducción en el tiempo de duración de los contratos»⁵⁹.

8. Contenido de la prestación

El ingreso mínimo vital fiel a la finalidad que pretende alcanzar, consiste en

⁵⁸ D. PÉREZ DEL PRADO, *op. cit.*, p. 377.

⁵⁹ EAPN, *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2019. 10º Informe 2020*, 2020, pp. 2 y 6.

una prestación económica mensual (art. 9), cuya cuantía viene determinada por la diferencia entre la cuantía de la renta garantizada, y el conjunto de todas las rentas e ingresos de la persona beneficiaria o de los miembros que componen esa unidad de convivencia del ejercicio anterior, siempre que la cuantía resultante sea igual o superior a 10 euros mensuales. A diferencia de otras prestaciones no contributivas, no se establece una cuantía mínima⁶⁰, sino que este ingreso depende del resto de ingresos percibidos, al igual que cabe su incremento en función de las circunstancias, singularmente, el número de miembros de la unidad de convivencia. Dicho incremento en la cuantía se encuentra recogido en la escala contenida en el Anexo que sigue «más o menos ajustadamente» la llamada escala Oxford modificada⁶¹. Falta por comprobar la cuantía media recibida en la práctica y si las distintas escalas consiguen alcanzar la renta mínima decente, en palabras del Consejo Económico y Social Europeo, «ingresos mínimos para llevar una vida digna, por encima del umbral de pobreza, inspirándose en el concepto de trabajo decente de la OIT»⁶².

Así, el apartado 2 del art. 10 determina que, en el caso de una persona beneficiaria individual, la cuantía mensual de renta garantizada ascenderá al 100% del importe anual de las pensiones no contributivas fijada anualmente en la ley de presupuestos generales del estado, dividido por doce; y, en el caso de una unidad de convivencia la cuantía mensual anterior se incrementará en un 30% por cada miembro adicional a partir del segundo hasta un máximo del 220%. Cuando los mismos hijos o menores o mayores incapacitados judicialmente formen parte de distintas unidades familiares en supuestos de custodia compartida establecida judicialmente, se considerará, a efectos de la determinación de la cuantía de la prestación, que forman parte de la unidad donde se encuentren domiciliados (art. 10.4).

A continuación, la norma establece un complemento de monoparentalidad, equivalente a un 22% de la cuantía establecida para los beneficiarios individuales en el supuesto de que la unidad de convivencia sea monoparental. A estos efectos, se considera unidad de convivencia monoparental la constituida por un solo adulto que conviva con uno o más descendientes hasta el segundo grado menores de edad sobre los que tenga la guarda y custodia exclusiva, o que conviva con uno o más menores en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción cuando se trata del único acogedor o guardador, o cuando el otro progenitor, guardador o acogedor se encuentre ingresado en prisión o en

⁶⁰ J.L. MONEREO PÉREZ, G. RODRÍGUEZ INIESTA, A.R. TRILLO GARCÍA, *op. cit.*, p. 173.

⁶¹ S. GONZÁLEZ ORTEGA, S. BARCELÓN COBEDO, *op. cit.*, p. 33.

⁶² Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, *Por una Directiva marco europea sobre la renta mínima*, cit.

un centro hospitalario por un periodo ininterrumpido igual o superior a un año.

También se aplica dicho complemento a:

- los descendientes o menores convivan exclusivamente con sus progenitores o, en su caso, con sus abuelos o guardadores o acogedores, se reconocerá el mismo complemento, cuando uno de estos tenga reconocido un grado 3 de dependencia, la incapacidad permanente absoluta o la gran invalidez;
- la formada exclusivamente por una mujer que ha sufrido violencia de género, y uno o más descendientes hasta el segundo grado, menores de edad, sobre los que tenga la guarda y custodia o, en su caso, uno o más menores en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción.

De nuevo, el apartado 3 vuelve a reenviar a un futuro desarrollo reglamentario el posible incremento de las cuantías fijadas cuando se acrediten gastos de alquiler de la vivienda habitual superiores al 10% de la renta garantizada que corresponda, en su cuantía anual, en función del tamaño y configuración de la unidad de convivencia.

El art. 13, como sucede con el resto de prestaciones no contributivas, prevé alterar la cuantía de la prestación (al alza o a la baja) si cambiaran las circunstancias personales⁶³ de la persona beneficiaria del ingreso mínimo vital, o de alguno de los miembros de la unidad de convivencia, mediante la revisión correspondiente por la entidad gestora. Dicha «modificación de las circunstancias personales» (*rectius*, de la cuantía económica a resultados del cambio de las circunstancias) tendrá efectos a partir del día primero del mes siguiente al de la fecha en que se hubiera producido el hecho causante de la modificación, siendo de aplicación lo dispuesto en el art. 129 LGSS.

