Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum

Revista Crítica de Relaciones Laborales Laborum

José Luis Monereo Pérez
Guillermo Rodríguez Iniesta
Andrés Ramón Trillo García

# EL INGRESO MÍNIMO VITAL: NUEVO PILAR DEL PACTO SOCIAL INTERGENERACIONAL ENTRE JÓVENES Y MAYORES

## CUATRO AÑOS DE SU IMPLANTACIÓN EN ESPAÑA (2020-2024)

Laborum EDICIONES

Revista de Derecho de la Seguridad Social
Laborum
Revista Crítica de Relaciones de Trabajo
Laborum
Nº 4 Especial 2024

José Luis Monereo Pérez
*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*
*Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social (AESSS)*
Guillermo Rodríguez Iniesta
*Catedrático Acreditado de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*
*Secretario General de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social (AESSS)*
Andrés Ramón Trillo García
*Jefe del Servicio Jurídico Delegado Central del Instituto Nacional de la Seguridad Social*
*Vicepresidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social (AESSS)*

# EL INGRESO MÍNIMO VITAL: NUEVO PILAR DEL PACTO SOCIAL INTERGENERACIONAL ENTRE JÓVENES Y MAYORES

## CUATRO AÑOS DE SU IMPLANTACIÓN EN ESPAÑA (2020-2024)

Esta publicación es parte del Proyecto C-SEJ-088-UGR23 “Empleo de los Jóvenes ante las transformaciones del mercado de trabajo: Un reto para las políticas sociales en Andalucía”. Financiada por los proyectos Plan Operativo FEDER Andalucía 2021-2027

Con la colaboración de Grupo PAIDI SEJ 184 “Derecho del Trabajo, Relaciones Laborales y Seguridad Social”, Junta de Andalucía, dentro del Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación. Universidad de Granada















UNIVERSIDAD
DE GRANADA

© Ediciones Laborum, S.L.

Avda. Gutiérrez Mellado, nº 9
Planta 3ª - Oficina 21
30.008 - Murcia

Telf.: 968 88 21 81
Web: www.laborum.es
email: laborum@laborum.es

Revista de Derecho de la Seguridad Social
Depósito Legal: MU 1085-2014
Publicación Impresa: ISSN 2386-7191
Publicación Digital: ISSN 2387-0370

Revista Crítica de Relaciones de Trabajo
Depósito Legal: MU 1268-2021
Publicación Impresa: ISSN 2792-7962
Publicación Digital: ISSNe 2792-7970

Impreso en España - Printed in Spain

Reservados todos los derechos.
Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 917021970 / 932720447)

Revista de Derecho
de la
Seguridad Social

Laborum

**DIRECCIÓN:**

José Luis Monereo Pérez, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada. Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*

**SUBDIRECCIÓN:**

Guillermo Rodríguez Iniesta, *Catedrático Acreditado de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia. Magistrado (Supl.) del Tribunal Superior de Justicia de Murcia*

**COORDINACIÓN:**

Belén del Mar López Insua, *Catedrática Acreditada de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada*

**CONSEJO DE REDACCIÓN:**

José Luis Monereo Pérez, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada. Universidad de Granada. Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*
Guillermo Rodríguez Iniesta, *Catedrático Acreditado de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia. Magistrado (Supl.) del Tribunal Superior de Justicia de Murcia*
Belén del Mar López Insua, *Catedrática Acreditada de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada*
Inmaculada Ballester Pastor, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universitat Jaume I de Castellón*
Paola Bozzao, *Profesora Titular -acreditada a Catedrática- de Derecho del Trabajo. Universidad La Sapienza de Roma. Italia*
Faustino Cavas Martínez, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia*
Lourdes López Cumbre, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Cantabria*
Juan Antonio Maldonado Molina, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada*
Antonio Márquez Prieto, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Málaga*
José Luis Tortuero Plaza, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Complutense*
Cristina Sánchez-Rodas Navarro, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Sevilla*

**CONSEJO ASESOR:**

Belén Alonso-Olea García, *Profesora Titular de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Nacional de Educación a Distancia*
Miguel A. Almendros González, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada*
Icíar Alzaga Ruíz, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Nacional de Educación a Distancia*
María José Añón Roig, *Catedrática de Filosofía del Derecho. Universidad de Valencia*
Joaquín Aparicio Tovar, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Castilla La Mancha*
Cristina Aragón Gómez, *Profesora Titular de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Nacional de Educación a Distancia*
Ángel Arias Domínguez, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Extremadura*
Alberto Arufe Varela, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de A Coruña*
Gian Guido Balandi, *Catedrático Derecho del Trabajo. Universidad de Ferrara. Italia*
Susana Barcelón Cobedo, *Profesora Titular de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Carlos III de Madrid*
Ángel Blasco Pellicer, *Magistrado del Tribunal Supremo. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (exc.)*
Jo Carby-Hall, *Abogado. Director de Investigaciones Jurídicas Internacionales. Universidad de Hull. Yorkshire. Inglaterra*
María Emilia Casas Baamonde, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Complutense de Madrid*
María Antonia Castro Argüelles, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Oviedo*
Wolfgang Däubler, *Catedrático de Derecho Laboral Alemán y Europeo, Derecho Civil y Mercantil. Universidad de Bremen. Alemania*
Susana de la Casa Quesada, *Profesora Titular de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Jaén*
Luis Enrique de la Villa Gil, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Madrid*
Ángel Luis de Val Tena, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Zaragoza*
Elena Desdentado Daroca, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Nacional de Educación a Distancia*
María Teresa Díaz Aznarte, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada*
Elisabet Errandonea Ulazia, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad del País Vasco*
Gemma Fabregat Monfort, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valencia*
Juan José Fernández Domínguez, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León*
Maximilian Fuchs, *Catedrático de Derecho del Trabajo. Universidad Católica Eichstätt-Ingolstadt. Alemania*
Carlos García de Cortázar, *Técnico de la Administración de la Seguridad Social*
Joaquín García Murcia, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Zaragoza*
Ignacio García Ninet, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Barcelona*
María García Valverde, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada*
Alessandro Garilli, *Catedrático de Derecho del Trabajo. Facultad de Derecho Universidad de Palermo*
Mario Garmedia Arigón, *Profesor de Derecho del Trabajo. Universidad de la República de Uruguay*
Rosa González de Patto, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada*
Santiago González Ortega, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Pablo Olavide*
Esperanza Macarena Hernández Bejarano, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Sevilla*
Juan López Gandía, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valencia*
José Luján Alcaraz, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia*
Jesús Martínez Girón, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de A Coruña*
Carolina Martínez Moreno, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Oviedo*

Jesús Mercader Uguina, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Carlos III*
Cristina Monereo Atienza, *Profesora Titular de Filosofía del Derecho. Universidad de Málaga*
Ana Murcia Clavería, *Profesora Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valladolid*
María Nieves Moreno Vida, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada*
Antonio Ojeda Avilés, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Sevilla*
Sofía Olarte Encabo, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada*
Mari Carmen Ortiz Lallana, *Magistrada del TSJ de La Rioja. Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*
Manuel Carlos Palomeque López, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Salamanca*
Susana Rodríguez Escanciano, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León*
Gloria Rojas Rivero, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de La Laguna*
Eduardo Rojo Torrecilla, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Barcelona*
Santos Miguel Ruesga Benito, *Catedrático de Economía Aplicada. Universidad Autónoma de Madrid*
Carolina San Martin Mazzuconi, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Rey Juan Carlos*
Yolanda Sánchez-Urán Azaña, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Complutense de Madrid*
Antonio Vicente Sempere Navarro, *Magistrado del Tribunal Supremo. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (exc.)*
Elisa Sierra Hernaiz, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Navarra*
Elena Signorini, *Profesora agregada de Derecho Laboral y de Seguridad Social. Universidad de Bérgamo. Italia*
Andrés Trillo García, *Letrado Jefe de los Servicios Centrales del Instituto Nacional de la Seguridad Social*
Daniel Toscani Giménez, *Profesor Titular -acreditado a Catedrático- de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valencia*
María Dolores Valdueza Blanco, *Profesora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Carlos III de Madrid*
Raquel Vela Díaz, *Profesora ayudante Doctora de Derecho del Trabajo y de Seguridad Social. Universidad de Jaén*
Raquel Vida Fernández, *Profesora Colaboradora del Departamento de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Universidad de Granada*
Francisco Vila Tierno, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Málaga*

**COMITÉ DE EVALUACIÓN EXTERNO:**
Carlos Alfonso Mellado, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valencia*
Jaime Cabeza Pereiro, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Vigo*
Javier Fernández-Costales Muñiz, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León*
Juan Gorelli Hernández, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Huelva*
Carlos Hugo Preciado, *Magistrado de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña*
María del Mar Pérez Hernández, *Profesora Doctora Asociada de la Universidad de Almería y Jefa de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Almería*
Pilar Rivas Vallejo, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Barcelona*
María José Romero Ródenas, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Castilla-La Mancha*
Borja Suárez Corujo, *Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Madrid*
Arántzazu Vicente Palacio, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Jaume I de Castellón*
Carmen Viqueira Pérez, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Alicante*
Elena Lasaosa Irigoyen, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Rey Juan Carlos*
Juan Carlos Álvarez Cortes, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Málaga*
María del Rosario Cristóbal Roncero, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Complutense de Madrid*
David Montoya Medina, *Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Alicante*
Magdalena Llompart Bennàssar, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Baleares*
María José Cervilla Garzón, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Cádiz*
María del Carmen Grau Pineda, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de las Palmas*
Francisco Javier Fernández Orrico, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Miguel Hernández*
Francisco Javier Garate Castro, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Santiago de Compostela*
Inmaculada Benavente Torres, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Córdoba*
Jordi García Viña, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Barcelona*
María José Rodríguez Ramos, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Sevilla*
Margarita Arenas Viruez, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Pablo de Olavide*
Jesús Baz Rodríguez, *Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Salamanca*
Noemí Serrano Argüello, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valladolid*
María Elisa Cuadros Garrido, *Profesora Contratado Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia*
Julen Llorens Espada, *Profesor Contratado Doctor Interino de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Pública de Navarra*
Ferrán Camas Roda, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Girona*
Carmen Solís Prieto, *Profesora Contratada de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Extremadura*
Juan Miguel Díaz Rodríguez, *Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de La Laguna*
Isabel Villar Cañada, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Jaén*
Juan Romero Coronado, *Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada*

**EDITOR:**
Ediciones Laborum

**RESPONSABLE DE TAREAS DE INDEXACIÓN Y REDES SOCIALES:**
Alejandro Muros Polo

**RED EUROPEA DE REVISTAS DE DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL**
**(Red Europea de RDSS)**

Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum (ISSN: 2386-7191)
Editorial Laborum, España. Director, Prof. Jose Luis Monereo Pérez.
http://laborum.es/revsegsoc/

EJSS European Journal of Social Security (ISSN: 1388-2627)
Editorial Intersentia, Países Bajos. Editores, Profs. Frans Pennings, Universidad de Utrecht, y Michael Adler, Universidad de Edimburgo
http://www.ejss.eu/

JSSL Journal of Social Security Law (ISSN: 1354-7747)
Publisher Sweet and Maxwell, Reino Unido Editor, Prof. Neville Harris, Universidad de Manchester
http://www.sweetandmaxwell.co.uk/

ERIPS e-Revista Internacional de la Proteccion Social (ISSN: 2445-3269)
Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla. Directora, Prof. Cristina Sánchez-Rodas
http://institucional.us.es/revistapsocial/

RDSS Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale (ISSN: 1720-562X)
Editorial il Mulino, Italia. Director responsable, Prof. Maurizio Cinelli, Universidad de Macerata
http://www.mulino.it/riviste/issn/1720-562X

**REVISTA EN ACUERDO DE COLABORACIÓN CON:**
Revista Derecho del Trabajo. Revista especializada en Derecho del Trabajo y Seguridad Social (ISSN: 2301-1009)
Director Responsable, Mario Garmendia Arigón, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
(Universidad de la República/Montevideo-Uruguay y Universidad CLAEH/Punta del Este-Uruguay)
https://opac.um.edu.uy/index.php?lvl=notice_display&id=81710

**REVISTA INCLUIDA EN LA CLASIFICACIÓN BIBLIOGRÁFICA DE LAS SIGUIENTES BASES DE DATOS Y ORGANISMOS:**






Scopus

























## Orientación y enfoque metodológico

Su título refleja la reivindicación del amplio espacio propio e identificable de lo que es la Seguridad Social, frente a esas tendencias de emergentes de encuadrarla dentro de un sistema general de protección social pública.

Es una revista teórico-práctica que reivindica un conocimiento pleno del "Derecho vivo" tal y como se verifica en la experiencia jurídica y en la praxis judicial. Por ello al tiempo de prestar atención a las normas vigentes y a las técnicas legislativas y de protección del Derecho, se contextualiza dentro del marco político, socio-económico y ético en el que se insertan.

Los contenidos incluyen:

- Editorial
- Estudios Doctrinales
- Estudios de Doctrina Judicial
- Derecho Comparado y Derecho Extranjero en Seguridad Social
- Crónica Legislativa, Doctrina Judicial y Noticias Bibliográficas
- Crónica Administrativa en materia de Seguridad Social
- Crónica de Actualidad de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social
- Economía y Sociología de la Seguridad Social y del Estado Social
- Clásicos de la Seguridad Social

Revista Crítica
de
Relaciones de Trabajo
Laborum

**DIRECCIÓN:**
José Luis Monereo Pérez, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada. Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*

**SUBDIRECCIÓN:**
Guillermo Rodríguez Iniesta, *Catedrático Acreditado de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia. Magistrado (Supl.) del Tribunal Superior de Justicia de Murcia*
Susana Rodríguez Escanciano, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León*

**COORDINACIÓN:**
Sheila López Vico, *Contratada predoctoral FPU en el Dpto. de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada*

**CONSEJO DE REDACCIÓN:**
José Luis Monereo Pérez, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada. Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*
Guillermo Rodríguez Iniesta, *Catedrático Acreditado de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia. Magistrado (Supl.) del Tribunal Superior de Justicia de Murcia*
Susana Rodríguez Escanciano, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León*
Sheila López Vico, *Contratada predoctoral FPU en el Dpto. de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada*
Juan José Fernández Domínguez, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León*
José Luján Alcaraz, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia*
María Nieves Moreno Vida, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada*
María Arántzazu Vicente Palacio, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Jaume I de Castellón*

**CONSEJO ASESOR:**
Carlos Luis Alfonso Mellado, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valencia.*
María Lourdes Arastey Sahún, *Jueza del Tribunal de Justicia de la Unión Europea*
Francisco Javier Arrieta Idiakez, *Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Deusto*
Alberto Arufe Varela, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de A Coruña*
María Amparo Ballester, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valencia*
Fabio Tulio Barroso, *Catedrático de Derecho del Trabajo. Universidad de Pernambuco. Brasil*
Antonio Pedro Baylos Grau, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Castilla-La Mancha*
Stefano Bellomo, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Perugia. Italia*
Carlos Bravo Fernández, *Secretario Confederal de Seguridad Social y Previsión Social Complementaria de CCOO. Profesor Asociado de Derecho Social e Internacional Privado. Universidad Carlos III de Madrid*
Ferran Camas Roda, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Girona*
Kristina Campbell, *Catedrática de Derecho. Universidad de Columbia. Estados Unidos*
María Dolores Carrascosa Bermejo, *Profesora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Pontificia de Comillas*
María Emilia Casas Bahamonde, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Complutense de Madrid. Expresidenta del Tribunal Constitucional*
Faustino Cavas Martínez, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia*
Diana del Pilar Colorado Acevedo, *Profesora Titular. Universidad Nacional de Colombia. Magistrada Auxiliar de la Corte Suprema de Justica-Sala de Casación Laboral*
Jesús Cruz Villalón, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Sevilla*
Ángel Luis De Val Tena, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Zaragoza*
María Teresa Díaz Aznarte, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada*
Carmen Elena Domínguez Soto, *Profesora de Derecho del Trabajo. Pontificia Universidad Católica de Chile*
Maravillas Espín Sáez, *Profesora Contratada Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Madrid*
Marco Espósito, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Nápoles Parthenope. Italia*
Marta Fernández Prieto, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Vigo*
Marina Fernández Ramírez, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Málaga*
Juan García Blasco, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Zaragoza*
Thomas Geiser, *Catedrático emérito de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad de St. Gallen. Suiza*
José María Goerlich Peset, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valencia*
Juan Gorelli Hernández, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Huelva*
Isabel Granados Romera, *Profesora Contratada Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada*
Sara Guindo Morales, *Profesora Contratada Doctora. Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada*
Mª Sonsoles Gutiérrez de la Peña, *Inspectora de Trabajo y Seguridad Social*
María Teresa Igartua Miró, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Sevilla*
Elisa Verónica Lanas Medina, *Profesora de Derecho del Trabajo. Universidad de Cuenca. Ecuador*
Liliana Hebe Litteri, *Profesora Adjunta Regular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho. Argentina*
Belén del Mar López Insua, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada*
Günther Löschnigg, *Catedrático emérito de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad de Graz. Austria*
Juan Pablo Maldonado Montoya, *Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad CEU San Pablo*
Isabel Marín Moral, *Profesora de Derecho. Universidad Francisco de Vitoria. Abogada*
Lucía Martín Rivera, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Málaga*
Jesús Martínez Girón, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de A Coruña*
Carolina Martínez Moreno, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Oviedo*
Jesús Mercader Uguina, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Carlos III de Madrid*

António Monteiro Fernandes, *Catedrático de Derecho del Trabajo. Universidad Nova de Lisboa. Portugal*
Francisca Moreno Romero, *Profesora Ayudante Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Complutense de Madrid*
Juan Pablo Mugñolo, *Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Buenos Aires. Argentina*
Magdalena Nogueira Guastavino, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Madrid*
Antonio Ojeda Avilés, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Sevilla*
Pompeyo Gabriel Ortega Lozano, *Profesor Contratado Doctor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada*
Manuel Carlos Palomeque López, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Salamanca*
Salvador Perán Quesada, *Profesor Contratado Doctor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Málaga*
Francisco Pérez de los Cobos, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Complutense de Madrid. Expresidente del Tribunal Constitucional*
María del Mar Pérez Hernández, *Jefa de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Almería. Profesora Asociada. Universidad de Almería*
Joaquín Pérez Rey, *Secretario de Estado de Empleo y Economía Social*
Margarita Isabel Ramos Quintana, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de La Laguna*
Pilar Rivas Vallejo, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Barcelona*
Ana María Romero Burillo, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Lleida*
Tomás Sala Franco, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valencia*
María del Carmen Salcedo Beltrán, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valencia*
Antonio Vicente Sempere Navarro, *Magistrado del Tribunal Supremo. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (exc.)*
Carmen Solís Prieto, *Profesora Contratada Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Extremadura*
Carla Spinelli, *Catedrática de Derecho del Trabajo. Universidad Aldo Moro de Bari. Italia*
Natalia Tomás Jiménez, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada*
Adriana Topo, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Padova. Italia*
Fernando Valdés Dal-Ré, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Complutense de Madrid. Exmagistrado del Tribunal Constitucional*
Francisco Vila Tierno, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Málaga*
Isabel María Villar Cañada, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Jaén*

**COMITÉ DE EVALUACIÓN EXTERNO:**
Francisco Alemán Páez, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Córdoba*
Miguel Ángel Almendros González, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada*
Gema Fábregat Monfort, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valencia*
Carolina Gala Durán, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Barcelona*
Guillermo García González, *Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Internacional de La Rioja*
Manuel García Jiménez, *Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Jaén*
Mario Garmendia Arrigón, *Catedrático de Derecho del Trabajo. Universidad de la República de Uruguay*
Javier Hierro Hierro, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Extremadura*
Sandro Mainardi, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Bolonia. Italia*
Inmaculada Marín Alonso, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Sevilla*
Olimpia Molina Hermosilla, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Jaén*
María de los Reyes Martínez Barroso, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León*
Remedios Roqueta Buj, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valencia*
María Salas Porras, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Málaga*
Guillermo Leandro Barrios Baudor, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universidad Rey Juan Carlos//Magistrado (supl.) en el Tribunal Superior de Justicia de Navarra*
Margarita Miñarro Yanini, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universitat Jaume I*
Francisco Trujillo Pons, *Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universitat Jaume I*
Carolina Blasco Jover, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Alicante*
María Remedios Menéndez Calvo, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Alcalá*
Diego Megino Fernández, *Profesor Ayudante Doctor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Burgos*
Eva Garrido Pérez, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Cádiz*
Oriol Cremades Chueca, *Profesor lector Serra Húnter de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universitat Rovira i Virgili (Tarragona)*
Lourdes Mella Méndez, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Santiago de Compostela*
José Antonio Soler Arrebola, *Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Almería*
Estefanía Rodríguez Santos, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Pablo de Olavide (Sevilla)*
Olga Fotinopulos Basurco, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad del Pais Vasco*
María Luisa Martín Hernández, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Salamanca*
Jose Ríos Mestre, *Profesor Contratado Doctor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia*
Dulce María Cairós Barreto, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de La Laguna*
Marina García Revuelta, *Profesor Ayudante de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Cantabria*
Sara Alcázar Ortiz, *Profesora Contratada Doctor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Zaragoza*
María Belén Fernández Docampo, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Vigo*
María Gema Quintero Lima, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Carlos III de Madrid*
María Luisa Molero Marañón, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Rey Juan Carlos de Madrid*
José Manuel Morales Ortega, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Málaga*
Marina Fernández Ramírez, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Málaga*
Silvia Fernández Martínez, *Profesora Ayudante Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Santiago de Compostela*

**EDITOR:**
Ediciones Laborum

**RESPONSABLE DE TAREAS DE INDEXACIÓN Y REDES SOCIALES:**
Alejandro Muros Polo

**REVISTA INCLUIDA EN LA CLASIFICACIÓN BIBLIOGRÁFICA DE LAS SIGUIENTES BASES DE DATOS Y ORGANISMOS:**

## Destinatarios

Con esta orientación y enfoque metodológico que se busca los destinatarios de esta Revista son todas las personas, instituciones y organismos -públicos y privados- en el campo del Derecho del Trabajo sin excepción, como Abogados, Graduados Sociales, Profesorado Universitario y en general todo el personal del ámbito académico científico, Responsables de dirección de personal o de "recursos humanos", asesores sindicales o empresariales, trabajadores sociales, directores y empleados públicos, y sus respectivas asociaciones u organizaciones profesionales, entre otros.

## Orientación y enfoque metodológico

Es una revista teórico-práctica que reivindica un conocimiento pleno del "Derecho vivo" tal y como se verifica en la experiencia jurídica y en la praxis judicial. Por ello al tiempo de prestar atención a las normas vigentes y a las técnicas legislativas y de protección del Derecho, se contextualiza dentro del marco político, socio-económico y ético en el que se insertan.

Los contenidos incluyen:

- Editorial (E)
- Estudios Doctrinales (ED)
- Estudios de Doctrina Judicial (EDJ)
- Derecho comparado y Derecho extranjero (DCE)
- Economía, Sociología e Historia de la Relaciones de Trabajo y del Estado Social (ESHE)
- Crónica Legislativa, Doctrina Judicial y Noticias Bibliográficas (CLJB)
- Crónica Administrativa en materia de Relaciones de Trabajo (CART)

# ÍNDICE

**ABREVIATURAS.....19**

**PRÓLOGO .....23**

**PARTE I. EL INGRESO MÍNIMO VITAL Y EL SISTEMA COMPLEJO DE PROTECCIÓN SOCIAL PÚBLICA EN ESPAÑA 31**

**CAPÍTULO I. EL PROBLEMA SOCIAL SUBYACENTE COMO TELÓN DE FONDO Y LA RESPUESTA DE POLÍTICA DEL DERECHO SOCIAL .....33**

**CAPÍTULO II. FENÓMENOS DISRUPTIVOS Y RENTAS DE SUBSISTENCIA 37**

1. Fenómenos disruptivos: la incidencia de la nueva revolución industrial, el derecho a la existencia y el futuro social.....37
2. Desestructuración del trabajo y exclusión social: las deficiencias de los dispositivos de protección social clásicos en la nueva era de la economía digital ...41
3. Identificación jurídica de las rentas de subsistencia .....56
   3.1. La renta mínima de inserción como derecho subjetivo condicionado.....57
   3.2. La renta básica garantizada o ingreso básico de ciudadanía como derecho subjetivo universal incondicionado .....61
   3.3. Del derecho a la renta mínima condicionada al derecho a la renta básica universalista e incondicionada: ¿Una transición posible tras un proceso de maduración? .....68
4. El modelo español desvertebrado de rentas mínimas de inserción o de renta garantizada de ciudadanía en el Estado Social Autonómico. Análisis y diagnóstico .....70
5. La garantía del derecho a una renta mínima en el Consejo de Europa y la Unión Europea en marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos...75

**PARTE II. EL INGRESO MÍNIMO VITAL: ESTUDIO DE SU CONFIGURACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO 103**

**CAPÍTULO I. EL INGRESO MÍNIMO VITAL COMO PRESTACIÓN NO CONTRIBUTIVA DE LA SEGURIDAD. CARACTERIZACIÓN Y DESAFÍOS DE UN NUEVO PARADIGMA DE PROTECCIÓN SOCIAL ..... 105**

1. Introducción general. El modelo ideal-tipo de la renta mínima de inserción ..110

2. La condición jurídica e institucional para la plena efectividad de la renta mínima: La superación del preexistente modelo español desvertebrado de rentas mínimas de inserción por Comunidades Autónomas ..... 115
3. El Ingreso Mínimo Vital como renta mínima dentro del sistema institucional de la Seguridad Social No Contributiva ..... 117

**CAPÍTULO II. EL PROCESO DE IMPLANTACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL. RESULTADOS DE SU IMPLANTACIÓN .... 137**

1. Su implantación ..... 137
1.1. Del RD-ley 20/2020, de 29 de mayo a la Ley 19/2021, de 20 de diciembre 137
1.2. El papel realmente desempeñado por las Comunidades Autónomas ante el riesgo de vulnerabilidad social ..... 144
2. Régimen jurídico del ingreso mínimo vital ..... 173
2.1. La Ley 19/2021, de 20 diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital ..... 173
2.2. Normativa complementaria ..... 176
2.3. Delimitación del Ingreso Mínimo Vital de otras figuras afines dentro del nivel no contributivo del sistema de Seguridad Social ..... 178
3. Los primeros resultados de su implantación ..... 186
3.1. Las opiniones de la autoridad independiente de responsabilidad fiscal (AIReF) ..... 186
3.1.1. La primera Opinión de la AIReF ..... 186
3.1.2. La *Opinión* de la Autoridad AIRef tras el segundo año de implantación del Ingreso Mínimo Vital ..... 190
3.2. La Reclamación Colectiva contra España al amparo de la Carta Social Europea ..... 197
3.3. Primeros datos estadísticos. Datos a mayo de 2024 ..... 205

**CAPÍTULO III. OBJETO, CONCEPTO, NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS DEL INGRESO MÍNIMO VITAL ..... 209**

1. Objeto ..... 209
2. Concepto y naturaleza ..... 209
3. Características ..... 210

**CAPÍTULO IV. ÁMBITO SUBJETIVO DE LA PROTECCIÓN ..... 219**

1. Beneficiarios ..... 219
1.1. El beneficiario individual no integrado en unidad de convivencia ..... 219
1.2. Los beneficiarios integrados en una unidad de convivencia ..... 222
1.3. El beneficiario usuario de un servicio residencial ..... 222
2. Titulares de la prestación ..... 223
3. Unidad de convivencia. Modalidades y situaciones singulares ..... 224
3.1. Modalidades ..... 225

3.1.1. General. Unidad de convivencia derivada de uniones matrimoniales o, de hecho, parentesco o guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente ..... 225
3.1.2. Situaciones singulares ..... 228
4. Acreditación de los requisitos ..... 231

**CAPÍTULO V. REQUISITOS DE ACCESO A LA PROTECCIÓN ..... 239**

1. Residencia ..... 239
2. Vulnerabilidad económica ..... 241
2.1. La situación de vulnerabilidad económica ..... 241
2.2. Cómputo y determinación de ingresos ..... 243
2.3. Presunciones de no vulnerabilidad económica ..... 250
2.4. Compatibilidad con rentas de trabajo o actividades económicas ..... 251
3. Vida independiente ..... 252
4. Momento y mantenimiento de los requisitos ..... 253

**CAPÍTULO VI. ACCIÓN PROTECTORA (I): PRESTACIONES ..... 255**

1. La prestación principal económica y su cuantía ..... 255
1.1. Determinación de la renta garantizada ..... 256
1.1.1. Renta Garantizada Individual ..... 256
1.1.2. Renta Garantizada a las Unidades de Convivencia ..... 257
1.1.3. Otros complementos de la prestación a personas que vivan en régimen de alquiler ..... 265
1.1.4. Renta garantizada y percepción de pensiones o subsidios para mayores de 52 años ..... 266
1.1.5. Ausencia de una cuantía mínima ..... 267
1.1.6. Cuantía de las prestaciones para 2024 ..... 267
1.1.7. Actuación de valores ..... 268
1.2. Garantías de la prestación de Ingreso Mínimo Vital ..... 268
2. Ayudas accesorias y complementarias anudadas a la prestación principal ..... 270
2.1. Exención de aportación por medicamentos ..... 270
2.2. Exención transitoria del pago de precios públicos por servicios académicos universitarios ..... 270
2.3. Exención del pago de precios públicos por expedición del Documento Nacional de Identidad a menores de 14 años ..... 271
3. Percepción del Ingreso Mínimo Vital y demanda de empleo ..... 271

**CAPÍTULO VII. ACCIÓN PROTECTORA (II): DINÁMICA ..... 273**

1. Nacimiento ..... 273
2. Duración ..... 274
3. Variaciones durante el percibo de la prestación ..... 275
3.1. Modificaciones en su cuantía ..... 275
3.2. Actualización de la cuantía ..... 276
4. Suspensión ..... 276

5. Extinción ..... 282
6. Régimen de compatibilidades y de incompatibilidades ..... 285
6.1. Incompatibilidad con las prestaciones familiares ..... 285
6.2. Incompatibilidad del Ingreso Mínimo Vital con las pensiones asistenciales reguladas en la Ley 45/1960, de 21 de julio, con nuevos reconocimientos de la prestación económica ..... 286
6.3. Compatibilidad del Ingreso Mínimo Vital con el trabajo por cuenta ajena o con la actividad por cuenta propia ..... 287
6.4. Compatibilidad del Ingreso Mínimo Vital con pensiones o prestaciones por desempleo ..... 293
6.5. Compatibilidad de la prestación del Ingreso Mínimo Vital con las prestaciones de la Seguridad Social y las rentas garantizadas reconocidas por las Comunidades Autónomas ..... 294
7. Registro de prestaciones sociales públicas ..... 294
8. Revisión de actos y reintegro de prestaciones indebidamente percibidas ..... 295
8.1. La revisión de los actos favorables ..... 295
8.2. Reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas ..... 296
8.2.1. Reglas generales sobre el reintegro de prestaciones indebidamente percibidas ..... 296
8.2.2. Procedimiento especial para el reintegro ..... 298
8.2.3. Procedimiento general de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas ..... 302
8.2.4. Normas de derecho transitorio en materia de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas ..... 303
9. Procedimiento especial de reintegro de renta mínima autonómica indebidamente percibida con motivo del reconocimiento de la prestación económica de Ingreso Mínimo Vital ..... 303

**CAPÍTULO VIII. GESTIÓN Y CONTROL ..... 307**

1. Entidad encargada de la gestión y mecanismos de cooperación ..... 307
1.1. Gestión del ingreso mínimo vital como competencia estatal ..... 307
1.1.1. La doctrina del Tribunal Constitucional ..... 308
1.2. Competencia del Instituto Nacional de la Seguridad Social ..... 316
1.3. Competencias de gestión de los territorios forales ..... 317
1.3.1. Trasferencia de competencias de gestión al País Vasco ..... 317
1.3.2. Trasferencia de competencias de gestión a la Comunidad Foral Navarra ..... 323
1.3.3. Trasferencia de competencias de gestión a la Comunidad Autónoma de Cataluña (aun no teniendo la condición de territorio foral) ..... 329
1.3.4. Cuadros comparativos de los convenios celebrados con las CC. AA. País Vasco, Navarra y Cataluña para la asunción de la gestión del IMV ..... 330
1.4. Competencias de gestión de las Comunidades Autónomas ..... 341
1.4.1. Reglas generales sobre competencia ..... 341

1.4.2. Colaboración de las Comunidades Autónomas mediante la emisión de certificados....349
1.5. La colaboración de las Corporaciones Locales....350
1.6. La colaboración de las Entidades del Tercer Sector de Acción Social en la gestión de la prestación de Ingreso Mínimo Vital....352
1.6.1. Funciones de las Entidades del Tercer Sector....352
1.6.2. El Registro de Mediadores Sociales del Ingreso Mínimo Vital....353
1.6.3. Potestad Sancionadora....363
2. Órganos de seguimiento y consulta....364
2.1. La Comisión de Seguimiento del Ingreso Mínimo Vital....364
2.2. Consejo Consultivo del Ingreso Mínimo Vital....367

**CAPÍTULO IX. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.... 371**

1. Régimen Jurídico del procedimiento aplicable a la gestión del Ingreso....371
2. Los canales de acceso a la Administración y la identificación de los interesados....372
3. Iniciación del procedimiento....376
4. Tramitación....378
4.1. Tramitación hasta el 22 de septiembre de 2020....378
4.2. Tramitación a partir del 23 de septiembre de 2020....379
4.3. Tramitación de los procedimientos iniciados con anterioridad a 23 de septiembre de 2020, y a dicha fecha no se hubiera dictado resolución expresa..384
4.4. Supervisión a efectos del mantenimiento del derecho....385
4.5. El acompañamiento en la gestión del ingreso mínimo vital....385
4.5.1. El Convenio de colaboración con el INSS....385
4.5.2. El Convenio de colaboración con Cruz Roja Española....387
5. La transición del subsidio de desempleo al ingreso mínimo vital....387
5.1. Actuaciones, comprobaciones previas a realizar por la entidad gestora del subsidio por desempleo y remisión a la entidad gestora del IMV....388
5.2. Actuaciones de la entidad gestora del IMV....389
5.3. Comunicaciones entre las entidades gestoras....390
5.4. Régimen transitorio de los procedimientos de reconocimiento del derecho al IMV....390

**CAPÍTULO X. RÉGIMEN FINANCIERO .... 391**

1. Aspectos generales....391
2. Control financiero....391

**CAPÍTULO XI. RÉGIMEN DE LAS OBLIGACIONES Y SANCIONES .... 395**

1. Obligaciones de los titulares y beneficiarios....395
1.1. Obligaciones de los titulares....395
1.2. Obligaciones de los miembros de la unidad de convivencia....399
1.3. Obligaciones de los Ayuntamientos de comunicar los cambios en el Padrón....401

2. Régimen sancionador ..... 401
2.1. Personas responsables de las infracciones ..... 401
2.2. Tipificación de las infracciones ..... 402
2.2.1. Infracciones leves ..... 403
2.2.2. Infracciones graves ..... 403
2.2.3. Infracciones muy graves ..... 407
2.3. Sanciones ..... 410
2.3.1. Sanciones a imponer por infracciones leves ..... 410
2.3.2. Sanciones a imponer por infracciones graves ..... 410
2.3.3. Sanciones a imponer por infracciones muy graves ..... 410
2.3.4. Criterios de graduación ..... 411
2.3.5. Sanciones que dan lugar a la extinción de la prestación y exclusión ..... 411
2.4. Prescripción de infracciones y sanciones ..... 412
2.5. El principio Non bis in idem ..... 413
3. Procedimiento para la imposición de sanciones en materia de prestaciones del ingreso mínimo vital ..... 413
3.1. Competencia para sancionar infracciones de los solicitantes o beneficiarios de prestaciones del sistema de Seguridad Social ..... 413
3.2. Procedimientos para la imposición de sanciones leves y graves a los solicitantes o beneficiarios de prestaciones del ingreso mínimo vital ..... 413
3.2.1. Iniciación del procedimiento ..... 413
3.2.2. Trámite de alegaciones ..... 414
3.2.3. Resolución ..... 414
3.3. Procedimiento para la imposición de sanciones por infracción muy graves ..... 414
3.3.1. Iniciación del procedimiento ..... 414
3.3.2. Instrucción y ordenación del procedimiento ..... 415
3.3.3. Resolución ..... 415
3.3.4. Régimen de recursos ..... 416

**CAPÍTULO XII. RÉGIMEN TRANSITORIO DE LAS PRESTACIONES DE INGRESO MÍNIMO VITAL ..... 417**

1. Requisitos ..... 417
2. Comprobación ..... 418
3. Incompatibilidad ..... 419
4. Reconocimiento de la prestación y ejercicio del derecho de opción ..... 419
5. Modificación de la unidad de convivencia ..... 419
6. Actualización y extinción de la prestación transitoria ..... 419
7. Conversión de la prestación transitoria en la prestación ordinaria de ingreso mínimo vital ..... 420
8. Solicitud de la prestación por los interesados ..... 420
9. Extensión de la prestación transitoria a otros colectivos ..... 420
10. Imposibilidad de solicitar prestación por hijo a cargo sin discapacidad ..... 421

**CAPÍTULO XIII. POLÍTICAS DE INCLUSIÓN ASOCIADAS A LA PRESTACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL ..... 423**

1. Planteamiento general ..... 423
2. Cooperación para la inclusión social de los beneficiarios ..... 423
   2.1. Las Políticas de Inclusión en el Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PNRTR) ..... 424
   2.2. Los programas de subvenciones para 2021 y 2022 para la inclusión en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ..... 428
      2.2.1. Normas comunes ..... 428
      2.2.2. Normas específicas ..... 441
   2.3. El Comité Ético vinculado a los itinerarios de inclusión social ..... 464
      2.3.1. Ámbito de actuación ..... 464
      2.3.2. Objetivos ..... 465
      2.3.3. Funciones ..... 465
      2.3.4. Composición y designación de sus integrantes ..... 466
      2.3.5. Funcionamiento ..... 467
   2.4. La colaboración de las empresas en el tránsito de los beneficiarios del ingreso mínimo vital a la participación activa en la sociedad ..... 468
      2.4.1. Requisitos para la obtención del Sellos de Inclusión Social ..... 468
      2.4.2. Tipologías del Sello de Inclusión Social ..... 470
      2.4.3. Procedimiento para la concesión del Sello de Inclusión Social ..... 471
      2.4.4. Vigencia del Sello de Inclusión Social ..... 477
      2.4.5. Utilización del Sello de Inclusión Social y compromisos derivados de su obtención ..... 478
      2.4.6. Seguimiento y evaluación del Sello de Inclusión Social ..... 479

**CAPÍTULO XIV. DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS DE REFORMA LEGISLATIVA ..... 481**

**BIBLIOGRAFÍA ..... 503**

## ABREVIATURAS

| | |
|---|---|
| AAPP | Administraciones Públicas |
| Art. | Artículo |
| BOE | Boletín Oficial del Estado |
| C.c. | Código Civil |
| CCAA | Comunidades Autónomas |
| CE | Constitución Española |
| CEE | Comunidad Económica Europea |
| CEDS | Comité Europeo de Derechos Sociales |
| CDFUE | Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea |
| CCDSFT | Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores |
| CEDH | Convenio Europeo de Derechos Humanos |
| CES | Consejo Económico y Social |
| COVID-19 | Coronavirus SARS-CV-2 |
| CSE | Carta Social Europea |
| CSEr | Carta Social Europea Revisada (1996) |
| D | Decreto |
| DA o disp. adic. | Disposición Adicional |
| Disp. Derog. | Disposición Derogatoria |
| DF | Disposición Final |
| DT o disp. trans. | Disposición Transitoria |
| ILP | Iniciativa Legislativa Popular |
| IMV | Ingreso Mínimo Vital |
| INSS | Instituto Nacional de Seguridad Social |
| IPC | Índice de Precios al Consumo |
| IRPF | Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas |
| IPREM | Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples |

| | |
|---|---|
| LGSS | Ley General de Seguridad Social (RD-Lg 8/2015, 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social) |
| LIMV | Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el Ingreso Mínimo Vital |
| LIMV/2020 | RD-ley 20/2020, de 29 de mayo |
| LO | Ley Orgánica |
| LOExIS | Ley Orgánica sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social (Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, modificada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre) (Ley Orgánica de Extranjería) y por Ley Orgánica 14/2003 |
| LPACAP | Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas |
| LPFP | Ley Planes y Fondos de Pensiones (Real Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de noviembre) |
| LPGE | Ley de Presupuestos Generales del Estado |
| LPNC | Ley de Prestaciones no Contributivas (Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas) |
| LRJS | Ley Reguladora de la Jurisdicción Social (Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social) |
| LRJSP | Ley 40/2015, de 1 octubre, Régimen Jurídico del Sector Público |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| OM | Orden Ministerial |
| PRTR | Plan de Recuperación, Transformación y Resilencia |
| RAI | Renta Activa de Inserción |
| RD | Real Decreto |
| RD-Ley | Real Decreto-Ley |
| RD-Leg | Real Decreto-Legislativo |
| RMG | Renta Mínima Garantizada |
| RMI | Renta Mínima de Inserción |
| SEPE | Servicio Público de Empleo Estatal |
| SMI | Salario mínimo interprofesional |

STJCE _____ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
STJUE _____ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
STC _____ Sentencia del Tribunal Constitucional
STS _____ Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ _____ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
STSud _____ Sentencia del Tribunal Supremo en Unificación de Doctrina
TC _____ Tribunal Constitucional
TFUE _____ Tratado Fundacional Unión Europea
TGSS _____ Tesorería General de la Seguridad Social
TJUE _____ Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TR _____ Texto Refundido
TS _____ Tribunal Supremo
TSJ _____ Tribunal Superior de Justicia
TSU _____ Tarjeta Social Universal
UE _____ Unión Europea

Nº 4 Especial 2024 ISSN: 2386-7191 y 2792-7962– ISSNe: 2387-0370 y 2792-7970


# PRÓLOGO

*"La igualdad es una necesidad del alma humana. Consiste en el reconocimiento público, general, efectivo, expresado realmente por las instituciones y las costumbres de que la misma cantidad de respeto y consideraciones es debida a todo ser humano, porque el respeto se debe al ser humano como tal y no tiene grados"*

Simone Weil[1]

La creación de una Renta Mínima de ámbito estatal se hacía cada vez más necesaria. La Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital[2] (en adelante, LIMV) ha establecido una medida adecuada para afrontar los problemas sociales relativos a la pobreza y a la exclusión social por el trabajo (sea porque se carece de él o por el hecho de que el trabajo de jóvenes y mayores no libere de la vulnerabilidad socio-económica). El IMV resulta innegable que está destinado a acrecentarse en su ideal de cobertura por las razones estructurales ante una sociedad del riesgo y de la incertidumbre. El IMV es un subsidio condicionado (integrado en el Sistema jurídico-institucional de la Seguridad Social no contributiva o asistencial); un subsidio no contributivo *focalizado* a los pobres y personas en situaciones de exclusión social severa. Esta medida de renta de subsistencia (IMV) no constituye nada parecido a un primer paso hacia la instauración de una Renta Básica Universal e Incondicionada. Pero cabe decir que tampoco excluye su posible implantación en un futuro ciertamente lejano y marcado por la incertidumbre propia de la que se ha dado en llamar "sociedad del riesgo" y de la incertidumbre. Dejemos que las generaciones futuras decidan sobre las distintas opciones imaginables de política de garantías de rentas de subsistencia para garantizar el derecho a la existencia digna de la persona en una sociedad civilizada.