Y en todo caso, con periodicidad anual, la cuantía se actualizará con efectos del 1º de enero de cada año, tomando como referencia los ingresos anuales computables del ejercicio anterior. Cuando la variación de los ingresos anuales computables del ejercicio anterior motivara la extinción de la prestación, esta surtirá igualmente efectos a partir del 1º de enero del año siguiente a aquél al que correspondan dichos ingresos (art. 13).

Ante situaciones de crisis volátiles como la generada por la Covid-19, la referencia al año precedente resulta “distorsionadora” e impide el cumplimiento de los fines de la acción normativa, dado que la situación económica de una persona o unidad puede cambiar en días en supuestos muy cercanos al límite. Por ello, la norma debería prever reglas especiales

⁶³ La disposición final 5.7 del RD-Ley 30/2020 suprime referencia a las circunstancias «económicas o patrimoniales», dado que pueden ser de otro tipo.

(y no dejarlas a un futuro desarrollo reglamentario como prevé el art. 8.5) que permitan acceder a la prestación en circunstancias de reducción sobrevinida de ingresos durante períodos inferiores a un año⁶⁴. Precisamente, para algunas personas en tales circunstancias, las diferentes prestaciones no contributivas por desempleo pueden servir de protección temporal.

9. La prestación y su vigencia: duración, suspensión y extinción

Como ya se mencionó al comienzo, esta prestación (con clara vocación de temporalidad) tiene una duración no prefijada, sino subordinada a la persistencia de los motivos que dieron lugar a su concesión y se mantiene mientras se sigan cumpliendo los requisitos y obligaciones previstos en la normativa reguladora (art. 12).

El riesgo que acompaña a este diseño es que se difunda «la idea de que es una prestación sin límite temporal alguno, de por vida»⁶⁵. Para sortearlo, y aunque su cuantía diste de ser alta, es preciso complementarlo con mecanismos que propicien la superación de esta situación de exclusión social.

En todo caso, como obligación vinculada al cambio de circunstancias, todas las personas beneficiarias, integradas o no en una unidad de convivencia, estarán obligadas a poner en conocimiento de la entidad gestora competente, en el plazo de treinta días naturales, aquellas circunstancias que afecten al cumplimiento de los requisitos o de las obligaciones establecidos (art. 12.2).

Las causas que suspenden el derecho al ingreso mínimo vital son las siguientes (art. 14):

- a. pérdida temporal de alguno de los requisitos exigidos para su reconocimiento;
- b. incumplimiento temporal por parte de la persona beneficiaria, del titular o de algún miembro de su unidad de convivencia de las obligaciones asumidas al acceder a la prestación. El problema en tal caso es el efecto de dicha vulneración, pues parece lógico que se suspenda para el infractor, pero no parece adecuado (ni justo), la suspensión para el conjunto de la unidad;
- c. cautelarmente en caso de indicios de incumplimiento por parte de la

⁶⁴ R. GÓMEZ GORDILLO, *op. cit.*, p. 62.

⁶⁵ C. GALA DURÁN, *El nuevo ingreso mínimo vital estatal: régimen jurídico y retos pendientes*, en *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, 2020, n. 1, p. 131.

- persona beneficiaria, del titular o de algún miembro de su unidad de convivencia de los requisitos establecidos o las obligaciones asumidas al acceder a la prestación, cuando así se resuelva por parte de la entidad gestora. Sucede en este caso lo mismo que en el anterior en cuanto hace a los efectos de la suspensión. Queda indeterminado el concepto de indicios, salvo el conectado con traslado al extranjero por un periodo, continuado o no, superior a noventa días naturales al año, sin haber comunicado a la entidad gestora con antelación el mismo ni estar debidamente justificado;
- d. incumplimiento de las condiciones asociadas a la compatibilidad del ingreso mínimo vital con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia, de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente. Cabe suponer que diferentes a la superación de los umbrales o a no comunicar los cambios y, en este sentido, quizá puedan venir vinculados al incumplimiento de las obligaciones de alta y cotización o bien deudas con la Seguridad Social;
 - e. como regla de cierre, cualquier otra causa que se determine reglamentariamente.

La suspensión del derecho al ingreso mínimo vital implicará la suspensión del pago de la prestación a partir del primer día del mes siguiente a aquel en que se produzcan las causas de suspensión o a aquel en el que se tenga conocimiento por la entidad gestora competente y sin perjuicio de la obligación de reintegro de las cantidades indebidamente percibidas y se mantendrá mientras persistan las circunstancias que hubieran dado lugar a la misma (art. 14.2).

Desaparecidas las causas que motivaron la suspensión del derecho, se procederá de oficio o a instancia de parte a reanudar el derecho siempre que se mantengan los requisitos que dieron lugar a su reconocimiento. La prestación se devengará a partir del día 1 del mes siguiente a la fecha en que hubieran decaído las causas que motivaron la suspensión (art. 14.4). En caso contrario, se procederá a la modificación o extinción del derecho según proceda (art. 14.3), teniendo en cuenta que, si la suspensión se mantiene durante un año, el derecho a la prestación quedará extinguido.