España viene arrastrando problemas de vulnerabilidad social y desigualdad desde hace décadas[3], aunque especialmente graves en el periodo de la anterior crisis económica,

[1] Weil, S.: *Raíces del existir. Preludio a una declaración de deberes hacia el ser humano*, trad. de M.E. Valentié, revisión, edición y estudio preliminar, "Filosofía social y del trabajo y crítica política en Simone Weil" (pp. IX y ss.), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2023, pág. 18.

[2] Legislación consolidada. https://www.boe.es/buscar/pdf/2021/BOE-A-2021-21007-consolidado.pdf

[3] Incluso desde el periodo expansivo anterior a la crisis económica y financiera en el que, pese al aumento del nivel medio de ingresos y las sucesivas mejoras introducidas en la acción protectora del sistema de protección social, los niveles de pobreza monetaria se mantuvieron elevados (en torno al 20 por 100). Para más detalle, véanse Informe CES 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España* e Informe CES 3/2013, *La distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclo*s. Destacan también la concentración de la pobreza en la población extranjera, en especial extracomunitarios, las personas en situación de desempleo, así como en los hogares monoparentales. Durante los años de la anterior crisis económica, la población joven fue la que registró mayores aumentos del riesgo de exclusión social originados por situaciones de bajos ingresos, baja intensidad laboral y privación material severa (AROPE), hasta alcanzar niveles muy elevados. Cfr. *Indicador europeo de pobreza y exclusión social. Para un análisis detallado sobre el*

cuando se alcanzó una de las tasas de pobreza más altas de la Unión Europea. Conviene destacar, no obstante, que la vulnerabilidad económica y social no se ha distribuido de manera homogénea en la sociedad, sino que se ha concentrado en grupos poblacionales concretos, que afecta a jóvenes y mayores y a hogares, siendo la población joven una de las más afectadas. Las situaciones de pobreza y exclusión social deben contemplarse atendiendo al ciclo vital (pobreza y exclusión social a lo largo del ciclo vital). De ahí que estas situaciones de vulnerabilidad pueda afectar a la población joven y a la población mayor en una sociedad longeva. Incluso se aprecia una transmisión intergeneracional de la pobreza. La transmisión intergeneracional de la pobreza es el proceso mediante el cual la falta de recursos económicos, educativos y sociales se perpetúa de una generación a otra. Esto crea un ciclo difícil de romper e implica que las condiciones de pobreza experimentadas por los progenitores las hereda su descendencia, que debe enfrentarse a desafíos similares en términos de, otra vez, acceso a oportunidades económicas, educativas y de desarrollo. Según este proceso, el entorno familiar en el que una persona nace, se desarrolla y crece se revela como una circunstancia esencial para entender la calidad del bienestar social, económico y sanitario que se vive en la edad adulta, y para demostrar que la salida de la pobreza o su cronificación va mucho más allá de los méritos personales. Así, este concepto pone en duda el peso del esfuerzo individual en las condiciones en que le toca vivir a cada cual, y cuestiona la supuesta igualdad de oportunidades y el quimérico "ascensor social". Por el contrario, el concepto de transmisión intergeneracional de la pobreza pone en el centro el origen socioeconómico como circunstancia primordial que influye profundamente en las trayectorias de vida de las personas. Tras la transmisión intergeneracional de la pobreza operan distintos elementos, tales como la situación económica del hogar en el que se crece, el nivel de estudios de los progenitores, el lugar de origen de la familia o la composición del hogar en el que se desarrolla la persona[4].

El IMV nace con el objetivo principal de garantizar, a través de la satisfacción de unas condiciones materiales mínimas, la participación plena de toda la ciudadanía en la vida social y económica, rompiendo el vínculo entre ausencia estructural de recursos y falta de acceso a oportunidades en los ámbitos laboral, educativo, o social de los individuos. La prestación no es por tanto un fin en sí misma, sino una herramienta para facilitar la transición de los individuos desde la exclusión social que les impone la ausencia de recursos hacia una situación en la que se puedan desarrollar con plenitud en la sociedad. Aunque la situación de privación económica que sufren las personas a las que va dirigida esta medida esté en el origen de su situación de vulnerabilidad, la forma concreta que tomará su inclusión social variará en función de las características de cada individuo: para algunos, será el acceso a oportunidades educativas o formativas, para otros, *la incorporación al mercado de trabajo* o, la solución a una condición sanitaria determinada. Este objetivo de inclusión condiciona de manera central el diseño de la prestación económica principal y las accesorias (que incluyen

*mism*o, véase: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_ exclusion_(AROPE)
https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe_AROPE_2024_completo.pdf. *El Estado de la Pobreza. Seguimiento de los indicadores de la Agenda UE 2030*.

[4] Datos y análisis al respecto pueden obtenerse en *14 Informe AROPE_2024 El Estado de la Pobreza. Seguimiento de los indicadores de la Agenda UE 2030 Seguimiento de los indicadores de la Agencia UE 2030*.
https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe_AROPE_2024_completo.pdf. *El Estado de la Pobreza.*

*las políticas activas de empleo*), que, incorporando las mejores prácticas internacionales, introduce un sistema de incentivos buscando evitar la generación de lo que en política social se denomina «trampas de pobreza», esto es, que la mera existencia de prestación inhiba el objetivo de inclusión social y económica de los receptores. Para aplicar este sistema de incentivos, resulta fundamental la cooperación con las comunidades autónomas y entidades locales en el despliegue de unos itinerarios de inclusión flexibles y adaptados a cada situación para los beneficiarios del ingreso mínimo vital, dado que, en el ejercicio de sus competencias, pueden acceder de manera más directa a las realidades concretas de los perceptores a través de los servicios sociales, pieza clave en la articulación del sistema. El sector privado también será copartícipe del diseño de estos itinerarios de inclusión, estableciéndose un Sello de Inclusión Social que acredite a todas aquellas empresas que ofrezcan oportunidades de empleo y formación a los perceptores del ingreso mínimo vital. La centralidad del objetivo de inclusión que subyace a la norma exigirá que los efectos de la prestación tendrán que ser permanente y rigurosamente evaluados una vez sea puesta en marcha. Así entendido, el ingreso mínimo vital no es una política dirigida a grupos o individuos concretos, sino que, atendiendo a aquellos que en un momento determinado sufren situaciones de exclusión y vulnerabilidad, protege de forma estructural a la sociedad en su conjunto. Esta política actuará así como un aseguramiento colectivo frente a los retos que nuestras sociedades enfrentarán en el futuro próximo: carreras laborales más inciertas, nuevas vulnerabilidades derivadas de situaciones de incertidumbre (como la puesta de manifiesto por la crisis de COVID-19 o los riesgos climáticos), transformaciones económicas asociadas a la robotización o el cambio climático, y en general una mayor volatilidad en los ingresos y los empleos, problemas frente a los que casi nadie será inmune, pero que afectarán especialmente a los grupos sociales más vulnerables.

El IMV enlaza directamente con el Componente 22 ("Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión") del Plan de Recuperación, Transformación y Resilencia (en adelante, PRTR), cuyo objetivo es impulsar y racionalizar el nivel o ámbito no contributivo del Sistema de Seguridad Social. Retos y objetivos Uno de los elementos estratégicos del Plan es el refuerzo y la modernización de las políticas de cuidados y, en general, de los servicios sociales. En este marco, se refuerzan las políticas de atención a la dependencia impulsando el cambio en el modelo de cuidados de larga duración hacia una atención más centrada en la persona, e impulsando la desinstitucionalización. La atención integral de las personas más vulnerables requiere de un conjunto de políticas que permitan su plena inclusión social y laboral. Se propone un nuevo modelo de inclusión a partir del Ingreso Mínimo Vital que aborda varios retos: i) Mejorar el sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado. ii) Fomentar la activación laboral de las personas beneficiarias del Ingreso Mínimo Vital. Sin embargo, más allá de la prestación monetaria, la atención integral de las personas más vulnerables requiere de un conjunto de políticas que permitan su plena inclusión social y laboral. iii) *Evitar la "trampa de la pobreza"* y fomentar la coordinación y la gobernanza entre los agentes relevantes para la política de inclusión. El componente se focaliza también en el refuerzo de la lucha contra la violencia machista extendiendo y haciendo accesibles los servicios de atención integral. Finalmente, se propone la reforma del sistema de atención humanitaria y acogida para solicitantes y beneficiarios de protección internacional, mediante

el incremento de la capacidad y flexibilidad del sistema de acogida para ajustarla al tamaño actual de la demanda, así como reforzar la eficiencia del sistema en su dimensión prestacional. En conjunto, estas reformas e inversiones tienen una elevada capacidad para la creación de empleos de calidad, no deslocalizables y esenciales para el aumento del bienestar de la población. Adicionalmente, dado que el sector de cuidados en España descansa en buena medida en cuidadoras no profesionales, es necesaria una fuerte inversión en formación que permita elevar la cualificación y profesionalización, contribuyendo a mejorar sus condiciones laborales y a reducir la precariedad y la economía sumergida. En concreto el C22.R5 persigue la mejora del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado. Las prestaciones no contributivas y asistenciales presentan un alto nivel de fragmentación en nuestro país que, en muchos casos, las vuelve ineficientes. En tal sentido se propone una progresiva reorganización del conjunto de prestaciones estatales de naturaleza no contributiva para hacer el sistema más eficiente.

Ahora bien, teniendo en cuenta que, como se indicará más adelante, el IMV, es un programa que pretende ir mucho más allá de una política social "pasiva" (de concesión de prestaciones públicas sociales de desmercantilización) para ser una institución jurídico-social encaminada a llevar a cabo una *transición hacia el empleo* de los sujetos protegidos, en la medida en que ello se posible.

El Componente 23 ("Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo Retos y objetivos) presente unos objetivos amplios en materia de políticas de empleo inclusiva. El mercado laboral español arrastra desde hace décadas importantes desequilibrios que agravan los ciclos económicos, lastran los aumentos de productividad, aumentan la precariedad y profundizan las brechas sociales, territoriales y de género, perpetuando la desigualdad. La elevada tasa de desempleo estructural y de paro juvenil, la excesiva temporalidad y rotación de contratos, la baja tasa de ocupación y la persistente brecha de género resultan en una baja inversión en capital humano, una baja productividad, y una elevada desigualdad económica y social. A estos retos estructurales se añade la actual caída de la actividad derivada de la emergencia sanitaria, que está acelerando cambios importantes en el ámbito laboral que hacen necesario abordar algunos de los problemas arrastrados del pasado. Este componente impulsará la reforma del mercado laboral español para adecuarlo a la realidad y necesidades actuales y de manera que permita corregir las debilidades estructurales. Esta reforma debe ser abordada en el marco del diálogo social, orientada a reducir el desempleo estructural y el paro juvenil, corregir la dualidad, mejorar el capital humano, modernizar la negociación colectiva y aumentar la eficiencia de las políticas públicas de empleo. Además, se dará un impulso a las políticas activas de empleo, orientándolas a la capacitación de los trabajadores en las áreas que demandan las transformaciones que requiere nuestra economía. Por otro lado, la digitalización del SEPE será una importante reforma que contribuirá a la modernización y eficiencia de los servicios de empleo. Esta inversión se recoge en el Componente 11.

De ahí que el IMV se vincule también –adicionalmente– a las políticas activas de empleo contempladas en el Componente 23.R5 ("Modernización de las políticas activas de empleo") del PRTR. Las políticas activas de empleo son una pieza clave en la lucha contra el desempleo y constituyen también un elemento fundamental en la configuración de un

mercado de trabajo sostenible que en la actualidad se enfrenta al reto de envejecimiento demográfico. Por ello, el refuerzo y modernización de las políticas activas de empleo es una segunda pieza clave del paquete de reformas que serán elevadas al Diálogo Social. En el diseño de las políticas activas resulta clave que las personas trabajadoras estén integradas en un sistema de formación en ciclo vital y con empresas implicadas en la empleabilidad. A pesar de la importante inversión en este terreno, hasta la fecha las políticas activas de empleo no han sido eficaces para reducir el paro de larga duración y garantizar la inserción y orientación profesional de las personas trabajadoras. Además, es preciso eliminar los obstáculos legales o de otro tipo al mantenimiento voluntario de los trabajadores mayores en el mercado de trabajo y de diseñar políticas activas dirigidas a evitar la discriminación de este tipo de trabajadores o "edadismo", en coherencia con las reformas previstas en el componente 30 del Plan referido al sistema público de pensiones.

Hay que tener en cuenta el C23.R10 ("Simplificación y mejora del nivel asistencial de desempleo"), porque remite a la exigencia de una racionalización de los mecanismos asistenciales de la protección por desempleo. Problemática a la que aboca expresamente la creación del IMV como tendencia eje principal de los ámbitos de protección no contributiva *dispersados* dentro del Sistema de Seguridad Social. El objetivo se explicita del siguiente modo: a reforma va dirigida a sustituir el nivel asistencial de protección por desempleo, regulado en la Ley General de Seguridad Social y en los programas de Renta Activa de Inserción (RAI) y Subsidio Extraordinario por Desempleo (SED), *integrándolos en una nueva prestación, complementaria de la protección contributiva, que proteja la situación de transición al empleo. Se trataría de integrar en el subsidio ordinario por agotamiento las modalidades extraordinarias que se han ido creando en diferentes momentos (RAI, SED, SACO, SET…). Esta integración se hará de forma coordinada con el desarrollo del IMV, que incluye el aumento de sus beneficiarios y el desarrollo de los itinerarios de inclusión. La naturaleza del nuevo subsidio será el de una prestación por desempleo, complementaria del nivel contributivo, vinculada a cotizaciones previas y financiada con cargo al presupuesto de las prestaciones por desempleo (cuota desempleo) y cuya gestión estaría atribuida al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y al Instituto Social de la Marina (ISM).* Como requisitos de acceso y mantenimiento de la prestación se exige (i) la acreditación de carencia de rentas individuales y, en algunos casos, responsabilidades familiares y (ii) el compromiso y cumplimiento de un itinerario personalizado de empleo (IPE) ante el servicio público de empleo competente La duración del subsidio dependerá de la edad, circunstancias familiares y la duración de la prestación agotada con el objetivo de ampliar el periodo máximo actual del subsidio ordinario, incorporando las prórrogas de los subsidios extraordinarios aún vigentes. La cuantía se vincula al IPREM (80 %) y la percepción de esta prestación no comporta cotización a la Seguridad Social. La finalidad que persigue la medida es (i) ampliar la protección por desempleo, mejorando la cobertura al ampliar la duración de los subsidios y eliminar lagunas de desprotección de los programas actuales; (ii) simplificar el funcionamiento del sistema, reduciendo el número de figuras para dar más claridad, seguridad jurídica y facilitar la gestión; (iii) vincular esta protección con el compromiso de seguimiento y realización de un Itinerario Personalizado de Empleo; (iv) permitir que esta prestación sirva de transición hacia la protección social, cuando la persona beneficiaria no se reincorpore al mercado laboral y se encuentre en situación de vulnerabilidad. En la

actualidad el nivel asistencial está conformado por diferentes modalidades de subsidios. Al principal, que está vinculado al agotamiento de una prestación contributiva, se suman otras modalidades que protegen situaciones específicas junto a modalidades creadas para atender situaciones de carácter excepcional. La *creación del Ingreso Mínimo Vital en 2020 tiene como objetivo proporcionar una red de protección mínima para todos los ciudadanos en situación de vulnerabilidad económica y social*, entre los que se encuentran los desempleados de larga duración que hayan agotado sus prestaciones contributivas y asistenciales. El desarrollo íntegro del IMV en los próximos años contribuirá también a la racionalización del sistema de nivel asistencial. En cuanto al colectivo de personas objeto de la reforma, se precisa: Personas que agotan la prestación contributiva y continúan en situación de desempleo y personas que acreditan más de seis y menos de doce meses cotizados, de forma que no pueden acceder a la prestación contributiva. Para la implementación de la reforma es necesario modificar el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

La PRTR da cuenta de la importancia que ha adquirido en nuestro país el nivel no contributivo de la Seguridad al amparo del art. 41 CE (en relación con la cláusula del Estado Social ex art. 1 CE y el principio promocional de los poderes públicos en la lucha contra las situaciones de desigualdad y desventaja social ex art. 9.2 de misma norma fundamental). Pero al mismo tiempo plantea necesidad de simplificar y racionalidad los distintos instrumentos públicos que se han venido creando al amparo del artículo 1 y 149.1.17ª y 148.1. 20ª[5] de la Constitución. El planteamiento no supone, desde luego, reducir la población perceptora real de ingreso para reducir la heterogeneidad, porque de ser así perderíamos en términos de poblaciones cuyas necesidades tiene que satisfacer los flujos de renta y cuyas contribuciones a la renta no se tendrían en cuenta por las políticas públicas. Se trata de todo lo contrario, es decir, de racionalizar la heterogeneidad de medidas institucionales dirigidas a proteger a las personas y colectivos vulnerables (en situaciones de pobreza y de exclusión social), precisamente para ser más eficaces y atender a las poblaciones vulnerables realmente existentes en cada momento cuyas necesidades tienen que satisfacerse en términos distributivos de renta y a través de las instituciones del sistema público de protección social. Cuando hablamos de niveles no contributivos de protección social y de políticas de solidaridad institucional hablamos de *políticas de distribución de las rentas*. La racionalidad social de estas medias tiene como objetivo reducir o eliminar las desigualdades y situaciones de desventaja sociales y simplificar su organización jurídica e institucional para mejorar la protección social de la población protegida.

El IMV es un subsidio condicionado (integrado en el Sistema jurídico-institucional de la Seguridad Social no contributiva o asistencial); un subsidio no contributivo *focalizado* a los pobres y personas en situaciones de exclusión social severa. Esta medida de renta de subsistencia (IMV): por el momento, no constituye nada parecido a un primer paso hacia la instauración de una Renta Básica Universal e Incondicionada. Es una medida que conforma un derecho subjetivo perfecto, con *estructura jurídica compleja*, pues integra un subsidio económico de larga duración (en principio indefinida) y un conjunto de prestaciones positivas vinculadas a las medidas de políticas activas de empleo, pues su objetivo es doble

[5] Sobre las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Asistencia Social y el alcance de ésta, véase la STC 239/2002, de 11 de diciembre.

e interrelacionado, es decir, atender a la protección de la carencia de rentas derivadas de la pobreza o exclusión social por el trabajo (subsidio económico) y fomentar la transición de las personas protegidas hacia su incorporación activa en el mercado de trabajo.

Pero cabe decir que tampoco se excluye su posible implantación en un futuro ciertamente lejano y marcado por la incertidumbre propia de la que se ha dado en llamar "sociedad del riesgo". Dejemos que las generaciones futuras decidan sobre las distintas opciones imaginables de política de garantías de rentas de subsistencia para garantizar el derecho a la existencia digna de la persona en una sociedad civilizada.

Es una prestación cuyo tratamiento jurídico y gestión es de enorme complejidad, tanto en su configuración subjetiva como objetiva, que afecta a un gran número de beneficiarios, que ha sido configurada como una prestación no contributiva del Sistema de Seguridad Social y, por consiguiente, como un derecho subjetivo perfecto que exige del cumplimiento de requisitos objetivos y acreditables. Todo ello ha determinado que no se alcanzaran, en el tiempo originariamente previsto por el legislador, las expectativas de reconocimiento de derechos que desde su creación se habían pensado acoger inmediatamente. Hay que tener en cuenta que estamos antes una legislación (pre)negociada con los interlocutores (fenómeno, éste, de legislación negociada que constituye una manifestación de la concertación como intercambio sustancialmente político entre los Gobiernos y los interlocutores sociales; que, por cierto, ha caracterizado, en términos generales, y como regla, a los procesos de reforma en materia de protección social pública y muy en particular, dentro de ésta, al Sistema de Seguridad Social).

La puesta en marcha del IMV –a pesar de los avances legislativos y gestionales que se han venido produciendo y de la experiencia acumulada al respecto– ha tenido que llevarse a cabo en un tiempo acelerado (y con numerosos cambios legislativos), y en unas circunstancias excepcionales derivadas de la pandemia generada por el COVID-19, y la persistencia de los efectos sociales negativos del crack de 2008. Con la finalidad de alcanzar ese objetivo –verdadero desafío, en sus propios términos, de política del Derecho–, se ha tenido que improvisar mecanismos de información, instrumentos tecnológicos, protocolos de comunicación y depuración de datos e, incluso, improvisar instancias colaboradoras, haciendo partícipes de la gestión a los servicios sociales de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales y a las Entidades del Tercer Sector de la Acción Social (economía social colaborativa).

En este periodo de corta vigencia de la LIMV no debe minusvalorarse en absoluto la labor emprendida por la doctrina científica y por nuestros órganos judiciales en el estudio científico y en las útiles propuestas interpretativas (de "*lege data*") y de reformas de "*lege ferenda*"; y asimismo en la solución llevada a cabo de las arduas controversias jurídicas a través de una jurisprudencia "creativa", respectivamente, que ha aportado muchísimo para aclarar y reversar constructivamente el marco legal vigente.

Con todo, no son pocos los objetivos conseguidos a pesar de las dificultades y de los vaivenes de los actores implicados (Gobierno central y gobiernos autonómicos; y partidos políticos y organizaciones sindicales y empresariales más representativas). Ello no obstante,

a la elaboración normativa de la prestación, su instrumentación y gestión le queda un largo camino por recorrer para afrontar las situaciones de necesidad y vulnerabilidad (pobreza y exclusión social) de personas y hogares. Igualmente es posible que el desenvolvimiento dinámico del IMV (en las dos caras de Jano: prestación económica y políticas activas de empleo orientadas hacia la inclusión) no haya alcanzado las expectativas que se trazaban en la Exposición de Motivos de LIMV. Sin embargo, hay que decir que a pesar de las limitaciones –en personal y medios materiales–, la gestión y puesta en marcha del IMV ha exigido un esfuerzo extraordinario y loable de los empleados públicos que con su gestión eficiente han podido alcanzar objetivos difíciles para un periodo tan corto y en relación con una prestación de estructura y función muy compleja como es el IMV.

Esperamos y confiamos en que esta investigación sobre el IMV pueda servir de ayuda a todas las personas e instituciones interesadas (o implicadas, en su caso), pues se ha intentado buscar un equilibrio entre la necesaria construcción teórica y la vertiente jurídico-práctica del IMV. Y al hacerlo no ocultamos nuestro compromiso con la defensa de esta importante y novedosa institución que es el IMV dentro del Sistema de Seguridad Social, que muestra, por cierto, su fortaleza y autonomía (relativa como todas las que conoce el ordenamiento jurídico) respecto del más amplio cuadro que representa el llamado sistema de protección social pública, el cual nunca debe diluir y, menos aún, hacer desaparecer el Sistema de Seguridad Social tal y como lo conocemos como proyección de los principios del Estado Social de Derecho.

José Luis Monereo Pérez
Guillermo Rodríguez Iniesta
Andrés Ramón Trillo García

# PARTE I. EL INGRESO MÍNIMO VITAL Y EL SISTEMA COMPLEJO DE PROTECCIÓN SOCIAL PÚBLICA EN ESPAÑA

*[El derecho a la existencia] "Todo miembro de la sociedad tiene derecho a que los bienes y los servicios necesarios para la conservación de su existencia, le sean proporcionados"*

Anton Menger[1]

[1] Menger, A.: *El derecho al producto íntegro del trabajo & El Estado democrático del trabajo,* edición y estudio preliminar, "Derechos sociales y Estado democrático social en Anton Menger" (pp. IX-LXXVIII), a cargo de José Luis Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2004, pág. 13.

Laborum

Nº 4 Especial 2024 ISSN: 2386-7191 y 2792-7962– ISSNe: 2387-0370 y 2792-7970


# CAPÍTULO I. EL PROBLEMA SOCIAL SUBYACENTE COMO TELÓN DE FONDO Y LA RESPUESTA DE POLÍTICA DEL DERECHO SOCIAL

Como se constataba ya en la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se estableció el ingreso mínimo vital y reiteraría finalmente, la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el Ingreso Mínimo Vital, con sucesivas modificaciones legislativas posteriores (LIMV), España se encuentra entre los países de la Unión Europea con una distribución de la renta entre hogares más desigual. Existe un elevado nivel de desigualdad, con situaciones de pobreza extrema y no sólo de desventaja social. Se aportan datos significativos al respecto y se indica que, aunque las causas de estas altas tasas de desigualdad y pobreza son múltiples, un factor común es el débil efecto redistributivo del conjunto de la intervención del Estado en España en comparación con la mayoría de los países de nuestro entorno. Dicha debilidad deriva en parte del menor desarrollo y financiación de partidas con claro impacto redistributivo (en especial la ausencia de una política estatal de garantía última de ingresos, como existe en la mayor parte de los países europeos), y en parte también por el diseño concreto que han tomado las políticas públicas.

Ante esta realidad, han sido las comunidades y ciudades con Estatuto de Autonomía las que han ido configurando diferentes modelos de políticas de rentas mínimas. Estos sistemas han desempeñado un papel muy relevante para la atención de las personas en situación de vulnerabilidad, tanto en los momentos de crisis económica como en las etapas de crecimiento. Sin embargo, se trata de modelos muy diferentes entre sí, con variaciones muy sustanciales en su diseño, y especialmente en sus grados de cobertura y nivel de protección. El resultado ha sido una heterogeneidad significativa en el acceso a las prestaciones sociales de las personas en situación de necesidad, muchas de las cuales continúan sin ser suficientemente cubiertas por nuestro Estado del bienestar. Estas debilidades del sistema de garantía de ingresos español han sido puestas de manifiesto de manera recurrente en informes y recomendaciones procedentes de las instituciones europeas. Así, en la recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de España, se afirma que «el impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza está por debajo de la media europea y está bajando. Los programas de garantía de rentas están marcados por grandes disparidades en las condiciones de acceso y entre regiones, y por la fragmentación de los programas destinados a diferentes grupos de individuos en búsqueda de empleo y gestionados por diferentes administraciones» (punto 12). En la Recomendación de 2019, se afirma que «la proporción de personas en riesgo de pobreza y exclusión social, así como la desigualdad de ingresos sigue estando por encima de la media de la Unión (…). La pobreza infantil, aunque se está reduciendo, sigue siendo muy alta» (punto 14).

También en el marco comunitario, el Pilar Europeo de Derechos Sociales, adoptado en la Cumbre social en favor del empleo justo y el crecimiento celebrada en Gotemburgo en noviembre de 2017, pretende dar a los ciudadanos europeos unos derechos sociales nuevos y más efectivos. Este Pilar Europeo de Derechos Sociales establece veinte principios fundamentales, uno de los cuales (principio 14) está dedicado a la renta mínima, señalando que: «Toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re) integración en el mercado laboral».

Por otra parte, con el fin de prevenir y luchar contra la pobreza y la exclusión social en España, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2019 se aprobó la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023. Entre otros elementos, la estrategia identifica la reducción de la desigualdad de rentas entre los principales desafíos de las sociedades europeas y en España en particular.

Estos problemas ya existían, por causas estructurales y deficiencias del sistema general de protección social pública, pero a mayor abundancia la necesidad de instaurar un medida de renta mínima o de ingreso mínimo vital como política destinada a corregir estos problemas se ha visto *"acelerada"* por la crisis sanitaria del COVID-19 y el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Más allá del impacto directo sobre la actividad económica, la pandemia ha desembocado en una profunda crisis social, que afecta especialmente a las personas en situación de vulnerabilidad. De ahí el establecimiento como medida de urgencia –y *en el marco del Derecho de la emergencia* actual, aun siendo una medida de carácter estructural y permanente– un mecanismo de garantía de ingresos de ámbito nacional. Este mecanismo, articulado a partir del mandato que el art. 41 CE 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. Materializando esa finalidad se aprueba el Ingreso Mínimo Vital (IMV) como prestación económica de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva.

Es en este contexto –como se percibe de carácter estructural y no limitado a la situación coyuntural de la tragedia de la Pandemia Covid-19–, donde hay que enmarca el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital[6], que finalmente devendría en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el Ingreso Mínimo Vital, con sucesivas modificaciones legislativas posteriores. El Real Decreto-ley tiene por objeto la creación y regulación del ingreso mínimo vital como prestación dirigida a

[6] BOE 1 de junio de 2020. El Congreso convalidó este Real Decreto-ley por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital. Cfr. Resolución de 10 de junio de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital. De conformidad con lo dispuesto en el art. 86.2 de la Constitución, el Congreso de los Diputados, en su sesión del día de hoy, acordó convalidar el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, publicado en el "BOE" número 154, de 1 de junio de 2020. Se ordena la publicación para general conocimiento. Palacio del Congreso de los Diputados, 10 de junio de 2020. La Presidenta del Congreso de los Diputados, Meritxell Batet Lamaña.

prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas. El ingreso mínimo vital se configura como el derecho subjetivo a una prestación de naturaleza económica que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica (es decir, con referencia a las personas más desfavorecidas, los pobres –en sentido absoluto, indigentes– o relativo –con insuficiencia grave de recursos–, los marginados y los excluidos por falta de trabajo o ser "trabajadores pobres") en los términos que se definen en el real decreto-ley. El Ingreso Mínimo Vital es una nueva prestación de la Seguridad Social que va acompañada de estrategias de inclusión focalizadas. El IMV, que será de carácter permanente dentro del cuadro del catálogo prestacional de la Seguridad Social, tiene como principales objetivos la redistribución de la renta, con la intención de erradicar la pobreza extrema, y la inclusión social y participación en el mercado laboral de las personas en situación de vulnerabilidad. El IMV es la respuesta del Gobierno de coalición al problema estructural de pobreza que existe en España y que hasta ahora no ha sido suficientemente atajado por las políticas y medidas protectoras existentes, como han puesto de manifiesto en numerosas ocasiones las recomendaciones remitidas a España desde diferentes organismos internacionales[7] y, por supuesto, la doctrina científica. Su puesta en marcha se ha acelerado[8]

[7] No es baladí hacer notar que esta medida del IMV ha sido valorada muy positivamente por la Directora del Fondo Monetario Internacional, Kristalina Georgieva, quien en respuesta a la pregunta "España ha aprobado una renta mínima vital para familias vulnerables. ¿Cree que debería ser una herramienta permanente o solo adscrita a esta crisis?" responde con contundencia: "Primero, bravo. España ha adoptado una medida apropiada para proteger a las personas más vulnerables de esta crisis y, segundo, sí, tiene lógica hacerla permanente. Con la advertencia de que hay también instrumentos regionales y se tiene que hacer algo de trabajo para asegurarse de que hay una coherencia, de que no se producen solapamientos que generen injusticias. La pobreza en España es más alta en comparación con la eurozona, especialmente entre los niños. Un 21 % de la población se encuentra bajo el umbral de la pobreza, cuando en la Unión Europea es menor del 17 %. En cuanto a gente en riesgo de pobreza, España estaba en el 26 % y la UE, en el 22 %. En otras palabras, España ha hecho un trabajo importante para mejorar en igualdad y este es un buen instrumento. Al salir de esta crisis debemos construir estabilizadores de protección social". Entrevista en el Diario *ELPAIS*, Sección "Economía y Trabajo", Lunes, 15 de junio de 2020, págs. 38-39, en particular pág. 39.

[8] COALICIÓN PROGRESISTA (PSOE/UNIDAS PODEMOS): *Un nuevo Acuerdo para España,* Madrid, a 30 de diciembre de 2019. En cualquier caso, ya había iniciativas en marco del Derecho Internacional y en la propia Unión Europea. No sólo es su amparo directo en el art. 34 de la Carta de los Derechos Sociales Fundamentales de la Unión Europea, sino también el instrumento de "Derecho blanco" (*soft law*), el cual ha adquirido una gran relevancia en el "Derecho comunitario", aunque en sí importante en el plano de la política del Derecho, del Pilar Europeo de Derechos Sociales –dicho instrumento se aprobaría en la Cumbre de la Unión Europea de noviembre de 2017, y en cuyo apartado 14, establece que "Toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínimas adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que puedan trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral". Véase, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité de las Regiones, "Apertura de una consulta sobre un pilar europeo de derechos sociales", Estrasburgo, 8.3.2016 COM(2016) 127 final. Consúltese, Monereo Pérez, J.L.: "Pilar Europeo de Derechos Sociales y sistema de seguridad social", en *Lex Social. Revista de Derechos Sociales,* Vol. U, Núm. 2 (2018), págs. 251-298; Monereo Pérez, J.L.: *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica,* Albacete, ed. Bomarzo, 2018, págs. 7 y sigs., en particular pág. 10. Para un estudio sobre del alcance comprensivo de las rentas mínimas en el art. 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, véase Monereo Pérez, J.L.: "Seguridad Social y Ayuda Social (Artículo 34 de la Carta de la UE)", en VV.AA.: *La Europa de los Derechos. Estudio Sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,* Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2012, págs. 893 y sigs.; y reforzando el análisis

para ayudar a cubrir las situaciones de vulnerabilidad causadas por la COVID-19, que se suman a las de las familias que ya se encontraban en dificultades previamente.

El IMV adopta una decisión de política del Derecho de gran envergadura porque asume como propia y legítima la iniciativa de establecer una nueva medida de garantía de rentas que antes sólo estaba encomendada a las Comunidades Autónomas a través de sus instrumentos "asistenciales" con distintas denominaciones. Es obvio que no estamos ante 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. Pero con ello se realiza la finalidad propia de la Seguridad Social tal como viene establecida en el art. 41 de la Norma Fundamental.

El IMV es toda una política social que constituye un nuevo pilar prestacional de nuestro Sistema institucional de Seguridad Social (art. 41 CE y normas concordantes del bloque normativo constitucional regulador de la Seguridad Social) y que se engarza alrededor de una prestación, de forma que, más allá de la ayuda monetaria incluye estrategias de inclusión, en coordinación con las comunidades autónomas y los ayuntamientos, que permitan a las personas en situación de vulnerabilidad económica transitar a una situación mejor que les permite una inclusión social efectiva en una sociedad democrática. Los beneficiarios contarán con incentivos a la contratación y también se creará un "Sello Social" para las empresas que les ofrezcan formación y empleo.

Además, se fomentará la participación en el mercado laboral con incentivos. Cuando el titular de la prestación no tenga empleo y lo encuentre, parte de su salario estará exento transitoriamente en el cálculo de la prestación. En el caso de que esté ocupado, cuando su salario se incremente, la cuantía de la prestación se reducirá en una cantidad inferior. En el caso de que el titular no esté ocupado, se exigirá la inscripción como demandante de empleo para el acceso a la prestación.

Para el reconocimiento de la prestación se tendrán en cuenta los ingresos del año inmediatamente anterior, aunque para atender las situaciones de vulnerabilidad generadas por la pandemia de COVID-19, también se podrá reconocer para solicitudes cursadas durante 2020 teniendo en cuenta la situación de ingresos de este año.

El resultado del Ingreso Mínimo Vital y de las distintas estrategias y políticas de inclusión será evaluado anualmente por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), mediante la emisión de la correspondiente opinión.

---

de la necesaria perspectiva de la garantía multinivel de los derechos fundamentales, véase Monereo Pérez, J.L. y Ortega Lozando, P.G.: "Derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social (artículos 30 de la Carta Social Europea", en VV.AA.: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea,* Monereo Atienza y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, ed. Comares, 2017, págs. 925 y sigs. Asimismo, Monereo Pérez, J.L.: "La garantía internacional y europea de los derechos a la Seguridad Social y Asistencia Social", en VV.AA.: *Estudios sobre Seguridad Social. Libro Homenaje al Profesor José Ignacio García Ninet*, Madrid, ed. Atelier, 2017, págs. 187-245.

# CAPÍTULO II. FENÓMENOS DISRUPTIVOS Y RENTAS DE SUBSISTENCIA

## 1. FENÓMENOS DISRUPTIVOS: LA INCIDENCIA DE LA NUEVA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL, EL DERECHO A LA EXISTENCIA Y EL FUTURO SOCIAL

La pobreza severa y la expansión de las situaciones de exclusión social y la desestandarización de las carreras y trayectorias del empleo y del aseguramiento han determinado la creación jurídica de diversos mecanismos de mínimos garantizados de ingresos condicionados, cuya fórmula más generalizada –aunque con distintas denominaciones técnicas de instrumentalización o materialización jurídica– ha sido la renta mínima, la cual combina una doble lógica reparadora y de reinserción profesional. Los mecanismos o instrumentos de protección tradicionales se muestran insuficientes. Pero en España el modelo vigente es invertebrado y falto de homogeneidad y racionalización en todos los órdenes (prestaciones, requisitos, modos de gestión, etcétera). Esto ha aconsejado el establecimiento de una renta mínima de nivel estatal, denominada legalmente "Ingreso Mínimo Vital". Con la experimentación de este dispositivo de nuevo tipo racionalizador se podría plantear a medio/largo plazo una transición paulatina hacia una medida más ambiciosa –y desde luego más compleja, pero deseable en el plano civilizatorio y de desarrollo del Estado Social de Derecho– como es la instauración de una renta básica universal incondicionada. El reto continúa siendo la lucha jurídica contra la pobreza y la exclusión social y asimismo el derecho a la existencia digna de las personas –en el contexto de convivencia donde se desarrolla su personalidad– puedan tener una vida digna y participar activamente en la comunidad o sociedad democrática de pertenencia. Se trata de una cuestión de máxima actualidad, pero que entronca con el mismo origen de los derechos sociales en el marco de la construcción del conjunto de los derechos humanos[9]. La renta mínima es una de las instituciones sociales que están suscitando un mayor debate en el marco de la Unión Europea, donde se ha avanzado una propuesta de Directiva-Marco Europea. El ingreso mínimo vital (IMV) introducido inicialmente en nuestro País en virtud del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, constituye una expresión de esta medida de garantía de rentas mínimas bajo el paradigma de la "condicionalidad". Es una medida que ya figuraba en el programa del Gobierno de coalición PSOE y Unidos Podemos, y que la epidemia del Covid-19 no ha hecho sino recomendar y acelerar su establecimiento inmediato.

Silenciosamente –pero de manera cada vez más visible– se está asistiendo a una verdadera crisis social que introduce una fractura social en las sociedades contemporáneas.

[9] Véase Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Ed. Consejo Económico y Social de España, 1996; Monereo Pérez, J.L. y Molina Navarrete, C.: *El derecho a la renta de inserción. Estudio de su régimen jurídico,* Granada, Ed. Comares, 1999; Monereo Pérez, J.L.: *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica,* Albacete, Ed. Bomarzo, 2018.

Se está produciendo un incremento extraordinario de las situaciones de desigualdad y una generalización de la inseguridad e incertidumbre sobre la existencia. Se consta la incidencia pérdida de empleos y la desestandarización y precarización de los existentes. Esta realidad social ha determinado una revitalización de una propuesta clásica como son la de las rentas de subsistencia en diversas expresiones y denominaciones (rentas mínimas de inserción condicionada, rentas de ciudadanía o ingreso ciudadano incondicionado, etcétera). También se detecta que las técnicas de protección clásicas se muestran insuficientes para abordar la nueva cuestión social planteada por el desarrollo de las fuerzas productivas (mediatizado por la innovación tecnológica y su utilización el sistema productivo) y su impacto en las empresas y en las formas "atípicas" de trabajo profesional.

De este modo las rentas de subsistencia se plantean como una nueva "fórmula mágica" de la teoría social y de la ciencia jurídica, por utilizar la afortunada expresión de Rudolf Wiethölter[10], encaminadas a la captación y conformación de las realidades sociales. Pero no es por sí sola la solución a los problemas generados por la desestructuración, la destrucción de puestos de trabajo y los cambios de lo organización de la empresas propiciados por la revolución digital y la robotización de las relaciones económicas. Requiere su inserción en un conjunto más amplio de políticas públicas que garanticen derechos sociales de desmercantilización de las personas que trabajan y de protecciones sociales asociados al empleo y al margen de éste. Y sobre todo exige que una planificación de la actividad económicas y fiscal que haga económicamente viable todo este conjunto de garantías.

Esta institución actualmente está en el centro del debate tanto es su expresión más débil (renta mínima garantizada) como en su manifestación más fuerte y ambiciosa (renta básica universal e incondicionada).

Es lo cierto que estas expresiones acaban siendo un desarrollo en gran medida coherente con el Estado social evolucionado, siempre y cuando no constituyan una alternativa a la centralidad del trabajo y al pleno empleo como un elemento central de vertebración e integración y cohesión social. Y asimismo siempre que no suponga la sustitución de las prestaciones contributiva de los sistemas de Seguridad Social en el nivel de cobertura alcanzado. En la plasmación de esta institución existen teorías e ideologías diferentes y por ello no puede merecer en sí misma una descalificación en términos generales sin atender a los distintos enfoques y modelos que actualmente se proponen[11].

[10] Wietholter, R.: *Las fórmulas mágicas de la ciencia jurídica,* Madrid, Ed. Edersa, 1991.

[11] Un visión sugerente, pero en ciertos aspectos indiferenciada y generalista en la descalificación es la que se mantiene en Alalud, M. y Prieto, C.: "La renta universal contra el Estado Social", en *Gaceta Social,* núm. 31 (2018), quienes afirman que la implantación de una renta básica universal e incondicionada para toda la población supondría la desconexión entre renta y trabajo, rompiendo la centralidad del trabajo como elemento vertebrador de la sociedad. El trabajo regulado y protegido limita al mercado mediante las cotizaciones sociales que colectivizan parte de las riquezas productivas, dando acceso a servicios gratuitos y protección social; en tanto que la renta universal conduce a privatizar la riqueza colectiva para dar efectivo a los individuos. Así, la lógica del Estado Social produce derechos fuera del mercado mientras que la renta universal se dirige a permitir a cada persona participar en la mercado, produciendo la mercantilización de las actividades que aún escapan a su esfera.

Con todo, el debate sobre las rentas mínimas o rentas de subsistencia en sus distintas expresiones está, innegablemente, al orden del día. Así se refleja en los intentos de implantación experimental –más allá de su mayor o menor éxito coyuntural– en países como Finlandia, y su experimentación localizada en Ontario, Groningen, Barcelona, etcétera[12].

Cabría inquirir sobre si las rentas de subsistencia (incluida la expresión cualificada de la renta básica universal e incondicionada que en sí ha llegado a ser calificada injustificadamente de neoliberal contra el Estado social) pueden entrar en contradicción con el enfoque tradicional de los sistemas de seguridad social garantistas; e igualmente sobre si estas instituciones de sostenibilidad de ingresos garantizados por el Estado se asemejaría a algo así como un "caballo de Troya" del neoliberalismo más rancio en el corazón del Estado social.

La respuesta ha de ser necesariamente negativa planteada en estos términos. La rentas de subsistencias pueden ser medidas no sólo compatibles sino que más incisivamente sean realizaciones (materializaciones) de la forma evolucionado del Estado social enmarcadas un una redefinición permanente del proyecto de sociedad y del ideal de cobertura que han de dispensar las protecciones sociales a las personas frente a cambiantes situaciones sociales y estados de necesidad social y políticamente relevantes. Son instituciones que pueden situarse en la lógica del Estado social y ser plenamente compatibles con el empleo garantizado. En este sentido se deben evitar simplificaciones ante la diversidad de ideologías y modelos que se pueden proponer (Algo no enteramente nuevo respecto de los mismos modelos de Estados del Bienestar: Estados del Bienestar democrático-sociales expansivos versus Estados del Bienestar "residuales" y minimalistas).

La historicidad de los institutos sociales y jurídicos nos ofrece una útil perspectiva de larga duración. El pensamiento socio-económico de los grandes reformadores de edad moderna se inscribe en una larga tradición cultural de defensa de alguna forma de "renta básica" o "renta mínima garantizada" (Desde posiciones ideológicas diferentes autores como Thomas Paine, Thomas Spence, Charles Fourier, Joseph Charlier, Henry George, e incluso los primeros escritos de Herbert Spencer) para garantizar a todos una existencia digna. Ellos partían de que la tierra era un recurso natural propiedad de todos los hombres, defendían la propiedad común de la tierra. Para ellos la Constitución jurídica de la sociedad tiene que asentarse sobre el principio de igualdad en la libertad, a través de una distribución justa de la riqueza disponible. Sus propuestas de instaurar una renta garantizada (en términos de "renta de subsistencia", "renta agraria", "renta de ciudadanía", etcétera) haría posible el derecho a una existencia digna, compatible con el desarrollo de la persona y el progreso económico, solo concebible también como progreso social propiamente dicho[13].

[12] Para las experiencias históricas e intentos de implantación referidos particularmente a la figura de la renta básica de ciudadanía o ingreso básico, puede consultarse Van Parijs, PH. y Vanderborght, Y.: *Ingreso básico. Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata,* trad. Laura Lecuona y Maia F. Miret, México, 2017; Standing, G.: *La renta básica. Un derecho para todos y para siempre,* Epílogo de Daniel Raventós y Davide Casassas, Barcelona, Ediciones de Pasado y Presente, 2018.

[13] En este sentido Monereo Pérez, J.L.: "Pobreza, trabajo y exclusión social en la larga duración: una reflexión crítica a partir de Henry George", en *Documentación laboral,* núm. 83 (2008), págs. 11-109, en particular págs. 95-111.

Es más, en la historia de la invención de los derechos humanos[14] como derechos jurídicos, las propuestas de las rentas de subsistencia estaban formuladas a la par que el debate sobre el conjunto de los derechos humanos. Un exponente harto significativo lo ello lo representa Robespierre en su Discurso de las Subsistencias (10 de mayo de 1793), poniendo de manifiesto que esta problemática estaba incrustada en los orígenes del debate sobre los derechos de las personas que deberían jurídicamente garantizados. En él se subordina la propiedad privada al "derecho a la existencia"; y en nombre de este derecho social matriz se postula las protecciones sociales necesarias para garantizarlo efectivamente ("la propiedad social"). Su Propuesta de Declaración no prosperó, pero "lo social" no estuvo ausente del debate sobre los derechos que deberían ser proclamados en la naciente Declaración de los Derechos del Hombre. No es baladí hacer notar que la Constitución republicana de 24 de junio de 1793 se abrió con una nueva Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que incorporaba explícitamente los derechos sociales de asistencia, educación y trabajo[15].

De ahí hacia el viraje secuencia que se opera con la Declaración Universidad de los Derechos Humanos (1948), en cuyo art. 22 se establece que: "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad". O el art. 25.1, a cuyo tenor: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad"[16].

En realidad, convendría recordar la parábola del vino nuevo en odres viejos, porque en esa larga duración lo que se atisba es la necesidad de reformular el contrato social. La inserción de un componente estatutario en el contrato de trabajo (haz de protecciones sociales) dignificó a la condición del trabajador. Pero en la nueva época el dilema reside en reinventar formas *equivalentes* –y no sustitutorias de las protecciones que giran sobre el empleo– de protección social en una economía cada vez más fragmentada y desmaterializada; formas que deben girar sobre la persona del trabajador y la búsqueda de nuevos mecanismos de inserción.

---

[14] En una perspectiva general, Hunt, L.: *La invención de los derechos humanos,* Barcelona, Tusquets editores, 2009.

[15] Dos artículos son particularmente emblemáticos en la referida Declaración. El art. 21 ("Las ayudas públicas son una deuda sagrada. La sociedad *debe la subsistencia* a los ciudadanos desgraciados, ya sea procurándoles trabajo, ya sea proporcionando los medios de existencia a los que no estén en condiciones de trabajar"). Esa idea de "deuda social" enlaza ya con una embrionaria idea de "solidarismo social" de los orígenes. El otro artículo significativo es el art. 22 ("La instrucción es una necesidad para todos. La sociedad debe favorecer con todas sus fuerzas los progresos de la razón pública, y poner la instrucción al alcance de todos los ciudadanos").

[16] Ampliamente, Monereo Pérez, J.L.: *La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales,* Murcia, ed. Laborum, 2019, Capítulos I (La dignidad de la persona en el sistema multinivel de garantías de los derechos y capacidades humanas) y II (La dignidad del trabajador y trabajo decente).

## 2. DESESTRUCTURACIÓN DEL TRABAJO Y EXCLUSIÓN SOCIAL: LAS DEFICIENCIAS DE LOS DISPOSITIVOS DE PROTECCIÓN SOCIAL CLÁSICOS EN LA NUEVA ERA DE LA ECONOMÍA DIGITAL

¿Qué factores determinantes explican que unas medidas tan clásicas como las rentas de subsistencia tengan la extraordinaria actualidad que presente hoy?

En primer lugar, de llamarse la atención sobre la expansión de la pobreza y la exclusión social por el trabajo (su falta y su insuficiencia para garantizar una vida digna de la persona que trabaja y de las personas que dependen económicamente de ella).

En segundo lugar, es de destacar la incidencia de la cuarta revolución industrial o "era digital", sus efectos en la economía y en el trabajo; pero también el tipo de respuesta regulativa institucional y empresarial que la está modulando y conformando en la esfera social. El desarrollo de las fuerzas productivas (que incluye la tecnología y su innovación) siempre ha sido determinante en el curso de los procesos sociales y en los distintos ámbitos del mundo de la vida[17].

En tercer lugar, la realidad del envejecimiento de la población sin trabajo o con trabajos precarios o inestables.

Y, por último, la insuficiencia de los instrumentos clásicos de protección social arbitrados por los contemporáneos y necesarios Estados sociales. Esa insuficiencia presenta un carácter estructural y persistente, no simplemente contingente, pues trasciende de las consecuencias y respuestas institucionales a la grave crisis económica de la última década para cuestionar el modelo de organización de las sociedades democráticas situadas en la tradición del constitucionalismo social.

En lo que se refiere a la llamada cuarta revolución industrial, es manifiesto que, en unión con los demás factores causales, está determinando que se operan transformaciones disruptivas de envergadura en la era de la economía digital que además se producen a una gran velocidad (las tecnología disruptivas tienen como base la innovación: Big data, virtualización y cloud, ciberseguridad, realidad virtual y aumentada, blockchain, etcétera)[18]. Ante mutaciones de esta entidad en el mundo del trabajo mediatizado por los cambios tecnológicos los sistemas de protección social tienen que dar una respuesta que sea coherente con la persecución de sus propios fines de proteger a las personas ante las siempre cambiantes situaciones de necesidad relevantes.

La cuarta revolución industrial (Revolución industrial 4.0) va a tener una incidencia en el empleo, tanto en lo relativo a los niveles de empleo como en las formas de empleo. Se producirán procesos contradictorios de creación y destrucción de empleo, pero también

[17] Habermas, J. *Ciencia* y *técnica como ideología*, *trad.* Manuel Jiménez Redondo Tecnos, Madrid, 1986; y, como es obvio, Marx, K.: *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política,* Madrid, Siglo XXI, 1976; Polanyi, K.: *La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico,* Madrid, Ed. La Piqueta, 1989.

[18] Véanse, por ejemplo, las aportaciones recogidas en el monográfico de *Teoría y Derecho. Revista de Pensamiento Jurídico, Economía digital, robotización y relaciones laborales*, núm. 23 (2018), Editada por Tirant lo Blanch.

desplazamiento de trabajadores desde las actividades en declive a las nuevas actividades en expansión. El problema es que en muchos aspectos se ha roto con el paradigma teórico de la "destrucción creativa" formulada –no sin cierto optimismo– por el sociólogo alemán Werner Sombart y que después sería popularizada por el economista austriaco Joseph Schumpeter en su libro "Capitalismo, socialismo y democracia" (1942) como hecho central del desarrollo del capitalismo moderno[19]. Su validez hoy día es relativo, y en cualquier caso oscilante y nunca lineal. El tiempo indicará si prevalece el lado positivo del desarrollo o el lado negativo y su incidencia en la vida laboral y en los sistemas de protección social.

Por lo pronto lo que sí se aprecia son cambios sobre el empleo harto significativo: un empleo menos estandarizado; un empleo más fraccionado e inestable donde tienden a expandirse las plataformas digitales (Cabify, Uber, Airbnb o Upwork, etc., con formas de empleo difusas –zonas grises– entre la autonomía y la subordinación[20]. De ahí su elevada controversia judicial), la llamada economía "colaborativa" (que en general lo es poco por ocultar la realidad de una relación subordinada); el sometimiento de la organización del trabajo y del empleo a transformaciones permanentes y no siempre previsibles, pues suelen estar presididas por la incertidumbre, con la consecuencia de un incremento de la flexibilidad laboral interna y externa; y la tendencia hacia la mercantilización y remercantilización de ámbitos dominados por el empleo público (con flujos y reflujos en este proceso discontinuo). Los efectos también se producen en la esfera de las protecciones sociales dispensadas por la forma política del Estado Social de Derecho, el cual tiene serias dificultades para "gobernar" estos procesos de la era digital (con el impulso de robotización y la inteligencia artificial), pues el problema se centra ante todo en el uso y encauzamiento hacia el interés general de las innovaciones tecnológicas, sin caer en la ingenuidad de oponerse sin más al proceso de transformación tecnológica a modo de un "neo-ludismo", que equivoca la identificación de la instancia de poder determinante (como sucedió en *movimiento* social e ideológico surgido en la primera Revolución Industrial, que se oponían a los nuevas tecnologías industriales del momento[21]). Sin caer en ningún tipo de excesos optimistas, se puede limitar las nuevas tecnologías dañinas y aprovechar las innovaciones tecnológicas que puedan ser

[19] Igualmente, su otro gran libro, *Teoría del desenvolvimiento económico,* trad. J. Prados Arrarte, México-Buenos Aires, 3ª ed., 1963. Precisamente para Joseph A. Schumpeter, el desarrollo económico está presidido por las innovaciones y los cambios tecnológicos que hacen ver al capitalismo como un proceso de evolución a continuas mutaciones (Así, en el mismo Prólogo a la Edición española del libro, 12 de abril de 1941, pág. 12, y ampliamente, págs. 17 y sigs. y 68 y sigs.). Menos optimismo se puede encontrar en autores como Veblen, TH.: *Teoría de la empresa de negocios,* edición y estudio preliminar, «La teoría de la *empresa de negocios* de Thorstein *Veblen*», a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2009; y más ampliamente, Monereo Pérez, J.L.: *La teoría crítica social de Thorstein Veblen: sociedad opulenta y empresa de negocios,* Granada, Ed. Comares, 2010.

[20] Puede consultarse, Gauthier, G. (Coord.): *Disrupción, economía compartida y Derecho. Enfoque jurídico multidisciplinario,* Uruguay, Fundación de Cultura Universitaria, 2016; Mercader Uguina, J.R.: *El futuro del trabajo en la era de la digitalización y la robótica,* Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2017; Todoli Signes, A.: *El trabajo en la era de la economía colaborativa,* Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2017; Signorini, E.: *Il diritto del lavoro nell'economia digitale,* Torino, G. Giappichelli Editore, 2018; Vicente Pachés, F.: *Ciberacoso en el trabajo,* Barcelona, Ed. Atelier, 2018.

[21] Hobsbawm, E. J. y Rudé, G.: *Revolución industrial y revuelta agraria. El capitán Swing*, Madrid, Siglo veintiuno de España editores, 1969 (2ª ed. 2009); Jones, Steven E.: *Against technology: from the Luddites to Neo-Luddism*. CRC Press, 2006; Sale, K.: *Rebels against the future: the Luddites and their war on the Industrial Revolution: lessons for the computer age*, Basic Books, 1996.

útiles para el bienestar social y el desarrollo económico. En definitiva para gobernar los cambios tecnológicos en la lógica de las necesidades sociales y de un desarrollo económico sostenible orientado hacia el bienestar de la población y la "justicia social". Y esto no lo crean las nuevas tecnologías en sí mismas, sino las políticas democráticas que se implementan y los actores sociales y económicos implicados en los procesos sociales. No sólo hay que atender al desarrollo de las fuerzas productivas de la sociedad, sino también a la *mediación política y jurídica que las gobiernan.* Se trata de procurar el buen gobierno del cambio tecnológico y de su incidencia en las diversas esferas de la vida (incluido el mundo del trabajo)[22]. Por lo demás, no existe un vínculo directo entre el desarrollo económico, la distribución de la riqueza y la justicia social[23].

De este modo el impacto de los cambios tecnológicos en el empleo y en las protecciones sociales, que apuntan hacia una desestructuración del trabajo (precariedad, trabajo atípico, falsos autónomos, des-sindicalización y pérdida de poder de las organizaciones sindicales, etcétera)[24] y la ruptura del pacto social subyacente al constitucionalismo democrático-social con Estado Social de Derecho (al que se intenta convertir en un "Estado de mercado"), necesita ser gobernado y reorientado en una sociedad civilizada. Y ello por contraposición a los enfoques ideológicos deterministas que entienden que la globalización y la nueva revolución tecnológica suponen una inevitable descomposición de la sociedad del trabajo democráticamente organizada, desconociendo que esos cambios están asociados a las políticas neoliberales que han fomentado un determinado modelo de globalización liberalizadora y una orientación política y cultural (hegemonía) que convierte en inevitable los que corresponde al espacio de decisión de la Política y el Derecho. Un enfoque determinista neoliberal que ha permitido justificar la redistribución de la renta del trabajo al capital, el aumento de las desigualdades sociales, y la reducción y neutralización del garantismo jurídico de los derechos sociales fundamentales (una re-mercantilización de los derechos laborales y de las fórmulas de protección social pública)[25]. Ciertamente la presente coyuntura se caracteriza por las innovaciones tecnológicas y su aplicación a los procesos productivos, y ello supone tanto transformación como destrucción o creación de nuevos empleos. Los enfoques apriorísticos sobre sus resultados no son simples augurios sin fundamento científico sólido. Por lo demás, siempre habrá un espacio para la decisión política –de política del Derecho– en favor del trabajo decente y de un renovado sistema de protecciones sociales suficientes y adecuadas socialmente para atender a las nuevas situaciones de necesidad de los individuos.

Desde esa perspectiva hegemónica se construye un discurso donde los modelos garantistas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social estarían no sólo desfasados, sino presididos por una heterogonía de sus fines típicos, pues se afirma que son disfuncionales ellos mismos para garantizar el empleo y las protecciones sociales que exige la actual Era digital.

[22] Castells, M.: *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, 3 Vols., Madrid, Alianza Editorial, 1996-2003.

[23] Piketty, TH: *Le Capital au XXIe* siècle, París, Editions du Seuil, 2013 (publicado por la Editorial Fondo de Cultura Económica en español, 2016; y por RBA, 2015).

[24] Puede consultarse OIT: *La relación de trabajo: una visión comparativa,* Resumen Ejecutivo, bajo la dirección de G. Casale, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2011.

[25] Puede consultarse Monereo Pérez, J.L.: *La metamorfosis del Derecho del Trabajo,* Albacete, ed. Bomarzo, 2017, págs. 9 y sigs.

En ese discurso se afirma que no hay lugar para el pleno empleo de calidad, que estamos ante el "fin del trabajo" (desde hace tiempo afirmado y ahora revitalizado con la expansión de la cuarta revolución industrial), que no es posible mantener (por ser financieramente insostenibles) los pilares del Estado Social (como el sistema de Seguridad Social y las demás formas de protección social pública). Con este discurso no hay espacio de decisión para la política democrática para gobernar el destino de las sociedades y sólo cabría dejar a las fuerzas operantes en el mercado con apoyo estatal de fomento las grandes "decisiones" sobre la orientación de la economía y la realización de la cohesión social. Precisamente, frente a ello, la lógica del Estado Social ha sido –y es– la del gobierno de la economía y de los procesos sociales al servicio de la sociedad en su conjunto.

Es esa lógica de integrar el desarrollo económico y el progreso social lo que preside las respuestas actuales de defensa del Estado Social y Democrático de Derecho.

Paradigmáticamente, habría que recordar aquí el Informe de la OIT, "El empleo atípico en el mundo. Retos y perspectivas", noviembre de 2016[26]; la Recomendación OIT, núm. 205 (2017), sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resilencia, que precisamente subraya la orientación de las políticas hacia el pleno empleo de calidad y la protección social (recogiendo la garantía de "la seguridad básica del ingreso")[27]. En la larga duración, lo que

[26] En dicho informe se propone un conjunto de políticas para abordar los déficits de trabajo decente en el empleo atípico y en general precario, concluyendo que es preciso que se realicen políticas que garanticen que todas las modalidades de empleo sin excepción constituyan trabajo decente, pues ninguna forma contractual es inmune a las continuas transformaciones del mundo del trabajo. Si bien es indudable que el futuro traerá nuevos cambios, nuestro sustento seguirá dependiente del trabajo y sus efectos en el bienestar general de las personas no cambiarán. Así pues, corresponde a los gobiernos, a los empleadores, a los trabajadores y a sus organizaciones, mediante esfuerzos nacionales, regionales e internacionales, abordar estos desafíos en el contexto de los debates sobre el futuro del trabajo con el objetivo de promover el trabajo decente para todos.

[27] Así, entre los principios rectores: Al adoptar medidas relativas al empleo y al trabajo decente para responder a las situaciones de crisis provocadas por los conflictos y los desastres y con miras a la prevención, los Miembros deberían tener en cuenta lo siguiente: a) la promoción del empleo pleno, productivo y libremente elegido y el trabajo decente, que son factores decisivos para promover la paz, prevenir las crisis, posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia; b) la necesidad de respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo, otros derechos humanos y otras normas internacionales del trabajo pertinentes, y tener en cuenta otros instrumentos y documentos internacionales, según proceda y sea aplicable; c) la importancia de la buena gobernanza y la lucha contra la corrupción y el clientelismo; d) la necesidad de respetar las leyes y políticas nacionales y utilizar los conocimientos, las capacidades y los recursos locales; e) la naturaleza de la crisis y la magnitud de su impacto en la capacidad de los gobiernos, incluidos los gobiernos regionales y locales, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y otras instituciones nacionales e instituciones pertinentes para aportar respuestas eficaces, con la cooperación y asistencia internacionales necesarias, según se requiera; f) la necesidad de combatir la discriminación, los prejuicios y el odio por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional, origen social, discapacidad, edad, orientación sexual o de otra índole; g) la necesidad de respetar, promover y hacer realidad la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, sin discriminación de ningún tipo; h) la necesidad de prestar una atención especial a los grupos de población y a las personas a los que la crisis ha hecho particularmente vulnerables, incluyendo, aunque no únicamente, a los niños y niñas, las personas jóvenes, las personas pertenecientes a minorías, los pueblos indígenas y tribales, las personas con discapacidad, los desplazados internos, los migrantes, los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza a través de las fronteras; i) la importancia de identificar y evaluar toda consecuencia negativa y no intencionada y de evitar los efectos colaterales perjudiciales para las personas, las comunidades, el medio ambiente y la economía; j) la necesidad de una transición justa hacia una economía ambientalmente sostenible como medio para el crecimiento económico sostenible y el progreso social; k) la importancia del diálogo social; l) la importancia de la reconciliación nacional, cuando proceda;

preside la acción de la OIT es una lucha por la justicia social y sus garantías jurídicas e institucionales[28].

En estas coordenadas de política del Derecho Social la OIT apuesta la celebración de un nuevo contrato social para el futura del trabajo decente, que afronte la desigualdad, la seguridad de los ingresos y unas relaciones laborales presididas por el diálogo social y la regulación legal y convencional[29].

Y como se verá más adelante y resulta visible, las instancias de la Unión Europea debaten, en esta coyuntura epocal, sobre la necesidad de instaurar una *renta mínima europea*. Resulta particularmente expresivo el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la renta mínima europea e indicadores de pobreza (Dictamen de iniciativa)[30]. Su punto de partida es que la falta de reformas estructurales ante la crisis y las transformaciones en

m) la necesidad de solidaridad, responsabilidad y carga compartidas y cooperación a nivel internacional, de conformidad con el derecho internacional, y n) la necesidad de una estrecha coordinación y de sinergias entre la asistencia humanitaria y la asistencia para el desarrollo, en particular con miras a la promoción del empleo pleno, productivo y libremente elegido y el trabajo decente y de oportunidades de generación de ingresos, evitando la duplicación de esfuerzos y de mandatos. Y respecto a la Protección Social: En sus respuestas a las situaciones de crisis, los Miembros deberían, tan pronto como sea posible: a) tratar de garantizar la seguridad básica del ingreso, en particular para las personas que hayan perdido sus puestos de trabajo o medios de vida a causa de la crisis; b) adoptar, restablecer o ampliar regímenes integrales de seguridad social y otros mecanismos de protección social, teniendo en cuenta la legislación nacional y los acuerdos internacionales, y c) tratar de garantizar el acceso efectivo a una atención de salud esencial y a otros servicios sociales básicos, en particular para los grupos de población y las personas a los que la crisis ha hecho particularmente vulnerables. 22 A fin de prevenir las crisis, posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia, los Miembros deberían establecer, restablecer o mantener pisos de protección social y procurar cerrar las brechas de cobertura, teniendo en cuenta el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), y otras normas internacionales del trabajo pertinentes.

[28] Rodgers, G. *et altri*.: *La OIT y la lucha por la justicia social, 1919-2009,* Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2009. Y sólo ejemplificativamente, OIT: *Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales. Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos,* Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2007; OIT: *La igualdad de género de género como eje del trabajo decente,* Informe IV, Conferencia Internacional del Trabajo, 98ª reunión, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo 2009; OIT: *"Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa,* adaptada por la conferencia Internacional del trabajo en su nonagésima séptima reunión, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 10 de junio de 2008; OIT: *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo,* adoptada por la Conferencia Internacional del trabajo en su octogésima sexta reunión, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo 18 de junio de 1998 (Anexo revisado, el 15 de junio de 2010), 2ª ed., revisada, 2010. Puede consultarse, Monereo Pérez, J.L.: "Refundar el ordenamiento laboral para juridificar plenamente el principio de justicia social y el trabajo decente", en *Lex Social. Revista jurídica de los derechos sociales,* Vol. 9, núm. 1 (2019), págs. 220-294; *Ibid.*, "Los derechos sociales fundamentales ante las recientes reformas: un desafío para el trabajo decente", y Vega Ruiz, M.L.: "El futuro del trabajo: ¿Regular un derecho humanos? El debate sobre la centralidad del ser en el trabajo", en VVAA.: *El futuro del derecho del trabajo y de la seguridad social en un panorama de reformas estructurales: Desafíos para el trabajo decente,* Congreso Internacional de Granada, Monereo Pérez, J.L., Túlio Barroso, F., Las Heras, H. (Dirs.), Moreno Vida, M.N. y Maldonado Molina, J.A. (Coords.), Murcia, Ed. Laborum, 2018, págs. 27-84, y págs. 11-26, respectivamente.; VV.AA.: *El trabajo decente,* Monereo Pérez, J.L., Gorelli Hernández, J. y, De Val Tena, L.A. (Dirs.), López Insua, B.M. (Coord.), Granada, Ed. Comares, 2018; Monereo Pérez J.L., Rivas Vallejo, P., Vila Tierno, F., Moreno Vida, M.N. y Álvarez Cortés, J.C. (Dirs.): *Salud y asistencia sanitaria en España en tiempos de pandemia COVID-19*, Cizur Menor (Navarra), Ed.Thompson-Aranzadi, 2021, Tomo I 1836 págs. y Tomo II 1068 págs.

[29] OIT: *La iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo. 4 Nota Informativa,* Ginebra, OIT, 2019, págs. 1-9.

[30] Referencia 2014/C 170/04, Bruselas, Sesión de 10 de diciembre de 2013.

curso exige con carácter urgente adoptar un modelo político capaz de reforzar la solidaridad y los valores fundamentales del acervo social europeo. En la difícil coyuntura actual, "el establecimiento de una renta mínima europea contribuirá a la cohesión económica, social y territorial, a la protección de los derechos fundamentales, al equilibrio entre los objetivos económicos y sociales y al reparto equitativo de los recursos y la renta".

Pero es de realzar que lo que propone el CESE, después de un debate en profundidad sobre esta cuestión es "la acuciante necesidad de garantizar una renta mínima adecuada en la Unión Europea *mediante una Directiva Marco*" dirigida a combatir la exclusión social y la pobreza. En cuanto a la financiación, sugiere a la Comisión que estudie las posibilidades de financiación de dicha renta mínima garantizada europea prestando especial atención a la perspectiva de establecer un "fondo europeo adecuado". No es baladí hacer notar que la renta mínima no se concibe como una alternativa sustitutoria del pleno empleo, pues se "subraya que tener un empleo digno es la mejor garantía contra la pobreza y la exclusión social". Para el CESE la renta mínima garantiza es un ingreso que no está basada en el pago de cotizaciones y que proporciona una red de seguridad para las personas que no pueden optar a las prestaciones de la Seguridad Social[31]. Su fundamento residiría especialmente en el art. 10, párrafo 2 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (1989) y en art. 34, párrafo 3 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/2007).

EL CES subraya el potencial estabilizador de los regímenes de renta mínima, que podrían mitigar el impacto social de la crisis y provocar un efecto anticíclico, proporcionando recursos adicionales para impulsar la demanda en el mercado interior. Pero es de realzar que, a pesar de los resultados positivos del método abierto de coordinación en el ámbito social, esta medida resulta insuficiente y hay que caminar en una dirección adicional que explore plenamente los instrumentos normativos y estructuras existentes para garantizar una mayor eficacia en las políticas de lucha contra la exclusión social y la pobreza en el espacio jurídico europeo. De ahí que: "Para completar el método abierto de coordinación en materia de política social, el CESE apoya la introducción de una *Directiva europea* que amplíe los regímenes de renta mínima a todos los Estados miembros, aumente la eficacia de los regímenes existentes tomando en cuenta los distintos contextos nacionales y envíe así un potente mensaje sobre el pilar social europeo". La propuesta de Directiva Marco Europea debería establecer asimismo normas e indicadores comunes, proporcionar métodos para realizar el seguimiento de su aplicación y permitir la participación de los interlocutores sociales, los beneficiarios y demás partes interesadas a la hora de establecer o revisar los regímenes nacionales de renta mínima. El CESE realza que los regímenes de renta mínima están directamente vinculados a los sistemas de protección y prestaciones sociales, pero ello no debe conducir necesariamente a una dependencia con respecto a estos. En tal sentido los regímenes de renta mínima deberían ir acompañados de políticas generales y disposiciones específicas con las políticas activas de empleo, destinadas a las personas sin empleo a reincorporarse en el mercado de trabajo, servicios de colocación, una gestión de las prestaciones y los programas relativos al mercado

[31] Para el CESE hay que distinguir esta figura de otras políticas diversas como son: a) una renta básica universal o renta de integración, que es una ayuda permanente, de cuantía fija, que se paga intervalos preestablecidos a cada ciudadano adulto, independientemente de su situación económica o social o de su disponibilidad para el trabajo; y b) un impuesto negativo sobre la renta, basado en el concepto de tipo impositivo marginal.

laboral, como la formación y la creación de empleo apoyadas por estrategias de activación adecuadas, para dar mayores oportunidades a las personas en busca de empleo. Con lo que se enfatiza la renta mínima garantizada forma parte de un conjunto integrado de políticas públicas (política económica, política de empleo, política de fomento del empleo, etcétera).

Por su parte el Parlamento Europeo ha apoyado esta iniciativa de introducir una renta mínima[32].

Aparte de ello existen otras iniciativas importantes que emanan de la sociedad civil y en particular de los agentes sociales. Así, se ha constituido la "Red Mundial de Renta básica" (Basic Income Earth Network; https:/basicincome.org/), la cual ha venido realizando diversos Congresos Mundiales sobre la Renta Básica (una expresión distinta a la renta mínima garantizada, como luego se indicará), en la dirección de configurarla como un Derecho Humanos de contenido social. También ha impulsado distintas experiencias piloto en curso. El trasfondo es la más amplia necesidad estructural de repensar el Estado del Bienestar en el siglo XXI. En tal sentido considera que la Renta Básica no debe suponer una excusa para desmantelar el Estado Social, sino añadir una cobertura más plena de los ingresos que garanticen una integración en la sociedad democrática; pero también como una exigencia del propio sistema democrático en tanto que se base no sólo en una democracia formal, sino también en una democracia sustancial, asentada en el empoderamiento de los ciudadanos para que puedan vivir dignamente e intervenir plenamente en la construcción permanente de la vida social.

En el Informe 01/2017 Políticas públicas para combatir la pobreza en España[33], se subraya respecto a los ingresos mínimos garantizados que hace ya varias décadas que la Unión Europea viene abordando estudios y recomendaciones en relación con la implantación por parte de los Estados miembros de un sistema de protección social pública y renta mínima caracterizado por el *reconocimiento de un derecho subjetivo basado en la dignidad de la persona*. La Recomendación del Consejo 92/441/CEE, de 24 de junio de 1992, relativa a los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social desarrollaba los principios y modalidades de aplicación de la garantía de un nivel de recursos económicos coherente con el respeto a la dignidad humana. En este contexto, la cuestión de la garantía de rentas se ha sido enfocada sobre la base de los criterios de superación del asistencialismo tradicional y la discrecionalidad administrativa de las prestaciones y servicios asistenciales típicos.

[32] Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2010, sobre el papel de la renta mínima en la lucha contra la pobreza y la promoción de una sociedad integrada en Europa (2010/2039(INI)), DO C70E de 8.3.2012, págs. 8-18; Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de noviembre de 2011, sobre la plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social (2011/2052(INI)), DO C 153E de 31.5.2013, pp. 57-78.

[33] Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Principios para unos sistemas de prestaciones sociales eficaces y fiables» (Dictamen de iniciativa) (2016/C 013/08). Consúltese también, CESE: Dictamen sobre la Renta mínima europea e indicadores de pobreza, SOC/482, diciembre de 2013. En este Dictamen el CESE recomienda que el sistema de rentas mínimas sea acompañado de otras medidas de políticas activas dirigidas a favorecer la incorporación al mercado de trabajo de la población más vulnerable, además de asegurar su acceso a servicios públicos de calidad.

Con la iniciativa impulsada (una propuesta ciertamente modesta, pero en la dirección correcta) por las organizaciones sindicales más representativas se presentó una "Proposición de Ley sobre establecimiento de una prestación de ingreso mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social" (2016)[34]. Su premisa es la inadecuación de nuestro sistema de garantía de rentas frente a los conocidos efectos del aumento de la pobreza. En España, un número cada vez mayor de personas se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión y la pobreza severa afecta a tres millones; todo ello en un contexto de fuerte incremento del número de hogares sin ingreso alguno, de aumento del número de parados de larga duración y de reducción de las tasas de cobertura en el sistema de desempleo, con una elevadísima tasa de pobreza infantil. La necesidad de reforzar el actual sistema de protección social y de aportar soluciones es absolutamente imprescindible. Más allá de las dificultades económicas por las que atraviesa la economía española, la protección de las personas con escasa o ninguna cobertura social pública es una exigencia social, cívica y democrática. Las reformas de la protección por desempleo, lejos de haberse adaptado al actual mercado de trabajo y de dar respuestas al constante aumento del desempleo, han dado como resultado una política de contención del gasto, reduciéndose sus índices de cobertura, precarizándose no sólo el mercado laboral sino también la prestación por desempleo, que no llega a ofrecer una cobertura adecuada ni respecto a la población a proteger ni respecto a la duración de la percepción. Con los actuales instrumentos de protección social no se alcanza a proteger a todas las personas que se encuentran en situación de necesidad. Mientras que las prestaciones por desempleo sólo protegen al 55,7 % de las trabajadoras y de los trabajadores desempleados y con una cobertura de carácter temporal, en el ámbito de protección que se ofrece desde otras administraciones públicas que proporcionan las rentas mínimas de inserción, se refleja una tasa de cobertura en la totalidad del Estado que apenas supera la cifra del 5,48 %. Dentro del ámbito de la Seguridad Social, las prestaciones por hijo a cargo son manifiestamente insuficientes para aliviar mínimamente la pobreza infantil (Exposición de Motivos de la Iniciativa Legislativa Popular).

La prestación de ingresos mínimos de esta Iniciativa Legislativa Popular es configurada como una prestación de modalidad no contributiva del Sistema de Seguridad Social destinada a garantizar unos ingresos adecuados a las personas que, con disponibilidad para trabajar, carecen de empleo y de unos recursos económicos para sí y, en su caso, para los familiares a su cargo (art. 1). La prestación de ingresos mínimos se define como una prestación de derecho subjetivo enmarcada en el nivel no contributivo de la Seguridad Social. La financiación debe garantizarse vía impuestos, a través de los Presupuestos Generales del Estado, y debe responder a los criterios de eficiencia y suficiencia y además contribuir a lograr una mayor cohesión social y territorial. El límite de rentas o ingresos toma en consideración la unidad económica familiar. Se entiende por unidad económica familiar la derivada de la convivencia de la persona beneficiaria con su cónyuge, pareja de hecho y ascendientes o descendientes en primer grado, sean o no igualmente beneficiarios (art. 2.3). El Congreso de los Diputados, el

[34] Corresponde a los números de expediente 120/000035 de la X Legislatura y 120/000003 de la XL Legislatura). 120/000002. Presentada por don José Campos Trujillo y otros. BOCG. Congreso de los Diputados. XII Legislatura. 9 de septiembre de 2016, núm. 3-1. Resulta harto significativa la comparecencia del Secretario General de UGT en el Congreso de los Diputados, en el marco de la Comisión del Pacto de Toledo, en defensa de esta Iniciativa Legislativa Popular (ILP), sobre la implantación de un sistema de garantías mínimas de rentas de ámbito estatal.

2.2. 2017 admitir a trámite la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) impulsada por los sindicatos UGT y CCOO –y que 700.000 personas apoyaron con su firma– para establecer en España una renta mínima garantizada (RMG). Pero contó la oposición del Partido Popular y de Ciudadanos. A favor de esta nueva prestación social destinada a las personas sin recursos se han pronunciado el PSOE, Podemos, ERC, PDCAT y otras formaciones minoritarias.

La Renta mínima figura en la Pilar Europeo de Derechos Sociales[35] y en el art. 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, CDFUE)[36]. Sin embargo, en la Recomendación sobre el acceso de los trabajadores a la protección social no se incluyen expresamente entre las ramas de *Seguridad Social* las rentas mínimas garantizadas o rentas de inserción (Apartado 3 de la Recomendación del Consejo relativa a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia; Estrasburgo, 13.3.2018 COM (2018) 132 final), donde pesa el acotamiento preferente de las prestaciones contributivas y no contributivas de los regímenes de Seguridad Social, con remisión a las ramas de protección social a que se hace referencia en el apartado 5 de la Recomendación tal como se definen de conformidad con el Reglamento (CE) nº. 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de coordinación comunitaria de las prestaciones de Seguridad Social; expresamente se indica así en el Apartado 7.e) de la Recomendación)[37]. Ahora bien: en el caso de que una legislación de un Estado miembro de la Unión incluya una renta mínima dentro del sistema de Seguridad Social (paradigmáticamente, como prestación no contributiva interna a dicho Sistema) si habrá que entender que se aplica el Reglamento 883/2004. En España esto acontece con las rentas activas de inserción (RAI) en el marco de la protección por desempleo del Sistema de Seguridad Social, pero *no* respecto a las rentas mínimas de inserción (RMI), Rentas de ingresos o Rentas de Solidaridad –o con

[35] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité de las Regiones, Apertura de una consulta sobre un pilar europeo de derechos sociales, Estrasburgo, 8.3.2016 COM(2016) 127 final, y como desarrollo de ese Pilar Europeo de Derechos Sociales (En adelante, PEDS), Propuesta de Recomendación del Consejo, relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia, Estrasburgo, 13.3.2018 COM(2018) 132 final 2018/0059 (NLE). Esta Comunicación se basa expresamente en la Recomendación OIT, núm. 202 (2012), sobre los pisos de protección social R202 - Social Protection Floors Recommendation, 2012 (Nº. 202). Un análisis de los aspectos de Seguridad Social y protección social pública de la Propuesta de Recomendación de 13.3.2018 COM(2018) 132 final, en Monereo Pérez, J.L.: "Pilar Europeo de Derechos Sociales y sistemas de seguridad social", en *Lex Social. Revista de Derechos Sociales,* Vol. 8, Núm. 2 (2018), págs. 251-298.

[36] Para en estudio sobre su alcance comprensivo de las rentas mínimas, véase Monereo Pérez, J.L.: "Seguridad Social y Ayuda Social (Artículo 34 de la Carta de la UE)", en VV.AA.: *La Europa de los Derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,* Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2012, págs. 893 y sigs.; y reforzando el análisis de la necesaria perspectiva de la garantía multinivel de los derechos fundamentales, véase Monereo Pérez, J.L. y Ortega Lozano, P.G.: "Derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social (artículo 30 de la Carta Social Europea revisada)", en VV.AA.: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea,* Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2017, págs. 925 y sigs.

[37] Véase el art. 3.1 ("Campo de aplicación material"). "El presente reglamento se aplica a toda la legislación relativa a la rama de Seguridad Social relación con: […]". Por otra parte, se establece que "Salvo disposición en contrario del anexo XI, el presente Reglamento se aplicará a los regímenes de Seguridad Social generales y especiales, contributivos y no contributivos, así como a los regímenes relativos a las obligaciones del empleador o del armador" (art.3.2). Cfr., no obstante, el art. 58 del Reglamento 883/2004.

otras variadas denominaciones– establecidas por las Comunidades Autónomas (CCAA) al amparo de sus competencias específicas en materia de "Asistencia Social" (art. 149.1.20ª CE).

Dentro del tercero de los capítulos del PEDS (dedicado a la protección e incluso social), se acomete una ambiciosa propuesta de rentas mínimas en el principio 14 al indicar que "toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de *renta mínima* adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de *renta mínima* deben combinarse con incentivos a la (re) integración en el mercado laboral". El siguiente paso sería estudiar el modo y los distintos modelos en que se están implantando estos regímenes de *renta mínima* en la Unión Europea, a los efectos de comprobar su eficacia en los hogares para satisfacer sus necesidades. Entre los desafíos actuales sobre estos sistemas se encuentra la inadecuación de la cuantía de las prestaciones –que no permite a los beneficiarios salir de la pobreza–, la escasa cobertura y la falta de aprovechamiento de esta ayuda social de renta mínima debido a lo complejo que resulta acceder a estas medidas.

En la última década se han introducido nuevos criterios de desarrollo de la llamada "renta mínima europea", dentro del marco de la Estrategia de Lisboa y su sucesora, la Estrategia Europa 2020, que persiguen que este sistema de garantía de rentas esté vínculo al principio de inclusión activa y, por consiguiente, constituya el desarrollo de una renta básica, de carácter universal, que sea suficiente pero a la vez compatible con la inserción en el mercado de trabajo[38].

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

La Comisión Europea y el Parlamento Europeo han impulsado el proyecto EMIN o Red Europea de Renta Mínima, cuyo objetivo es construir un consenso para tomar las medidas necesarias para la incorporación progresiva de sistemas de ingresos mínimos adecuados y accesibles para los ciudadanos de los países miembros de la Unión Europea. Hay que tener en cuenta que el Parlamento Europeo defiende la implantación de una renta mínima en todos los países de la UE (2017). Se materializa en la *Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de octubre de 2017, sobre las políticas encaminadas a garantizar la renta mínima* como instrumento para lucha contra la pobreza (2016/2270 (INI))[39]. Hay que tomar en consideración los trabajos realizados por la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento Europeo, los comités de Empleo y Protección Social del Consejo de la UE, y las

[38] La Recomendación de la Comisión 2008/867/CE, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado de trabajo hace pivotar esta en torno a tres aspectos fundamentales: un apoyo a la renta adecuado, mercados de trabajo inclusivos y el acceso a servicios sociales de calidad.

[39] Última actualización de 24 de junio de 2018.

contribuciones nada despreciables de redes como la Red Europea de Renta Mínima (EMIN, por sus siglas en inglés)[40] y todos los estudios de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza (EAPN, por sus siglas en inglés)[41], a los que también se asocia la CES. Todo ello, sin olvidar la labor de la OIT y del Consejo de Europa.

Es pertinente recordar que esta Resolución del Parlamento carece de fuerza normativa vinculante, aunque es un instrumento jurídico de enorme valor desde la perspectiva de la política del Derecho Social de la Unión. Y lo hace con referencia expresa a las Cartas Sociales Europeas y los instrumentos jurídicos de la OIT[42]. Así en relación a la necesidad de establecer *"Regímenes de renta mínima"*, se puede destacar los siguientes aspectos:

El Parlamento Europeo pide a todos los Estados miembros que introduzcan regímenes de renta mínima adecuados, acompañados de medidas para favorecer la reincorporación al mercado de trabajo de todas las personas capaces de trabajar y de programas de educación y formación adaptados a la situación personal y familiar del beneficiario, con el fin de ayudar a las familias con ingresos insuficientes y permitirles que tengan un nivel de vida digno; hace hincapié en que esta renta mínima debe ser la última red de protección social y consistir en un apoyo financiero adecuado complementario a un acceso garantizado a servicios de calidad y a políticas activas de empleo, como el medio más eficaz para luchar contra la pobreza y garantizar una existencia digna a todos aquellos que no disponen de recursos suficientes; destaca, a este respecto, que el derecho a las ayudas sociales es un derecho fundamental y que los regímenes de renta mínima adecuados permiten a las personas vivir dignamente,

[40] https://eminnetwork.files.wordpress.com/2017/11/2017-nov-emin-la-route-de-lue-vers-le-revenu-minimum-fr-pdf-novembre-17.pdf.

[41] https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/Working-Paper-on-a-Framework-Directive-EN-FINAL.pdf.