En cuanto hace a las causas de extinción, el art. 15 enumera las siguientes:

- a. fallecimiento de la persona titular. No obstante, cuando se trate de unidades de convivencia, cualquier otro miembro que cumpla los requisitos establecidos, podrá presentar una nueva solicitud en el plazo de tres meses a contar desde el día siguiente a la fecha del fallecimiento para el reconocimiento, en su caso, de un nuevo derecho a la prestación en función de la nueva composición de la unidad de convivencia. Los efectos económicos del derecho que pueda corresponder a la unidad de

- convivencia en función de sus nuevas circunstancias se producirán a partir del día primero del mes siguiente a la fecha del fallecimiento, siempre que se solicite dentro del plazo señalado. Esta previsión, destinada a seguir protegiendo a la unidad de convivencia retroactivamente, debería suponer la modificación de la cuantía o el reexamen de las condiciones, pero no la extinción automática⁶⁶, quedando mientras tanto el resto de los miembros desprotegidos, a la espera de una aplicación retroactiva de una cuantía que se supone destinada a cubrir necesidades básicas. De nuevo, la distinción entre titular y beneficiarios acarrea distorsiones en su aplicación práctica;
- b. pérdida definitiva de alguno de los requisitos exigidos para el mantenimiento de la prestación;
 - c. resolución recaída en un procedimiento sancionador que así lo determine;
 - d. salida del territorio nacional sin comunicación ni justificación a la entidad gestora durante un periodo, continuado o no, superior a noventa días naturales al año. Baste recordar que constituía un indicio para la suspensión cautelar;
 - e. renuncia del derecho;
 - f. suspensión de un año;
 - g. incumplimiento reiterado de las condiciones asociadas a la compatibilidad del ingreso mínimo vital con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia, de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente;
 - h. cualquier otra causa que se determine reglamentariamente.

De nuevo, aparece como causa de extinción la remisión a un futuro desarrollo reglamentario que amparaba también otras enumeraciones de motivos suspensivos. En fin, esta extinción del derecho a la prestación producirá efectos desde el primer día del mes siguiente a la fecha en que concurren las causas extintivas.

La competencia para el reconocimiento y el control de la prestación económica no contributiva de la Seguridad Social corresponde al Instituto Nacional de la Seguridad Social (art. 22.1), a salvo la posibilidad de realizar convenios con comunidades autónomas y entidades locales. También le corresponde al INSS la facultad de «revisar de oficio, en perjuicio de los beneficiarios, los actos relativos a la prestación de ingreso mínimo vital, siempre que dicha revisión se efectúe dentro del plazo máximo de cuatro años desde que se dictó la resolución administrativa que no hubiere sido

⁶⁶ R. GÓMEZ GORDILLO, *op. cit.*, p. 46.

impugnada» (art. 17)⁶⁷.

10. Obligaciones de las personas beneficiarias: la tenue obligación de inserción social

El art. 33 enumera las obligaciones de los titulares del ingreso mínimo vital:

- a. proporcionar la documentación e información precisa en orden a la acreditación de los requisitos y la conservación de la prestación, así como para garantizar la recepción de notificaciones y comunicaciones;
- b. comunicar cualquier cambio o situación que pudiera dar lugar a la modificación, suspensión o extinción de la prestación, en el plazo de treinta días naturales desde que estos se produzcan;
- c. comunicar cualquier cambio de domicilio o de situación en el Padrón municipal que afecte personalmente a dichos titulares o a cualquier otro miembro que forme parte de la unidad de convivencia, en el plazo de treinta días naturales desde que se produzcan;
- d. reintegrar el importe de las prestaciones indebidamente percibidas;
- e. comunicar a la entidad gestora, con carácter previo, las salidas al extranjero, tanto del titular como de los miembros de la unidad de convivencia, por un período, continuado o no, superior a noventa días naturales durante cada año natural, así como, en su caso, justificar la ausencia del territorio español cuando haya tenido estancias en el extranjero, siempre que estas no superen los noventa días naturales a lo largo de cada año natural o cuando la ausencia del territorio español esté motivada por causas de enfermedad debidamente justificadas;
- f. presentar anualmente declaración correspondiente al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aun cuando no esté obligado;
- g. si no están trabajando y son personas mayores de edad o menores emancipadas, acreditar, dentro de los seis meses siguientes a la notificación de la resolución por la que se concede la prestación, que figuran inscritas como demandantes de empleo, salvo en los siguientes supuestos: 1) estar cursando estudios reglados y ser menor de 28 años (en su caso, el plazo de seis meses para acreditar la inscripción como demandante de empleo se iniciará en la fecha en que el beneficiario cumpla 28 años edad); 2) tener suscrito el convenio especial regulado en el RD 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia; 3) estar percibiendo una pensión contributiva de incapacidad permanente en

⁶⁷ Sobre esta controvertida posibilidad, *vid.* A.R. TRILLO GARCÍA, *op. cit.*, pp. 118 ss.

- grado de absoluta o gran invalidez, una pensión de invalidez no contributiva o una pensión de jubilación contributiva o haber cumplido los 65 años de edad; 4) estar afectado por una discapacidad en un grado igual o superior al 65%; 5) tener reconocida una situación de dependencia, conforme a lo dispuesto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. La situación de demandante de empleo quedará acreditada con el documento expedido al efecto por la administración competente o mediante el acceso por parte de la entidad gestora a través de los medios electrónicos habilitados al efecto;
- h. en caso de compatibilizar la prestación del ingreso mínimo vital con las rentas del trabajo o la actividad económica, cumplir las condiciones establecidas para el acceso y mantenimiento de dicha compatibilidad;
 - i. participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones;
 - j. cualquier otra obligación que pueda establecerse reglamentariamente;

A continuación, en el segundo apartado, se especifican las obligaciones de las personas integrantes de la unidad de convivencia:

- a. comunicar el fallecimiento del titular;
- b. poner en conocimiento de la administración cualquier hecho que distorsione el fin de la prestación otorgada. Se trata de una obligación con contenido indeterminado;
- c. presentar anualmente declaración correspondiente al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas;
- d. cumplir las obligaciones que el apartado anterior impone al titular y este, cualquiera que sea el motivo, no lleva a cabo. Obligación supletoria y subordinada a la actuación del titular;
- e. si no están trabajando y son mayores de edad o menores emancipados, acreditar, dentro de los seis meses siguientes a la notificación de la resolución por la que se concede la prestación, que figuran inscritas como demandantes de empleo, con las mismas salvedades y modo de acreditación que las señaladas para las personas titulares;
- f. en caso de compatibilizar la prestación del ingreso mínimo vital con las rentas del trabajo o la actividad económica, cumplir las condiciones establecidas para el acceso y mantenimiento de dicha compatibilidad;
- g. participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones;
- h. cumplir cualquier otra obligación que pueda establecerse reglamentariamente.

De suma importancia resultan las obligaciones impuestas vinculadas a figurar inscrito como demandante de empleo (salvo las excepciones

previstas) y a participar en estrategias de inclusión, en tanto, si se pretende que esta prestación no se convierta en pensión, es imprescindible que sea complementada con acciones individuales que busquen la superación de las circunstancias o condiciones que han llevado a la exclusión.

11. Incompatibilidades entre su percepción y otras rentas o ingresos

El ingreso mínimo vital es compatible, con el fin de facilitar eficazmente el tránsito a la actividad profesional, en primer lugar, con el salario y con la actividad económica como autónomo, «con el fin de que esta prestación no desincentive la participación en el mercado laboral, intentando evitar así las trampas de la pobreza»⁶⁸. Esta previsión supone un paso más en el camino paulatino hacia una mayor permisibilidad en la compatibilización⁶⁹.

Dado que los Tribunales consideran compatible la prestación no contributiva de invalidez con el desempleo y con la renta activa de inserción también debiera considerarse lícita la compatibilidad del ingreso mínimo vital con las contributivas o no contributivas de desempleo⁷⁰, derivadas de la pérdida del trabajo compatible con esta prestación (al igual que con el cese de actividad) en función de los umbrales de renta de cada beneficiario⁷¹. En segundo término, es compatible con las rentas de inserción autonómicas, al no computarlas en la cuantía, remitiendo a cada Comunidad Autónoma la fijación de reglas, sean directas o indirectas, de incompatibilidad de sus prestaciones con esta prestación, con una indudable carga «político-normativa»⁷².

En cuanto hace a las incompatibilidades⁷³, expresamente la disposición transitoria 24.1 LGSS dispone que «la condición de beneficiario de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social será incompatible con la percepción de las pensiones asistenciales, reguladas en la Ley 45/1960, de 21 de julio, por la que se crean determinados Fondos Nacionales para la aplicación social del Impuesto y del Ahorro, y suprimidas por la Ley 28/1992, de 24 de noviembre, de Medidas Presupuestarias Urgentes, así como de los subsidios de garantía de ingresos mínimos y por ayuda de

⁶⁸ T. SALA FRANCO, A. MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, *op. cit.*, p. 120.

⁶⁹ D. PÉREZ DEL PRADO, *op. cit.*, p. 378.

⁷⁰ R. GÓMEZ GORDILLO, *op. cit.*, p. 64.

⁷¹ Un exhaustivo estudio en R. GÓMEZ GORDILLO, [¿Un nuevo marco de compatibilidad entre trabajo y protección social en España? El ingreso mínimo vital](#), en *esta Revista*, 2021, n. 1.

⁷² S. GONZÁLEZ ORTEGA, S. BARCELÓN COBEDO, *op. cit.*, p. 78.