[42] En el Preámbulo de la Resolución del Parlamento se citan, entre otros muchos instrumentos de fundamentación de la misma los siguientes:
– el artículo 5, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea y los artículos 4, 9, 14, 19, 151 y 153 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,
– la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, ratificada de nuevo por la Conferencia sobre los derechos humanos de 1993, y en particular sus artículos 3, 23 y 25,
– la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y en particular sus disposiciones relativas a los derechos sociales y, más concretamente, sus artículos 34, 35 y 36, en los que se declaran específicamente el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda, el derecho a un nivel elevado de protección de la salud y el derecho de acceso a los servicios de interés económico general,
– la *Carta Social Europea*, y en particular sus artículos 1, 4, 6, 12, 14, 17, 19, 30 y 31,
– los *Convenios de la Organización Internacional del Trabajo* (OIT) n.º 29 y 105 sobre la abolición del trabajo forzoso, y n.º 102 sobre la seguridad social, así como su Recomendación n.º 202 sobre los pisos de protección social,
– el Programa de Trabajo Decente y el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT, aprobados por consenso mundial en la Conferencia Internacional del Trabajo del 19 de junio de 2009,
– las Conclusiones del Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores, de junio de 2013, sobre el tema «Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión»,
– la Recomendación 92/441/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social1 (Recomendación sobre los ingresos mínimos),
– la Recomendación 92/442/CEE del Consejo, de 27 de julio de 1992, relativa a la convergencia de los objetivos y de las políticas de protección social,
– la Recomendación de la Comisión 2013/112/EU, de 20 de febrero de 2013, titulada «Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas»

favorecen su plena participación en la sociedad y garantizan su independencia a lo largo del ciclo de vida. En otros Apartados se deja constancia de que el fundamento último es la dignidad humana y su elevación al máximo rango dentro de un sistema multinivel de garantías de los derechos fundamentales. Así, lamenta que algunos Estados miembros no parezcan tener en cuenta la Recomendación 92/441/CEE del Consejo, que reconoce «el *derecho fundamental de la persona* a recursos y prestaciones suficientes para vivir conforme a la dignidad humana»; y hace notar que, si bien la mayor parte de los Estados miembros disponen de regímenes nacionales de renta mínima, varios de estos regímenes no ofrecen un apoyo a la renta adecuado a todas las personas necesitadas; pide a todos los Estados miembros que prevean la introducción de regímenes de renta mínima garantizada y, en su caso, su mejora para contribuir a prevenir la pobreza y favorecer la inclusión social.

Se trata de un derecho de estructura jurídica compleja que entraña posiciones activas y posiciones pasivas de deber u obligación tanto para el sujeto o los que integran la *unidad familiar* como para los propios poderes públicos.

El Parlamento Europeo realza la perspectiva de *política de familias* (esto es, medidas jurídicas e intervenciones de los poderes gubernativos y de las Administraciones Públicas para facilitar recursos a las personas con responsabilidades familiares para que puedan desempeñar las mismas en las mejores condiciones y permitan la integración e inclusión de sus integrantes en la sociedad) en la que se enmarca la Renta mínima: es fundamental, en relación con el debate sobre la renta mínima, la posición especial en que se encuentran *las familias con hijos y las familias monoparentales* y hasta qué punto resultan afectadas[43]. Hay que tener en cuenta que el enfoque "familiarista" (o "familista") ha tenido una gran importancia en la construcción tradicional del modelo de Estado del Bienestar (y no sólo mediterráneo) en el que los vínculos, la dependencia y la solidaridad familiar continúan siendo unos de los grandes pilares básicos sobre el que se sustentan las políticas sociales del Estado del Bienestar[44]. El enfoque "familista" ha coexistido con la acción directa del sistema

[43] El Apartado 30 de la Resolución parlamentaria se sitúa en esa lógica "familiarista". Destaca la importancia de definir unos criterios de admisibilidad apropiados y adaptados a la realidad socioeconómica de los Estados miembros que deban reunirse para poder beneficiarse de un régimen de renta mínima adecuado; considera que entre esos criterios debe figurar no ser beneficiario de una prestación por desempleo o que, aun siendo beneficiario, esta sea insuficiente para evitar la pobreza y la exclusión social, y se debe tener presente el número de hijos y de otras personas a cargo; insiste, no obstante, en que estos criterios no deben poner trabas administrativas para acceder a los regímenes de renta mínima a las personas que ya se encuentran en una situación muy vulnerable (por ejemplo, no se debe exigir una dirección fija en el caso de las personas sin hogar); También el Apartado 37, en el que se insiste en la necesidad de que se tenga en cuenta el número de personas a cargo al establecer el importe de la renta mínima, en particular los niños o las personas con un elevado grado de dependencia, con el fin de romper el círculo vicioso de la pobreza, y en especial de la infantil; pide a la Comisión y a los Estados miembros que garanticen la rápida aplicación de la Recomendación de 2013 titulada «Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas»; opina, además, que la Comisión debería elaborar un informe anual sobre los progresos en la lucha contra la pobreza infantil y sobre la aplicación de la citada Recomendación con la ayuda de los indicadores que en ella se facilitan (Este enfoque también, en el Apartado 38).

[44] Moreno Domínguez, AL.: "El familiarismo cultural en los estados de bienestar del sur de Europa. Transformaciones de las relaciones entre lo público y lo privado", en *Sistema: Revista de ciencias sociales,* núm. 182 (2004), págs. 47-74. En este estudio se presenta cómo la cultura familiarista característica de los países europeos –sobre todo mediterráneos– se ha engendrado en un modelo de Estado del Bienestar en el que las cuestiones familiares se han considerado pertenecientes al ámbito estrictamente privado. Esta forma de

de protecciones sociales públicas. Esto permite comprender y explicar que los cambios en las estructuras y relaciones familiares han tenido siempre una gran influencia en la conformación y evolución de los diversos Estados del Bienestar.

En cuanto a su *materialización e instrumentación jurídica* viene a coincidir con la posición expresada en el Dictamen del CESE sobre la necesidad de formalizarla, conformarla y garantizarla a través de una *Directiva-Marco* relativa a una renta mínima adoptada en el marco del Derecho Social de la UE. Así se indica –coincidiendo con el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo– que sería pertinente promulgar una Directiva marco sobre una renta mínima adecuada en la Unión Europea, que establecería normas e indicadores comunes, proporcionaría métodos para el seguimiento de su aplicación y mejoraría el diálogo entre las partes interesadas, los Estados miembros y las instituciones de la Unión; y en esa línea de pensamiento interpela a la Comisión y a los Estados miembros para que estudien métodos e instrumentos para garantizar una renta mínima adecuada en todos los Estados miembros.

En definitiva, el Parlamento Europeo, apuesta por la implantación generalizada en los Estados miembros de una Renta mínima garantizada por un fondo de cohesión de la Unión, y su materialización en los sistemas de protección social pública en todos los países que forman parte de la misma.

Con todo, cabe decir que en los Estados miembros, *hic et nunc*, existe un laberinto de mecanismos (a menudo superpuestos y desorganizados) encaminados a proporcionar unos ingresos mínimos de subsistencia a sus beneficiarios, la evolución de estos últimos y la intensidad de la protección que brindan. Máxime, cuando en un contexto de incremento de la desigualdad y de sensibilización generalizada respecto a la misma, está retomando el debate central en las últimas décadas sobre la implantación de una renta mínima universal de subsistencia concebida como derecho social de nuevo tipo.

Se aprecian síntomas de descomposición del modelo clásico de protección social pública[45]. En este contexto, la finalidad de un modelo de protección social que siga siendo protagonista destacado del cambio social ha de apoyarse –en obligado respeto del compromiso constitucional dentro del sistema multinivel de garantía de los derechos sociales fundamentales– en la integración de los derechos sociales en el *status* de ciudadanía, como una forma de acción encaminada a modificar el marco de las desigualdades sociales, según la clásica aspiración emancipadora y promocional del Estado Social de Derecho

entender las relaciones entre lo público y lo privado ha dado lugar a un modelo de sociedad y de Estado basado en la solidaridad intergeneracional y en la dependencia familiar de la mujer, lo que en cierta forma ha supuesto –criticablemente– un impedimento en el proceso de extensión de los derechos de ciudadanía social en los Estados del Bienestar postindustriales del sur de Europa. Esta idea de base también en Añon, J. y Miravet, P.: "Paradojas del familiarismo en el Estado del bienestar: mujeres y renta básica", en *Cuadernos de Relaciones Laborales,* vol.23, núm. 2 (2005), págs. 101-121.

[45] Ampliamente, Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Granada, Ed. Consejo Económico y Social de España, 1996, Tercera Parte ("La crisis del Estado del Bienestar y la revisión de las políticas públicas"), págs. 183 y sigs.; Monereo Pérez, J.L. y Molina Navarrete, C.: *El derecho a la renta de inserción. Estudio de su régimen jurídico,* Granada, Ed. Comares, 1999, págs. 25 y sigs.

–garantizada como mandato constitucional ex art.9.2 CE[46]–, parece inexcusable la revisión de los términos tradicionales con que se ha venido afrontando las RMI o fórmulas análogas.

Con todo, el derecho a percibir una prestación de renta mínima de inserción (de estructura jurídica compleja) se resuelve en una nueva forma útil de gestión de lo social, pretende combinar la tradicional técnica de ayuda económica (política pública pasiva de protección social) con la técnica activa de inserción, que lo es de integración y participación. Ello requeriría, para su adecuada para su práctica efectiva, basarse no sólo en el compromiso prestacional del poder público sino también, y aunque en diverso grado, en el compromiso personal del individuo de poner de sí todo lo conveniente para conseguir la integración que el poder público ha de propiciar. Los principios de solidaridad e igualdad social exigen que el conjunto de los ciudadanos (ciudadanos y personas residentes de larga duración) compartan una responsabilidad que es de todos y ponga los medios necesarios para posibilitar un acceso igualitario a las oportunidades y al ejercicio de los derechos sociales. Con esa finalidad, las diversas legislaciones en materia, europeas, regionales y autonómicas, en mayor o menor medida, prevén para los sujetos titulares o destinatarios de este tipo nuevo de prestaciones sociales su necesaria participación en programas y acciones de inserción, a través de convenios de contenido negociado. Este compromiso representaría para el individuo-sujeto jurídico la obligada expresión de su derecho a tomar parte activa en la vida social, su inserción en el sistema y no su dependencia del mismo. Igualmente, pone de manifiesto la necesidad que la sociedad tiene de su participación, garantizando de esta manera la igualdad de las partes intervinientes, según un imperativo inexcusable de la propia idea de ciudadanía social. Por ello, se entiende el derecho a la inserción como un derecho social que implica una combinación entre "derecho social" y "obligación jurídica", o en otros términos, un derecho social que incorpora la obligación jurídica instrumental (de los sujetos titulares y de los poderes públicos concernidos o intervinientes) al estatuto social, a diferencia del "derecho al trabajo" que incorpora el *status* al contrato de trabajo.

Ante la nueva *Era Digital* el Consejo Económico y Social Europeo (CESE), aprobó un nuevo Dictamen precisamente sobre "Seguridad Social sostenible y sistemas de protección social en la ERA DIGITAL" (Dictamen de iniciativa)[47]. En un contexto marcado por la incertidumbre se observa que los sistemas de seguridad y de protección social deberán adaptarse y responder adecuadamente a las transformaciones que derivan de la digitalización en los mercados y en los ciclos de vida de las personas. Se trata de identificar de forma comunicativa y concertada las medidas necesarias para ello, con la finalidad de que el sistema de protección social continúe siendo viable y adecuado en el nuevo contexto de la digitalización. El dato a retener es que es posible que una parte creciente de los trabajadores no esté en condiciones de contribuir a los sistemas establecidos de Seguridad Social, por lo que no podrían estar cubiertos por ellos, en particular por lo que respecta a las prestaciones de jubilación, de desempleo y salud.

[46] Sobre la significación de política del derecho de este precepto, puede consultarse, Monereo Pérez, J.L. y Molina Navarrete, C.: "La cláusula transformadora: el principio de igualdad de oportunidades", en VV.AA.: *Comentario a la Constitución Socio-Económica de España,* Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M.N. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2002, págs. 131 y sigs.

[47] SOC/560-EESC-2017-01220-00-00-AC-TRA (EN) 1/8, Decisión del Pleno 26/01/2017. Ponente: Petru Sorin Dandea.

Ciertamente la digitalización (la Era digital) está ocasionando transformaciones relevantes en el mercado de trabajo con formas de contratación que no encajan –o encubren– dentro del marco de la relación tradicional de tipo empleador-trabajador (es el caso de los trabajadores de las plataformas que frecuentemente son considerados problemáticamente trabajadores autónomos o parasubordinados). Lo cual somete a los sistemas de Seguridad Social a una fuerte presión para abordar la organización de las técnicas de cobertura más pertinentes y adecuadas conforme a los principios y derechos sociales fundamentales de los sistemas nacionales en el trabajo y en la Seguridad Social. De no ser así muchas personas que trabajan precariamente o que pierden su empleo (sobre todo una edad madura o avanzada) pasarían a ser personas necesitas de protección, pero sin que ostenten el derecho correspondiente a ser atendidas por los sistemas de Seguridad Social vigentes pensados para una fenomenología del empleo (mediada por las nuevas tecnologías) distinta para las cuales se habían construido. El mundo del trabajo cambia y las protecciones sociales han de cambiar de manera simultánea y coherente gobernando los procesos sociales. Pero las protecciones sociales, en el mundo del trabajo y la economía, no tienen una mera incidencia defensiva o reactiva sino también una capacidad de gobernar y dirigir los procesos sociales. Hay que recordar que la economía de mercado, como otros y diferentes activos (colectivistas, mixtos, etc.), es "locus artificialis", y no "locus naturalis"; y que esta artificialidad se deriva de una técnica del Derecho que, en dependencia de las decisiones políticas, confiere "forma" a la economía –modelándola–, y la convierte, a menudo, en mercantil o colectivista o mixta, y en otras materializaciones o cristalizaciones. Que esas decisiones políticas son en sí mismas cambiantes. E así que los distintos regímenes de la economía están marcados por la "historicidad", y nadie puede llamarse absoluto y definitivo, pues están marcados por la contingencia permanente[48].

En particular, los regímenes públicos de jubilación de los Estados europeos se basan en el principio de solidaridad intergeneracional. Ahora bien, el importe de la pensión contributiva se calcula en función de las cotizaciones abonadas por el empleador y el trabajador durante el periodo de vida activa. Es así que los trabajadores que han ejercicio actividades atípicas o bajo las formas difusas facilitadas por el uso de las nuevas tecnología digitales –que no están formalizadas a través de un contrato de trabajo clásico, en muchos supuestos tendrán muchas dificultades para acumular derechos de pensión suficiente y adecuados atendiendo a estos períodos de cotización discontinuos y de baja cuantía. Al no tener un contrato laboral durante largos periodos de tiempo, la pensión de jubilación que percibirán será muy reducida (o incluso no tendrán una pensión contributiva, sino de carácter no contributiva). Es por ello por lo que se podrían encontrar por debajo del umbral de pobreza o de un nivel de vida digno en la fase de inactividad vinculada a la vejez.

Aparte de que las legislaciones nacionales sobre jubilación deberían establecer mecanismos para garantizar pensiones dignas, unas de las medidas que podrían paliar (no sustituir) esta situación de riesgo podría ser el establecimiento de normas mínimas Europeas en los regímenes nacionales de pensiones. Una de ellas podría ser la creación de mecanismos de garantías de ingresos como las rentas mínimas garantizadas de carácter no contributivo, lo cual podría ser especialmente útil para aquellos trabajadores con empleo atípico y aquellos

[48] Véase Irti, N.: *Lòrdine giuridico del mercato,* Roma-Bari, Editori Laterza, 2ª ed., 2004, Pág. V, y ampliamente, págs. 97 y sigs., y 111 y sigs.

que ejercen actividades de carácter profesional en el marco de los nuevos oficios propiciados por las tecnologías digitales. Esta medida se insertaría en un giro social de la Unión Europea en el sentido de crear una base europea de derechos sociales fundamentales. No se debe ser ingenuo al respecto, porque existen modelos de renta mínimas y de rentas básicas de inspiración neoliberal que postulan la sustitución –el desmantelamiento– de la mayoría de mecanismo de protección construidos por los Estados del Bienestar en la tradición del constitucionalismo democrático-social.

En CESE estima que dada la compleja situación en que se encuentran los trabajadores que ejercen nuevas formas de trabajo propias de la era digital se podría aportar una solución global a los problemas vinculados al reconocimiento de sus derechos en materia de seguridad y protección social procediendo a una reforma general del modelo de financiación del sistema (combinando cotizaciones e impuestos). Los Estados miembros han de buscar soluciones que permitan financiar los sistemas de Seguridad Social recurriendo a instrumentos que garanticen su sostenibilidad y respondan a la necesidad de ofrecer acceso a las personas que desempeñan su actividad según las nuevas formas de trabajo. E incluso considera que podría dedicarse una parte de los dividendos procedentes de la digitalización a garantizar la sostenibilidad de los sistemas sociales, también en el futuro, para perfeccionar los instrumentos de protección de las personas y "aliviar las cargas que pesan sobre el factor trabajo".

## 3. IDENTIFICACIÓN JURÍDICA DE LAS RENTAS DE SUBSISTENCIA

Ante el interrogante de cómo restablecer la condición de miembro de pleno derecho en la sociedad (que parte de la premisa de garantizar una existencia digna) caben distintas soluciones, que en parte han sido ya experimentadas, con mayor o menor intensidad (y con mayor o menor fortuna), en distintos países. Entre ellas nos encontramos con dos tipos ideales: las rentas mínimas de inserción o de integración (programa de ingresos clásicos condicionados); y renta básica o ingresó básico (programa de ingresos innovadoras incondicionadas). Estas figuras presentan puntos de conexión y diferencias específicas. Veámoslo brevemente.

En sus formas más evolucionadas las dos técnicas de protección enlazan con la conformación de un Estado del Bienestar Activo, comprometido con la participación de los individuos desde la libertad y la integración en todos los ámbitos de la vida social y económica. Una "forma-Estado" que impulsa el trabajo libremente elegido y de calidad, con derechos, en contraste con los Estados del Bienestar "pasivos" que se limitan a la dispensa de prestaciones, sin un apoyo eficaz a las políticas activas de empleo respetuosas con la libertad de elección y con el fomento de un empleo de calidad para las personas. A su manera, las RMI (como rentas activas de inserción) y la renta básica (como nivel básico de protección que permite la libre elección, acompañada de políticas públicas de fomento del empleo de calidad, independientes de la renta básica incondicionada). Ambos tipos de ingresos mínimos públicos son potencialmente (e incluso necesariamente) compatibles con políticas públicas de pleno empleo de calidad para todos los que estén en disposición de trabajar. Y, por tanto, tampoco resultan incompatibles con las políticas públicas que fomentan un empleo garantizado correspondiente al derecho al trabajo, es decir, la procura por parte del poder

público de las condiciones de creación de empleo para todos y disfrutar dela oportunidad de hacer efectivo el derecho a un trabajo como compromiso por parte del Estado o poder público.

### 3.1. La renta mínima de inserción como derecho subjetivo condicionado

Esta fórmula de protección social atiende a las situaciones de exclusión social vinculadas al trabajo. La medida se aleja de las tradicionales técnicas de ayuda asistencialista y vienen a reconocer un derecho social condicionado y subsidiario en relación a los demás instrumentos de protección social pública. Se formaliza en un convenio de inserción donde el sujeto asume obligaciones jurídicas establecidas en un programa de inserción profesional. Con ello se trataría de buscar una solución integral al problema de la exclusión social. Por tanto, está sujeto a comprobación de ingresos o recursos del individuo y de la familia o unidad de convivencia; y está sometido a obligaciones de los sujetos beneficiarios.

La experiencia ha tenido una especial relevancia en España a través de la iniciativa desplegada –muy fragmentada y falta de una mínima homogeneidad en los modelos de organización de los dispositivos y medidas establecidas– por las Comunidades Autónomas al amparo formal de sus competencias en materia de asistencia social (Art. 148.1.20ª CE, relativo a la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de "Asistencia social") y la inacción deliberada del Estado en esta materia (salvo la figura próxima, pero de distinta configuración técnica como la Renta Activa de Inserción, en el marco de la protección estatal por desempleo de la Seguridad Social[49]). Las CCAA han realizado una labor fundamental en la cobertura de este vacío de regulación estatal (tan sólo con la excepción puntual de la aludida renta activa de inserción en el marco de la protección legal por desempleo de la Seguridad Social). Esta técnica protectora no es una mera técnica de ayuda –va más allá de la lógica pasiva y estigmatizante de la asistencia social típica clásica–, pues configurada como derecho social combina, en una doble dimensión, el subsidio económico con las medidas de inserción laboral, las cuales son expresión de las políticas activas de empleo[50]. Con esta

[49] RD 1369/2006, de 24 de noviembre, sucesivamente modificaciones y en algunos casos de carácter *in peius* a través del RD-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (señaladamente, se subordina el reconocimiento del derecho a la renta activa de inserción a la pérdida de un empleo previamente desarrollado, con lo que ello tiene de efecto expulsivo). Puede consultarse, Selma Penalva, A.: "La función social de la Renta Activa de Inserción en el Siglo XXI", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum,* Número Monográfico: "Medidas de Seguridad Social de fomento del empleo y su incidencia en la sostenibilidad del sistema en España e Italia", 2014.

[50] Puede consultarse Monereo Pérez, J.L. y Molina Navarrete, C.: *El derecho a la renta de inserción. Estudio de su régimen jurídico,* Granada, Ed. Comares, 1999; Monereo Pérez, J.L. "Un nuevo derecho social de ciudadanía: modelos normativos de rentas mínimas de inserción en España y en Europa", en *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF,* núm. 45 (1998); Monereo Pérez, J.L. *La protección de los derechos fundamentales. El modelo europeo,* Albacete, Ed. Bomarzo, 2009; Vila Tierno, F.: "Política de inserción laboral (I. Rentas Mínimas de Inserción)", y Goerlich Peset, J.M.: "Política de inserción laboral (II. Empresas de Inserción)", ambos trabajos en VV.AA.: *Las políticas Activas de Empleo: Configuración y Estudio de su regulación jurídica e institucional,* Monereo Pérez, J.L., Fernández Berrnat, J.A., López Insua, B.M. (Dirs. y Coords.), Cizur Menor (Navarra), Ed. Thomson/Aranzadi, 2016, págs. 875 y sigs., y 895 y sigs., respectivamente. Para las políticas de activación garantista de la protección pública del empleo en la lógica del Estado del Bienestar "activo", puede consultarse, Monereo Pérez, J.L.: "El sistema español de protección por desempleo: Eficacia, equidad y nuevos enfoques", y López Insua, B.M.: "La renta activa de inserción como instrumento de lucha contra la exclusión social", en VV.AA.: *La Protección por desempleo en España. XII Congreso Nacional de la*

conceptualización general, las rentas mínimas de inserción o integración presentan los siguientes rasgos caracterizadores:

1ª. *No tienen una proyección subjetiva universal* pues se someten a requisitos de ingresos o de recursos, no solo individuales sino familiares; y además suelen fijar un límite mínimo de edad para su percepción (lo que puede desproteger a los jóvenes excluidos del mercado de trabajo y sobrecarga a las familias con insuficiencias en el nivel de recursos). Si las RMI se entienden como rentas mínimas de existencia no parece coherente este tipo de exclusiones por razón de la edad. También se cuestiona el carácter universalista de acceso y disfrute debido a que suele exigirse la residencia legal, aunque este requisito puede quedar flexibilizado por la simple exigencia de empadronamiento de las personas migrantes en situación administrativa irregular[51].

Pero, además, podría encontrar un reconocimiento como zócalo mínimo en una Directiva en el Derecho Social de la Unión Europea. Un sistema de transferencias sociales para la Unión podría asumir una función legitimadora y adherente a la intensificación del proceso de construcción de una Europa unida basada en la garantía de los derechos sociales y en la superación del déficit democrático (reténgase referida Resolución del Parlamento Europeo sobre rentas mínimas). La RMI tiene la virtualidad de ir más allá de un ingreso reparador y de compensación, pues incorpora la garantía de un derecho a la reinserción laboral, como garantía del derecho al trabajo, que –eso sí– está condicionada por la suscripción de un compromiso que impone obligaciones al sujeto beneficiario, pero también a los poderes públicos. Es por tanto, un convenio que entraña obligaciones jurídicas para bilaterales, sujeto beneficiario y poderes públicos actuantes.

2ª. Presentan una *estructura jurídica e institucional compleja* en diversas vertientes. En primer lugar, tienen carácter individualizado (que incluye itinerarios personalizados de inserción laboral) que se formaliza a través de un convenio de inserción en virtud del cual el sujeto beneficiario adquiere deberes de conduzca que condicionan la continuidad de las prestaciones (subsidios y servicios instrumentales que reciben, como, por ejemplo, formación profesional). En segundo lugar, el condicionante de un cierto nivel de recursos disponibles por el sujeto y la unidad familiar de pertenencia determina un penetrante control administrativo de los recursos disponibles en cada momento –casi obsesivo– (ejercido en nuestro Estado Social Autonómico a través de las Comunidades Autónomas[52]). Vista desde las dos perspectivas (control de los compromisos asumidos; control de recursos obtenidos dinámicamente), la RMI comporta un fuerte *control público social* de los comportamientos del sujeto beneficiario de las medidas económicas y pro-activas que se consagran en la RMI.

*Asociación Española de Salud y Seguridad Social,* Murcia, Ed. Laborum, 2015, págs. 125 y sigs., y 385 y sigs., respectivamente.

[51] Véase VV.AA.: *Comentario a la Ley y al Reglamento de Extranjería, Inmigración e Integración Social,* Monereo Pérez, J.L., Fernández Avilés, J.A. y Triguero Martínez, L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2012; VV.AA.: *Refugiados y asilados ante el modelo social europeo y español. Estudio técnico-jurídico y de política del derecho,* Monereo Pérez, J.L. (Dir.), Triguero Martínez, L. (Coord.), Granada, Ed. Comares, 2017; Miñarro Yanini, M.: *La dimensión social del Derecho de asilo. El estatuto de garantías de integración socio-laboral de los 'refugiados',* Albacete, Ed. Bomarzo, 2018.

[52] Puede consultarse, Monereo Pérez, J.L. y Díaz-Aznarte, T.: *El Estado Social Autonómico,* Albacete, Ed. Bomarzo, 2008, págs. 44 y sigs.

Un control que es instrumental, pero que también presenta consecuencias negativas. La tecnología de los informes al respecto sobre las familias o unidades de convivencia, puesta a punto por el sistema público, puede convertirse fácilmente en una fórmula extensiva de control social, cuyas agentes están dirigidos por instancias enmarcadas en la red administrativa y disciplinaria del Estado o poder público.

3ª. Son un *derecho social de desmercantilización (*como son todos los derechos sociales a prestaciones positivas)[53], pero es un derecho que no tiene exclusivamente una dimensión individual, sino también "colectiva", pues normativamente está referido a la "unidad familiar" entendida de manera amplia y flexible (uniones de hecho, familia monoparental, unidad de convivencia o dependencia económica, etc.). El reconocimiento y cuantía se dirige a los hogares, se focaliza a la unidad familiar o de convivencia y no tanto individualmente. Este enfoque difumina y desdibuja la idea de un verdadero derecho subjetivo individual. Puede, así, que paradójicamente haya pocos incentivos para formar una unidad familiar o unidad de convivencia.

Se sitúa en la lógica propia del garantismo jurídico e institucional, que no se limita a proclamar los derechos como principios sino que trata de garantizarlos normativamente[54], asumiendo la doble función de garantía de ingresos y de inserción laboral (y por tanto directamente vinculada a la realización del derecho al trabajo).

4ª. Son un derecho social condicionado, paradójicamente en lo que se supone su función o finalidad proactiva, porque, en efecto, el sujeto protegido ha de suscribir un convenio de inserción, en virtud del cual se asumen obligaciones jurídicas –como contrapartidas condicionantes de "activación"–, cuyo incumplimiento puede determinar la suspensión o pérdida del subsidio económico. El incumplimiento de estas obligaciones jurídicas determina, pues, un control sancionador que incide sobre el disfrute de las prestaciones económicas del sujeto titular, beneficiario o destinatario de la medida. Se trata de deberes públicos anudados al derecho social de prestación pública[55]. Sin embargo, cabe decir, críticamente, que se debería insistirse más en la denominada "activación objetiva" a cargo del poder público actuante para garantizar una empleabilidad positiva (en garantía de un verdadero derecho a la reinserción profesional), que sobre la llamada "activación subjetiva" que incumbiría exclusivamente al sujeto titular, beneficiario o destinatario de la medida de protección social.

---

[53] Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Ed. CES, 1996, págs. 45 y sigs.

[54] Para la distinción entre declaraciones y garantías, puede consultarse Monereo Pérez, J.L.: "La Carta comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores" (I) y (II), en *Revista Española de Derecho del Trabajo. Civitas*, núms. 56-57 (1992-1993), núm. 57 (1993), espec., págs. 85 y sigs.; *Ibid., «*Genealogía de las Declaraciones de Derechos y su significación político-jurídica», estudio preliminar a Jellinek, G.: *La declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano,* Granada, Ed.Comares, 2009.Para el garantismo jurídico moderno y el modelo normativo de Derecho propio del Estado Social de Derecho, véase Ferrajoli, L.: *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. P. Andrés Ibañez y A. Greppi, Madrid, Ed. Trotta, 1999*; Ibid., Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia. 1. Teoría del derecho*, trad. J. C. Bayón, P. Andrés Ibañez, A. Ruiz Miguel, L. Prieto Sanchís, Madrid, Ed. Trotta, 2ª ed., 2016.

[55] Puede consultarse, Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C.: *El derecho a la renta de inserción,* cit., págs. 338 y sigs.

En términos de conjunto, este instituto de protección social esta preordenado típicamente a la garantía de integración a través de la inserción laboral, en la lógica de entender el trabajo como el factor más relevante de integración y participación en la sociedad de pertenencia. La idea de fin del trabajo y del trabajo como un valor en extinción no se sostiene en la práctica, más bien se asiste a la emergencia constante de nuevas formas de trabajo[56]. No está pensado como derecho social a la integración social fuera de la inserción en el mercado de trabajo. Y esta fuerte orientación "empleativa" muestra los límites de la medida de protección social en una sociedad en la que se acentúa la realidad del trabajo como bien escaso, y en la cual la precariedad laboral está deviniendo –por el momento– como un elemento estructural de modelo contratación y organización flexible del trabajo profesional, tanto por cuenta ajena como por cuenta propia (éste en expansión en sus diversas manifestaciones). La precariedad, la desestructuración del trabajo, las rotaciones laborales y la pérdida de los empleos están suponiendo una pérdida del control sobre su propia vida de los trabajadores[57].

La fórmula de las RMI puede estar organizada a nivel nacional (renta mínima garantizada nacional) o a un nivel descentralizado (renta mínima garantizada a nivel regional, federal o de Comunidad Autónoma). Las RM de "primera generación" están dirigidas mayormente a las situaciones de pobreza y tratan de satisfacer necesidades vitales de las personas –o más exactamente familias– sin recursos. Este modelo de ingreso mínimo, evoluciona históricamente dando un salto cualitativo en distintos países hacia una RMI de "segunda generación", que trata de afrontar el problema devenido en estructural de la nueva pobreza y las situaciones de exclusión social (normalmente vinculadas a la falta de trabajo o a un trabajo precario que no libera de la pobreza). Se pretende luchar contra la pobreza y las situaciones de exclusión social en el marco de una estrategia que combina los subsidios con las medidas orientadas a la inserción profesional. Los subsidios pueden ser de diferente cuantía, previa comprobación de recursos, e incorporaran políticas activas de empleo encaminadas a la reinserción profesional[58].

En España, la RMI o renta garantiza podría tener su encaje en el art. 41 de la Constitución, como un derecho dentro de un sistema evolucionado de Seguridad Social (Seguridad Social Asistencialista), es decir una prestación no contributiva de la Seguridad Social. Sin embargo, no ha habido voluntad política para implantarlo por esa vía. Ha sido obra de las Comunidades Autónomas la implantación en sus respectivos territorios de dispositivos de rentas o ingresos mínimos de inserción o de integración. Y lo han hecho al amparo de su competencia en materia de asistencia social (art. 148. 1.20ª CE). De este modo, se ha dado lugar a distintos modelos heterogéneos y con manifiestas desigualdades y deficiencias planteadas por gran parte de la doctrina. En un debate abierto, actualmente se postula una creación de una RMI en el ámbito estatal y en el marco del sistema de Seguridad

[56] Rifkin, J.: *El fin del trabajo. El declive de la fuerza del trabajo global y el nacimiento de la era posmercado*, Barcelona, Ed. Paidós, 1996; Méda, D.: *El Trabajo: Un valor en peligro de extinción*, Barcelona, Ed. Gedisa, 1998.

[57] Paradigmáticamente, Sennett, R.: *La corrupción del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo,* Barcelona, Ed. Anagrama, 2000; Revilli, M.: *Más allá del siglo XX. La política, las ideologías y las asechanzas del trabajo,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2001.

[58] Véase Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C.: *El derecho a la renta de inserción,* cit.; García Romero, B.: *Rentas mínimas garantizadas en la Unión Europea,* Madrid, CES, 1999.

Social utilizando el cauce competencial del art. 149.1.17ª CE. Y no sólo para garantizar la racionalización del sistema desvertebrado actual, sino también para garantizar el principio de igualdad y la mejora de la calidad de las prestaciones dispensadas (pues el modelo descentralizado por CCAA ofrece limitaciones e insuficiencias palpables para aborda de la raíz el problema de la cuestión social de la pobreza y la exclusión social) para lucha contra las situaciones de pobreza y de exclusión social.

### 3.2. La renta básica garantizada o ingreso básico de ciudadanía como derecho subjetivo universal incondicionado

Muchas de las limitaciones que presenta la institución de la RMI (junto con las limitaciones e insuficiencias intrínsecas detectadas en los tradicionales sistemas existentes basados en las técnicas de ayuda social, como las prestaciones no contributivas y las prestaciones y servicios asistenciales) subyacen al nuevo impulso reformista social renovado hacia la instauración de una medida que tiene un amplio trasfondo histórico, como es la llamada renta básica (también denominado ingreso básico)[59].Toda vez que comparte el objetivo general de garantizar una renta de subsistencia digna que cree las condiciones materiales para la integración y la participación social de las personas. Pero presenta de inicio la diferencia específica de que se configura como un derecho social estrictamente individual, incondicionado y de carácter universalista al proporcionar una renta a todos los ciudadanos y residentes de larga duración en el ámbito de una determinada comunidad o unidad política definida. Se afirma que superaría los límites de las medidas protectoras propias de las técnicas y programas tradicionales del Estado Social de Derecho, evitarían las trampas de la pobreza, la exclusión social y el desempleo, la estigmatización de las medidas asistenciales de ayuda, su carácter preventivo, el empoderamiento de la persona respecto a su posición en el mercado de trabajo, y asimismo su carácter redistributivo más conforme con la idea de justicia social.

Los rasgos caracterizadores de esta nueva forma de renta de subsistencia (al servicio del derecho a la existencia digna) muestran las diferencias específicas respecto a la medida de la RMI:

[59] Para los modelos de rentas garantizadas y su sentido de política del Derecho Social, véase Monereo Pérez, J.L.: *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica,* Albacete, Bomarzo, 2018, espec., Capítulo 1 ("El problema del orden democrático de garantizar el derecho a la existencia digna: La nueva cuestión social de la exclusión y la insuficiencia de los instrumentos de protección social existentes"), Capítulo 2 ("Configuración jurídica e institucional de las rentas mínimas: Tipología"), y Capítulo 3.3. ("La propuesta de *lege ferenda* de crear una renta mínima garantizada a nivel estatal como vía de transición hacia la instauración de una renta básica universal, incondicionada y multinivel. La reconstrucción de la solidaridad"). El trasfondo histórico es verificable en la propuesta de autores clásicos como Thomas Paine, Henry George, etcétera. Véase Monereo Pérez, J.L.: "Pobreza, trabajo y exclusión social en la larga duración: una reflexión crítica a partir de Henry George", en revista *Documentación Laboral,* núm. 83 (2008), págs. 11-109; Van Parijs, PH. y Vanderborgh, Y.: *Ingreso básico. Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata,* trad. Laura Lecuona y Maia F. Miret, México, 2017, págs. 99 y sigs.; Rey Pérez, J.L.: *El derecho al trabajo y el ingreso básico ¿Cómo garantizar el derecho al trabajo?,* Madrid, Ed. Dykinson, 2007, págs. 239 y sigs.; Pisarello, G. y De Cabo, A. (eds.): *La renta básica como nuevo derecho ciudadano,* Madrid, Ed. Trotta, 2006.

### 1º. Su identificación

La renta básica o ingreso básico es un "ingreso pagado por el gobierno a cada miembro pleno de la sociedad a) incluso si no quiere trabajar, b) sin tener en cuenta si es rico o pobre, c) sin importar con quien vive y d) con independencia de la parte del país en la que viva"[60]. Esta definición deja constancia de la universalidad, su incondicionalidad y su carácter indiferenciado respecto a cualquier tipo de trabajo. Es un derecho social de integración, pero que tiene la virtualidad de que no se materializa necesariamente ni a través del fomento del trabajo ni del trabajo garantizado. Aunque, evidentemente, es compatible con la consecución de tales objetivos mediante otros instrumentos de intervención pública en las relaciones de mercado.

A través de ella se realizaría un principio de justicia social redistributiva y se trataría de hacer frente a la creciente desestructuración del trabajo, la precariedad y el amenazante riesgo de la exclusión social, de personas que van quedando en la periferia de la sociedad, en un proceso de discriminación negativa y de desafiliación social[61]. La renta básica sería un derecho social que se constituye en una condición necesaria para el ejercicio del conjunto de los derechos fundamentales de la persona. Garantizaría una seguridad económica frente a los riesgos y la inseguridad de la vida. Pero garantiza ante todo una *libertad real para todos,* pues empodera a las personas frente a los poderes insaciables del mercado y frente a los propios poderes políticos[62]. La renta básica puede tener la virtualidad de política jurídica de actuar como contrapoder social en la dirección de una "ciudadanía de los poderes" (la renta básica incondicionada en relación al trabajo proporciona a los más débiles un poder de negociación superior al que ostentan a través de una simple renta garantizada condicionada al trabajo o a los recursos detentados) y no solo de los derechos garantizados desde el punto de vista jurídico-formal, sino precisamente con apoyo en los mismos. Y es que la "modernidad liberal restringida" llevó a cabo una concepción muy restrictiva de la ciudadanía, excluyendo durante largo tiempo de la ciudadanía real y efectiva a gran parte de la población de presente en la sociedad[63].

[60] Van Parijs, PH.: *Libertad real para todos,* trad. Francisco Álvarez, Barcelona, Ed. Paidós, 1996, pág. 56.

[61] Véase, al respecto, Castel, R.: *La discriminación negativa,* trad. A. Martínez-Riu, Barcelona, Ed. Hacer, 2010; *Ibid., El ascenso de las incertidumbres,* Buenos Aires, FCE, 2010; Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador,* Granada, Ed. Comares, 2007; *Ibid.,* "Los (pre)supuestos histórico-institucionales de la Seguridad Social en la constitución social del trabajo", VV.AA.: *Orígenes del contrato de trabajo y nacimiento del Sistema de Protección Social,* Rojas Rivero, G. (Coord.), Albacete, Ed. Bomarzo, 2012, págs. 203-328, espec., págs. 271 y sigs. ["La "tercera modernidad" o "postmodernidad" y la revisión del modelo de protección pública frente a los riesgos sociales. De la "sociedad aseguradora" a la "sociedad del riesgo". Las nuevas necesidades y técnicas emergentes. De la Seguridad Social "pasiva" a la "activa" (Estado Social Activo)], con referencia a las rentas mínimas. En particular, respecto a la justificación de la renta básica en la justicia social, véase Standing, G.: *La renta básica. Un derecho para todos y para siempre,* Epílogo de Daniel Raventós y DavideCasassas, Barcelona, Ediciones de Pasado y Presente, 2018, págs. 29 y sigs.

[62] No es de extrañar que la defensa de la instauración de una renta básica por autores de distintas tradiciones de pensamiento. Para su fundamento desde una teoría de la justicia, véase Van Parijs, PH.: *Libertad real para todos (qué puede justificar el capitalismo si hay algo que pueda hacerlo),* trad. Francisco Álvarez, Barcelona, Ed. Paidós, 1996; Ferrajoli, L.: *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político,* trad. P. Andrés Ibañez, Madrid, Ed. Trotta, 2014, págs. 199 y sigs.

[63] Para la complementaria e interdependencia de la "ciudadanía de los derechos" y la "ciudadanía de los poderes", puede consultarse ampliamente, Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Ed. Consejo Económico y Social de España, 1996, espec., págs. 166 y sigs.

Actualmente existe una inseguridad crónica que se caracteriza principalmente por la incertidumbre que no puede ser afrontada a través de los mecanismos de anticipación propios de las situaciones de riesgo. La incertidumbre neutraliza la resiliencia, esto es, la capacidad del individuo de enfrentarse a, compensar y recuperarse de los shocks (eventos adversos no elegidos) y los azares (eventos habituales de la vida diaria que traen costes y riesgos, como el matrimonio, el nacimiento de un niño o la muerte). A diferencia de los riesgos que son previsibles y calculables (como lo hacen los programas típicos de Seguridad Social clásicos en las tradiciones de William Beveridge y Otto von Bismarck), la incertidumbre no puede serlo de igual manera. De ahí que la renta básica podría tener un efecto de seguridad frente a un entorno cada vez más caracterizado por la incertidumbre[64]. Enmarcada en el principio de justicia social la renta básica tendría un visible encaje en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y ya desde la misma Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, cuando en ella se afirma en su art. 25 que: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar…". Su materialización jurídico-positiva se realiza principalmente en el art. 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (de 19 de diciembre de 1966), a cuyo tenor: "Todos los Estados Partes en el presente Pacto reconocen 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. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho…"[65].

Se parte, pues, de la idea de que los actuales sistemas de protección social del Estado del Bienestar son insuficientes para abordar esta *nueva cuestión social planteada por la "sociedad del riesgo"* [66] y la creciente incertidumbre que dificulta la prevención necesaria bajo el prisma tradicionalmente predispuesto por esta forma política específica y diferenciada de atender "lo social" (Basta reparar en el carácter condicionado de los programas y medidas de protección social actualmente existentes; la trampa de la pobreza y del desempleo que conduce a la exclusión social por el trabajo, los aspectos negativos en la perspectivas de género, los límites para realizar políticas preventivas de la situaciones de pobreza y exclusión social, el carácter estigmatizador de las ayudas, lo que suele afectar negativamente a la dignidad de la persona/familia o unidad de convivencia concernida, porque en el fondo son las familias en sentido amplio las que reciben las ayudas no contributiva o asistenciales). El problema es de adaptación del Estado Social de Derecho a un contexto profundamente cambiado en todos los ámbitos económicos, sociales, laborales, familiares y culturales. Por tanto, no se trata tanto de renunciar a las aportaciones institucionales civilizatorias de esta "forma Estado", sino de que se renueve en una dirección proactiva capaz de responder a los nuevos desafíos que plantea la protección e integración social de las personas. Si el modelo de sociedad va cambiando, el

[64] Standing, G.: *La renta básica. Un derecho para todos y para siempre,* Epílogo de Daniel Raventós y Davide Casassas, Barcelona, Ediciones de Pasado y Presente, 2018, pág. 78; y para la distinción entre incertidumbre y riesgos sociales, Beck, U.: *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad,* Barcelona, Ed. Paidos, 1998; Luhman, N.: *Sociología del riesgo,* México, Universidad Iberoamericana, 3ª ed., 2006, espec., págs. 79 y sigs.

[65] Añon Roig, M.J.: "Derecho a un nivel de vida adecuado y medios de subsistencia", y Monereo Pérez, J.L.: "Derecho a la Seguridad Social y Asistencia Social", ambos en VV.AA.: *El Sistema Universal de los Derechos Humanos,* Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2014, págs. 543 y sigs. y 625 y sigs., respectivamente.