⁷³ Por extenso, *vid.* A.N. ESCRIBÁ PÉREZ, [La nueva prestación no contributiva: el ingreso mínimo vital](#), en *IUSLabor*, 2021, n. 1, pp. 114 ss.

tercera persona, a que se refieren el artículo 8.3 y la disposición transitoria única del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social».

Además, procede recordar en este punto la incompatibilidad en el acceso respecto a las prestaciones contributivas y no contributivas de invalidez y jubilación, así como la progresiva extinción de la prestación por hijo a cargo en virtud de la disposición transitoria 7ª.

12. Régimen sancionador del ingreso mínimo vital

La norma específica que regula el ingreso mínimo vital también contiene un complejo elenco de infracciones y sanciones de forma separada (y también cabe esperar que se integre en ella) a la contenida en la LISOS, aun cuando establece dicha norma como supletoria (art. 36). En este mismo sentido, y a efectos de la competencia y el procedimiento para la imposición de las sanciones previstas será de aplicación lo establecido para la imposición de sanciones a los solicitantes o beneficiarios de prestaciones del Sistema de Seguridad Social en el RD 928/1998, de 14 de mayo.

El art. 34.5 enumera a los posibles responsables de la comisión de la infracción: los beneficiarios de la prestación, los miembros de la unidad de convivencia y aquellas personas que hubiesen cooperado en su comisión mediante una actuación activa u omisiva sin la cual la infracción no se hubiera cometido. Y a continuación establece la responsabilidad solidaria frente a la administración del reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas cuando concurren varios responsables.

En cuanto a la clasificación, el art. 34.2 define como «infracciones leves, no proporcionar la documentación e información precisa en orden a la acreditación de los requisitos y la conservación de la prestación, así como para garantizar la recepción de notificaciones y comunicaciones, cuando de ello no se haya derivado la percepción o conservación indebida de la prestación».

Son infracciones graves (art. 34.3):

- a. no proporcionar la documentación e información precisa en orden a la acreditación de los requisitos y la conservación de la prestación, así como para garantizar la recepción de notificaciones y comunicaciones, cuando de ello se hubiera derivado una percepción indebida, en cuantía mensual, inferior o igual al 50% de la que le correspondería (o superior a dicho referente para ser calificada como muy grave);
- b. no comunicar cualquier cambio o situación que pudiera dar lugar a la modificación, suspensión o extinción de la prestación, en el plazo de

- treinta días desde que estos se produzcan, cuando de ello se hubiera derivado una percepción indebida, en cuantía mensual, inferior o igual al 50% de la que le correspondería (o superior a dicho referente para ser calificada como muy grave);
- c. la comisión de una tercera infracción leve, siempre que en un plazo de un año anterior hubiera sido sancionado por dos faltas leves del mismo tipo. Mientras que la muy grave se produce por la comisión de una tercera infracción grave siempre que en un plazo de un año anterior hubiera sido sancionado por dos faltas graves del mismo tipo (art. 34.4.e);
 - d. el incumplimiento de la obligación de participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en los términos que se establezcan. Y merecerá la calificación de muy grave si es reiterado;
 - e. el incumplimiento de las condiciones asociadas a la compatibilidad de la prestación del ingreso mínimo vital con las rentas del trabajo o la actividad económica. De nuevo, subirá la calificación a muy grave de ser reiterado tal comportamiento.

Al margen del contenido de las infracciones muy graves ya descritas que utilizan los mismos parámetros, pero suben los márgenes o exigen reiteración (art. 34.4), considera también las siguientes:

- c. el desplazamiento al extranjero, por tiempo superior a noventa días al año, sin haber comunicado ni justificado al Instituto Nacional de la Seguridad Social con carácter previo su salida de España;
- d. actuar fraudulentamente con el fin de obtener prestaciones indebidas o superiores a las que correspondan o prolongar indebidamente su disfrute, mediante la aportación de datos o documentos falsos.

La comisión de alguna de estas infracciones comporta la imposición de una sanción en los grados de mínimo, medio y máximo (art. 35.1), considerando, a tal fin, la culpabilidad, negligencia e intencionalidad de la persona infractora, así como la cuantía económica de la prestación económica indebidamente percibida.

Para las infracciones leves, la sanción consiste en el apercibimiento de la persona infractora. Las infracciones graves se sancionarán con la pérdida de la prestación por un periodo de hasta tres meses: en su grado mínimo con la pérdida de la prestación por un periodo de un mes, en su grado medio de dos meses y en su grado máximo de tres meses. Cuando las infracciones diesen lugar a la extinción del derecho, la sanción consistirá en el deber de ingresar tres mensualidades de la prestación). Por último, las infracciones muy graves se sancionarán con la pérdida de la prestación por un periodo de hasta seis meses: en su grado mínimo con la pérdida de la prestación por un periodo de cuatro meses, en su grado medio de cinco meses y en su

grado máximo de seis meses (y de igual modo, cuando las infracciones diesen lugar a la extinción del derecho, la sanción consistirá en el deber de ingresar seis mensualidades de la prestación). En todo caso, estas sanciones se entienden sin perjuicio del reintegro de las cantidades indebidamente percibidas.

El art. 35 prevé dos consecuencias añadidas. En primer lugar, cuando la infracción muy grave sea por traslado al extranjero, además de devolver el importe de la prestación indebidamente percibida durante el tiempo de estancia fuera de España, los beneficiarios no podrán solicitar una nueva prestación durante un periodo de seis meses, a contar desde la fecha de la resolución por la que se imponga la sanción.

En segundo término, en caso de infracción grave o muy grave, si concurriese el falseamiento en la declaración de ingresos o patrimonio; la ocultación fraudulenta de cambios sustanciales que pudieran dar lugar a la modificación, suspensión o extinción de la prestación; o cualquier otra actuación o situación fraudulenta que de lugar al acceso indebido a la prestación, mantenimiento indebido del derecho a la prestación o aumento indebido de su importe, y sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles y administrativas a que hubiere lugar, el Instituto Nacional de la Seguridad Social podrá decretar la extinción del derecho, así como la imposibilidad de que el sujeto infractor pueda resultar persona beneficiaria en los términos de esta norma por un periodo de dos años.

En fin, «cuando el sujeto infractor haya sido sancionado por infracción muy grave, en virtud de resolución firme en vía administrativa, dentro de los cinco años anteriores a la comisión de una infracción muy grave, se extinguirá la prestación y acarreará la imposibilidad de que el sujeto infractor resulte persona beneficiaria en los términos de esta norma durante cinco años» (art. 35.6).

13. Conclusiones

La prestación analizada ha sido un «primer paso hacia una nueva forma de pensar y articular la Seguridad Social»⁷⁴, capaz de propiciar reformas con un mayor grado de profundidad, que eleven los umbrales de protección (universalidad objetiva), que atienda de manera individualizada las necesidades de cada persona (universalidad subjetiva) y que mejore los aspectos cuantitativos de la protección (suficiencia)⁷⁵. En un período que

⁷⁴ D. PÉREZ DEL PRADO, *op. cit.*, p. 387.

⁷⁵ R. GÓMEZ GORDILLO, *El ingreso mínimo vital: la pensión que aspira a ser subsidio. Análisis del*

precisa hacer frente, por fin, a fenómenos largamente sufridos, como la feminización de la pobreza⁷⁶ y a otros nuevos, como las remozadas formas de precariedad causadas por la digitalización y la robotización⁷⁷, el ingreso mínimo vital constituye, sin duda y reiterando la expresión, un avance indudable.

Sin embargo, a la hora de definir (y delimitar) su ámbito subjetivo oscila entre dos tendencias contrarias: de un lado, proporcionar adecuada protección a las distintas, diversas y multiformes situaciones de necesidad que puedan concurrir (tan complicadas de aprehender) y, de otro, evitar fraudes en su percepción. En esta lucha se producen desgarros en esa red y la prestación no acaba de llegar a quienes la necesitan. A ello se suma la probable aparición de rostros nuevos de pobreza⁷⁸ y exclusión que puedan tener un encaje más difícil (sucedió con los *working poor* y pasará – está pasando – con los autónomos pobres).

Otra de las zonas grises que aún subsisten en esta prestación no contributiva (y dejando al margen por extensión el debate sobre una renta básica de ciudadanía) radica en la integración de la misma en el conjunto de prestaciones no contributivas. Al respecto, no faltan autores que propugnan la eliminación de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación para que tales situaciones sean consideradas factores de especial vulnerabilidad e incrementar con ello la cuantía⁷⁹. En cuanto hace a las distintas prestaciones de desempleo asistencial podrían subsistir a modo de puente o situación transitoria, finalizado el contributivo hasta la efectiva percepción del ingreso mínimo vital (en caso de cumplir los requisitos examinados).

A este respecto, también es necesario repensar la compatibilidad o ceguera respecto a las rentas autonómicas, las cuales han de examinar su relación con esta prestación, bien de incompatibilidad, bien de complementariedad⁸⁰, bien permitiendo al beneficiario elegir en caso de poder percibir ambas («en función de las circunstancias que se consideren oportunas y/o para determinados supuestos particulares»)⁸¹. Como muestra

RDL 20/2020, de 29 de mayo y de sus modificaciones, cit., p. 40.

⁷⁶ Cfr. B. RODRÍGUEZ SANZ DE GALDEANO, *El Derecho del trabajo ante la feminización de la pobreza*, Bomarzo, 2013, pp. 13 ss., y M.G. QUINTERO LIMA, *op. cit.*, pp. 130 ss.