[66] Beck, U.: *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad,* Barcelona, Ed. Paidos, 1998.

modelo de protección social ha de hacerlo también, pero no mecánicamente sino impulsando aquellas orientaciones que en cada momento son democráticamente formuladas por gozar del consenso en la sociedad. Esa renovación sí implicaría una racionalización del sistema heterogéneo y en gran medida caótico de las prestaciones no contributivas y asistencias dispensadas por el Estado central y las Comunidades Autónomas. Y la configuración que tenga esas medidas depende del *modelo, los instrumentos y objetivos* que se persigan. En la perspectiva del Estado Social de Derecho, que si *prefigura un modelo de sociedad abierta* pero sobre la base de la construcción irrenunciable a esta "forma Estado" de una democracia formal y sustancial (Estado material de Derecho que garantiza los derechos y libertades fundamentales para todos los miembros de la comunidad política): el objetivo es garantizar la dignidad humana, la igualdad social, la solidaridad social, la justicia social y la libertad real para todos. Es así que la renta básica estatal (y deseablemente apoyada en una renta básica europea) debería integrarse plenamente en el marco más amplio de las políticas públicas que *materializan* los fines emancipadores del Estado Social (paradigmáticamente, artículos 1, 10, apartados 1 y 2, 9.2 y 41 y siguientes de la Constitución Española). Precisamente por ello resulta necesario renovar el pacto social y en este sentido la renta básica contribuiría a ampliar ese contrato social que está en la base de los sistemas de protección social pública garantizando el derecho de subsistencia digna para todas las personas. De ello se sigue que habrá modelos de Renta Básica que no sean coherentes con los objetivos, principios e instrumentos propios de emancipación social del Estado Social de Derecho. Y desde esa perspectiva el jurista no puede ser neutral por imperativo constitucional, y tendrá que postularse por el rechazo de los modelos neoliberales de renta básica que supongan un Estado liberal residualista de mínimos y el desmantelamiento de las prestaciones de Seguridad Social Contributiva (por más que la instauración de una renta básica suponga necesariamente una racionalización y simplificación de los mecanismos de protección social *no* contributiva y de aquéllos de naturaleza estrictamente carácter asistencial, para evitar duplicidades y solapamientos y para hacer viable una protección efectiva para todos con un mínimo de homogeneidad prestacional que ha de ser garantizada por el Estado como instancia principal en la provisión de la protección de aquellas situaciones de necesidad social y políticamente más relevante y por ello mismo estatalmente "socializadas").

Se aduce igualmente que la garantía de la renta básica contribuiría a una mayor desmercantilización del trabajo humano e incrementaría una esfera autónoma que no podría reducirse al mercado ni a la decisión de los sucesivos gobiernos estatales[67].

Su implantación (como, en el fondo, también lo es la posibilidad –aquí defendida– de instaurar un sistema *estatal* de rentas mínimas de inserción homogéneo para todo el Estado Social Autonómico) depende de una decisión esencialmente política, aunque condicionada económicamente por la garantía de su viabilidad en cada momento.

**2º. Carácter básico**

Se trata de proporcionar una seguridad económica básica, capaz de hacer posible que el individuo pueda tener una vida digna, no de mera subsistencia vital. Pero no se trata de una seguridad total, ni, es obvio, de garantizar la abundancia de recursos, que en esos

[67] Van Parijs, PH. y Vanderborght, Y.: *Ingreso básico. Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata,* trad. Laura Lecuona y Maia F. Miret, México, 2017, pág. 170.

términos no sería ni factible ni deseable[68]. Tiene que ver con el principio de suficiencia para garantizar tanto la vida digna como una participación real, efectiva, en la sociedad o comunidad política de residencia o pertenencia. Lo cual implica que se recibiría un ingreso por encima del nivel mínimo de superación de la pobreza extrema y en el umbral histórico que sea económicamente sostenible (viable), sobre todo teniendo en cuenta que la renta básica debería estar, en principio, en condiciones de reemplazar a todas –a la inmensa mayoría– de las prestaciones públicas no contributiva y las estrictamente asistenciales.

**3º. La renta básica es una prestación en metálico y no en especie; es un ingreso en efectivo**

Lo cual no excluye –desde luego– la dispensa de prestaciones complementarias de servicios. El ingreso en metálico confiere mayor libertad real a sujeto beneficiario. Como tal debería atenderse al principio de suficiencia que queda subyacente (casi explicitado) en el carácter "básico" de la medida, como referido no tanto a la cobertura de necesidades primarias del sujeto titular, sino como haciendo referencia a los mínimos necesarios en cada momento para garantizar una vida digna y autónoma de la persona.

**4º. De carácter periódico**

Se materializa en pagos sucesivos o periódicos, no se trataría de un pago único que se entregara de una sola vez al sujeto protegido. Es decir, se ingresa con una periodicidad regular (normalmente mensual, pero podría tener otros intervalos de regularidad).

**5º. Se trata de un derecho social individual que se paga al sujeto titular**

En cuanto derecho estrictamente individual que se otorga en calidad de miembro de la comunidad política, el criterio de la familia o de la unidad familiar no cuenta en sí mismo para el reconocimiento y atribución de los ingresos correspondientes. Por tanto, se trata de un ingreso desvinculado de cualquier tipo de familia o unidad familiar. No atiende al estatuto familiar o de convivencia del individuo con otras personas. Tampoco atiende al estatus económico o financiero ostentado por la persona beneficiaria. La renta básica es un derecho social de ciudadanía que realiza los valores de la igualdad material y de la solidaridad. Su garantía como nuevo derecho social de integración representaría un giro la trayectoria renovadora del Estado Social de Derecho. Evidenciando la indivisibilidad de los derechos fundamentales, la renta básica es un instrumento de la libertad real, no meramente formal, y para todos, no sólo para una minoría. No se ingresa al cabeza de familia, como subsidio para todos los miembros, sino que se le abona individualmente a cada miembro adulto de la familia; y nótese que pudiendo contribuir entre todos al sostén de la familia o unidad de convivencia; afectando, así, a la distribución del poder dentro de la familia; en los programas de protección social ya existentes de RMI, la cantidad a la que un individuo tiene derecho depende de la composición de su hogar; no es así en la renta básica[69].

[68] Standing, G.: *La renta básica. Un derecho para todos y para siempre,* Epílogo de Daniel Raventós y Davide Casassas, Barcelona, Ediciones de Pasado y Presente, 2018, pág. 13.

[69] Van Parijs, PH. y Vanderborght, Y.: *Ingreso básico. Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata,* trad. Laura Lecuona y Maia F. Miret, México, 2017, págs. 17 y sigs.

**6º. La renta básica es abonada por un poder público**

Lo que hace visible que se trata de un típico derecho social de desmercantilización que garantiza un nivel de vida, de bienestar, con independencia del poder contractual del individuo en el mercado. No se trata de un derecho "de clase", de "grupos" o de "categorías" de individuos en atención a su situación o posición en la estructura de la sociedad de pertenencia. El poder público puede ser un Estado nacional, centralizado o compuesto (Estado federal, de Comunidades Autónomas o de Regiones…); o en hipótesis supranacional, como sería su instauración factible en la Unión Europea (entendida como Unión *Social* Europea), como garantía de ingresos básicos[70].

**7º. Universalista**

El carácter universalista de la renta básica hace referencia a que se reconoce a todos los miembros de la comunidad política de referencia, sean ciudadanos o residentes que acrediten un tiempo mínimo de permanencia y cualquiera que sea su condición de sexo, edad, situación social, etcétera. Con ello se transita del principio de selectivo y condicionado al principio universalista incondicionado. En cierta medida este rasgo llama también a su carácter tendencialmente uniforme para todos, y en necesario ajuste siempre revisable como condición necesaria para cumplir función jurídica e institucional. Como condición mínima, pues, a todo residente habitual de una comunidad política. Interesa destacar que no existe nada parecido a una redistribución a la inversa por el hecho de que las personas ricas o con más recursos la perciban, porque éstos deberán de abonar los correspondientes impuestos progresivos y por tanto con eficacia redistributiva. La renta o ingreso básico podría ser sostenible predisponiendo los impuestos que se requieren para financiarla[71].

**8º. Incondicionada**

Es una característica inherente a esta figura y uno de los aspectos que se apartan del tipo de transferencias de rentas que están previstas en el diseño tradicional de los Estados Sociales bajo la forma evolucionada de Estados del Bienestar. La renta básica no exigiría acreditar la carencia de recursos mínimos o suficientes para una vida digna (comprobación de recursos o de renta –previa o sobrevenida después de su concesión– que en el sistema de ayudas otorgadas por los sistemas clásicos de protección social están además vinculadas al conjunto de los recursos disponibles de la unidad familiar o unidad de convivencia, pues tienen una dimensión finalista "familiarista"; dimensión, ésta, que está ausente de la institución de la renta básica). La incondicionalidad comporta la no exigibilidad de obligaciones laborales y, en consecuencia, no depende de la disponibilidad de trabajar ni obligación de formarse "para" el trabajo. En este sentido no exige contrapartidas por parte del sujeto titular, beneficiario o destinatario. Es decir, no se exigirían condiciones de comportamiento o conducta del sujeto, como, por ejemplo, compromiso de actividad o de formación, puesta a disposición para trabajar, pues su pago está incondicionado respecto de toda obligación o deber de trabajar.

[70] Esta propuesta de una renta o ingreso básico en el marco político institucional de la Unión Europea ha sido realizada desde hace tiempo. Así, Van Parijs, P. y Genet, M.: "Eurogrant", *Basic Income Research Group Bulletin,* núm. 15 (1992), págs. 4-7; *Ibid.,* "Ingreso universal y pleno empleo. La alianza inevitable", en *Papeles de la FIM,* núm. 7 (1996), págs. 29-39.

[71] Van Parijs, PH. y Vanderborght, Y.: *Ingreso básico. Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata,* trad. Laura Lecuona y Maia F. Miret, México, 2017, págs. 177 y sigs.

**9º. Permanente**

Tiene un carácter permanente como derecho social que garantiza un derecho a la existencia digna durante toda la vida de la persona, aunque siempre sometida de los principios de decisión en un sistema democrático.

**10º. Complementariedad**

La complementariedad de la renta básica con la percepción de pensiones contributivas, públicas o privadas, y con carácter subsidiario respecto de las prestaciones económicas contributivas de la Seguridad Social (por ejemplo, por incapacidad temporal y el subsidio de desempleo del nivel contributivo), porque no tienen un carácter sustitutivo respecto de estás que se otorgan en razón a determinadas circunstancias concurrentes específicas (situaciones de necesidad relevantes para el sistema público o para los sistemas privados, en su caso). Si tendría el efecto sustitutivo de las prestaciones no contributivas y asistenciales, basadas en la técnica de ayuda para garantizar precisamente una renta de subsistencia mínima del sujeto –y normalmente de su posible unidad familiar de inserción–. Ahora bien: su reconocimiento sí excluiría, por ejemplo, las prestaciones *no* contributivas por desempleo, por jubilación, por incapacidad permanente, por muerte y supervivencia. Pero no las prestaciones económicas por dependencia que van más allá de la idea de subsistencia y atiende a la necesidad del cuidado de una tercera persona y técnicas especializadas.

En relación a esto, conviene señalar que la renta básica no exige el advenimiento de una contingencia determinante o situación de necesidad que haya que reparar mediante un sistema de prestaciones que la exigen como premisa del supuesto de hecho. La renta básica por su propia lógica sólo se garantiza con base a la condición de miembro de la comunidad política (en un determinado espacio territorial y geopolítico), y por ello tiene un efecto preventivo *ex ante*(señaladamente, de la situaciones de pobreza y exclusión social frecuentemente atendidas desde sistema públicos de prestaciones no contributivas o asistenciales; pues evidentemente, los sistemas privados no resultan apropiados para atenderlas), el cual contrasta con la dimensión reparadora *ex post* de las prestaciones clásicas de los distintos instrumentos predispuestos en el marco en los Estados del Bienestar contemporáneos.

**11º. Carácter preventivo**

Es necesario subrayar que la renta básica es un derecho social universalista que actúa preventivamente "ex ante", mientras que la RMI y otras técnicas de protección análogas basadas en la técnica de ayuda suelen actuar "ex posterior", esto es, cuando ya se ha producido la contingencia que hay que reparar. No obstante, evoluciona hacia la renta de solidaridad social asumen también –desde su propia peculiaridad– ese carácter preventivo, aunque de manera más incompleta.

### 3.3. Del derecho a la renta mínima condicionada al derecho a la renta básica universalista e incondicionada: ¿Una transición posible tras un proceso de maduración?

A partir de la implantación de una RMI multinivel en el ámbito de la Unión Europea (nivel nacional y nivel comunitario) podría caminarse a un planteamiento más utópico ciertamente –que evidentemente no significa inviable– de instaurar formas de transición hacia una renta básica sin desmantelar el Estado del Bienestar (incluidas todas las prestaciones contributivas, prestaciones de dependencia y servicios públicos de contenido social…). La renta básica supondría establecer un suelo o nivel básico de un nuevo sistema de distribución de los recursos, a partir de la cual se mantendrían los sistemas contributivos de protección social pública (señaladamente, las prestaciones de Seguridad Social contributiva). Su implantación permitiría subvenir a los déficits de cobertura que actualmente ofrecen los sistemas públicos de protección y Seguridad Social en un contexto de economías abiertas y flexibles y con una marcada tendencia estructural hacia la desestructuración y precarización laboral; y no puede garantizarse sin fisuras que pueda llevarse a cabo de manera generalizada políticas de pleno empleo de calidad o decente (estable, justamente remunerado, y con plenitud de derechos individuales y colectivos). En cualquier caso, ello no supondría renunciar a la realización del derecho al trabajo de todas las personas que lo deseen y estén en condiciones de trabajar, de manera que continuarían estando vigentes (y eficaces en términos jurídicos y también de eficacia social) las normas internacionales que garantizan el derecho al trabajo y su materialización a través de una política orientada al pleno empleo de calidad (trabajo decente o digno de la persona que trabaja)[72]. La renta básica conferiría una precondición para autentificar y ejercer el derecho a trabajar libremente. Pero más aún: es una garantía de libertad para trabajar o no hacerlo, y ante todo para tomar decisiones con libertad sobre los asuntos que interesan a la vida política y social y a la trayectoria individual y convivencial (incluidas, la opción por formar una familia o por las diversas formas de unidades de convivencia).

La instauración de la renta básica, como nuevo pilar de un nuevo sistema de distribución de la renta, exigiría un largo proceso de transición y ante todo de experimentación[73]. Es difícil pensar en una implantación inmediata y generalizada *erga omnes* sino se realizar en el marco de una transformación del modelo de organización y gestión pública de "lo social";

[72] Como lo consagran el art. 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; o la OIT en su Convenio sobre la Política de Empleo, núm. 122 (1964), y en su Declaración para una globalización equitativa de 2008; pero también los instrumentos de Derecho Internacional Regional Europeo, como la Carta Social Europea Revisada de 1996; y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE); Véase Monereo Pérez, J.L.: "Derecho al Trabajo (Artículo 1 de la Carta Social Europea)", y Monereo Pérez, J.L. y López Insua, B.M.: "Derecho a unas condiciones equitativas (artículo 2)", ambos en VV.AA.: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea,* Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2017, págs. 361 y sigs., y 395 y sigs., respectivamente; *Ibid.,* "La garantía internacional del derecho a un "trabajo decente", en *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo,* núm. 177 (2015), págs. 27-72. Resulta de interés en este contexto, la llamada "Carta de los Derechos Humanos Emergentes", Institut de Drets Humans de Catalunya, Barcelona, 2004, elaborada por un grupo de expertos.

[73] Van Parijs, PH. y Vanderborght, Y.: *Ingreso básico. Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata,* trad. Laura Lecuona y Maia F. Miret, México, 2017, págs. 227 y sigs.

y no parece nada fácil que se puedan instaurar sin más en un solo país de la Unión. En el caso de los países de la UE lo lógico sería su instauración a través de una intervención armonizadora de mínimos (y, por tanto, a nivel del ordenamiento jurídico comunitario), lo cual remite al instrumento normativo de la Directiva-Marco como mecanismo flexible de aproximación y convergencia en el espacio social europeo.

En el caso de España, al igual que ocurre en otros países europeos, habría que caminar hacia una decidida implantación de un sistema nacional de RMI, superando la heterogeneidad y aporías del modelo desvertebrado actualmente existente. Será después cuando, acaso, pueda pensarse en profundizar ese modelo nacional de RMI hacia la lenta experimentación de fórmulas análogas o próximas a la renta básica en sentido estricto, tal y como anteriormente se conceptualizado y delimitado anteriormente. Y ese largo camino a recorrer sólo evidenciando que las técnicas de ayudas proactivas *ex post* (RMI) son incapaces para afrontar el problema de la nueva cuestión social generada por la desestructuración del trabajo, la precariedad laboral, la tercerización de la economía, etcétera; circunstancias, éstas, que aconsejarían el establecimiento de medidas *ex ante* de carácter más preventivo (como sería el caso de la renta básica).

Para España se ha planteado una alternativa de financiación que implicaría un amplio proceso de redistribución de renta de los sectores más ricos o con más recursos al resto de la población a través de la utilización instrumental de diversos tipos impositivos y de reformas que podrían suponer la supresión en distinta intensidad de prestaciones no contributivas o de carácter asistencial que sería innecesarias al instituir el sistema nacional de rentas básicas. De esta manera, en el largo camino hacia su implantación la renta básica se enmarcaría en una renovada política económica que permitirá garantizar la existencia material de toda la población, con lo que ello supone de realización de la justicia social pero también de nuevas razones para alcanzar una mayor legitimación política del sistema establecido que la instaure (incluida la UE, con el estigma persistente todavía de su déficit democrático). Son dos buenas razones para actuar[74]. Es decir una doble estrategia de incremento de los ingresos, por un lado, y de racionalización del sistema de prestaciones actualmente existentes en el cuadro del Estado del Bienestar[75].

Con todo, la renta básica –como derecho de ciudadanía social– estaría orientada a garantizar una efectiva integración o inserción social[76], atendiendo a razones democratizadoras, pero también a políticas de orden, pues el mundo será un lugar mucho más peligroso si no se logra la integración social. Debe, no obstante, hacerse referencia a los riesgos que la renta básica o asignación universal (que, como se ha dicho, consiste en el pago de un ingreso mínimo a todas las personas, atendiendo al vínculo de ciudadanía

[74] En el sentido postulado por Searle. J.R.: *Razones para actuar. Una teoría del libre albedrío,* Oviedo, Ed. Nobel, 2000.

[75] Véase la propuesta de financiación elaborada en Arcaron, J., Raventós, D. y Torrens, L.: *Renta básica incondicional. Una propuesta de financiación racional y justa,* Barcelona, Ediciones del Serbal, 2017; Van Parijs, PH. y Vanderborght, Y.: *La renta básica. Una medida eficaz para luchar contra la pobreza,* trad. D. Casassas, Prólogo de D. Raventós, Barcelona, Ed. Paidós, 2006; Van Parijs, PH. y Vanderborght, Y.: *Ingreso básico. Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata,* trad. Laura Lecuona y Maia F. Miret, México, 2017.

[76] Cfr. Van Parijs, PH. y Vanderborght, Y.: *L'allocation universelle,* París, Éditions La Découverte, París, 2005.

con independencia de toda contribución productiva y condicionalidad de ingresos) pueda tener, pues paradójicamente puede que permita eximir al mercado de toda obligación social, ya que si cada individuo goza de un mínimo de renta garantizada, es posible pensar que pueda aceptar –o verse obligado a ello– un empleo precario, que se sitúe en una situación de subempleo o en una situación salarial próxima a la pobreza relativa. La renta básica permitiría disociar el estatuto protector del estatuto jurídico del trabajo[77]. En cierto modo se estaría cerca del modelo de Estado Social "Paineano"[78], que permitiría constituir un fondo para pagar incondicionalmente un ingreso uniforme a todos los miembros de la sociedad, el cual va más allá de la solidaridad tratando de poner en práctica el valor de la equidad. En esa lógica discursiva, la renta básica permitiría afrontar no sólo las situaciones de pobreza clásicas sino más precisamente el fenómeno de la exclusión social, el cual incluye el carácter multidimensional de los mecanismos por los que las personas y grupos se encuentran excluidos de la participación de las prácticas propias de la participación activa en la vida social y política. La noción de exclusión social engloba las causas y los efectos de la nueva pobreza, consecuencia de los cambios estructurales de las economías y de las estructuras sociales contemporáneas.

Quizás la única manera de evitar este peligro de "heterogonía" de los fines[79] de la medida de la renta básica sea buscar mecanismos adicionales y complementarios que prioricen las políticas activas de pleno a través de la intervención sistemática de los poderes públicos, quedando garantizado el derecho a la renta básica como medida complementaria y no sustitutiva de la obligación de los poderes públicos de garantizar las condiciones idóneas o apropiadas para que todas las personas que lo deseen tengan un empleo de calidad.

## 4. EL MODELO ESPAÑOL DESVERTEBRADO DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN O DE RENTA GARANTIZADA DE CIUDADANÍA EN EL ESTADO SOCIAL AUTONÓMICO. ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO

En la evolución de la protección social en las dos últimas décadas sobresale positivamente la transición en muchos países desde los dispositivos asistenciales tradicionales hacia las rentas mínimas *de inserción*[80]. Esta transición supone un importante cambio conceptual de las rentas mínimas, pues se trata de figuras en las que convergen, *a priori*,

[77] Véase Castel, R.: *L'Insécurité sociale. Qu' est-ce qu' étreprotégé?,* París, Éditions du Seuil et La République des Idées, 2003, espec., cap. V.

[78] Modelo tributario de la memoria de Thomas Paine titulada *La justicia agraria (1797),* en *El sentido común y otros escritos,* est., prel., selección y trad., de R. Soriano y E. Bocardo, Madrid, Tecnos, 1990. En este sentido Monereo Pérez, J.L.: "Pobreza, trabajo y exclusión social en la larga duración: una reflexión crítica a partir de Henry George", en *Documentación laboral. Revista de relaciones laborales, economía y sociología del trabajo, y trabajo autónomo,* núm. 83-Vol. II (2008), págs. 11-109, en particular 95-101.

[79] La idea de heterogonía de los fines es una aportación lúcida de Max Weber. Véase, al respecto y en el marco de su pensamiento político y jurídico, Monereo Pérez, J.L.: *Modernidad y capitalismo. Max Weber y los dilemas de la teoría política y jurídica*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2013, y con un enfoque más particularizado, el ensayo de Stark, W.: "Max Weber y la heterogonía de los fines", en VV.AA.: *Presencia de Max Weber*, editado por Parsons, T. *et altri*, Buenos Aires, Ed. Nueva Visión, 1971, págs. 191-208.

[80] Monereo Pérez, J.L.: "La renta de "subsistencia". En especial, la renta de inserción como derecho social", en VV.AA.: *La jurisprudencia constitucional en materia laboral y social en el período 1999-2010. Libro homenaje a María Emilia Casas*, Baylos Grau, A.P., Cabeza Pereiro, J., Cruz Villalón, J., Valdés Dal-Ré, F. (Coords.), Madrid, Ed. La Ley, 2015, págs. 713-755.

dos derechos distintos, pero integrados en un "derecho función" de estructura compleja: el derecho al aseguramiento de un nivel mínimo de renta y el derecho a la provisión de itinerarios de inserción (diseño de proyectos individualizados, actividades formativas, trabajos de colaboración social, etc.). Ello dota a las rentas mínimas de inserción de un carácter diferente y alternativo a los sistemas tradicionales. Estos derechos, que descansan en lógicas contradictorias sólo en apariencia (reparadora y pro-activa), se conjugan así como manifestación del "derecho social a la inserción" pero –se insiste– como derecho de estructura y función jurídica compleja.

Es posible, pues, distinguir entre los ingresos mínimos de la "primera generación" y los de "segunda generación". El proceso de recreación –cuando no "reinvención"– de las RMI se ha acrecentado con la evolución hacia las "rentas de solidaridad activa", cuyo paradigma es nuevamente el ordenamiento francés. La "revenu minimum d' inserción" (RMI), que aprobó por la Ley de 1 de diciembre de 1989, fue reemplazada por la "revenu de solidarité active" (RSA), creada por Ley nº 2008/1249, de 1 de diciembre de 2008 generalizando la renta de solidaridad activa y reformando las políticas de inserción. A su vez, la RSA ha sido afectada –reemplazándola– por una nueva prestación denominada "prime d'activité", aprobada por la Ley de 17 de agosto de 2015. La RMI presentaba en el modelo francés también dos componentes: un componente de garantía de recursos y otro de inserción. A diferencia de la RMI, la RSA y la "prima de actividad" jerarquizan expresamente las formas de inserción: hacen de la inserción profesional la forma prioritaria de inserción y presentan la inserción social como una inserción por defecto[81]. Acentúa, así, el elemento "pro-activo" profesional, pero dejando en un segundo lugar, en la prioridades o preferencias, el elemento de la reinserción social.

Todo ello en el sentido de que la función básica de los primeros es la de satisfacer las necesidades vitales de las personas consideradas, tratándose de prestaciones económicas con contraprestaciones ligeras por parte del beneficiario, tales como la aceptación de ofertas de empleo. Este tipo de rentas mínimas presenta algunos serios inconvenientes, bien porque no logran eliminar el estigma de la asistencia, bien porque se prefiere la ayuda material a las medidas de fomento de la inserción, con lo que se corre el riesgo de que los pobres queden

[81] Al respecto, Badel, M.: "La lutte contre les exclusions en droit français le rôle des minima sociaux. Rapport France", en VV.AA.: *La exclusión social: Estudio comparado desde la perspectiva jurídica laboral y constitucional,* Quintanilla Navarro, R.Y. (Dir.), Mateos Y De Cabo, Ó.I. (Coord.), Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, 2018, págs. 317-337; y también, Eydoux, A.: "Du RMI au RSA, la gouvernance de l'insertion en question", en *Inform.soc.,* nº. 179 (2013); Damon, J.: *Le revenu universel en questions(s),* en *RDSS,* 2016; *Ibid.,* "L'investissement social: contenu et portée notion en vogue", en *RDSS,* 2015; Le Naire, O, et Lebon, C.: *Le revenu de base,* París, Éd. Actes Sud, 2017. Para ver esa evolución en la perspectiva comparada, Milano, S.: "Le revenu mínimum garanti dans les pays de la CEE", en *Droit Sociale,* 1988; Monereo Pérez, J.L., y Molina Navarrete, C.: *El Derecho a la renta de inserción,* Granada, Ed. Comares, 1999; García Romero, M.B.: *Rentas mínimas garantizadas en la Unión Europea,* Madrid, CES, 1999; Kessler, F.: "Revenu minima en Europe: esquisse à d' evolutions légigislatives", en *regards EN3S,* nº. 38 (2010). Una revisión del ingreso básico y "sus parientes" en perspectiva de síntesis, en Van Parijs, PH. y Vanderborght, Y.: *Ingreso básico. Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata* (original en inglés 2017), trad. L. Lecuona y M.F. Miret, México, Libros Grano de Sal, 2017, págs. 49 y sigs., y bibliografía allí citada; Monereo Pérez, J.L.: *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica,* Albacete, Ed. Bomarzo, 2018; Calvo Gallego, J.: "La renta básica universal e incondicionada y la lucha contra la pobreza en la ocupación: una primera aproximación", dispone en https://idus.us.es/xmlui/bitstream/handle/11441/82102/La%20renta%20b%C3%A1sica%20universal....pdf?sequence=1&isAllowed=y.

en una situación de dependencia permanente del régimen de protección social (el conocido riesgo de la "cronificación"). Frente a estos sistemas, han surgido otro tipo de ingresos mínimos "de segunda generación", en los que, junto al riesgo de la pobreza, entendida como una insuficiencia de medios económicos, se contempla también el de la *exclusión social y/o profesional*. En este sentido, los ingresos mínimos se conciben como una estrategia de lucha contra la pobreza y la exclusión social en la perspectiva de la inserción, dado que se vincula el disfrute del subsidio con medidas complementarias de inserción social.

Es el nuestro un modelo de renta de inserción descentralizado y en gran medida desvertebrado por la inexistencia de una normativa estatal de renta mínima garantizada y, en todo caso, la falta de una mínima coordinación entre las rentas autonómicas. Por tanto, tienen una configuración jurídica automática (dejando a salvo la figura distinta de la RAI en el marco de la protección por desempleo, la cual está integrada en el sistema de Seguridad Social). En todos los casos, y como regla general, estamos ante rentas condicionadas a la concurrencia de determinados requisitos (señaladamente, comprobación del estado de necesidad y la indisponibilidad de recursos suficientes para atenderla) y que tienen un carácter subsidiario respecto de otros instrumentos de garantía de rentas obtenidas por el sujeto y la unidad familiar o unidad de convivencia, pues su finalidad es satisfacer la necesidades básicas tanto del sujeto beneficiario como de los restantes miembros que integran esa unidad convivencia en los términos jurídicamente relevantes. Las RMI se dirigen, pues, a las personas y a sus familias o unidades de convivencia. Pero sí hay un aspecto individualizador independiente del subsidio económico (proyectado hacia la unidad de convivencia), cual el compromiso del beneficio (y correlativa obligación de los poderes públicos de instrumentar lo necesario para garantizar su efectividad) de suscribir un compromiso de actividad encaminada a la reinserción (actividades formativas y aquellas que se determina que propicien o faciliten la inserción profesional). En esta perspectiva, la RMI mira a garantizar la efectividad del derecho al trabajo de las personas excluidas o que están incorporadas al mercado de trabajo[82].

Ciertamente, sobre la base del título competencial de "asistencia social" las CCAA han asumido la competencia en materia de Renta de Inserción. El resultado práctico ha sido una expansión de las medidas asistencializadoras de las CCAA, al amparo de una interpretación flexible del art. 148.1. 20ª CE, que ha permitido incluir la innovadora figura de las rentas mínimas de inserción. El TC ha apreciado ya desde los orígenes de la instauración de este tipo de medidas la legitimidad de la inclusión en la competencia de asistencia social autonómica, entendiendo que no forman parte del Sistema de Seguridad Social, operando con técnicas diferentes a las que han venido caracterizando a la Seguridad Social clásica (muy marcada de los ya relativizados criterios de previsionalidad y de contributividad) (SSTC 146/1986, de 25 de noviembre, 76/1986, de 9 de junio, 13/1992, de 6 de febrero, 239/2002, de 11 de diciembre, 226/2012, de 19 de noviembre, 227/2012, de 29 de noviembre, etcétera), y también dando cuenta de la posterior evolución contemporánea hacia una seguridad social asistencial o no contributiva (realzando el componente asistencialista de la misma Seguridad Social). Estableciendo, esta línea, una distinción operativa entre una asistencia social "interna" al sistema institucional de la Seguridad Social y otra "externa" que sería de competencia exclusiva de las CCAA (SSTC 76/1986, de 9 de junio, 13/1992,

[82] Una síntesis de la situación actual de las rentas mínimas autonómicas puede verse en 1.2, del capítulo II, Título II de esta obra.

de 6 de febrero, 239/2002, de 11 de diciembre, 226/2012, de 19 de noviembre, 227/2012, de 29 de noviembre). Admitido que las CCAA tienen una competencia propia en materia de asistencia social (asistencia externa al sistema de Seguridad Social) y que la Seguridad Social junto a la dimensión contributiva incorpora un componente asistencial, la delimitación de fronteras es más delicada obedeciendo a una decisión no meramente técnico-jurídica sino también de política del Derecho. De manera que no será suficiente distinguir entre previsión social y asistencia social (ésta se caracteriza, como es conocido, por la atención preferente a las situaciones objetivas de necesidad, por la inexigibilidad de la contributividad –al menos en vía principal–, y tendencialmente por incorporar una lógica universalista, aunque según el tipo de medidas puede remitirse a sujetos específicos y estar condicionada al cumplimiento de determinados requisitos; su concesión está normalmente condicionada)[83], sino que es preciso establecer mecanismos de atribución competencial que garanticen espacios efectivos vitales de regulación de la materia asistencial tanto para las CCAA como para la Seguridad Social Asistencial. El debate y las iniciativas actuales en favor de un "sistema de Rentas Mínimas garantizadas en todo el Estado", con el que se atienda prioritariamente a los cerca de 740.000 hogares que no tienen ningún tipo de ingresos, en los que viven, 1,4 millones de personas; o incluso la más ambiciosa propuesta de implantación a nivel estatal –y en el marco de la Seguridad Social– de una "renta básica" o ingreso de ciudadanía universalista (e incondicionado; la cual en su lógica interna sobrepasa la idea misma de la asistencia social clásica abarcando una renovada asistencia social universalista que podría formar parte, potencialmente en términos constitucionales, de la Seguridad Social Asistencial ex art. 41 CE), ilustraría por sí mismo el hecho de que las fronteras son próximas y que lo que debe procurarse es respetar las respectivas *garantías constitucionales* de competencias en materia de asistencia social entre el Estado y las CCAA buscando soluciones coherentes y equilibradas (artículos 148.1.20 CE, y 149.1.17, en relación con el art. 41 y concordantes del Texto constitucional). Es relevante hacer notar que conforme al art. 34.3 ("Seguridad Social y ayuda social") de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, "con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el *derecho a una ayuda social…* para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas en el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales"[84].

Con base al art. 148.1.20ª CE las CCAA han venido asumiendo competencias en materia de asistencia social y servicios sociales, en cuyo marco autonómico se han incluido la renta mínima de inserción con distintas denominaciones. En todo caso, es necesario replantear el modelo en un doble sentido: racionalizándolo la heterogeneidad de rentas de inserción (con distintas denominaciones, por otra parte) establecidas en las CCAA, simplificándolo y coordinando los distintos tipos de medidas, por un lado, y por otro, pensar seriamente en establecer una renta básica a nivel de todo el Estado Social Autonómico, que pudiera ser completada o mejoradas por cada CCAA. Por lo demás, es importante

[83] Hay que tener en cuenta que el principio de la condicionalidad incorpora un criterio de intercambio funcional entre prestaciones y sujetos protegidos que da lugar a un sistema de obligaciones recíprocas.

[84] Véase Monereo Pérez, J.L.: "Los derechos a la Seguridad Social y a la Ayuda Social (Artículo 34)", en VV.AA.: *La Europa de los derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,* Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2012, págs. 893 y sigs.

hacer notar que ese reajuste de la medida se impondría porque una renta básica incluida dentro de la Seguridad Social Asistencial (en su vertiente no contributiva) provocaría automáticamente la incorporación al Reglamento 883/2004, de 29 de abril, en cuyo art. 3.5 se excluye expresamente de las normas de coordinación comunitaria a las prestaciones asistenciales. Aparte de ello, existen iniciativas, todavía muy poco desarrolladas, de establecer una "renta mínima europea" (Véase, señaladamente, el Dictamen del CESE sobre "la renta mínima europea e indicadores de pobreza (Dictamen de iniciativa)", 2014/C 170/04, DOCE, 5.6.2014). El impulso más significativo es la Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de octubre de 2017, sobre las políticas encaminadas a garantizar la renta mínima como instrumento para luchar contra la pobreza (2016/2270(INI)).

Debe ser objeto prioritario de la iniciativa legislativa y de la concertación social la propuesta de un Sistema de Rentas Mínimas Garantizadas en España. Las actuales prestaciones sociales de índole asistencial se caracterizan por la diversidad y las diferencias territoriales y por un nivel de cobertura claramente insuficiente. Las instituciones de la Unión Europea vienen promoviendo desde hace tiempo diversas propuestas para el desarrollo de sistemas de rentas mínimas y otros instrumentos de lucha contra la pobreza y la exclusión social. La propia Comisión Europea ha propuesto reforzar la relación entre rentas mínimas y activación laboral, diseñando el concepto de "*inclusión activa*" ("conjunto de procesos sociales e institucionales que desarrollan el derecho de todo ciudadano a la plena integración en la sociedad, al ejercicio de sus derechos sociales y de manera particular a la inserción laboral y social") e instando a las políticas públicas y a los agentes sociales para promover acciones y programas que hagan frente a las importantes insuficiencias de los sistemas de protección contra el riesgo de pobreza y o exclusión, riesgos sin duda modificados e incrementados como consecuencia de la intensidad y la duración de la crisis económica.

Hay que tener en cuenta que el debate sobre la instauración de una *"renta mínima europea*" ya está planteado en el marco de las instituciones de la Unión Europea. Así el Comité Económico y Social Europeo (CESE) entiende que, atendiendo a las previsiones de conformación de los mercados de trabajo y a la difícil coyuntura actual, el establecimiento de una renta mínima europea, contribuirá a la cohesión económica, social y territorial, a la protección de los derechos humanos fundamentales, al equilibrio entre los objetivos económicos y sociales y al reparto equitativo de los recursos y la reta. Realza que es acuciante la necesidad de garantizar una *renta mínima adecuada en la Unión Europea* mediante una Directiva Marco dirigida a combatir la pobreza y la exclusión social, facilitando la inserción en el mercado de trabajo, tal y como han solicitado también el Comité de las Regiones y varias organizaciones de lucha contra la pobreza y la exclusión social, e insta a la Comisión Europea a *emprender una acción concertada que responda a la Resolución adoptada por el Parlamento Europeo* (Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de noviembre de 2011, sobre la plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social; 2011/2052/(INI), DOC 153E de 31.5.2013, pp. 57-78). La renta mínima garantizada es una ayuda a los ingresos que no está basada en el pago de cotizaciones (contributividad) y que proporciona una red de seguridad para las personas que no pueden optar a las prestaciones de la Seguridad Social. Como última salvaguarda contra la pobreza y exclusión social, está indisolublemente unida al derecho a llevar una vida digna de las personas que no tienen otra forma de asegurar sus ingresos y al de las personas que están a su cargo. (Véase Dictamen del Comité Económico

y Social Europeo sobre la renta mínima europea e indicadores de pobreza (Dictamen de Iniciativa), aprobado los días 10-11 de diciembre de 2013. 2014/C 170/04; y el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE), "Por una Directiva marco europeo sobre la renta mínima" [Dictamen de iniciativa], aprobada en pleno nº. 541, el 20.02.2019[85]).

En consecuencia, en el marco de las políticas legislativas concertadas se debe situar la propuesta de un Sistema de Rentas Mínimas Garantizadas común para toda España (Estados Social Autonómico), que tenga carácter estructural y voluntad de permanencia y que se regule mediante una ley estatal. Se trataría con ello de hacer efectivo el derecho a percibir unos ingresos mínimos de subsistencia y de establecer medidas de apoyo dirigidas a conseguir la inclusión sociolaboral, reconociendo este derecho con carácter subjetivo.

## 5. LA GARANTÍA DEL DERECHO A UNA RENTA MÍNIMA EN EL CONSEJO DE EUROPA Y LA UNIÓN EUROPEA EN MARCO DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

El art. 34 de Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante CDFUE), muy especialmente en su apartado 3, permite acoger el derecho a la renta mínima[86]. El art. 34 (que garantiza los derechos a la Seguridad Social y a la Ayuda Social, como derechos sociales a prestaciones públicas), establece:

> *"1. La Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de empleo, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales.*
>
> *2. Toda persona que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión tiene derecho a las prestaciones de seguridad social y a las ventajas sociales de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales.*
>
> *3. Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales".*

La expresión "ayuda social" se refiere a los mecanismos de asistencia social y servicios sociales (con independencia de que sean internos o externos al sistema jurídico-institucional de la Seguridad Social). Aquí el art.34.3 CDFUE mira muy de cerca como referente a los artículos 30 y 13.1 de la Carta Social Europea. El art. 30 Carta Social Europea Revisada (en adelante CSE) –en obligada conexión con los artículos 12 y 13 de dicho instrumento normativo fundamental europeo– reconoce y garantiza, como derecho fundamental social, el *Derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social.* Con esta finalidad establece que

[85] SOC/585- EESC-2018-02210.00-00-AC-TRA (EN) 1/16- Ponente: Georges Dassis.

[86] Monereo Pérez, J.L.: "Seguridad Social y Ayuda Social (Artículo 34 de la Carta de la UE)", en VV.AA.: *La Europa de los Derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,* Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2012, págs. 893 y sigs.

"*Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social, las Partes se comprometen:*

> *A. A adoptar medidas en el marco de un planteamiento global y coordinado para promover el acceso efectivo, en particular al empleo, a la vivienda, a la formación, a la enseñanza, a la cultura, y a la asistencia social y médica, de las personas que se encuentren o que corran el riesgo de encontrarse en una situación de exclusión social o de pobreza, así como de sus familias;*
>
> *B. A revisar estas medidas con vistas a su adaptación, si resulta necesario*"[87].

Según el 13.1 de la Carta Social Europea "Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la asistencia social y médica, las Partes se comprometen: 1 a velar por que toda persona que no disponga de recursos suficientes y no esté en condiciones de conseguir éstos por su propio esfuerzo o de recibirlos de otras fuentes, especialmente por vía de prestaciones de un régimen de seguridad social, pueda obtener una asistencia adecuada y, en caso de enfermedad, los cuidados que exija su estado".

Con todo, este apartado 3 del art.34 CDFUE (que garantiza el derecho a la asistencia social, aunque también el distinto derecho social a una ayuda social de vivienda) se relaciona con el Punto 10, párrafo 2º, de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 9 de diciembre de 1989, que estableció como principio social del Derecho comunitario (ya que nunca alcanzó a ostentar carácter normativo vinculante) que "las personas que estén excluidas del mercado de trabajo, ya sea por no haber podido acceder a él, ya sea por no haber podido reinsertarse en el mismo, y que no dispongan de medios de subsistencia, deben poder beneficiarse de prestaciones y recursos suficientes adaptados a su situación personal". En el mismo derecho originario, el art. 153.2.j) TFUE establece que para la consecución de los objetivos del art.151 TFUE (entre los que se encuentra expresamente "la lucha contra la exclusión social"), la Unión apoyará y completará la acción de los Estados miembros en el ámbito de "la lucha contra la exclusión social". Precisamente la "Ayuda de Vivienda", que la Unión "reconoce" y "respeta" se relaciona explícitamente con la finalidad de "combatir la exclusión social y la pobreza" (art. 34.3 CDFUE). Precepto que permite acoger las distintas expresiones de las rentas de subsistencia (renta mínima condicionada o renta básica incondicionada; aparte de otras técnicas de ayuda social o protección social pública encaminadas a la lucha contra la pobreza o la exclusión social[88]. El derecho a la vivienda digna y adecuada se consagra en las tradiciones constitucionales de los Estados miembros (v.gr., art. 47 CE y téngase en cuenta, al efecto, lo establecido en el art. 6.3 del TUE). Con el reclamo del "derecho blando" se han aprobado diversas iniciativas en el marco de la Unión, utilizando el instrumento flexible procedimental del denominado Método

[87] Un comentario completo de esta disposición, en Monereo Pérez, J.L. y Ortega Lozano. P.G.: "Derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social (artículo 30 de la Carta Social Europea", en VV.AA.: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea,* Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2017, págs. 925 y sigs.

[88] Monereo Pérez, J.L.: "Seguridad Social y Ayuda Social (Artículo 34 de la Carta de la UE)", en VV.AA.: *La Europa de los Derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,* Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2012, págs. 893 y sigs.

Abierto de Coordinación Europea. Así, el Informe conjunto del Consejo y la Comisión sobre protección social e inclusión social de 2010, y la Carta Europea de la Vivienda, aprobada por el Grupo del Parlamento de Vivienda Urbana, en abril de 2006, la cual fue aprobada por el Parlamento Europeo al año siguiente, y pese a no tener carácter normativo vinculante, no se puede ignorar que en ella se consagran los principios y objetivos en el ámbito europeo sobre el derecho a una vivienda digna, como elemento de calidad de vida y precondición para el efectivo ejercicio de los demás derechos fundamentales (y no sólo los de carácter estrictamente "social"). Su conexión intrínseca con la problemática de la exclusión es afirmada por el Comité de las Regiones en su iniciativa de octubre de 2010, en la que se realza que la lucha contra la falta de vivienda debe constituir una prioridad para la política pluridimensional de inclusión social de la Unión Europea y, en singularmente, para la nueva la Estrategia Europea 2020 post-Lisboa.