⁷⁷ E. ISPIZUA DORNA, *Industria 4.0: ¿cómo afecta la digitalización al sistema de protección social?*, en *Lan Harremanak*, 2018, n. 40.

⁷⁸ J.L. MONEREO PÉREZ, G. RODRÍGUEZ INIESTA, *op. cit.*, pp. 21-22.

⁷⁹ R. GÓMEZ GORDILLO, *El ingreso mínimo vital: la pensión que aspira a ser subsidio. Análisis del RDL 20/2020, de 29 de mayo y de sus modificaciones*, cit., p. 57.

⁸⁰ H. ÁLVAREZ CUESTA, *La renta básica en España como mecanismo de adaptación a los cambios tecnológicos y a la crisis climática*, en *Professionalità Studi*, 2019, vol. II, n. 5, pp. 81 ss.

⁸¹ C. GALA DURÁN, *El nuevo ingreso mínimo vital estatal: régimen jurídico y retos pendientes*, cit., pp.

señera, el art. 4.4 del Texto Refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León, aprobado por DL 1/2019, de 10 de enero, en la redacción dada por la Ley 2/2020, de 24 de noviembre permite lucrar ambas rentas siempre y cuando no sobrepasen un determinado umbral⁸².

Aún no ha pasado un año desde la aprobación de esta prestación y las sucesivas reformas que ha sufrido (y que han permitido ampliar el campo de aplicación subjetivo) hacen imposible poder realizar un balance sobre el grado de avance en la ardua lucha contra la pobreza. Con todo, cabe afirmar el alto número de solicitudes que hasta la fecha se han recibido (1,15 millones de solicitudes válidas desde que se puso en marcha la prestación), de las cuales se han tramitado más de 800.000⁸³. También cabe destacar la importante cifra de solicitudes denegadas: más de 210.000 prestaciones aprobadas y 600.000 denegadas (y otras 62.000 están en proceso de subsanación) en marzo de 2021⁸⁴. Las causas para el alto grado de prestaciones denegadas son múltiples, y desde luego en muchas incidirá la configuración restrictiva en algunos puntos con los que nació, la falta de desarrollo reglamentario capaz de atender a situaciones no contempladas por la norma, pero necesitadas de este ingreso, sin desdeñar tampoco las dificultades a afrontar a la hora de seguir un procedimiento preferentemente electrónico⁸⁵.

Se insiste, como elementos a prestar máxima atención, en la falta de un necesario desarrollo reglamentario (a la luz de las múltiples remisiones en el texto normativo analizado), en los vaivenes en la conformación de los beneficiarios (y a la espera del enésimo cambio en su tramitación como proyecto de ley); en la falta de concreción de los anunciados incentivos

141 ss.

⁸² «La renta garantizada de ciudadanía será compatible con la prestación de ingreso mínimo vital que perciba cualquier miembro de la unidad familiar o de convivencia únicamente cuando la cuantía reconocida de ingreso mínimo vital sea inferior a la de renta garantizada de ciudadanía que pudiera corresponder a esa unidad familiar o de convivencia, siendo incompatible en el resto de los casos. Para los casos de complementariedad, se tendrá derecho a percibir, en concepto de renta garantizada de ciudadanía, como máximo la diferencia entre la cuantía que de ésta pudiera corresponder en función del número de miembros de la unidad familiar o de convivencia, y la cuantía reconocida de ingreso mínimo vital».

⁸³ Cfr. los [datos por provincias en formato pdf](#) en el final del artículo de SEGURIDAD SOCIAL, *El Ingreso Mínimo Vital llega en marzo a 203.000 hogares en los que viven más de 565.000 personas*, en [revista.seg-social.es](#), 19 marzo 2021.

<https://revista.seg-social.es/wp-content/uploads/2021/03/Datos-por-provincias.pdf>.

⁸⁴ SEGURIDAD SOCIAL, *op. cit.*

⁸⁵ Detalladamente explicado en A.R. TRILLO GARCÍA, *op. cit.*, pp. 128 ss.

facilitadores de las transiciones entre protección social y empleo⁸⁶; y en la operatividad y actuación de los recientemente creados mediadores sociales del ingreso mínimo vital para mejorar las cifras anteriores.

En palabras del Comité Económico y Social Europeo, «la renta mínima decente solo puede tener sentido si se inscribe en un enfoque global de inserción y de inclusión activa que combine el acceso a mercados de trabajo inclusivos – con empleos de calidad y formación continua – y el acceso a servicios públicos de calidad»⁸⁷.