Atendiendo al principio de unidad interpretativa de la Carta Social Europea Revisada, Estrasburgo, el 3 de mayo de 1996 como un instrumento coherente y sistemáticamente interdependiente (en ella no existen compartimentos estancos, pues estamos ante un "sistema normativo" que obedece a una lógica interna), hay que tomar necesariamente en consideración el grupo normativo regulador que avala la consagración de la renta mínima garantizada como derecho social fundamental en el Sistema normativo de la Carta Social Europea de 1961 y en la versión Revisada de 1996. El grupo normativo viene formado por distintas categorías de normas que mantienen una conexión finalista –aunque algunas puedan tener un alcance objetivo y subjetivo más o menos amplio– respecto a la regulación de la materia relativa a la protección social pública de la pobreza y la exclusión social. Es un conjunto normativo dotado de cierta homogeneidad en la pluralidad (*unitas multiplex)* sin alcanzar a la unificación de las normas de referencia en el seno del grupo normativo formado por diferentes piezas normativas, pues no debe confundirse homogeneidad relativa con uniformidad. Forman parte de dicho grupo normas de Seguridad Social, normas de asistencia social y normas de servicios sociales. Con todo este grupo normativo exige que se analicen las normas jurídicas no como algo aislado, pues entonces le haría perder su sentido y verdadero alcance jurídico. Y es que se estructuran –se organizan– bajo una misma *ratio iuris* –que le confiere un cierto nivel de coherencia–, con independencia de que piezas de este grupo puedan contemplar supuestos de hecho abstractos más amplios, pues, se insiste, no existe uniformidad. Esta interconexión funcional y dinámica –bajo el prisma de su principio regulativo finalista– es importante en lo relativo al proceso de aplicación, interpretación y estudio científico jurídico del grupo en sí en relación con la realidad normada[89].

En otro plano, no es baladí hacer notar que el "Preámbulo" de la Carta Social Europea Revisada asume "la necesidad […] de preservar el carácter indivisible de todos los derechos humanos, sean civiles, políticos, sociales o culturales y, por otra parte, de dotar a la Carta Social Europea de un nuevo impulso".

[89] Monereo Pérez, J.L.: "La garantía del derecho a la existencia y los fundamentos jurídicos de la renta mínima en la Carta Social Europea", en VV.AA.: *La Carta Social Europea: Pilar de Recuperación y Sostenibilidad del Modelo Social Europea. Homenaje al Profesor José Vida Soria,* Salcedo Beltrán, C. (Dir.), Valencia, Ed. Tirant Lo Blanch, 2020.

Sirva como punto de partida que la respuesta de los sistemas de protección social *Activados* –como medidas de inclusión social por el empleo, de formación, y de garantía efectiva del derecho al trabajo–, en realidad *sólo se puede alcanzar satisfactoriamente si se toma en consideración de manera coordinada las diversas técnicas más importantes de protección social pública*, a saber: la Seguridad Social evolucionada, la Asistencia Social y los Servicios Sociales Evolucionados. (A ellas cabe añadir una posible cuarta técnica eventual –según la opción de política del Derecho Social que se adopte– la protección frente a la Dependencia, que en algunos países –como es el caso de España, que la sitúa formalmente al margen del Sistema Institucional general de la Seguridad Social, a modo de una suerte de "tertium genus" entre Seguridad Social y Asistencia Social)[90].

El art. 12 CSE garantiza el "Derecho a la Seguridad Social"[91], dotándolo de un contenido mínimo esencial *de gran amplitud y progresividad dinámica en el nivel de prestaciones*, a saber:

> "*Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad social, las Partes se comprometen:*
>
> *1. a establecer o mantener un régimen de seguridad social;*
>
> *2. a mantener el régimen de seguridad social en un nivel satisfactorio, equivalente, por lo menos, al exigido para la ratificación del Código Europeo de Seguridad Social;*
>
> *3. a esforzarse por elevar progresivamente el nivel del régimen de seguridad social;*
>
> *4. a adoptar medidas, mediante la conclusión de los oportunos acuerdos bilaterales o multilaterales, o por otros medios, sin perjuicio de las condiciones establecidas en esos acuerdos, encaminadas a conseguir:*
>
> *a) la igualdad de trato entre los nacionales de cada una de las Partes y los de las demás Partes en lo relativo a los derechos de seguridad social, incluida la conservación de las ventajas concedidas por las leyes de seguridad social, sean cuales fueren los desplazamientos que las personas protegidas pudieran efectuar entre los territorios de las Partes;*
>
> *b) la concesión, mantenimiento y restablecimiento de los derechos de seguridad social, por medios tales como la acumulación de los períodos de seguro o de empleo completados de conformidad con la legislación de cada una de las Partes".*

Adviértase ya inicialmente que esta disposición consagra el principio de progresividad y de necesaria mejora de nivel de cobertura objetiva (prestaciones) y subjetiva[92]. Se trata de

[90] Monereo Pérez, J.L.: "La garantía del derecho a la existencia y los fundamentos jurídicos de la renta mínima en la Carta Social Europea", en VV.AA.: *La Carta Social Europea: Pilar de Recuperación y Sostenibilidad del Modelo Social Europea. Homenaje al Profesor José Vida Soria,* Salcedo Beltrán, C. (Dir.), Valencia, Ed. Tirant Lo Blanch, 2020.

[91] Monereo Pérez, J.L.: *La garantía de los derechos de Seguridad Social en la Carta Social Europea en tiempos de crisis,* Murcia, Ed. Laborum, 2021.

[92] Véase Monereo Pérez, J.L.: "Los principios del sistema jurídico internacional multinivel de garantía de los derechos fundamentales, en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 45 (2017); *Ibid.,* "El principio de indivisibilidad e interdependencia en el sistema jurídico internacional multinivel de garantía de los derechos fundamentales", en *Revista derecho del trabajo*, núm. 15 (2017), págs. 21-68.

la consagración normativa de la "idea-fuerza" del carácter dinámico y expansivo del *ideal de cobertura* del Sistema de Seguridad Social, capaz de acoger la cobertura de todo tipo de situaciones de necesidad social y políticamente relevantes en un sentido necesariamente dinámico, porque se mejora lo que ya estaba incompleto, pero también se mejora las nuevas situaciones de necesidad (o si se quiere las nuevas "cuestiones sociales" como las nuevas formas de pobreza y de exclusión social más o menos severa). No es baladí hacer notar que la Carta Social Europea es la verdadera "constitución social europea" en el sentido jurídico-material de la expresión[93].

Este art.12 de la CSE debe ponerse en conexión con el art. 34 de Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, muy especialmente en su apartado 3, que permite acoger el derecho a la renta mínima[94].

Por su parte, el art. 11 CSE garantiza el "Derecho a la protección de la salud", indicando que: "Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la protección de la salud, las Partes se comprometen a adoptar, directamente o en cooperación con organizaciones públicas o privadas, medidas adecuadas para, entre otros fines: 1 *eliminar, en lo posible, las causas* de una salud deficiente; 2 establecer servicios educacionales y de consulta dirigidos a la mejora de la salud y a estimar el sentido de responsabilidad individual en lo concerniente a la misma; 3 *prevenir*, en lo posible, las enfermedades epidérmicas, endémicas y otras, así como los accidentes". La merma de la salud puede ser consecuencia de las situaciones de pobreza y exclusión social, pero también pueden de la merma de la salud puede determinar, a su vez bidireccionalmente, las situaciones de pobreza y exclusión social sino se predisponen medidas públicas adecuadas y eficientes[95].

El art. 13 CSE, bajo el título "*Derecho a la asistencia social y médica*", enumera los compromisos que deben asumir los Estados para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la asistencia social y médica. Se trata de unos compromisos que en buena medida se ligan a lo que podríamos denominar la asistencia social clásica, más excepcionalmente que a los servicios sociales (contemplada en el art. 14 de la Carta), y lejana a lo que podríamos llamar fomento del bienestar social (entendido como la promoción de políticas destinadas a amplios colectivos sociales). Así, las medidas previstas en el art. 13 se dirigen a la intervención social

[93] Monereo Pérez, J.L.: La garantía de los derechos sociales en la Carta Social Europea como 'Constitución Social' de la Europa amplia. *Revista Crítica De Relaciones De Trabajo, Laborum*, (4), (2022), 215–326. Recuperado a partir de https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/article/view/622

[94] Monereo Pérez, J.L.: "Seguridad Social y Ayuda Social (Artículo 34 de la Carta de la UE)", en VV.AA.: *La Europa de los Derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,* Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2012, págs. 893 y sigs.

[95] Un estudio completo del art. 11 CSE en Monereo Pérez, J.L.: "Derecho a la protección de la salud" (artículo 11 CSE)", en VV.AA.: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea,* Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2017, págs. 597-627; *Ibid.,* "Protección de la salud (artículo 35 Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea)", en VV.AA.: *La Europa de los Derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,* Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2012, págs. 939-988.

para colectivos que sufren unas determinadas carencias o necesidades extraordinarias[96]. Matizar que se trata de la asistencia social clásica en el constitucionalismo democrático-social, que en este caso incluye la asistencia médica, pero también de carácter asistencial, ya que el derecho a la protección de la salud se contempla en el art. 11 de la Carta y entronca directamente con el art. 12 CSE.

La garantía de la dignidad en el trabajo tiene como base de inspiración más directa al art. 26 CSE[97], en cuyo precepto no sólo se garantiza el derecho a la dignidad del trabajo, sino que también se le dota de un contenido esencial de carácter social que incorpora obligaciones positivas para los Estados y poderes públicos. Este derecho enlaza con el punto 26 –"Todos los trabajadores tienen derecho a la dignidad en el trabajo"–, de la Parte I de la CSE *revisada*. Respecto de ella, se reconoce como objetivo de su política, que habrá de seguirse por todos los medios adecuados, tanto de carácter nacional como internacional, el establecimiento de las condiciones en que puedan hacerse efectivos ese derecho social. Lo que se impone –relacionando el art. 26 de la Parte II con el punto 26 de la Parte I– es un típico derecho social fundamental que impone obligaciones positivas para los Estados y poderes públicos concernidos. La dignidad *en* el trabajo es dignidad del trabajador "subjetivada", respetando su personalidad en todos los ámbitos donde ésta se desarrolla (aquí, en particular, en el trabajo), sus derechos y garantizando un tratamiento igual como seres humanos. La dignidad como valor no puede ser cuestionada por la subordinación jurídico-organizativa del trabajador ni por las exigencias de la producción y del mercado. La dignidad pertenece a la esfera de lo no mercantilizable (esto es*, a la esfera de los intercambios obstruidos y limitados para el juego de poder que rige en el "libre" mercado*) y como tal pertenece a las garantías propias del trabajo "decente" (el cual es por definición, un trabajo digno de la persona). También cabe aquí retener la virtualidad del enfoque de las capacidades, que parte de la noción de un umbral para todas las capacidades, concebido como un mínimo por debajo del cual no es posible una vida digna.

El art. 30 CSE –de manifiesta centralidad y especificidad dentro del grupo normativo de referencia en conexión con los artículos 12 y 13 del mismo cuerpo normativo– que reconoce y garantiza, como derecho fundamental social, el *Derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social;* establece que

> "*Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social, las Partes se comprometen:*
>
> *A. A adoptar medidas en el marco de un planteamiento global y coordinado para promover el acceso efectivo, en particular al empleo, a la vivienda, a la formación, a la enseñanza, a la cultura, y a la asistencia social y médica, de las personas que se encuentren*

[96] En el Anexo CSE Revistada se indica respecto del art. 13, párrafo 4 que: Los Gobiernos que no sean Partes en el Convenio Europeo de Asistencia Social y Médica podrán ratificar la Carta en lo referente a este párrafo, siempre que concedan a los nacionales de las otras Partes un trato conforme a las disposiciones del citado Convenio.

[97] Monereo Pérez, J.L. y Fernández Bernat, J.A.: "Derecho a la dignidad en el trabajo" (Artículo 26 de la Carta Social Europea Revisada), en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.): *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea,* Granada, Ed. Comares, 2017, págs. 865 y sigs.

*o que corran el riesgo de encontrarse en una situación de exclusión social o de pobreza, así como de sus familias;*

*B. A revisar estas medidas con vistas a su adaptación, si resulta necesario*"[98].

Del conjunto de estas disposiciones se puede inferir que existe un derecho social fundamental –de estructura jurídica compleja, pues, entre otras cuestiones, técnicas jurídicas diversas y asimismo comprende dos situaciones sociales diferenciadas, como son la pobreza y la exclusión social– a la protección contra la pobreza y la exclusión social *en el sistema normativo interno de la Carta Social Europea*, el cual se puede articular dentro del Sistema de Seguridad Social perfeccionando su ideal de cobertura (Significativamente, el art. 12 incorpora el principio de progresiva y perfeccionamiento del ideal de cobertura de la protección dispensada por la Seguridad Social, cuando establece en su apartado 3 que "*Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad social, las Partes se comprometen: a "esforzarse por elevar progresivamente el nivel del régimen de seguridad social").* Por parte, es manifiesto que esta previsión de progresividad se puede incluir como prestación no contributiva de Seguridad Social una renta mínima o ingreso mínimo de ciudadanía.

Este derecho –como los anteriores– se relaciona con el *derecho a la vida* formulado en el art. 2 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos de 1950(CEDH) del Consejo de Europa, pues se trata de garantizar el derecho a la subsistencia y no a cualquier tipo de subsistencia, sino a la subsistencia digna de la persona. Por ello mismo, las rentas de subsistencia o rentas mínimas en sus distintas modalidades, conectan con el derecho de la protección social pública con el más elemental derecho a la vida. Este nexo se comprende visiblemente cuando se repara que la pobreza acaba por cuestionar la subsistencia de la persona, por déficit de salud, menor esperanza de vida e incluso la muerte vinculada la carencia de los recursos vitales necesarios para vivir. En lógica interna el instituto jurídico-social de la renta mínima actúa como un derecho vital que erradicando las situaciones de pobreza conserva la vida de la persona en condiciones de dignidad.

El derecho regulado formal y sistemáticamente como derecho específico o autónomo en el art. 30 CSE tiene un reconocimiento bastante más amplio a nivel internacional. En este sentido, el mismo art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas: "toda persona tiene *derecho* a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad". Añadiendo que "la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social". En este precepto donde se da acogida a las rentas de subsistencia o

[98] Un comentario completo de esta disposición, en Monereo Pérez, J.L. y Ortega Lozano. P.G.: "Derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social (artículo 30 de la Carta Social Europea", en VV.AA.: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea,* Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2017, págs. 925 y sigs.

rentas mínimas en sus distintas expresiones en los sistemas de protección social pública[99]. Y es aquí donde se pone de manifiesto que el sistema interno de la Carta inserta los derechos en el marco más amplio e integrador de la política social en el Estado Social de Derecho (paradigmáticamente, el mismo art. 30 CSE)[100].

[99] En este sentido Monereo Pérez, J.L.: "La renta de subsistencia. En especial, la renta de inserción como derecho social", en AA. VV.: *La jurisprudencia constitucional en materia laboral y social en el período 1999-2010. Libro homenaje a María Emilia Casas*, Madrid, Ed. La Ley, 2015; Monereo Pérez, J.L. y Ortega Lozano. P.G.: "Derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social (artículo 30 de la Carta Social Europea", en VV.AA.: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea,* Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2017, págs. 925 y sigs., en particular Capítulos 4. ("Renta mínima garantizada por el Estado Social de Derecho: la tutela de las situaciones de necesidad vinculadas a la pobreza y la exclusión social") y 5 ("La problemática de las rentas de "subsistencia" y de las rentas de inserción y figuras conexas vinculadas a la lucha contra la pobreza y la exclusión social en el marco de la Constitución y de la doctrina del Tribunal Constitucional"). Para en estudio sobre su alcance comprensivo de las rentas mínimas, véase Monereo Pérez, J.L.: "Seguridad Social y Ayuda Social (Artículo 34 de la Carta de la UE)", en VV.AA.: *La Europa de los Derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,* Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2012, págs. 893 y sigs.; *Ibid., La renta mínima garantizada. De la Renta Mínima la Renta Básica,* Albacete, Ed. Bomarzo, 2018, *passim.*

[100] Puede verificarse lo que se indica en una perspectiva general, Beveridge, W.H.: *Seguro social y Servicios afines. Informe Lord Beveridge I,* Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989, Parte VI. "Seguridad Social y Política Social", págs. 259 y sigs.; *Ibid., Las bases de la Seguridad Social* (1943), versión española de Teodoro Ortiz, México, FCE, 2ª ed., 1946, Cap. 13. "Seguridad Social y política social", págs. 167 y sigs.; y respecto a José Maluquer y Salvador –sin la menor duda, nuestro "Beveridge", anticipador de todo este enfoque integrador–, puede consultarse, ampliamente, Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador,* Granada, Ed. Comares, 2007, espec., cap. IV. "El Maluquer desconocido. La "ingeniería social" aplicada a la solución de los problemas de la sociedad industrial: Maluquer como artífice de la política social", págs. 295 y sigs. Este enfoque integrador Seguridad Social-Política Social se percibe desde los mismo orígenes, y está implícito en la conocida expresión de Beveridge ("protección de los ciudadanos desde la cuna hasta la tumba") puede consultarse Monereo Pérez, J.L.: "William Henry Beveridge (1879-1963): La construcción de los modernos sistemas de Seguridad Social", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum,* núm 4 (2015), págs. 279-305; *Ibid.,* "Paul Durand (1908-1960): La Seguridad Social como socialización de las necesidades y factor de transformación de la sociedad", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum,* núm. 11 (2017), págs. 293-305; *Ibid.,* "Carlos González Posada (1890-1948): La teoría del seguro social y su institucionalización en España", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum,* núm. 13 (2017), págs. 313-334; *Ibid.,* "PIERRE LAROQUE (1907-1997): 'El padre' de la Seguridad Social en Francia dentro de un proceso de transformación democrática de la sociedad", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum,* núm. 17 (2018), págs. 315-325. Para todas las ideologías concurrentes en la construcción de la política social moderna, con un recorrido marcado por la figura señera de Adolfo Posada, puede consultarse, exhaustivamente, Monereo Pérez, J.L.: *La reforma social en España. Adolfo Posada,* Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003. En cuanto al surgimiento del Estado del Bienestar y de la Seguridad Social, con particular referencia al Reino Unido, Timmins, N.: *Los cinco gigantes. Una biografía del Estado del Bienestar,* trad. S. Borrajo Iniesta, Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2001, con un recorrido desde la etapa de optimismo a la de la desilusión y la crítica con la apertura de un futuro incierto marcado por la retirada o la renovación.
Resulta harto significativo que W. H. Beveridge hiciese referencia a los: "cinco males gigantes! Que hay que destruir son: la indigencia, las enfermedades, la Ignorancia, la "suciedad" (*squalor,* que proviene del crecimiento no planeado, desordenado; el ataque a la "Suciedad" significa una mejor ubicación de la industrial y de la población y una revolución en los alojamientos y viviendas) y la Ociosidad. Cfr. Beverigge, W.H.: *Las bases de la Seguridad Social* (1943), versión española de Teodoro Ortiz, México, FCE, 2ª ed., 1946, págs. 51 y sigs.
Entre nosotros se pudo afirmar, con razón y desde la experiencia de haber presidido el Comité de Expertos Independientes de la Carta Social Europea-, que en la Carta Social Europea se acabó por construir un modelo de Estado Social, quizá el mejor que se conozca a nivel sistemático normativo internacional. Véase Vida Soria, J.: "Los derechos de los pobres… ¡Pobres derechos!", en VV.AA.: *La política y el Derecho del Empleo en la nueva*

Por su parte, el art. 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que "toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad"[101]. E igualmente, el art. 27 del mismo texto manifiesta que "toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora". Y por último, el art. 23 establece que "toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social". Resulta harto significativo que en los debates históricos –y actuales, por supuesto– sobre la garantía de los derechos sociales siempre han ido juntos el "derecho a la existencia digna" y el "derecho al trabajo". Por eso el derecho al trabajo es un derecho de integración e inclusión social, al propio tiempo un derecho que permite la garantía de rentas de existencia o subsistencia digna, que impidan caer en situaciones de pobreza o de exclusión social[102]. A ello se añaden los sistemas de protección social pública de garantías de rentas o ingresos ante situaciones de necesidad social y políticamente relevantes (prestaciones públicas por desempleo, jubilación, incapacidad, rentas mínimas, etcétera).

En el marco de la misma ONU, el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 16 de diciembre de 1966 establece "el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social". En tanto que su art. 11.1 reconoce "el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia". Para ello, "los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional

*sociedad del trabajo. Libro Homenaje a la Profesora Rosa Quesada Segura,* Monereo Pérez, J.L. y Márquez Prieto, A. (Directores), Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales (CARL), 2016, pág. 931.

[101] El mismo art. 29.1 DUDH, establece que "Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede *desarrollar libre y plenamente su personalidad*". Véase Monereo Pérez, J.L.: "Teoría General de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Artículo 22 DUDH, Preámbulo y Artículos 1 a 5 PIDESC y Concordantes)", en Monereo Atienza, C., Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.): *El sistema El sistema universal de los derechos humanos*, Granada, Ed. Comares, 2014, págs. 445-514.

[102] En ese sentido Monereo Pérez, J.L.*: Derechos sociales y Estado democrático social en Antón Menger,* estudio preliminar a Menger, A.: *El derecho al producto íntegro del trabajo & El Estado Democrático del Trabajo (El Estado Socialista)*, edición de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2004; *Ibid.,* Monereo Pérez, J.L.: *Reformismo social y socialismo jurídico: Anton Menger y el socialismo jurídico en España,* estudio preliminar a Menger, A.: *El derecho civil y los pobres,* trad. Adolfo Posada, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 1998, págs. 7-112; *Ibid.,* "Derecho al trabajo (artículo 1 de la Carta Social Europea)", en VV.AA.: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea,* Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2017, págs. 361-393.

fundada en el libre consentimiento". De igual modo, el artículo 6 reconoce "el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado". Y el art. 7 "el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias". El art.10 reconoce a la familia "la más amplia protección y asistencia posibles", y el art. 13 "el derecho de toda persona a la educación". En todo caso, son los convenios de la OIT los que de modo más efectivo y específico garantizan todos estos derechos.

Es manifiesto que el derecho a la protección contra la pobreza y exclusión social (así recogido directamente en el art. 30 CSE *dentro* del más amplio grupo normativo regulador del derecho en el sistema normativo interno de este instrumento de Derecho Internacional regional europeo), entronca directamente con la *Dignidad Humana* en las diversas proyecciones sociales donde el individuo desarrollo su personalidad[103]. Y lo que realmente se consagran es un *derecho social fundamental a un mínimo vital de contenido prestacional,* que de permitir una existencia digna y que tiene como sujetos titulares a todas las personas, con independencia de su condición de ciudadanía y de su status administrativo de residencia, al tratarse de un derecho de la persona inherente a la dignidad humana. Un derecho que entronca con la dimensión sustancial de la democracia constitucional.

Asimismo, el art. 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, titulado de la "seguridad social y ayuda social", en su apartado tercero establece que "con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales".

Los mecanismos de asistencia social y servicios sociales (que a menudo se comprenden bajo la expresión más genérica de "ayuda social" que remitiría más bien a la técnica de base, pues la técnica de ayuda encuentra su antónimo en la técnica de previsión) se basan en técnicas de ayuda a las personas en situación de necesidad y no en las técnicas provisionales, y en coherencia, normalmente, no se basan en el principio contributivo, sino el contrapuesto principio asistencialista de solidaridad social estricta[104]. Otro de los referentes en Europa se localiza –además de en el artículo 30 CSE– en el art. 13.1 CSE, a cuyo tenor "para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la asistencia social y médica, las Partes se comprometen: 1) a velar por que toda persona que no disponga de recursos suficientes y no esté en condiciones de conseguir éstos por su propio esfuerzo o de recibirlos de otras fuentes, especialmente

[103] Explícitamente en este sentido, véase Monereo Pérez, J.L.: *La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales,* Murcia, Ed. Laborum, 2019, espec., págs. 13 y sigs., 38 y sigs., y 78 y sigs., a propósito de los artículos 1 y disposiciones concordantes de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el contexto del sistema internacional multinivel de garantía de todos los derechos fundamentales; y asimismo, capítulo II ("La Dignidad de la persona que trabaja como expresión "materializada" del principio de dignidad humana: la indivisibilidad de los derechos laborales genéricos o inespecíficos y de los derechos específicos sociales"), págs. 161 y sigs.

[104] Monereo Pérez, J.L.: "Seguridad Social y Ayuda Social (Artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea)", en VV.AA.: *La Europa de los Derechos. Estudio Sistemático de la Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea,* Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2012, págs. 893-938.

por vía de prestaciones de un régimen de seguridad social, pueda obtener una asistencia adecuada y, en caso de enfermedad, los cuidados que exija su estado; 2) a velar por que las personas que se beneficien de tal asistencia no sufran por ese motivo disminución alguna en sus derechos políticos y sociales; 3) a disponer lo preciso para que todas las personas puedan obtener por medio de servicios adecuados, públicos o privados, el asesoramiento y ayuda personal necesarios para prevenir, eliminar o aliviar su estado de necesidad personal o familiar; 4) a aplicar las disposiciones mencionadas en los párrafos 1, 2 y 3 del presente artículo, en condiciones de igualdad con sus nacionales, a los de las restantes Partes que se encuentren legalmente en su territorio, conforme a las obligaciones derivadas del Convenio Europeo de Asistencia Social y Médica, firmado en París el 11 de diciembre de 1953". El consejo de Europa ha abordado las situaciones de gran pobreza y de exclusión social con el contenido de los artículos 13 y 30 de la CSE. No obstante, el precitado art. 13 CSE ha de completarse con el art. 12 –Seguridad Social– y el art. 14 –derecho al beneficio de los servicios sociales–. En concreto, este último precepto recoge una previsión importante en su apartado 2, de manera que a la obligación impuesta directamente a los poderes públicos se añade la obligación de favorecer "la participación de los individuos y de las organizaciones benéficas o de otra clase en la creación y mantenimiento" de los servicios sociales. No obstante, y aunque las disposiciones principales sobre el derecho a la asistencia social se encuentran en la CSE, las extensiones y prolongaciones socio-económicas de algunos derechos del CEDH son instrumentos útiles para proteger estos derechos. Desde esta perspectiva, el derecho a recursos mínimos garantizados podría salvaguardarse en el marco del derecho a una vida digna –art. 2 CEDH–, de la prohibición de tratos inhumanos o degradantes –art. 3 CEDH–, de una libertad y seguridad efectivas –art. 5 CEDH–, sin olvidar la garantía a un proceso justo y equitativo –art. 6 CEDH– y del derecho a la igualdad o prohibición de discriminación –art. 14 CEDH–.

Y en ese marco una sociedad justa exige una lucha constante contra las desigualdades económicas, la pobreza y la injusticia social[105]. Sólo con esa "materialización" se pueden tomar en serio los derechos[106]. Tomemos en serio la dignidad humana y los derechos y capacidades que le son inherentes en escenario de globalización, lo que conduce al derecho humano al desarrollo[107]. Sin la garantía del derecho primario a la existencia digna son inefectivos todos los demás derechos, que implícitamente los presuponen[108].

[105] Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Ed. Consejo Económico y Social de España, 1996, págs. 166 y sigs. ("Una estrategia de la ciudadanía basada en los derechos y en los poderes colectivos: las dos formas de concebir y extender la ciudadanía"), 185 y sigs. (Segunda Parte: "La crisis del Estado del Bienestar y la revisión de las políticas").

[106] Dworkin, R.: *Los derechos en serio,* Barcelona, Ed. Ariel, 1984, 2ª ed., 1989, págs. 276 y sigs., y 380 y sigs.

[107] Sen, A.: *La idea de la justicia,* Valencia, Ed. Taurus-Santillana, 2010. Véase asimismo Monereo Pérez, J.L.: "Derecho al Desarrollo (artículo 1 PIDESC; Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo y normas internacionales concordantes)", en VV.AA.: *El Sistema Universal de los Derechos Humanos,* Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2014, págs. 951-983. Para la delimitación y fundamentación de los "nuevos" derechos fundamentales (los llamados derechos de la "tercera generación" y "cuarta generación"), puede consultarse en Monereo Pérez, J.L.: *La protección de los derechos fundamentales. El Modelo Europeo,* Albacete, Ed. Bomarzo, 2009, págs. 120 y sigs.

[108] Dada la intrínseca comunicatividad e interdependencia de los mismos. En este sentido Monereo Pérez, J.L.: "Carta comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores (I y II)", en *Revista española de derecho del trabajo. Civitas,* núm. 55-56 (1992-1993); *Ibid.*, *La metamorfosis del Derecho del Trabajo,* Albacete, Ed. Bomarzo, 2017, capítulo III ("La defensa de los derechos sociales en el marco de los principios del sistema

Precisamente la dimensión universalista[109] del constitucionalismo multinivel que pivota sobre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se construye sobre la idea de la superación de la ciudadanía nacional, por la atribución de los derechos a la persona como tal (incluyen los derechos sociales fundamentales, dada misma indivisibilidad e interdependencia de los derechos fundamentales)[110], lo que entraña metafóricamente una desnacionalización de los derechos fundamentales y sus garantías en última instancia[111], precisamente articulando un sistema de garantías internacionales –por el momento incompletas e imperfectas– para tratar de evitar en el plano jurídico y político que sean violados impunemente por parte de los Estados nacionales. Se conforma así una teoría justicia basada en los derechos en el marco del constitucionalismo democrático-social con Estado Social de Derecho. En cualquier caso, no resulta suficiente que los derechos humanos estén juridificados –esto es, por lo que aquí importante, garantizados en el Derecho positivo–, sino que han de ser eficaces desde el punto de vista tanto jurídico (eficacia jurídica) como social (eficacia social): de no ser así serían "derechos de papel" –residenciados en la forma o esencia, pero no en la realidad existencia–, pues el derecho pueden serlo en sentido jurídico-positivo (como por ejemplo, el derecho a la existencia digna), pero coexistir con las situaciones de pobreza y exclusión social, lo que supone la negación en práctica –en los hechos– del derecho por el incumplimiento quedándose en una mera promesa o en una simple expectativa de derecho, no en un verdadero derecho subjetivo efectivamente existente, exigible y aplicable[112]. Aquí el papel del juez es fundamental (incluida la justicia o jurisdicción constitucional), pero el derecho debe de dotarse de garantías institucionales y de control para que sea efectivamente aplicable sin tener que confiar necesariamente en la acción jurisdiccional que puede ser lenta o desconocida. Resulta fundamental la acción política y la ciudadanía activa y se necesita "materializar" los derechos a través del reclamo de la tutela universalizante de las *necesidades y capacidades humanas.* Y es que las situaciones de pobreza y de exclusión severa cuestiona en la práctica el mismo *derecho a tener derechos* en el sentido formulado por Hannah Arendt[113].

jurídico internacional multinivel de garantía de los derechos fundamentales"), págs. 137-212; *Ibid., La dignidad del trabajo. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales,* Murcia, Ed. Laborum, 2019, espec., págs. 13 y sigs.,

[109] Para Ferrajoli, los derechos fundamentales, como derechos en sentido jurídico, son "todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a 'todos' los seres humanos en cuanto dotados de status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar". Cfr. Ferrajoli, L.: "Los fundamentos de los derechos fundamentales", en VV.AA.: *Los fundamentos de los derechos fundamentales,* edición a cargo de A. De Cabo y G. Pisarello, Madrid, Ed. Trotta, 2ª ed., 2005, pág. 19.

[110] En este sentido la construcción propuesta por Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Ed. Consejo Económico y Social de España, 1996, págs. 159 y sigs., y 169 y sigs. Para la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos fundamentales, véase Monereo Pérez, J.L.: "Carta comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores (I y II)", en *Revista española de derecho del trabajo. Civitas,* núm. 55-56 (1992-1993), *passim*. *Ibid., La metamorfosis del Derecho del Trabajo,* Albacete, Ed. Bomarzo, 2017, cap. III, págs. 137 y sigs.

[111] Ferrajoli, L.: *Derechos y garantías. La Ley del más débil,* Madrid, Ed. Trotta, 2002, pág. 57.

[112] Véase la perspectiva realista sobre la materialización de los derechos humanos en Pogge, TH.: *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*, Barcelona, Ed. Paidós, 2005, págs. 65 y sigs.

[113] Monereo Pérez, J.L.: *La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales,* Murcia, Ed. Laborum, 2019, espec., págs. 126 y sigs.

El no hacerlo contradice las bases del Derecho de la Seguridad Social y de la Política Social en el Estado Social. Decía Beveridge que: "El Plan de Seguridad de mi Informe es un plan para convertir las dos últimas palabras, 'Seguridad Social', en hechos, para conseguir (…) que nadie (…) carezca de ingresos suficientes para hacer frente en todas las épocas de su vida a sus necesidades esenciales y las de su familia"[114].

En el mundo contemporáneo a la idea de pauperismo masivo le desplaza la exclusión social vinculada al trabajo o al sin trabajo. La exclusión social como todo proceso potencial o efectivamente conducente a una situación de imposibilidad o incapacidad de ejercer los derechos sociales que otorgan el *status activae civitatis* a un individuo, por carecer de los recursos personales, sociales o económicos necesarios y suficientes para su ejercicio. De ahí su carácter multidimensional y complejo por la diversidad tanto de su origen cuanto de sus efectos y grados en que se manifiesta[115]. En la historia social se constata que la pobreza corresponde, actualmente, *no tanto a un estado como a un proceso*[116]. Se ha pensado que la noción de "descalificación social" permite conferir una explicación al proceso de *expulsión del mercado de trabajo* de colectivos numerosos de la población, pero también las experiencias vividas de la relación de asistencia que acompaña las distintas fases. Esa descalificación social realza la índole multidimensional, dinámica y evolutiva de la pobreza moderna[117]. Respecto a la población dependiente de la asistencia es necesario decir que el derecho a la asistencia equivale a configurar desde el punto de vista administrativo la población susceptible de aspirar a la misma. Funcionalmente, la exclusión contemporánea podría relacionarse con el concepto de *anomia* diseñado por Durkheim[118].

En la experiencia la forma elemental de la pobreza se corresponde con un tipo de vínculo de interdependencia existente entre una población que se califica de pobre en atención a su situación de dependencia de ayudas sociales y el resto de la sociedad organizada. En este sentido se puede distinguir tres formas elementales de pobreza: pobreza integrada, pobreza marginal y pobreza descalificadora. La pobreza integrada (esto es, la pobreza definida como la condición social de una gran parte de la población, teniendo en cuenta que los pobres no integran *underclass*, sino más exactamente un grupo social amplio y no menos difuso). Esa situación específica de pobreza –la pobreza integrada– hace referencia más a la cuestión social de la pobreza en la captación tradicional que al fenómeno de exclusión social contemporánea. Por su parte, la llamada "pobreza marginal" concierne tanto a la cuestión de la pobreza en sentido tradicional de la palabra como a la exclusión social. Los excluidos representan a una pequeña franja de la población, aunque en alza en los países que están adoptando políticas de liberalización social. Finalmente, la "pobreza descalificadora" (relacionada con la conciencia colectiva del fenómeno de la nueva pobreza o de la exclusión. Pero teniendo en cuenta que

[114] Beveridge, W.H.: *Las bases de la Seguridad Social* (1943), trad. Teodoro Ortiz, México, FCE, 2ª ed., 1946, pág. 65.

[115] Véase Monereo Pérez, J.L.: *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica,* Albacete, Ed. Bomarzo, 2018; y reflexiones anteriores en Monereo Pérez, J.L., y Molina Navarrete, C.: *El derecho a la renta de inserción. Estudio de su régimen jurídico,* Granada, Ed.Comares, 1999.

[116] Monereo Pérez, J.L.: *La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales,* Murcia, Ed. Laborum, 2019, espec., págs. 185 y sigs.

[117] Paugan, S.: *Las formas elementales de la pobreza,* Madrid, Alianza editorial, 2006, pág. 66.

[118] Puede consultarse Monereo Pérez, J.L.: "La filosofía social y jurídica de Durkkeim: trabajo, solidaridad y cuestión social", en *RDET. Civitas,* núm. 131 (2006), págs. 587 a 648.

cada vez más personas son susceptibles de ser reconocidas como pobres o excluidos, a través de una gran heterogeneidad de situaciones y de estatus sociales. Lo cual determina que la noción de *underclass* no sea la más apropiada atendiendo a la referida heterogeneidad e inestabilidad de situaciones,). La pobreza descalificadora hacer referencia actualmente más a la "nueva" cuestión social de la exclusión que la de la pobreza en sentido estricto, aunque los actores sociales continúen sirviéndose de ambas denominaciones. La situación de exclusión refleja en muchos casos un rechazo (o debilitamiento derivado de la precariedad laboral) del espacio productivo, convirtiéndose en personas dependientes de las instituciones de acción social. Los excluidos presentan una extraordinaria variedad en su situación, produciéndose un proceso de desestatización del fenómeno, que dificulta la articulación de políticas de acción social generales, siendo preciso atender a la "individualización" de lo social. Es un fenómeno de crecientes dimensiones que puede afectar seriamente a la cohesión social generando problemas de desestabilización del sistema social establecido. La desorganización de la "sociedad del trabajo" contribuye a la expansión del fenómeno social[119].

En la presente coyuntura, la cuestión social adquiere una dimensión compleja, porque en sí constituye una aporía fundamental sobre la que una sociedad experimenta el enigma de su cohesión e intenta conjurar el riesgo de su fractura[120]. En la sociedad del subempleo y del riesgo, se cuestiona el hecho de que el estatus social de las personas se base en su participación en la actividad productiva y en los intercambios de la economía moderna. Afecta a la línea de flotación de la sociedad del trabajo (construida al amparo del Estado social) el desempleo masivo y la extensión del subempleo (motivado ante todo por la precarizad laboral en sus distintas formas). La desocupación se ha transformado en un rasgo estructural de las sociedades contemporáneas. Ello es así porque la persona puede verse apartada objetiva y subjetivamente (sentimiento de fracaso). La situación no tiene porqué ser estable, pero puede estabilizarse agravando las consecuencias excluyentes del proceso de descalificación social. Es lo cierto que en la sociedad actual se está operando un perceptible retorno de la inseguridad social, con el aumento de la inseguridad laboral (pérdida del empleo en contexto de reestructuración permanente de las empresas), la precarización laboral y la extensión del subempleo[121]. Las políticas de flexibilidad laboral (que afronta a la crisis de la sociedad del trabajo transfigurándola en sociedad del riesgo[122] y de la incertidumbre) en sus distintas modalidades –especialmente la cuantitativa o numérica– no hacen sino abundar en la mayor expansión del fenómeno de la exclusión social y la nueva pobreza que contribuye a forjar. La crisis de la sociedad del trabajo y la emergencia de nuevas situaciones de inseguridad social determinan una distinta representación social de pobreza contemporánea. Esa representación tiende a ver la pobreza como "caída" en una situación degradante y de desclasamiento social; y el riesgo de caer en la exclusión produce una inseguridad colectiva, precisamente en una

[119] Paugan, S.: *Las formas elementales de la pobreza,* cit., págs. 96 a 101.

[120] Véase Castel, R.: *Les metamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat,* París, Fayard, 1995.

[121] Para la conexión entre el subempleo y la protección legal contra el desempleo, puede consultarse Monereo Pérez, J.L.: *El sistema de protección por desempleo en España,* Valencia, tirant lo blanch, 1997; *Ibid., Las nuevas políticas de protección por desempleo y su reflejo en el sistema jurídico,* Valencia, Ed. tirant lo blanch, 2003. Para la perspectiva en la teoría económica del fenómeno del subempleo, véase Robinson, J.: "Ensayos sobre la teoría de la ocupación", en *Ensayos de economía postkeynesiana,* Buenos Aires, FCE, 1959, espec., págs. 67 y sigs.

[122] Véase Beck, U.: *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad,* Barcelona, Ed. Paidós, 1998; *Ibid., La* Sociedad *del riesgo global,* Madrid, Ed. Siglo XXI, 2002.

coyuntura en la que se cuestionan las protecciones sociales instrumentadas por el Estado social y se generaliza la impresión del individuo de no estar protegido adecuadamente ante las incertidumbres de la existencia: la sensación de encontrarse indefenso y la percepción de que el empleo no es ya una forma segura de integración en una sociedad que cada vez más se apartada del paradigma de la sociedad del trabajo (por su falta o por el subempleo).

La expansión de la exclusión social y el miedo generalizado a recaer en ella enlazan con el fenómeno de crispación e inseguridad social, que es claramente apreciable en los barrios pobres de la periferia urbana especialmente en las dos últimas décadas. La pobreza adquiere aquí la fisonomía de la exclusión social (la manifestación específica y más cualificada de la "nueva pobreza"); suponen una carencia de bienes materiales y una privación de autonomía y de verdadera capacidad de decisión en el ejercicio de los derechos de ciudadanía, como condición de miembro activo de la sociedad. En la práctica se han podido apreciar las limitaciones de las "políticas de inserción o de acompañamiento social"[123], esto es, la progresiva articulación de los sistemas de garantías de recursos con acciones de inserción o de acompañamiento social, que complementa a la idea de inserción. Se trata de programas individualizados para atender a las biografías personales. Figuras como las rentas mínimas de inserción (RMI), tan extendidas en distintos países, pretenden luchar contra la exclusión social –devenida en nueva pobreza– mediante la combinación de las medidas de asistencia con la reinserción laboral. Se combina, pues, el derecho social de prestación pública con medidas activas encaminadas a conseguir la incorporación del sujeto protegido al mercado de trabajo. La inserción efectiva en la actividad productiva evitaría estabilizar al beneficiario (o impedir las constantes recaídas) en el programa de tutela, y con ella se produciría el efecto indeseable de una pobreza descalificadora, con una estigmatizadora dependencia del sistema de protección pública. Por ello se ha de tender a configurar las rentas mínimas también como rentas *activas* de inserción. Dada la emergencia de la sociedad del riesgo y de la incertidumbre (a partir de la crisis de la sociedad del trabajo y la desestabilización permanente de las clases trabajadoras) la situación de exclusión social puede potencialmente ser generalizable a todos los individuos[124]. Las rentas activas presuponen un plan público de intervención social general e individualizada para superar garantizar la inserción social por el trabajo digno y la existencia digna (porque ese plan debe tener por finalidad la reproducción de las desigualdades sociales atendiendo a sus causas y la garantía efectiva del principio de igualdad de oportunidades. El objetivo de dichas políticas es la mejora de las capacitaciones y empleabilidad positiva de las personas, pero no para activarles subjetivamente en el mercado de trabajo (lo que se prestaría a un posible juicio de reproche de culpabilización de su propia situación), sino de darles una formación que les permita elegir y ser elegidos en el mercado laboral, con programas de políticas de subvenciones o incentivos de acompañamiento. Lo deseable es que se genere un empleo digno, y con ello evitar la situación propia del "trabajador pobre" instalado en la precariedad. Cuestión distinta es que se desemboque en la práctica frecuente precisamente en la situación contraria a pretendida, dándose la situación paradójica de que el incremento del empleo no supondría la reducción de la pobreza, sino su compatibilización legitimadora con el trabajo.

[123] Paugan, S.: *Las formas elementales de la pobreza,* cit., pág. 209-210.

[124] Véase Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, CES, 1996, Segunda Parte ("La crisis del Estado del Bienestar y la revisión de las políticas públicas"), págs. 185 y sigs.; *Ibid., La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica,* Albacete, Ed. Bomarzo, 2018; Monereo Pérez, J.L. y Molina Navarrete, C.: *El derecho a la renta de inserción,* Granada, Ed.Comares, 1999.

La "pobreza descalificadora" se corresponde en lo principal con la marginalidad avanzada, esto es, el nuevo régimen de relegación socioespacial y de cerrazón desigual de las economías del capitalismo avanzado y de la desarticulación progresiva del Estado de Bienestar, conforme a formas que cambian en atención al modo en que estas dos fuerzas pesan sobre la clase trabajadora y las categorías etnorraciales que pueblan las zonas inferiores del espacio social y del espacio físico[125]. Las nuevas formas de pobreza están vinculadas a la precarización económica y la desproletarización, la persistente de una rígida y envolvente segregación social, la erosión de un Estado social en retroceso, y las medidas de reducción planificada del sector público. Se apunta también que se refleja en ello el fracaso de ciertas políticas públicas de descompromiso social y de abandono urbano y de contención punitiva de las capas más desfavorecidas de la población. Esas políticas suponen son la causa principal de la persistencia de la marginalidad en los países desarrollados de Estados Unidos y Europa. Hay que tener en cuenta la aplicación de políticas de "penalización" de la inseguridad social y de la pobreza, que se traduce en la "criminalización" de la pobreza, con medidas sistemáticas de encarcelamiento de un gran número de población excluida o marginada. Las políticas actuales se inspiran, en no poco, en las construcciones aportadas por Günther Jakobs, sobre el "Derecho penal del enemigo"[126]. En una sociedad del riesgo y de la inseguridad el Derecho penal del enemigo justifica la negación de la condición de personas a determinados individuos; y, sin embargo, se ha hecho notar críticamente, que en un Estado social y democrático de derecho, el destinatario del Derecho penal es el hombre empírico (el hombre entendido como individuo humano) y no la persona entendida como construcción normativa, aparte de que sus principios no son compatibles con la exigencia del respecto a la *dignidad humana*[127]. El Estado Social debe suprimir las causas de la reproducción de la pobreza (la situación de desigualdad social más intolerable), que entre otras consecuencias, impiden la movilidad social y la petrificación de los estados de pobreza de las personas y

[125] Véase Wacquant, L.: *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado,* Buenos Aires, Siglo XXI, 2007, pág. 15.

[126] Jakobs, G., y Cancio Meliá, M.: *Derecho penal del enemigo,* Madrid, Cuadernos Civitas, 2003; *Ibid.,* "La autocomprensión de la ciencia del Derecho penal ante los desafíos del presente", en *La Ciencia del Derecho Penal ante el nuevo milenio,* Conde Muñoz, F. (Coord.)., Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, y el ensayo de G. Jakobs, en dicho libro, "Derecho penal del ciudadano y derecho penal del enemigo", págs. 19-56. Sobre su pensamiento, véase Montealegre, L. (Dir.): *El funcionalismo en Derecho penal. Libro homenaje a Günther Jakobs,* Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003. Un planteamiento crítico de esta teoría ante todo por sus efectos de disolución del Derecho penal garantista, en Ferrajoli, L.: "El 'Derecho Penal del Enemigo' y la disolución del Derecho" penal", en Ferrajoli, L.: *Democracia y garantismo*, Madrid, Ed. Trotta, 2008, págs. 234 y sigs.
Hay que añadir, que esta fórmula del "derecho penal del enemigo" se contrapone también radicalmente a la "fórmula Radbruch", véase Monereo Pérez, J.L.: *El Derecho en la democracia constitucional. La teoría crítica del Gustav Radbruch,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2020, *passim.*

[127] Monereo Pérez, J.L.: *La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales,* Murcia, Ed. Laborum, 2019; *Ibid.*, "Genealogía de las Declaraciones de Derechos y su significación político-jurídica", estudio preliminar a Jellinek, G.: *La Declaración de los Derechos del Hombres y del Ciudadano,* trad. Adolfo Posada, revisión, edición y estudio introductorio a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2009, págs. VII-XXXVIII, donde se hace notar que "la otra gran dirección de los derechos tiene que ver con la reducción del garantismo penal a través de la pujanza de la doctrina del "Derecho penal del enemigo" y la emergencia del "Estado penal" vinculado a los proceso de marginación social. Y es que la exclusión social de ser un fenómeno exclusivamente marginal se está generalizando tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados. Se trata de personas marginadas del mercado de trabajo o situadas en la periferia de los mercados oficiales o formales de trabajo. Para las políticas sociales estos colectivos tienden a ser *invisibles* en sentido político-jurídico. Son los nuevos "parias" de la tierra" (*Ibid.,* pág. XXXVIII).

las familias o unidades de convivencia, sin ningún tipo de discriminación. Ello exige un plan de lucha contra la pobreza y la exclusión social. El resultado de ese enfoque de "lo social" –que conduce hacia una "criminalización" de los más débiles", la instauración de un "Estado fuerte" proyectada sobre los pobres y en general las clases más vulnerables– es que gran parte de los pobres (no sólo los "pasivos", sino también los "activos" con trabajo) quedarían excluidos de la esfera pública, es decir, excluidos de la ciudadanía política; y, en el caso de los trabajadores precarios industriales y de servicios y trabajadores del campo (ambos pobres activos, insertos en el cuadro de la pauperización moderna), quedarían además dominados en el ámbito del mercado de trabajo y del sistema productivo (con lo que contaban también con una ciudadanía civil o privada también muy limitada). En el mundo contemporáneo a la idea de pauperismo masivo la desplaza la exclusión social vinculada al trabajo o al sin trabajo; y coexiste con las situaciones de pobreza (relativa o absoluta). La exclusión social "es todo proceso potencial o efectivamente conducente a una situación de imposibilidad o incapacidad de ejercer los derechos sociales que otorgan el *status activae civitatis* a un individuo, por carecer de los recursos personales, sociales o económicos necesarios y suficientes para su ejercicio. De ahí su carácter multidimensional y complejo por la diversidad tanto de su origen cuanto de sus efectos y grados en que se manifiesta. En la historia social se constata que la pobreza corresponde, actualmente, *no tanto a un estado como a un proceso*"[128].

De manera que no debe ser posible fundamentar legítimamente ningún Derecho penal del enemigo, es decir, ningún ordenamiento diferente y excepcional (con reglas jurídicas que prescindieran de la consideración de sus destinatarios como personas responsables). El Derecho penal democrático y del Estado de Derecho ha de tratar a todo hombre como persona responsable, y no puede ser lícito ningún ordenamiento que establezca reglas y procedimientos de negación objetiva de la dignidad del ser humano en ningún caso[129]. En realidad, alcanzar un nivel de vida digno de toda persona es un pilar central de la dignidad humana y su proyección en la justicia social[130].

[128] Monereo Pérez, J.L.: *Espacio de lo político y orden internacional. La Teoría Política de Carl Schmitt,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2015, págs. 551 y sigs. (epígrafe sobre "La 'criminalización' de los más débiles: El Estado penal y las políticas migratorias"), la cita entrecomillas en particular págs. 551-552.

[129] Véase Gracia Martín, L.: "Consideraciones críticas sobre el actualmente denominado 'Derecho penal del enemigo', en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (en línea), núm. 07-02, p. 02: 1-02:43. Disponible en Internet; *Ibid., Prolegómenos para la lucha por la modernización y expansión del Derecho penal y para la crítica de resistencia,* Valencia, Tirant lo Blanch, 2003. También críticamente, Zaffaroni, R.: *El enemigo en el Derecho penal,* Bogotá, Ibañez, Universidad de Santo Tomás, 2006.

[130] De hecho , así se consideró en la Resolución de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa debatida y aprobada el 23 de enero de 2018, en la que, por otra parte, se enfatiza que las rentas mínimas (aunque, en particular, en su manifestación específica de rentas básicas incondicionadas) como parte de un nuevo contrato social entre las personas y el Estado. Esta renta permitiría garantizar la efectiva igualdad de oportunidades para todas las personas. Una renta mínima inicialmente condicionada –para repensar al tiempo en la posibilidad de una renta básica incondicionada– supondría iniciar un camino hacia la superación de los niveles de pobreza y exclusión social, pues garantizaría la existencia material a toda la población, conforme a los principios del Estado Social, que se resuelven, conforme a la dignidad humana, en la libertad, la igualdad y la fraternidad o solidaridad.

Lo que se denuncia es el avance de una progresiva instauración de una gestión policial de la miseria, esto es, una "penalización" o "criminalización" de la pobreza, en cuya lógica los excluidos por los poderes públicos en un contexto donde el Estado social está en regresión (proyectando una política de descompromiso social). Se trataría desde transitar desde el modelo de Estado social de la postguerra (Estado del Bienestar) hacia un "Estado penal". La evidencia de ese desplazamiento estaría en la creciente transferencia de recursos de las políticas asistenciales a las represivas. Las dificultades de gobernabilidad política del Estado actual y los problemas de legitimación, vinculados a este fenómeno de endurecimiento penitenciario, que llevadas al extremo podrían conducir a esa "colonia penitenciaria" que imaginaria Franz Kafka[131]. El fenómeno de la "nueva pobreza" establecida en la periferia de la sociedad pone de relieve la exclusión por el trabajo precario[132] ("trabajo contingente") y en muchos países –como Estados Unidos y Francia– se añade un dimensión específicamente racial en la exclusión urbana. Cuestión central en el cuadro del proceso de descalificación y exclusión social contemporánea; al que se debe añadir la cuestión migratoria. En el fenómeno en sí, y evidentemente, en las soluciones institucionales predispuestas, se pone de manifiesto el hecho de que las políticas públicas ocupan un papel decisivo en la conformación y articulación de las desigualdades. Ante esta dualización o fractura social, la nueva pobreza y marginalidad avanzada exige instrumentar políticas de protección no sólo en el ámbito del empleo, sino también fuera de él a través del establecimiento de medidas más innovadoras –como las rentas de ciudadanía– que se encaminarían a garantizar el derecho a una existencia digna fuera del mercado.

En la coyuntura actual, la miseria evidencia algo más que una anomalía en el proceso de integración social. Presenta un carácter estructural ante la crisis de la sociedad del trabajo y el retroceso del Estado social. La respuesta de los Estados a la nueva pobreza y el recrudecimiento de la violencia colectiva no es idéntica en todos los Estados, aunque se aprecia una tendencia hacia la implantación de políticas no sólo de control disciplinario, sino más preocupantemente de criminalización de la miseria y de las poblaciones precarizadas y la politización del problema en el cuestionamiento de los derechos sociales y económicos. Es apreciable la existencia de seis rasgos del nuevo régimen de marginalidad cualificada; rasgos de la pobreza urbana característica de la época actual, esto es, de la marginalidad avanzada: el asalariado como vector de la inestabilidad y de la inseguridad sociales (el resurgimiento de talleres de explotación dignos del siglo XIX, el retorno del trabajo por piezas y el empleo a domicilio, el desarrollo del teletrabajo y de escalas salariales de dos velocidades, la externalización del personal (señaladamente, a través de las "empresas red" y la organización de la empresa en subcontratación) y la individualización de los planes de remuneración y de promoción. Tales elementos inciden en una desocialización del trabajo asalariado. El nuevo Derecho flexible del trabajo[133] y la fragmentación del derecho social avalan y, en parte construyen, esa diversificación desigual de los rasgos estatutarios y jurídicos del empleo;

[131] Kafka, F.: *En la colonia penitenciaria,* en *Obras completas,* t.I, Barcelona-Buenos Aires, Editorial Planeta-Emecé Editores, 1973, págs. 1086 y sigs.

[132] Sobre la precarización del trabajo puede consultarse, en una perspectiva general, Beck, U.: *Un mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización,* Barcelona, Paidós, 2000.

[133] Véase Monereo Pérez, J.L.: *Introducción al Nuevo Derecho del Trabajo. Una reflexión crítica sobre el Derecho flexible del trabajo,* Valencia, tirant lo blach, 1996; *Ibid.,* "Nuevas tendencias del Derecho del Trabajo postconstitucional: El modelo de constitución flexible del trabajo", en Sempere Navarro, A.V. (dir.) y Martín

y por debajo de la erosión de la capacidad integradora de la relación laboral, cada uno de los pilares básicos de seguridad estipulados por el contrato social fordista-keynesiano está siendo erosionado o sujeto a presiones muy penetrantes. Es el caso de la seguridad en el empleo; la seguridad en los ingresos y la seguridad en el trabajo. La situación de muchos trabajadores precarios, hoy en día, puede ser calificada de *"nuevo proletariado" postindustrial*, que se concentra en zonas espaciales de marginalidad urbana[134].

En realidad, los modelos emergentes del nuevo orden socioespacial de la ciudad polarizada quedaron especialmente identificados con las investigaciones de campo dirigidas a *revisar el modelo paradigmático* que había sido elaborado por T.H. Marshal. En esa necesaria revisión se viene poniendo de manifiesto que había sido demasiado *evolucionista, optimista y consensual.* Pero, además, se constata empíricamente la entidad de la fracturas de la ciudadanía en los distintos ámbitos de la sociedad; y que la ciudadanía es fruto de la lucha por el derecho, y no el resultado de una evolución o progreso mecánico[135]. En la coyuntura actual se ha instalado la inseguridad del trabajo, siendo necesario ante las discontinuidades del trabajo completar el estatuto jurídico protector basada con la tutela en el trabajo con un estatuto jurídico protector de las personas que vaya más allá de la posición del individuo en el mercado, buscando la integración social también a través de cauces externos al mercado. Un estatuto residenciado en la persona que confiera una protección en las transiciones profesionales y, en general, en las distintas situaciones de necesidad en la que pueda encontrarse. Es en este marco donde se ha debatido sobre la conveniencia de establecer la institución de un ingreso mínimo garantizado o ingreso de ciudadanía, condicionado o incondicionado (universal sin exigencia de un umbral de recursos). El avance hacia la instauración del derecho al ingreso de ciudadanía supondrá una medida más efectiva de lucha contra la pobreza y la exclusión social, pues quedaría garantizado para todos una renta de existencia digna y una base firme para la extensión de las oportunidades en el bienestar y en el progreso económico-social. El hecho es que –confirmando la paradoja de Henry George de un progreso económico que no supone una liberación de la miseria de amplias capas de la población– hoy en día el modelo de crecimiento económico aunque ha permitido superar ciertas formas de pobreza, ha contribuido a generar nuevas formas de marginalidad y exclusión social contrarias a la dignidad social de las personas más vulnerables[136].

El objetivo de la lucha contra la pobreza y las situaciones de desventaja social son el factor distintivo de las políticas sociales del Estado Social de Derecho (en su forma más evolucionada en la segunda postguerra mundial de "Estado del Bienestar"): persigue la modificación de la desigualdad social creada por el mercado. El Estado del Bienestar institucional pretende hacer compatible la libertad democrática y la igualdad. Es por ello que

Jiménez, R. (Coord.): *El modelo social en la Constitución Española de 1978,* Madrid, MTAS, 2003, págs. 1527 a 1606.

[134] Véase Wacquant, L.: *Parias urbains. Ghetto, banlieues, État,* París, Éditions La Découverte, 2006, espec., Cap. I ("Del gueto comunitario al hipergueto"), Cap. III ("La marginalidad urbana en el horizonte del siglo XXI").

[135] Veáse Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, CES, 1996, págs. 159 y sigs., y 251 y sigs., sobre las políticas neoconservadores y su repercusión en los derechos sociales.

[136] Monereo Pérez, J.L.: "Pobreza, trabajo y exclusión social en la larga duración: una reflexión crítica a partir de Henry George", en *Documentación Laboral,* núm. 83 (2008), págs. 11-109, espec., Capítulo 3. ("El pensamiento socio-económico en la larga duración: pobreza, trabajo y exclusión social").

se consagra el principio de ciudadanía social consistente en potenciar la igualdad atenuando las desigualdades generadas por el mercado. Lo que se persigue es la igualación social u homogeneidad social, y no la absoluta uniformización de la estructura social que sería contraria al pluralismo inherente a las sociedades complejas, presuponiendo, naturalmente, la erradicación de las situaciones de pobreza –que es el objetivo primario–[137]. El Estado del Bienestar no pretende abolir la estructura de la propiedad o eliminar el mercado como instancia de provisión del bienestar, pero sí su funcionalización social para crear una comunidad cada vez más igualitaria y solidaria: el Estado interviene para corregir los efectos perniciosos de la estructura de la propiedad privada y para corregir las disfuncionalidades (sociales y económicas) del sistema de mercado. Pero el establecimiento de una sociedad igualitaria no será el fin de la lucha contra la pobreza y la exclusión social: el Estado del Bienestar ha sido siempre un modelo en construcción y parece que lo seguirá siendo en el proceso de cambio social, en la búsqueda continua de bienestar social y en la lucha por la igualdad. Ciertamente el modelo "real" de Estado del Bienestar depende del desarrollo de la civilización y del cambio de las circunstancias políticas y económico-sociales[138]. Se constata que la globalización de la economía y el progreso de la integración europea ya no permite pensar y actuar sólo en clave nacional[139].

El derecho a la protección contra la pobreza y exclusión social, está vinculado a la dignidad humana y al trabajo decente. La OIT hace referencia al "El cumplimiento del contrato social: un programa *centrado en las personas y en atención a su posición en la estructura de la sociedad fragmentada.* OIT: trabajar para un futuro más prometedor-comisión mundial sobre el futuro del trabajo, oficina internacional del trabajo – ginebra: OIT, 2019[140]. Se hace notar que el programa centrado en las personas tiene visión de futuro y se ocupa preferentemente del desarrollo de las capacidades humanas necesarias para prosperar en una era digital sin emisiones de carbono. Su objetivo no es conseguir que las personas se adapten a este nuevo panorama, sino que tiene una visión más audaz y *proactiva* que pretende orientar las transformaciones en curso hacia un futuro del trabajo que confiera dignidad, seguridad e igualdad de oportunidades, y que amplíe las libertades humanas. Dicho programa de acción apoya a las personas en las transiciones, trata de aprovechar las ventajas de las oportunidades demográficas y de contribuir a una sociedad activa a lo largo de toda la

[137] En este sentido Monereo Pérez, J.L.: "Carta comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores (I y II)", en *Revista española de derecho del trabajo. Civitas,* núm. 55-56 (1992-1993), págs. 843 y 61 y sigs., respectivamente.

[138] Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Ed. Consejo Económico y Social de España, 1996, págs. 30-34.

[139] Monereo Pérez, J.L.: *La política de empleo como instrumento para la lucha contra la exclusión social,* Albacete, Ed. Bomarzo, 2012, págs. 50 y sigs.; *Ibid.,* "El trabajo precario. Segmentación y dualización de los mercados de trabajo y políticas de flexibilidad laboral", en De La Villa Gil, L.E. (Coord.): *El trabajo. Libro Homenaje al Profesor Juan Rivero Lamas,* Madrid, Ed. Universitaria Ramón Areces, 2011, págs. 383-402; Monereo Pérez, J.L. y Ortega Lozano. P.G.: "Derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social (Artículo 30 de la Carta Social Europea)", VV.AA.: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea,* Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2017, págs. 925-958.

[140] COMISIÓN MUNDIAL PARA EL FUTURO DEL TRABAJO: *Trabajar para un futuro más prometedor*, OIT, 2019, 75 págs. [https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_662442/lang--es/index.htm].

vida[141]. En el Comunicado de la Organización Internacional del Trabajo de 18 de marzo de 2020 (OIT, Covid-19 y el mundo del trabajo: repercusiones y respuestas), la OIT insiste en que las epidemias y las crisis económicas pueden repercutir de forma desproporcionada en determinados grupos de población, y propiciar un aumento de la desigualdad. Habida cuenta de la experiencia relativa a casos anteriores y la información de que se dispone actualmente sobre la crisis del Covid-19, así como los conocimientos adquiridos en crisis anteriores, debe protegerse especialmente a los grupos de población más vulnerables y el riesgo de sufrir enfermedad, pobreza y exclusión social. En lo que se refiere a las respuestas, la OIT insiste en la estrategia del trabajo decente y el papel regulador de las normas internacionales de trabajo[142].

En esa lógica de política del Derecho Social, se trata de incrementar las capacidades funcionales de desarrollo de la persona y la inversión en las instituciones del trabajo, tratando de consolidar y revitalizar las instituciones que regulan el trabajo. Estas instituciones, desde la reglamentación y los contratos de trabajo hasta los convenios colectivos y los sistemas de la inspección del trabajo, son las piedras angulares de las sociedades justas. Son las forjadoras de las vías que llevan a la formalización, la reducción de la pobreza laboral y un futuro de trabajo con dignidad, seguridad e igualdad económicas. Entre estas piedras angulares de una sociedad justa es la obligación del Estado y de los poderes públicos de establecer una *Garantía Laboral Universal*. Todos los trabajadores, con independencia de su acuerdo contractual o situación laboral, deberían disfrutar de derechos fundamentales del trabajo, un «*salario vital adecuado*» (Constitución de la OIT, 1919)[143], límites máximos respecto a

[141] Monereo Pérez, J.L.: *La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales,* Murcia, Ed. Laborum, 2019, espec., págs. 217 y sigs.

[142] No es fácil preciar en contextos de incertidumbre el tipo de políticas serán las más eficaces para mitigar los efectos del Covid-19 en el mundo del trabajo. Al producirse una crisis, las Normas internacionales del trabajo proporcionan una base sólida para actuar a nivel político, habida cuenta de la función primordial que desempeña el trabajo decente para propiciar una recuperación sostenida y equitativa. Dichas normas, aprobadas por representantes de los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y de empleadores, permiten promover un enfoque que facilite avances y fomente un desarrollo centrado en el ser humano, en particular mediante instrumentos políticos que propicien un aumento de la demanda y la mejora de la protección de los trabajadores y las empresas.
La respuesta a nivel político debería hacer hincapié en dos objetivos a corto plazo: la protección de la salud y el apoyo económico, tanto con respecto a la demanda como a la oferta. En primer lugar, los trabajadores y los empleadores, incluidas sus familias, deberían estar protegidos frente a los riesgos sanitarios que conlleva el Covid-19. Deberían implantarse medidas de protección en el lugar de trabajo y en las comunidades, o fortalecer las existentes, lo que exige un apoyo e inversiones públicas a gran escala. En segundo lugar, deberían desplegarse esfuerzos en el plano político a gran escala de forma oportuna y coordinada para fomentar el empleo y los ingresos y promover la economía y la demanda de mano de obra. Esas medidas permitirían paliar los efectos de las pérdidas de empleo e ingresos de las empresas y los trabajadores a corto plazo, y evitar efectos adversos en la oferta (incluida la pérdida de capacidad productiva de los trabajadores) y en la demanda (drástica reducción del consumo de los trabajadores y sus familias), para que no se produzca una recesión económica prolongada. Es necesario adoptar medidas eficaces e integradas a gran escala en todas las esferas políticas para lograr resultados favorables y sostenibles. Habida cuenta de la rápida evolución de la crisis, es primordial llevar a cabo un meticuloso seguimiento de los efectos directos e indirectos de cada intervención, a fin de velar por la pertinencia de las medidas de respuesta en el plano normativo.

[143] Destáquese que el Pilar Europeo de los Derechos Sociales, prevé expresamente la instauración de una "Renta mínima", en virtud de la cual "Toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones

las horas de trabajo y protección en relación con la seguridad y la salud en el trabajo. Los convenios colectivos o la legislación pueden aumentar este piso de protección social. Esta propuesta contribuye también a que se reconozca la seguridad y la salud en el trabajo como uno de los principios y derechos fundamentales del trabajo. Para la OIT la *Garantía Laboral Universal* es una herramienta adecuada para responder a estos desafíos, por lo que debe prestarse una atención constante a su aplicación efectiva. En este sentido la OIT constituye un organismo internacional especialmente adecuado asumir el papel de "brújula y guía del camino" que hay que trazar y seguir en las épocas venideras[144].

Adviértase que en la experiencia histórica el trabajo decente está vinculado a la *lucha por la dignidad humana* en todos los ámbitos donde se despliega su personalidad[145]. Corresponde al Derecho Social del Trabajo (especificación de la Constitución-Norma Fundamental como todo sector o ramificación diferenciada del ordenamiento jurídico situado en la tradición del constitucionalismo democrático social con Estado Social de Derecho) promover y proteger la dignidad humana. El trabajo es mucho más que un mercado laboral, porque el trabajo es fuente de dignidad personal y de realización personal en la comunidad. El trabajo decente exige la realización de un conjunto de objetivos, entre los cuales cabe destacar: la creación de empleo y de un entorno propicio para la inversión y el desarrollo de las empresas, porque no se puede tener trabajo decente si no hay oferta de trabajo disponible, esto es, oportunidades reales de trabajar; el respeto de los derechos laborales y de la *dignidad en el trabajo*; la igualdad de género y la no discriminación; la prevención y seguridad en el trabajo; los sistemas de protección social; las garantías de libertad sindical y negociación colectiva, y la concertación social. De manera que la calidad del trabajo disponible define la calidad moral de una sociedad (por lo que se incluye la "dimensión espiritual del trabajo"). De ahí el significado *civilizatorio* de la Declaración de Filadelfia (1944) relativa a los fines y objetivos de la OIT, cuando afirma que "todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades". Y cuando se establece en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), en su art. 23, que toda persona tiene derecho al trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo, a igual salario por trabajo igual; a una remuneración equitativa y satisfactoria que le asegure; una *existencia conforme a la dignidad humana* y derecho a fundar sindicatos y a sindicarse en defensa de sus intereses[146]. Todo ello refleja la decisión de política del Derecho de defender la dignidad de todo ser humano en la sociedad y en el mercado de trabajo[147].

de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral" (Punto 14). Véase Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 2017, sobre un Pilar Europeo de Derechos Sociales [2016/2095(INI)].

[144] Cfr. Monereo Pérez, J.L.: *La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales,* Murcia, Ed. Laborum, 2019, espec., págs. 220-221.

[145] Somavía, J.: *El trabajo decente. Una lucha por la dignidad humana*, Santiago de Chile/Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2014, 776 páginas.; VV.AA.: *Trabajar por tiempos mejores. Repensar el trabajo en el siglo XXI,* Madrid, Ed. MTAS, 2007.

[146] Monereo Pérez, J.L.: *La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales,* Murcia, Ed. Laborum, 2019, espec., págs. 223 y sigs.

[147] Somavía, J.: *El trabajo decente. Una lucha por la dignidad humana*, Santiago de Chile/Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2014, págs. 68 y sigs.

Conforme más se desregulan y flexibilizan las relaciones laborales y la generalización de la incertidumbre e inseguridad social endémica, más rápidamente se avanza de una sociedad del trabajo con garantías a otra de riesgos incalculables tanto desde el punto de vista de las personas como del Estado[148]. Por eso, ante la emergencia del "Estado de mercado", deberían buscarse nuevas vías para domesticar el mercado y evitar la remercantilización del trabajo como uno de los principales factores de inseguridad social. Corresponde a los sistemas públicos de regulación imponer –para lograr la cohesión social– el predominio del interés general sobre la competencia concurrente de los intereses privados. En este sentido, el Derecho Social (del Trabajo y de la Seguridad Social) *debe constituir un garante mínimo de la dignidad*, de la libertad y del derecho a la existencia de las personas (trabajo decente y protecciones sociales). Es así que puede contribuir a civilizar las relaciones sociales domesticando el mercado y artículo un conjunto de protecciones sociales y de derechos de "desmercantilización" (que otorgan o confieren poderes y posiciones activas de ventaja a los trabajadores o a las personas en general que reducen su dependencia respecto del mercado en cuanto instancia de provisión selectiva del bienestar social mediatizada por las relaciones de poder en una "sociedad adquisitiva").

No obstante, esta deriva tendencialmente "post-social" no sólo muestra que en la Unión Europea existe un marco jurídico insuficiente para garantizar los derechos sociales fundamentales, sino que también pone de manifiesto su contraste respecto al sistema de garantía multinivel internacional, europeo y nacional de garantía de dichos derechos sociales fundamentales. Y en esa dirección, se opone abiertamente a la acción de política del Derecho Social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) encaminada a garantizar el trabajo decente. El trabajo decente es el trabajo con respeto al conjunto de derechos fundamentales de la persona que trabaja (En otras palabras, respetando el estándar de garantía multinivel de los derechos fundamentales de la persona). La OIT define al trabajo decente de un modo extensivo al entenderlo como aquel *trabajo productivo desarrollado en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad*, fórmula que es completada con la necesaria existencia de un marco tuitivo que permita que los derechos laborales sean efectivamente protegidos y los trabajadores obtengan una adecuada remuneración y protección social. Este concepto entronca directamente con el conjunto de valores y principios inspiradores de la acción de este organismo supranacional, el problema se suscita cuando las condiciones laborales en muchos rincones del planeta se alejan de este marco programático. Afrontar doctrinalmente el incumplimiento sistemático y global de los más básicos principios iuslaborales[149], nos

[148] Véase Monereo Pérez, J.L.: "Refundar el ordenamiento laboral para juridificar plenamente el principio de justicia social y el trabajo decente", en *Lex Social. Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, vol. 9, núm. 1 (2019), págs. 1-75.

[149] Los incumplimientos de la Carta Social Europea –incluido el Estado español– han sido objeto de una crítica sistemática por la doctrina. Véase Salcedo Beltrán, C.: "La protección de los derechos sociales a escala europea: de la confrontación "presente" a la ineludible integración "futura"", en *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social,* núm. 137 (2018), págs. 79-138; *Ibid.,* "Normas Internacionales y derecho interno: prevalencia, respeto y efectividad de los derechos sociales", en *Revista Española de Derecho del Trabajo,* núm. 216 (2019), págs. 313-320; *Ibid.*, "Retos y compromisos internacionales para la consolidación del Estado social y democrático de derecho en España", en *Lex Social. Revista Jurídica de los derechos sociales,* núm. 1 (2019), págs. 498-540; *Ibid.,* "Derechos sociales y su garantía: La ineludible aprehensión, disposición e implementación de todo el artículo de la Carta Social Europea (Constitución social de Europa)", en *Revista de Derecho Social,* núm. 83 (2018), págs. 45-74. Un análisis completo y exhaustivo de la Carta Social Europea Revisada, en VV.AA.: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de*

pone frente a los grandes retos de la gobernanza democrática en la era de la globalización, entendida como aquel conjunto de prácticas económicas, políticas, jurídicas y sociales que operan a escala global, cuya base material son las redes, tanto materiales como inmateriales de comunicación, y cuyo sustento es la capacidad de incorporar a la producción de valor económico todos los aspectos de la producción y la reproducción social. En una coyuntura difícil, el Derecho Social busca maneras de implementar las normas laborales y mejorar las condiciones de trabajo en aquellos lugares donde, o bien no existen, o bien no se materializan.

La trascendencia de la acción de la OIT en este sentido es innegable: pretende crear una base normativa armonizadora en torno a sus principios rectores, pero también positivista, con el objeto de dotar de aplicabilidad y mecanismos de control a estos instrumentos jurídicos. Frente al discurso argumental del neoliberalismo y del neconsevadurismo de la ingobernabilidad de las democracias (debido a la sobrecarga de demandas que conduciría a la ruptura del equilibrio precario entre capitalismo y democracia organizada bajo la forma política de Estado Social de Derecho) debe imponerse el principio axial del orden político de la democracia constitucional, a saber: la legitimidad a través de la legalidad basada en la garantía plena de los derechos y libertades fundamentales (democracia sustancial). La reorientación del intervencionismo hacia la tutela unilateral de los intereses de las fuerzas dominantes del mercado y la liberalización del trabajo como mercancía en el libre mercado ("remercantilización") conduce a una des-democratización del sistema político.

Y es que, en el fondo, los derechos sociales garantizan posiciones de ventaja que las relaciones de mercado por sí mismas son incapaces de garantizar. Es el exponente del humanismo en las relaciones de trabajo. Precisamente el trabajo decente –en el lenguaje de los derechos y poderes en el trabajo– es la estrategia de política del Derecho social encaminada a *recuperar* la función transaccional y de equilibrio del Derecho *Social* del Trabajo en las condiciones del sistema económico actual. Y es que en el Estado Social de Derecho existe una inseparable vinculación entre los derechos sociales fundamentales y la democracia constitucional[150].

*Derechos Humanos y la Carta Social Europea,* Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2017, 1005 páginas.

[150] Ello está presente en la Opinión del Consejo de Europa, de 2 de diciembre de 2016, sobre el Pilar Europeo de los Derechos Sociales, cuando afirmó que: "Un sistema democrático no puede ser definido como tal si no produce un modelo de sociedad capaz, mediante la asignación juiciosa y equilibrada de los recursos disponibles, de asumir las necesidades esenciales de los individuos, con respeto a su *dignidad,* para conseguir un crecimiento que beneficie al mayor número de personas". Es así, añade, que "la cuestión social y la cuestión democrática se encuentran, por lo tanto, estrechamente vinculadas; la construcción de Europa, independientemente del contenido de las políticas económicas implementadas, siempre debe estar guiada por la realización de los derechos fundamentales que conciernen a las necesidades diarias de los ciudadanos; y ello para evita que los movimientos anti-sociales, anti-políticos, anti-europeos, racistas, o simplemente basados en la explotación política del egoísmo social, hagan oscilar los pilares de la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos como valores fundamentales que el Consejo de Europa ha defendido y promovido sin cesar" (Exposición de Motivos de la Opinión del Consejo de Europa, epígrafes 37 y 38). Véase también el originario Informe del Parlamento Europeo de 20 de diciembre de 2016, sobre un pilar europeo de derechos sociales (2016/2095(INI)) y la Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo, sobre un pilar europeo de derechos sociales (2016/2095(INI)).

La OIT ha pretendido desarrollar mecanismos homogeneizadores con el objeto de crear un compromiso político jurídico mínimo de los Estados en torno al cumplimiento de cuatro principios básicos, como son la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, el empleo, la creación de empresas y el desarrollo social sostenible, con cierta iniciativa positivizadora de los Derechos Laborales Fundamentales. En este sentido, la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo representa un hito histórico. Incluye una declaración formal de aplicabilidad de los Derechos Fundamentales en el trabajo a todos los países pertenecientes a la OIT, materializados a través de la que pretenden asegurar elementos tan básicos como la libertad de asociación y negociación colectiva, la erradicación del trabajo forzoso, la prohibición de la discriminación y la abolición del trabajo infantil, y que configuran un marco normativo universal básico aplicable globalmente, independientemente de la ratificación formal por parte de los Estados. Si bien esta declaración se acompañó de mecanismos débiles de control, reforzó el carácter estratégico de estos Convenios internacionales y tuvo como consecuencia bilateral el aumento significativo de las ratificaciones de dichos convenios. La OIT ha incorporado en los últimos tiempos dos ámbitos novedosos a su estrategia de promoción del trabajo decente, por una parte, la necesaria normalización del trabajo informal, y por otro, el trabajo decente como instrumento apropiado de superación de crisis originadas por conflictos de distinta naturaleza o catástrofes naturales, a través de las Recomendaciones OIT 204 sobre la transición de la economía informal a la formal, y 205 sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia.

La Recomendación nº 202 de la OIT (2012), relativa a los *niveles estándar* o "pisos" nacionales de protección social. En este instrumento se observa la unidad del grupo normativo regulador sobre la materia ("interno" y "externo" al propio sistema normativo de la CSE), pues ya en el mismo Preámbulo se indica significativamente que "la seguridad social es una herramienta importante para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la inseguridad social, para promover la igualdad de oportunidades, la igualdad de género y la igualdad racial y para apoyar la transición del empleo informal al empleo formal". E incluye en la Parte I ("Objetivos, ámbito de aplicación y Principios"), apartado 2 que "los pisos de protección social constituyen conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social". Por parte, en la parte II ("Pisos nacionales de protección social"), apartado 8, establece que: "a) las personas que necesitan atención de salud no deberían enfrentar dificultades ni un riesgo mayor de pobreza debido a las consecuencias financieras del acceso a la atención de salud esencial. También se debería considerar la prestación gratuita de atención médica prenatal y puerperal a la población más vulnerable; b) la seguridad básica del ingreso debería permitir vivir con dignidad. Los niveles mínimos de ingresos definidos a nivel nacional podrán corresponder al valor monetario de un conjunto de bienes y servicios necesarios, a los umbrales nacionales de pobreza, a los umbrales de ingresos que dan derecho a la asistencia social o a otros umbrales comparables establecidos por la legislación o la práctica nacionales, y podrán tener en cuenta las diferencias regionales"[151].

[151] Monereo Pérez, J.L. y Fernández Bernat, J.A.: "El Convenio OIT núm. 102 (1952) sobre norma mínima de Seguridad Social como delimitador del estándar mundial y sus límites actuales", *en Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, ISSN-e 2282-2313, Vol. 7, Nº. Extra 0, 2019 (Ejemplar

La dimensión *preventiva* se realza en Recomendación de la OIT, núm. 205 (2017), sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, indicando en el apartado I, que: 2. A los efectos de la presente Recomendación y tomando como base la terminología acordada a nivel internacional: b) el término «resiliencia» designa la capacidad que tiene un sistema, una comunidad o una sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse, transformarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficiente, en particular mediante la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas por conducto de la gestión de riesgos. En la perspectiva de la OIT, se podría decir, que la resiliencia permite afrontar las situaciones adversas en un contexto cambiante, en una dinámica de *vulnerabilidad-resiliencia, vinculada a factores de riesgos y protección social pública*. En ese enfoque la resiliencia integra competencias emocionales, sociales, lógicas de protección y orientaciones hacia el futuro previsible (principio de prevención de riesgos) o probable (principio de precaución ante situaciones de incertidumbre). Paradigmáticamente, la OMS define la *calidad de vida*, habitada cuenta del presupuesto la protección social, como la percepción de un individuo –condicionada por el contexto social y ambiental en que se encuentra– de su situación de vida, en el contexto de su cultura y sistemas de valores, en relación con sus objetivos, expectativas, estándares y preocupaciones.

No cabe que una de las situaciones posibles en la gestión de riesgos es la capacidad de resistir y adaptarse –una comunidad o una sociedad expuestas a una amenaza– para evitar las situaciones de pobreza y exclusión social. Algo que se verifica, en gran medida, cuando se incluye en el apartado II ("Principios rectores") que: "h) la necesidad de prestar una *atención especial a los grupos de población y a las personas* a los que la crisis ha hecho particularmente *vulnerables*, incluyendo, aunque no únicamente, a los niños y niñas, las personas jóvenes, las personas pertenecientes a minorías, los pueblos indígenas y tribales, las personas con discapacidad, los desplazados internos, los migrantes, los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza a través de las fronteras".

Por otra parte, en el apartado IV ("Oportunidades de generación de empleo e ingresos"), punto 12, de la referencia Recomendación OIT 205 (2017), se establece que: "Los Miembros deberían desarrollar y aplicar políticas y programas activos de mercado de trabajo centrados en particular en los *grupos desfavorecidos y marginados y en los grupos de población y las personas a los que una crisis ha hecho particularmente vulnerables*, incluyendo, aunque no únicamente, a las personas con discapacidad, los desplazados internos, los migrantes y los refugiados, según proceda y de conformidad con la legislación nacional"[152]. Incide, por consiguiente, en la tutela de las personas, colectivos o grupos sociales en situación –actual o posible– de caer en la pobreza o exclusión social y que tienen derecho a la protección y la anhelan.

dedicado a: Conmemoración del Centenario de la OIT, 2019), págs. 90-123; y su importancia y su conexión con el "Pilar Europeo", en Monereo Pérez, J.L.: "Pilar Europeo de Derechos Sociales y sistemas de seguridad social", en *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, *8*(2), (2018), págs. 251-298. Recuperado a partir de https://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/article/view/3493.

[152] En el punto 11 se disponía que lo Estados miembros deberán procurar: "e) la facilitación de una transición justa hacia una economía ambientalmente sostenible, como medio para el crecimiento económico sostenible y el progreso social y para la creación de puestos de trabajo y oportunidades de generación de ingresos".

En el plano de las respuestas de los sistemas jurídicos de protección social el apartado VII ("Protección social"), apartados 21 y 22, establece que en sus respuestas a las situaciones de crisis, los Estados Miembros deberían: a) tratar de garantizar la *seguridad básica del ingreso*, en particular para las personas que hayan perdido sus puestos de trabajo o medios de vida a causa de la crisis; b) adoptar, restablecer o ampliar regímenes *integrales* de seguridad social y otros mecanismos de protección social, teniendo en cuenta la legislación nacional y los acuerdos internacionales, y c) tratar de garantizar el acceso efectivo a una atención de salud esencial y a otros servicios sociales básicos, en particular para los grupos de población y las personas a los que la crisis ha hecho particularmente vulnerables. Por otra parte, y, a fin de prevenir las crisis, posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia, los Estados deberían establecer, restablecer o mantener pisos de protección social y procurar cerrar las brechas de cobertura, teniendo en cuenta el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), y otras normas internacionales del trabajo pertinentes.

Todo esto es importante en el ciclo histórico de *crisis sistémicas* de orden establecido tal como lo conocemos, con tensiones relevantes entre la transformación de las necesidades sociales y el modo del orden del capitalismo actual de reconocimiento y de satisfacción de dichas necesidades con el peligro de regresiones de las protecciones sociales y la tentación de articular una intervención pública de apoyo orientada principalmente a "socializar las pérdidas" del capital financiero y de los grandes complejos empresariales (políticas de salvamento del sistema). Salvo que la respuesta conforme al Estado Social de Derecho se encamine a una intervención de tipo neokeynesiano que incida sobre la demanda interna, la inversión pública y el gasto social como motor del orden económico-social, lo cual implicaría contrarrestar el incremento de las desigualdades sociales asociadas al capitalismo neoliberal. De este modo, los Estados (vale decir también, la Unión Europea) podrían modelar la economía mundial y contener la hiperglobalización, y evitar la inestabilidad actual marcada por los conflictos entre las grandes potencias mundiales y los enfrentamientos sociales vinculados al aumento de las desigualdades. En sistemas democráticos la legitimidad exige que se garantice niveles de vida dignos para todos y una política respetuosa con el desarrollo humano y sostenible, porque de lo contrario las crisis sistémicas (tipo pandemias sanitarias, cambio climático, conflictos armados, etcétera) van a determina desequilibrios sociales entre los países del Norte y los del Sur, pero también el aumento de la pobreza y la exclusión social también en el interior de los Estados del Norte. Por tanto, si se desea garantizar efectivamente el derecho social fundamental a la protección contra la pobreza y la exclusión social será necesario superar la razón instrumental que hace prevalecer la lógica del mercado sobre la lógica social, que es la razón de la sociedad democrática que requiere de un equilibrio –siempre inestable– entre "lo social" y "lo económico" en la construcción del modelo de organización de los regímenes de democracia constitucional.