14. 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, pp. 273-315

ÁLVAREZ CUESTA H., *La renta básica en España como mecanismo de adaptación a los cambios tecnológicos y a la crisis climática*, en *Professionalità Studi*, 2019, vol. II, n. 5, pp. 81-100

ÁLVAREZ CUESTA H., *Lagunas y puentes en la protección de las rentas de inserción autonómicas*, en AA.VV., *Los nuevos marcos de relaciones laborales en el renovado Estado de las Autonomías. XXI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, 2011

BARCELÓN COBEDO S., *Situación de necesidad económica y Seguridad Social: el Ingreso Mínimo Vital como eje de la tutela*, en *Labos*, 2020, n. 3, pp. 172-183

CARMONA CUENCA E., *El derecho a un mínimo vital con especial referencia a la Constitución Española de 1978*, en *Estudios Internacionales*, 2012, n. 172, pp. 61-85

CARRIZOSA PRIETO E., *Hacia la articulación de una renta básica ciudadana en el ordenamiento jurídico español*, en *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 2016, n. 192, pp. 203-242

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. 270-291

Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, sobre la conclusión de su visita oficial a España, 27 de enero – 7 de febrero de 2020, en www.obcbr.org, 7 febrero 2020

⁸⁶ R. GÓMEZ GORDILLO, *¿Un nuevo marco de compatibilidad entre trabajo y protección social en España? El ingreso mínimo vital*, cit., p. 132.

⁸⁷ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, *Por una Directiva marco europea sobre la renta mínima*, cit.

- EAPN, *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2019. 10º Informe 2020*, 2020
- ESCRIBÁ PÉREZ A.N., *La nueva prestación no contributiva: el ingreso mínimo vital*, en *IUSLabor*, 2021, n. 1, pp. 99-124
- GALA DURÁN C., *El nuevo ingreso mínimo vital estatal: régimen jurídico y retos pendientes*, en *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, 2020, n. 1, pp. 111-157
- GALA DURÁN C., *Los desafíos del nuevo ingreso mínimo vital*, en *IUSLabor*, 2020, n. 2, pp. 1-4
- GÓMEZ GORDILLO R., *¿Un nuevo marco de compatibilidad entre trabajo y protección social en España? El ingreso mínimo vital*, en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, 2021, n. 1, pp. 127-152
- GÓMEZ GORDILLO R., *El ingreso mínimo vital: la pensión que aspira a ser subsidio. Análisis del RDL 20/2020, de 29 de mayo y de sus modificaciones*, en *Revista de Derecho Social*, 2020, n. 91, pp. 37-67
- GONZÁLEZ ORTEGA S., BARCELÓN COBEDO S., *El ingreso mínimo vital*, Tirant lo Blanch, 2020
- ISPIZUA DORNA E., *Industria 4.0: ¿cómo afecta la digitalización al sistema de protección social?*, en *Lan Harremanak*, 2018, n. 40, pp. 1-16
- 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
- MARTÍNEZ TORRES M., *Las rentas mínimas autonómicas desde una perspectiva comparada*, en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 2005, n. 2, pp. 151-189
- 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., *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
- MONEREO PÉREZ J.L., RODRÍGUEZ INIESTA G., TRILLO GARCÍA A.R., *El ingreso mínimo vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*, Laborum, 2021
- PEÑA-MIGUEL N., DE LA PEÑA ESTEBAN J.I., *Hacia una prestación social básica en un Estado de Bienestar*, en *Lan Harremanak*, 2014, n. 31, pp. 16-35

PÉREZ DEL PRADO D., *Un primer análisis ante el nacimiento de una nueva prestación: el ingreso mínimo vital*, en M. RODRÍGUEZ-PINERO Y BRAVO-FERRER, M.E. CASAS BAAMONDE (dirs.), *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la pandemia*, Francis Lefebvre, 2020

QUINTERO LIMA M.G., *Las propuestas de Renta Básica y Empleo Garantizado desde una perspectiva de género: una aproximación sumaria*, en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, 2018, n. 4, pp. 124-148

RODRÍGUEZ SANZ DE GALDEANO B., *El Derecho del trabajo ante la feminización de la pobreza*, Bomarzo, 2013

SALA FRANCO T., MARTÍN-POZUELO LÓPEZ A., *El ingreso mínimo vital. El sistema español de rentas mínimas*, Tirant lo Blanch, 2020

SANZO GONZÁLEZ L., *La introducción de la renta básica en España*, en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 2005, n. 2, pp. 123-149

SARAGOSSÀ I SARAGOSSÀ J.V., *Asistencia social y rentas mínimas de inserción: un debate inacabado*, en M.B. CARDONA RUBERT (coord.), *Empleo y exclusión social: rentas mínimas y otros mecanismos de inserción sociolaboral*, Bomarzo, 2008

SASTRE CASTILLO M.Á., *Outplacement. Una aproximación a su realidad teórica*, en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 1995, vol. 6, pp. 185-199

SEGURIDAD SOCIAL, *El Ingreso Mínimo Vital llega en marzo a 203.000 hogares en los que viven más de 565.000 personas*, en *revista.seg-social.es*, 19 marzo 2021

TRILLO GARCÍA A.R., *Un primer apunte sobre el Ingreso Mínimo Vital*, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, 2020, n. 25, pp. 93-133

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.

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