# PARTE II. EL INGRESO MÍNIMO VITAL: ESTUDIO DE SU CONFIGURACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

Laborum

# CAPÍTULO I. EL INGRESO MÍNIMO VITAL COMO PRESTACIÓN NO CONTRIBUTIVA DE LA SEGURIDAD. CARACTERIZACIÓN Y DESAFÍOS DE UN NUEVO PARADIGMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

La creación de una Renta Mínima de ámbito estatal se hacía cada vez más necesaria. La LIMV la ha establecido en un nivel todavía de "perfil bajo" o modesto, pero resulta innegable que está destinado a acrecentarse en su ideal de cobertura por las razones estructurales anteriormente indicadas. El IMV es un subsidio condicionado (integrado en el Sistema jurídico-institucional de la Seguridad Social no contributiva o asistencial); un subsidio no contributivo *focalizado* a los pobres y personas en situaciones de exclusión social severa. Esta medida de renta de subsistencia (IMV) no constituye nada parecido a un primer paso hacia la instauración de una Renta Básica Universal e Incondicionada. Pero cabe decir que tampoco excluye su posible implantación en un futuro ciertamente lejano y marcado por la incertidumbre propia de la que se ha dado en llamar "sociedad del riesgo". Dejemos que las generaciones futuras decidan sobre las distintas opciones imaginables de política de garantías de rentas de subsistencia para garantizar el derecho a la existencia digna de la persona en una sociedad civilizada.

El IMV enlaza directamente con el Componente 22 ("Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión") del Plan de Recuperación, Transformación y Resilencia (en adelante, PRTR), cuyo objetivo es impulsar y racionalizar el nivel o ámbito no contributivo del Sistema de Seguridad Social. Retos y objetivos Uno de los elementos estratégicos del Plan es el refuerzo y la modernización de las políticas de cuidados y, en general, de los servicios sociales. En este marco, se refuerzan las políticas de atención a la dependencia impulsando el cambio en el modelo de cuidados de larga duración hacia una atención más centrada en la persona, e impulsando la desinstitucionalización. La atención integral de las personas más vulnerables requiere de un conjunto de políticas que permitan su plena inclusión social y laboral. Se propone un nuevo modelo de inclusión a partir del Ingreso Mínimo Vital que aborda varios retos: i) Mejorar el sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado. ii) Fomentar la activación laboral de las personas beneficiarias del Ingreso Mínimo Vital. Sin embargo, más allá de la prestación monetaria, la atención integral de las personas más vulnerables requiere de un conjunto de políticas que permitan su plena inclusión social y laboral. iii) *Evitar la "trampa de la pobreza*" y fomentar la coordinación y la gobernanza entre los agentes relevantes para la política de inclusión. El componente se focaliza también en el refuerzo de la lucha contra la violencia machista extendiendo y haciendo accesibles los servicios de atención integral. Finalmente, se propone la reforma del sistema de atención humanitaria y acogida para solicitantes y beneficiarios de protección internacional, mediante

el incremento de la capacidad y flexibilidad del sistema de acogida para ajustarla al tamaño actual de la demanda, así como reforzar la eficiencia del sistema en su dimensión prestacional. En conjunto, estas reformas e inversiones tienen una elevada capacidad para la creación de empleos de calidad, no deslocalizables y esenciales para el aumento del bienestar de la población. Adicionalmente, dado que el sector de cuidados en España descansa en buena medida en cuidadoras no profesionales, es necesaria una fuerte inversión en formación que permita elevar la cualificación y profesionalización, contribuyendo a mejorar sus condiciones laborales y a reducir la precariedad y la economía sumergida. En concreto el C22.R5 persigue la mejora del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado. Las prestaciones no contributivas y asistenciales presentan un alto nivel de fragmentación en nuestro país que, en muchos casos, las vuelve ineficientes. En tal sentido se propone una progresiva reorganización del conjunto de prestaciones estatales de naturaleza no contributiva para hacer el sistema más eficiente.

Ahora bien, teniendo en cuenta que, como se indicará más adelante, el IMV, es un programa que pretende ir mucho más allá de una política social "pasiva" (de concesión de prestaciones públicas sociales de desmercantilización) para ser una institución jurídico-social encaminada a llevar a cabo una *transición hacia el empleo* de los sujetos protegidos, en la medida en que ello se posible.

El Componente 23 ("Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo Retos y objetivos) presente unos objetivos amplios en materia de políticas de empleo inclusiva. El mercado laboral español arrastra desde hace décadas importantes desequilibrios que agravan los ciclos económicos, lastran los aumentos de productividad, aumentan la precariedad y profundizan las brechas sociales, territoriales y de género, perpetuando la desigualdad. La elevada tasa de desempleo estructural y de paro juvenil, la excesiva temporalidad y rotación de contratos, la baja tasa de ocupación y la persistente brecha de género resultan en una baja inversión en capital humano, una baja productividad, y una elevada desigualdad económica y social. A estos retos estructurales se añade la actual caída de la actividad derivada de la emergencia sanitaria, que está acelerando cambios importantes en el ámbito laboral que hacen necesario abordar algunos de los problemas arrastrados del pasado. Este componente impulsará la reforma del mercado laboral español para adecuarlo a la realidad y necesidades actuales y de manera que permita corregir las debilidades estructurales. Esta reforma debe ser abordada en el marco del diálogo social, orientada a reducir el desempleo estructural y el paro juvenil, corregir la dualidad, mejorar el capital humano, modernizar la negociación colectiva y aumentar la eficiencia de las políticas públicas de empleo. Además, se dará un impulso a las políticas activas de empleo, orientándolas a la capacitación de los trabajadores en las áreas que demandan las transformaciones que requiere nuestra economía. Por otro lado, la digitalización del SEPE será una importante reforma que contribuirá a la modernización y eficiencia de los servicios de empleo. Esta inversión se recoge en el Componente 11.

De ahí que el IMV se vincule también –adicionalmente– a las políticas activas de empleo contempladas en el Componente 23.R5 ("Modernización de las políticas activas de empleo") del PRTR. Las políticas activas de empleo son una pieza clave en la lucha contra el desempleo y constituyen también un elemento fundamental en la configuración de un

mercado de trabajo sostenible que en la actualidad se enfrenta al reto de envejecimiento demográfico. Por ello, el refuerzo y modernización de las políticas activas de empleo es una segunda pieza clave del paquete de reformas que serán elevadas al Diálogo Social. En el diseño de las políticas activas resulta clave que las personas trabajadoras estén integradas en un sistema de formación en ciclo vital y con empresas implicadas en la empleabilidad. A pesar de la importante inversión en este terreno, hasta la fecha las políticas activas de empleo no han sido eficaces para reducir el paro de larga duración y garantizar la inserción y orientación profesional de las personas trabajadoras. Además, es preciso eliminar los obstáculos legales o de otro tipo al mantenimiento voluntario de los trabajadores mayores en el mercado de trabajo y de diseñar políticas activas dirigidas a evitar la discriminación de este tipo de trabajadores o "edadismo", en coherencia con las reformas previstas en el componente 30 del Plan referido al sistema público de pensiones.

Hay que tener en cuenta el C23.R10 ("Simplificación y mejora del nivel asistencial de desempleo"), porque remite a la exigencia de una racionalización de los mecanismos asistenciales de la protección por desempleo. Problemática a la que aboca expresamente la creación del IMV como tendencia eje principal de los ámbitos de protección no contributiva *dispersados* dentro del Sistema de Seguridad Social. El objetivo se explicita del siguiente modo: a reforma va dirigida a sustituir el nivel asistencial de protección por desempleo, regulado en la Ley General de Seguridad Social y en los programas de Renta Activa de Inserción (RAI) y Subsidio Extraordinario por Desempleo (SED), *integrándolos en una nueva prestación, complementaria de la protección contributiva, que proteja la situación de transición al empleo. Se trataría de integrar en el subsidio ordinario por agotamiento las modalidades extraordinarias que se han ido creando en diferentes momentos (RAI, SED, SACO, SET…). Esta integración se hará de forma coordinada con el desarrollo del IMV, que incluye el aumento de sus beneficiarios y el desarrollo de los itinerarios de inclusión. La naturaleza del nuevo subsidio será el de una prestación por desempleo, complementaria del nivel contributivo, vinculada a cotizaciones previas y financiada con cargo al presupuesto de las prestaciones por desempleo (cuota desempleo) y cuya gestión estaría atribuida al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y al Instituto Social de la Marina (ISM).* Como requisitos de acceso y mantenimiento de la prestación se exige (i) la acreditación de carencia de rentas individuales y, en algunos casos, responsabilidades familiares y (ii) el compromiso y cumplimiento de un itinerario personalizado de empleo (IPE) ante el servicio público de empleo competente La duración del subsidio dependerá de la edad, circunstancias familiares y la duración de la prestación agotada con el objetivo de ampliar el periodo máximo actual del subsidio ordinario, incorporando las prórrogas de los subsidios extraordinarios aún vigentes. La cuantía se vincula al IPREM (80 %) y la percepción de esta prestación no comporta cotización a la Seguridad Social. La finalidad que persigue la medida es (i) ampliar la protección por desempleo, mejorando la cobertura al ampliar la duración de los subsidios y eliminar lagunas de desprotección de los programas actuales; (ii) simplificar el funcionamiento del sistema, reduciendo el número de figuras para dar más claridad, seguridad jurídica y facilitar la gestión; (iii) vincular esta protección con el compromiso de seguimiento y realización de un Itinerario Personalizado de Empleo; (iv) permitir que esta prestación sirva de transición hacia la protección social, cuando la persona beneficiaria no se reincorpore al mercado laboral y se encuentre en situación de vulnerabilidad. En la

actualidad el nivel asistencial está conformado por diferentes modalidades de subsidios. Al principal, que está vinculado al agotamiento de una prestación contributiva, se suman otras modalidades que protegen situaciones específicas junto a modalidades creadas para atender situaciones de carácter excepcional. La *creación del Ingreso Mínimo Vital en 2020 tiene como objetivo proporcionar una red de protección mínima para todos los ciudadanos en situación de vulnerabilidad económica y social*, entre los que se encuentran los desempleados de larga duración que hayan agotado sus prestaciones contributivas y asistenciales. El desarrollo íntegro del IMV en los próximos años contribuirá también a la racionalización del sistema de nivel asistencial. En cuanto al colectivo de personas objeto de la reforma, se precisa: Personas que agotan la prestación contributiva y continúan en situación de desempleo y personas que acreditan más de seis y menos de doce meses cotizados, de forma que no pueden acceder a la prestación contributiva. Para la implementación de la reforma es necesario modificar el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

La PRTR da cuenta de la importancia que ha adquirido en nuestro país el nivel no contributivo de la Seguridad al amparo del art. 41 CE (en relación con la cláusula del Estado Social ex art. 1 CE y el principio promocional de los poderes públicos en la lucha contra las situaciones de desigualdad y desventaja social ex art. 9.2 de misma norma fundamental). Pero al mismo tiempo plantea necesidad de simplificar y racionalidad los distintos instrumentos públicos que se han venido creando al amparo del artículo 1 y 149.1.17ª y 148.1. 20ª[153] de la Constitución. El planteamiento no supone, desde luego, reducir la población perceptora real de ingreso para reducir la heterogeneidad, porque de ser así perderíamos en términos de poblaciones cuyas necesidades tiene que satisfacer los flujos de renta y cuyas contribuciones a la renta no se tendrían en cuenta por las políticas públicas. Se trata de todo lo contrario, es decir, de racionalizar la heterogeneidad de medidas institucionales dirigidas a proteger a las personas y colectivos vulnerables (en situaciones de pobreza y de exclusión social), precisamente para ser más eficaces y atender a las poblaciones vulnerables realmente existentes en cada momento cuyas necesidades tienen que satisfacerse en términos distributivos de renta y a través de las instituciones del sistema público de protección social. Cuando hablamos de niveles no contributivos de protección social y de políticas de solidaridad institucional hablamos de *políticas de distribución de las rentas*. La racionalidad social de estas medias tiene como objetivo reducir o eliminar las desigualdades y situaciones de desventaja sociales y simplificar su organización jurídica e institucional para mejorar la protección social de la población protegida.

Una parte relevante de estas iniciativas se materializan en la Orden ISM/1055/2022, de 31 de octubre, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, por el que se aprueba el Plan para la reordenación del sistema de prestaciones no contributivas de la Administración General del Estado. En el Preámbulo se indica explícitamente con esta Orden se da cumplimiento al hito 319 del Plan de Recuperación, Transformación y Resilencia del Reino Unido de España, relativo al Componente 22, reforma 5 mejorar el sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado.

[153] Sobre las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Asistencia Social y el alcance de ésta, véase la STC 239/2002, de 11 de diciembre.

El punto de partida es que el sistema español de garantía de ingresos mínimos comprende el conjunto de prestaciones no contributivas que tratan de asegurar un nivel básico de suficiencia económica de familias y personas. Se trata de un modelo que se ha ido construyendo con una elevada dependencia de la coyuntura socioeconómica e histórica de España, con una orientación hacia colectivos concretos. Esto ha devenido en un a sistema con una gran heterogeneidad entre ayudas y requisitos, de gran complejidad, no siempre comprensibles y accesibles para todos los potenciales beneficiarios. Este enfoque hacia colectivo específicos ha dado lugar a que una parte significativa de la población en riesgo de pobreza quedara excluida de los sistemas de ayuda. Precisamente la creación del IMV corrige en parte esta situación, al configurarse como una última red de seguridad del sistema y dotar de coherencia y homogeneidad al esquema de ayuda a los colectivos más vulnerables de la población, ampliando el esquema hasta entonces dependiente de las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas. La orientación directa del IMV hacia la identificación de la situación de pobreza y exclusión social hace que el IMV pase a ser un elemento central del propio Sistema Institucional, lo que supone en sí una oportunidad para reconfigurar y simplificar el sistema de garantías sociales.

Con la finalidad de cumplir el hito 319 del C22.R5 del PRTR y contar con la base necesaria para el cumplimiento del hito 320, se elabora el Plan para la reordenación y simplificación del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado. Las orientaciones o "directrices" principales de dicho plan racionalizador son tres: 1. Desarrollar y ampliar el IMV para convertirlo en la prestación base del sistema de garantía de ingresos mínimos. 2. Simplificar las ayudas actuales entorno a él para lo que será necesario evaluar los parámetros que garanticen la equidad que persigue el plan. Y 3. Establecer una gobernanza más eficiente entre los distintos órganos gestores, que requerirá de un sistema de información ágil, con la información y la toma de decisiones con datos como eje del diseño de prestaciones[154].

Dentro del "Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos" vigente existen tres grandes tipos de prestaciones[155]:

— Prestaciones "semi-contributivas", que son extensiones de la protección social a personas que están en el ámbito de la Seguridad Social, pero que han agotado sus prestaciones o que éstas se consideran insuficientes, estando sometidas a un control de ingresos.

— Prestaciones no contributivas, en las que no hay exigencia alguna de cotización previa y están sometidas a control de ingresos.

[154] Directrices del Plan para la reordenación y simplificación del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado, que figura en el Anexo II de la Orden ISM/1055/2022, de 31 de octubre, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, por el que se aprueba el Plan para la reordenación del sistema de prestaciones no contributivas de la Administración General del Estado.

[155] Plan para la reordenación y simplificación del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado, que figura en el Anexo II de la Orden ISM/1055/2022, de 31 de octubre, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, por el que se aprueba el Plan para la reordenación del sistema de prestaciones no contributivas de la Administración General del Estado.

— Prestaciones universales, en las que tampoco hay exigencia alguna de cotización, pero no hay establecido un límite para percibirlas.

El Plan implica, pues, la racionalización y simplificación de esos tres grandes tipos de prestaciones. Para su puesta en marcha y ejecución se requerirá de un tiempo de concreción de las medidas a implantar, así como la gestión de los impactos que los cambios de las prestaciones tendrán en los beneficiarios, actuales y futuros. Se despliega en dos fases que van, en apretada síntesis, desde la consolidación del IMV hasta la organización y definición del modelo institucional (estructura y organización) necesaria para desarrollar ese nuevo instrumento de protección social y su ulterior gestión, contando con los interlocutores sociales y el gobierno institucionalizado que supone el proceso política del Pacto de Toledo.

## 1. INTRODUCCIÓN GENERAL. EL MODELO IDEAL-TIPO DE LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN

Como se analizará después, el Ingreso Mínimo Vital se inserta dentro del modelo ideal-tipo de las llamadas rentas mínimas de inserción, pero con la caracterización jurídica de ser una nueva prestación no contributiva integrada en el Sistema de Seguridad Social, lo que, entre otras cosas, le dota de una garantía jurídica reforzada (Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se estableció el Ingreso Mínimo Vital; que devendría, finalmente, en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el Ingreso Mínimo Vital, con sucesivas modificaciones legislativas posteriores).

El *modelo ideal-tipo*[156] de renta mínima de inserción, es una fórmula general de protección social que atiende a las situaciones de pobreza y a las situaciones de exclusión social vinculadas al trabajo. La medida se aleja de las tradicionales técnicas de ayuda asistencialista y viene a reconocer un derecho social condicionado y subsidiario en relación a los demás instrumentos de protección social pública. Se formaliza en un convenio de inserción donde el sujeto asume obligaciones jurídicas establecidas en un programa de inserción profesional. Con ello se trataría de buscar una solución integral al problema de la cohesión social. Pero la renta mínima de inserción está sujeta a comprobación de ingresos o recursos del individuo y de la familia o unidad de convivencia; y está sometido a obligaciones de los sujetos beneficiarios[157]. Afronta el problema de la cohesión social a que abocarían los problemas de la pobreza y de la exclusión social sino se predisponen los instrumentos de corrección y defensa social que suponen las medidas públicas de protección social. Es así que se reclama el principio constitucional de solidaridad como soporte de la intervención social del poder público, el cual se consagraría en el constitucionalismo democrático-social con Estado Social de Derecho; "forma Estado", ésta, que se muestra contraria a la pretendida neutralidad social y económica (y, por supuesto, al naturalismo económico) de la Constitución y las consiguientes obligaciones positivas de intervención que pesan sobre el Estado y los demás poderes públicos. De ahí la conformación de una "Constitución

[156] Sobre el "modelo ideal-tipo", es clásica la aportación de Max Weber, puede consultarse Monereo Pérez, J.L. *Modernidad y capitalismo. Max Weber y los dilemas de la teoría política y jurídica,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2013, espec., págs. 55 y sigs., y 110 y sigs.

[157] Monereo Pérez, J.L.: *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica,* Albacete, Ed. Bomarzo, 2018; Monereo Pérez, J.L., Rodríguez Iniesta, G. y Trillo García, A.R.: *El Ingreso Mínimo Vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico,* Murcia, Laborum, 2020.

Socio-Económica" del Estado Social en la Norma Fundamental[158]. Y ello en un periodo de convulsión y de transición entre dos épocas históricas, profundamente marcado por el desarrollo de las fuerzas productivas y tecnológicas, por las crisis estructurales y el impacto como "hecho social total" de la pandemia Covid-19.

La experiencia ha tenido una especial relevancia en España a través de la iniciativa desplegada –muy fragmentada y falta de una mínima homogeneidad en los modelos de organización de los dispositivos y medidas establecidas– por las Comunidades Autónomas al amparo formal de sus competencias en materia de asistencia social (art. 148.1.20ª CE, relativo a la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de "Asistencia social") y la inacción deliberada del Estado en esta materia (salvo la figura próxima, pero de distinta configuración técnica como la Renta Activa de Inserción, en el marco de la protección estatal por desempleo de la Seguridad Social[159]). Las CCAA han realizado una labor fundamental en la cobertura de este vacío de regulación estatal (tan sólo con la excepción puntual de la aludida renta activa de inserción en el marco de la protección legal por desempleo de la Seguridad Social). Esta técnica protectora no es una mera técnica de ayuda –va más allá de la lógica pasiva y estigmatizante de la asistencia social típica clásica–, pues configurada como derecho social combina, en una doble dimensión, el subsidio económico con las medidas de inserción laboral, las cuales son expresión de las políticas activas de empleo[160]. Con esta

[158] Monereo Pérez, J.L.: "Razones para actuar: solidaridad orgánica, anomia y cohesión social en el pensamiento de Durkheim", estudio preliminar a Durkheim, E.: *Sociología y filosofía*, trad. J.M. Bolaño (hijo), revisión, edición y estudio preliminar a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2006, págs. VII-LXVI. Asimismo, Monereo Pérez, J.L.: "Cuestión social y reforma moral: Las 'corporaciones profesionales' en Durkheim", estudio preliminar a Durkheim, E.: *Lecciones de sociología, física de las costumbres y Derecho,* trad. Estela Canto, edición y estudio preliminar a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2006, págs. VII-LI.; Monereo Pérez, J.L.: *Derechos Sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Ed. Consejo Económico y Social de España, 1996; Ferrajoli, L.: *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político,* trad. P. Andrés Ibañez, Madrid, Ed. Trotta, 2014. En la perspectiva de la larga duración, Monereo Pérez, J.L.: *La organización jurídico económica del capitalismo: El Derecho de la Economía,* estudio preliminar a Ripert, G.: *Aspectos jurídicos del capitalismo moderno,* trad. J. Quero Morales, revisión, edición y estudio preliminar a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2001, págs. XIII-CL.; IRTI, N.: *L'ordine giuridico del mercato,* Roma-Bari, Editori Laterza, 2004, págs. 3 y sigs.

[159] RD 1369/2006, de 24 de noviembre, sucesivamente modificaciones y en algunos casos de carácter *in peius* a través del RD-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (señaladamente, se subordina el reconocimiento del derecho a la renta activa de inserción a la pérdida de un empleo previamente desarrollado, con lo que ello tiene de efecto expulsivo). Puede consultarse, Selma Penalva, A.: "La función social de la Renta Activa de Inserción en el Siglo XXI", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum,* Número Monográfico: "Medidas de Seguridad Social de fomento del empleo y su incidencia en la sostenibilidad del sistema en España e Italia", 2014.

[160] Puede consultarse Monereo Pérez, J.L. y Molina Navarrete, C.: *El derecho a la renta de inserción. Estudio de su régimen jurídico,* Granada, Ed. Comares, 1999; *Ibid.,* "Un nuevo derecho social de ciudadanía: modelos normativos de rentas mínimas de inserción en España y en Europa", en *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF,* núm. 45 (1998); Monereo Pérez, J.L.: *La protección de los derechos fundamentales. El modelo europeo,* Albacete, Ed. Bomarzo, 2009; Vila Tierno, F.: "Política de inserción laboral (I. Rentas Mínimas de Inserción)", y Goerlich Peset, J.M.: "Política de inserción laboral (II. Empresas de Inserción)", ambos trabajos en VV.AA.: *Las políticas Activas de Empleo: Configuración y Estudio de su regulación jurídica e institucional,* Monereo Pérez, J.L., Fernández Bernat, J.A., López Insua, B.M. (Dirs. y Coords.), Cizur Menor (Navarra), Ed. Thomson/Aranzadi, 2016, págs. 875 y sigs., y 895 y sigs., respectivamente. Para las políticas de activación garantista de la protección pública del empleo en la lógica del Estado del Bienestar "activo", puede consultarse, Monereo Pérez, J.L.: "El sistema español de protección por desempleo: Eficacia, equidad y nuevos enfoques",

conceptualización general, las rentas mínimas de inserción o integración presentan los siguientes rasgos caracterizadores:

**Primero. Ámbito subjetivo limitado**

No tienen una proyección subjetiva universal, pues se someten a requisitos de ingresos o de recursos, no solo individuales sino familiares; y además suelen fijar un límite mínimo de edad para su percepción (lo que puede desproteger a los jóvenes excluidos del mercado de trabajo y sobrecarga a las familias con insuficiencias en el nivel de recursos). Si las RMI se entienden como rentas mínimas de existencia digna no parece coherente este tipo de exclusiones por razón de la edad. También se cuestiona el carácter universalista de acceso y disfrute debido a que suele exigirse la residencia legal, aunque este requisito puede quedar flexibilizado por la simple exigencia de empadronamiento de las personas migrantes en situación administrativa irregular[161].

Pero, además, podría encontrar un reconocimiento como zócalo mínimo en una Directiva en el Derecho Social de la Unión Europea. Un sistema de transferencias sociales para la Unión podría asumir una función legitimadora y adherente a la intensificación del proceso de construcción de una Europa unida basada en la garantía de los derechos sociales y en la superación del déficit democrático (Reténgase referida Resolución del Parlamento Europeo sobre rentas mínimas). La RMI tiene la virtualidad de ir más allá de un ingreso reparador y de compensación, pues incorpora la garantía de un derecho a la reinserción laboral, como garantía del derecho al trabajo, que –eso sí– está condicionada por la suscripción de un compromiso que impone obligaciones al sujeto beneficiario pero también a los poderes públicos. Es por tanto, un convenio que entraña obligaciones jurídicas para bilaterales, sujeto beneficiario y poderes públicos actuantes.

**Segundo. Presentan una estructura jurídica e institucional compleja en diversas vertientes**

En primer lugar, tienen carácter individualizado (que incluye itinerarios personalizados de inserción laboral) que se formaliza a través de un convenio de inserción en virtud del cual el sujeto beneficiario adquiere deberes de conduzca que condicionan la continuidad de las prestaciones (subsidios y servicios instrumentales que reciben, como, por ejemplo, formación profesional). En segundo lugar, el condicionante de un cierto nivel de recursos disponibles por el sujeto y la unidad familiar de pertenencia determina un penetrante control administrativo de los recursos disponibles en cada momento –casi obsesivo– (ejercido en nuestro Estado Social Autonómico a través de las Comunidades

y López Insua, B.M.: "La renta activa de inserción como instrumento de lucha contra la exclusión social", ambos recogidos en ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL: *La Protección por desempleo en España. XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social,* Murcia, Ed. Laborum, 2015, págs. 125 y sigs., y 385 y sigs., respectivamente.

[161] Véase VV.AA.: *Comentario a la Ley y al Reglamento de Extranjería, Inmigración e Integración Social,* Monereo Pérez, J.L., Fernández Avilés, J.A. y Triguero Martínez, L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2012; VV.AA.: *Refugiados y asilados ante el modelo social europeo y español. Estudio técnico-jurídico y de política del derecho,* Monereo Pérez, J.L. (Dir.), Granada, Ed. Comares, 2017; Miñarro Yanini, M.: *La dimensión social del Derecho de asilo. El estatuto de garantías de integración socio-laboral de los 'refugiados',* Albacete, Ed. Bomarzo, 2018.

Autónomas[162]). Vista desde las dos perspectivas (control de los compromisos asumidos; control de recursos obtenidos dinámicamente), la RMI comporta un fuerte *control público social* de los comportamientos del sujeto beneficiario de las medidas económicas y pro-activas que se consagran en la RMI. Un control que es instrumental, pero que también presenta consecuencias negativas. La tecnología de los informes al respecto sobre las familias o unidades de convivencia, puesta a punto por el sistema público, puede convertirse fácilmente en una fórmula extensiva de control social, cuyas agentes están dirigidos por instancias enmarcadas en la red administrativa y disciplinaria del Estado o poder público.

**Tercero. Una dimensión colectiva**

Las RMI es sin duda un *derecho social de desmercantilización* (como son todos los derechos sociales a prestaciones positivas)[163], pero es un derecho que no tiene exclusivamente una dimensión individual, sino también "colectiva", pues normativamente está referido a la "unidad familiar" entendida de manera amplia y flexible (uniones de hecho, familia monoparental, unidad de convivencia o dependencia económica, etcétera). El reconocimiento y cuantía se dirige a los hogares, se focaliza a la unidad familiar o de convivencia y no tanto individualmente. Este enfoque difumina y desdibuja la idea de un verdadero derecho subjetivo individual. Puede, así, que paradójicamente haya pocos incentivos para formar una unidad familiar o unidad de convivencia.

Se sitúa en la lógica propia del garantismo jurídico e institucional, que no se limita a proclamar los derechos como principios sino que trata de garantizarlos normativamente[164], asumiendo la doble función de garantía de ingresos y de inserción laboral (y por tanto directamente vinculada a la realización del derecho al trabajo).

**Cuarto. Es un derecho social condicionado**

Paradójicamente en lo que se supone su función o finalidad proactiva, porque, en efecto, el sujeto protegido ha de suscribir un convenio de inserción, en virtud del cual se asumen obligaciones jurídicas –como contrapartidas condicionantes de "activación"–, cuyo incumplimiento puede determinar la suspensión o pérdida del subsidio económico. El incumplimiento de estas obligaciones jurídicas determina, pues, un control sancionador que incide sobre el disfrute de las prestaciones económicas del sujeto titular, beneficiario o destinatario de la medida. Se trata de deberes públicos anudados al derecho social de

[162] Puede consultarse, Monereo Pérez, J.L. y Díaz-Aznarte, T.: *El Estado Social Autonómico,* Albacete, Ed. Bomarzo, 2008, págs. 44 y sigs.

[163] Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Ed. CES, 1996, págs. 45 y sigs.

[164] Para la distinción entre declaraciones y garantías, puede consultarse Monereo Pérez, J.L.: "La Carta comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores" (I) y (II), en *Revista Española de Derecho del Trabajo. Civitas*, núms. 56-57 (1992-1993), núm. 57 (1993), espec., págs. 85 y sigs.; *Ibid.,* «Genealogía de las Declaraciones de Derechos y su significación político-jurídica», estudio preliminar a Jellinek, G.: *La declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano,* Granada, Ed.Comares, 2009. Para el garantismo jurídico moderno y el modelo normativo de Derecho propio del Estado Social de Derecho, véase Ferrajoli, L.: *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. P. Andrés Ibañez y A. Greppi, Madrid, Ed. Trotta, 1999; Ferrajoli, L.: *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia. 1. Teoría del derecho*, trad. J. C. Bayón, P. Andrés Ibañez, A. Ruiz Miguel, L. Prieto Sanchís, Madrid, Ed. Trotta, 2ª ed., 2016.

prestación pública[165]. Sin embargo, cabe decir, críticamente, que se debería insistirse más en la denominada "activación objetiva" a cargo del poder público actuante para garantizar una empleabilidad positiva (en garantía de un verdadero derecho a la reinserción profesional), que sobre la llamada "activación subjetiva" que incumbiría exclusivamente al sujeto titular, beneficiario o destinatario de la medida de protección social.

**Quinto. Dirigido a la integración**

En términos de conjunto, este instituto de protección social esta preordenado típicamente a la garantía de integración a través de la inserción laboral, en la lógica de entender el trabajo como el factor más relevante de integración y participación en la sociedad de pertenencia. La idea de fin del trabajo y del trabajo como un valor en extinción no se sostiene en la práctica, más bien se asiste a la emergencia constante de nuevas formas de trabajo[166]. No está pensado como derecho social a la integración social fuera de la inserción en el mercado de trabajo. Y esta fuerte orientación "empleativa" muestra los límites de la medida de protección social en una sociedad en la que se acentúa la realidad del trabajo como bien escaso, y en la cual la precariedad laboral está deviniendo –por el momento– como un elemento estructural de modelo contratación y organización flexible del trabajo profesional, tanto por cuenta ajena como por cuenta propia (éste en expansión en sus diversas manifestaciones). La precariedad, la desestructuración del trabajo, las rotaciones laborales y la pérdida de los empleos están suponiendo una pérdida del control sobre su propia vida de los trabajadores[167].

La fórmula de las RMI puede estar organizada a nivel nacional (renta mínima garantizada nacional) o a un nivel descentralizado (renta mínima garantizada a nivel regional, federal o de Comunidad Autónoma). Las RM de "primera generación" están dirigidas mayormente a las situaciones de pobreza y tratan de satisfacer necesidades vitales de las personas –o más exactamente familias– sin recursos. Este modelo de ingreso mínimo, evoluciona históricamente dando un salto cualitativo en distintos países hacia una RMI de "segunda generación", que trata de afrontar el problema devenido en estructural de la nueva pobreza y las situaciones de exclusión social (normalmente vinculadas a la falta de trabajo o a un trabajo precario que no libera de la pobreza). Se pretende luchar contra la pobreza y las situaciones de exclusión social en el marco de una estrategia que combina los subsidios con las medidas orientadas a la inserción profesional. Los subsidios pueden ser de diferente cuantía, previa comprobación de recursos, e incorporaran políticas activas de empleo encaminadas a la reinserción profesional[168].

---

[165] Puede consultarse, Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C.: *El derecho a la renta de inserción,* cit., págs. 338 y sigs.

[166] Rifkin, J.: *El fin del trabajo. El declive de la fuerza del trabajo global y el nacimiento de la era posmercado*, Barcelona, Ed. Paidós, 1996; Méda, D.: *El Trabajo: Un valor en peligro de extinción*, Barcelona, Ed. Gedisa, 1998.

[167] Paradigmáticamente, Sennett, R.: *La corrupción del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo,* Barcelona, Ed. Anagrama, 2000; Revilli, M.: *Más allá del siglo XX. La política, las ideologías y las asechanzas del trabajo,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2001.

[168] Véase Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C.: *El derecho a la renta de inserción,* cit.; García Romero, B.: *Rentas mínimas garantizadas en la Unión Europea,* Madrid, CES, 1999.

## 2. LA CONDICIÓN JURÍDICA E INSTITUCIONAL PARA LA PLENA EFECTIVIDAD DE LA RENTA MÍNIMA: LA SUPERACIÓN DEL PREEXISTENTE MODELO ESPAÑOL DESVERTEBRADO DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En España, la RMI o renta garantiza podría tener su encaje en el art. 41 de la Constitución, como un derecho dentro de un sistema evolucionado de Seguridad Social (Seguridad Social Asistencialista), es decir una prestación no contributiva de la Seguridad Social. Sin embargo, no ha habido voluntad política para implantarlo por esa vía hasta la introducción del IMV. Hasta entonces ha sido obra de las Comunidades Autónomas la implantación en sus respectivos territorios de dispositivos de rentas o ingresos mínimos de inserción o de integración. Y lo han hecho al amparo de su competencia en materia de asistencia social (art. 148. 1.20ª CE). De este modo, se ha dado lugar a distintos modelos heterogéneos y con manifiestas desigualdades y deficiencias planteadas por gran parte de la doctrina. En un debate abierto, actualmente se postula una creación de una RMI en el ámbito estatal y en el marco del sistema de Seguridad Social utilizando el cauce competencial del art. 149.1.17ª CE. Y no sólo para garantizar la racionalización del sistema desvertebrado actual, sino también para garantizar el principio de igualdad y la mejora de la calidad de las prestaciones dispensadas (pues el modelo descentralizado por CCAA ofrece limitaciones e insuficiencias palpables para aborda de la raíz el problema de la cuestión social de la pobreza y la exclusión social) para lucha contra las situaciones de pobreza y de exclusión social.

En el caso de España, al igual que ocurre en otros países europeos, existía la convicción en un sector de la doctrina científica de que habría que caminar hacia una decidida implantación de un sistema nacional de RMI, superando la heterogeneidad y aporías del modelo desvertebrado actualmente existente. Será después cuando, acaso, pueda pensarse en profundizar ese modelo nacional de RMI hacia la lenta experimentación de fórmulas análogas o próximas a la renta básica en sentido estricto, tal y como la doctrina ha conceptualizado y delimitado anteriormente[169]. Y ese largo camino a recorrer sólo evidenciando que las técnicas de ayudas proactivas *ex post* (RMI) son incapaces para afrontar el problema de la nueva cuestión social generada por la desestructuración del trabajo, la precariedad laboral, la tercerización de la economía, etcétera; circunstancias, éstas, que aconsejarían el establecimiento de medidas *ex ante* de carácter más preventivo (como sería el caso de la renta básica).

En la evolución de la protección social en las dos últimas décadas sobresale positivamente la transición en muchos países desde los dispositivos asistenciales tradicionales hacia las rentas mínimas *de inserción*[170]. Esta transición supone un importante cambio conceptual de las rentas mínimas, pues se trata de figuras en las que convergen, *a priori*,

[169] Monereo Pérez, J.L.: *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica,* Albacete, Ed. Bomarzo, 2018; Monereo Pérez, J.L., Rodríguez Iniesta, G. y Trillo García, A.R.: *El Ingreso Mínimo Vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico,* Murcia, Laborum, 2020.

[170] Monereo Pérez, J.L.: "La renta de "subsistencia". En especial, la renta de inserción como derecho social", en VV.AA.: *La jurisprudencia constitucional en materia laboral y social en el período 1999-2010. Libro homenaje a María Emilia Casas*, Baylos Grau, A.P., Cabeza Pereiro, J., Cruz Villalón, J., Valdés Dal-Ré, F. (Coords.), Madrid, Ed. La Ley, 2015, págs. 713-755.

dos derechos distintos, pero integrados en un "derecho función" de estructura compleja: el derecho al aseguramiento de un nivel mínimo de renta y el derecho a la provisión de itinerarios de inserción (diseño de proyectos individualizados, actividades formativas, trabajos de colaboración social, etc.). Ello dota a las rentas mínimas de inserción de un carácter diferente y alternativo a los sistemas tradicionales. Estos derechos, que descansan en lógicas contradictorias sólo en apariencia (reparadora y pro-activa), se conjugan así como manifestación del "derecho social a la inserción" pero –se insiste– como derecho de estructura y función jurídica compleja.

Es posible, pues, distinguir entre los ingresos mínimos de la "primera generación" y los de "segunda generación". El proceso de recreación –cuando no "reinvención"– de las RMI se ha acrecentado con la evolución hacia las "rentas de solidaridad activa", cuyo paradigma es nuevamente el ordenamiento francés. La "revenu minimum d' inserción" (RMI), que aprobó por la Ley de 1 de diciembre de 1989, fue reemplazada por la "revenu de solidarité active" (RSA), creada por Ley nº 2008/1249, de 1 de diciembre de 2008 generalizando la renta de solidaridad activa y reformando las políticas de inserción. A su vez, la RSA ha sido afectada –reemplazándola– por una nueva prestación denominada "prime d' activité", aprobada por la Ley de 17 de agosto de 2015. La RMI presentaba en el modelo francés también dos componentes: un componente de garantía de recursos y otro de inserción. A diferencia de la RMI la RSA y la "prima de actividad" jerarquizan expresamente las formas de inserción: hacen de la inserción profesional la forma prioritaria de inserción y presentan la inserción social como una inserción por defecto[171]. Acentúa, así, el elemento "pro-activo" profesional, pero dejando en un segundo lugar, en la prioridades o preferencias, el elemento de la reinserción social.

Todo ello en el sentido de que la función básica de los primeros es la de satisfacer las necesidades vitales de las personas consideradas, tratándose de prestaciones económicas con

[171] Al respecto, Badel, M.: "La lutte contre les exclusions en droit français le rôle des minima sociaux. Rapport France", en VV.AA.: *La exclusión social: Estudio comparado desde la perspectiva jurídica laboral y constitucional,* Quintanilla Navarro, R.Y. (Dir.), Mateos Y De Cabo, Ó.I. (Coord.), Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, 2018, págs. 317-337; y también, Eydoux, A.: "Du RMI au RSA, la gouvernance de l'insertion en question", en *Inform.soc.,* nº. 179 (2013); Damon, J.: *Le revenu universel en questions(s),* en *RDSS,* 2016; *Ibid.,* "L'investissement social: contenu et portée notion en vogue", en *RDSS,* 2015; Le Naire, O, et Lebon, C.: *Le revenu de base,* París, Éd. Actes Sud, 2017. Para ver esa evolución en la perspectiva comparada, MILANO, S.: "Le revenu mínimum garanti dans les pays de la CEE", en *Droit Sociale,* 1988; Monereo Pérez, J.L., y Molina Navarrete, C.: *El Derecho a la renta de inserción,* Granada, Ed. Comares, 1999; García Romero, M.B.: *Rentas mínimas garantizadas en la Unión Europea,* Madrid, CES, 1999; Kessler, F.: "Revenu minima en Europe: esquisse à d' evolutions légigislatives", en *regards EN3S,* nº. 38 (2010). Una revisión del ingreso básico y "sus parientes" en perspectiva de síntesis, en Van Parijs, PH. y Vanderborght, Y.: *Ingreso básico. Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata* (original en inglés 2017), trad. L. Lecuona y M.F. Miret, México, Libros Grano de Sal, 2017, págs. 49 y sigs., y bibliografía allí citada; Monereo Pérez, J.L.: *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica,* Albacete, Ed. Bomarzo, 2018; Calvo Gallego, J.: "La renta básica universal e incondicionada y la lucha contra la pobreza en la ocupación: una primera aproximación", dispone en https://idus.us.es/xmlui/bitstream/handle/11441/82102/La%20renta%20b%C3%A1sica%20universal....pdf?sequence=1&isAllowed=y; Monereo Pérez, J.L., y Rodríguez Iniesta, G.: "El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum,* núm. 24 (2020), págs. 1-23. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/416/458; Gómez Gordillo, R.: "El Ingreso Mínimo Vital: la pensión que aspira a ser subsidio. Análisis del RDL 20/2020, de 29 de mayo de sus modificaciones", en *Revista de Derecho Social,* núm. 91 (2020), págs. 37-67.

contraprestaciones ligeras por parte del beneficiario, tales como la aceptación de ofertas de empleo. Este tipo de rentas mínimas presenta algunos serios inconvenientes, bien porque no logran eliminar el estigma de la asistencia, bien porque se prefiere la ayuda material a las medidas de fomento de la inserción, con lo que se corre el riesgo de que los pobres queden en una situación de dependencia permanente del régimen de protección social (el conocido riesgo de la "cronificación"). Frente a estos sistemas, han surgido otro tipo de ingresos mínimos "de segunda generación", en los que, junto al riesgo de la pobreza, entendida como una insuficiencia de medios económicos, se contempla también el de la *exclusión social y/o profesional*. En este sentido, los ingresos mínimos se conciben como una estrategia de lucha contra la pobreza y la exclusión social en la perspectiva de la inserción, dado que se vincula el disfrute del subsidio con medidas complementarias de inserción social.

Es el nuestro un modelo de renta de inserción descentralizado y en gran medida desvertebrado por la inexistencia de una normativa estatal de renta mínima garantizada y, en todo caso, la falta de una mínima coordinación entre las rentas autonómicas. Por tanto, tienen una configuración jurídica automática (Dejando a salvo la figura distinta de la RAI en el marco de la protección por desempleo, la cual está integrada en el sistema de Seguridad Social). En todos los casos, y como regla general, estamos ante rentas condicionadas a la concurrencia de determinados requisitos (señaladamente, comprobación del estado de necesidad y la indisponibilidad de recursos suficientes para atenderla) y que tienen un carácter subsidiario respecto de otros instrumentos de garantía de rentas obtenidas por el sujeto y la unidad familiar o unidad de convivencia, pues su finalidad es satisfacer la necesidades básicas tanto del sujeto beneficiario como de los restantes miembros que integran esa unidad convivencia en los términos jurídicamente relevantes. Las RMI se dirigen, pues, a las personas y a sus familias o unidades de convivencia. Pero sí hay un aspecto individualizador independiente del subsidio económico (proyectado hacia la unidad de convivencia), cual el compromiso del beneficio (y correlativa obligación de los poderes públicos de instrumentar lo necesario para garantizar su efectividad) de suscribir un compromiso de actividad encaminada a la reinserción (actividades formativas y aquellas que se determina que propicien o faciliten la inserción profesional). En esta perspectiva, la RMI mira a garantizar la efectividad del derecho al trabajo de las personas excluidas o que están incorporadas al mercado de trabajo.

## 3. EL INGRESO MÍNIMO VITAL COMO RENTA MÍNIMA DENTRO DEL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL NO CONTRIBUTIVA

El RD-ley 20/2020, de 29 de mayo (LIMV/2020)[172], estableció dentro del sistema de Seguridad Social, en su nivel no contributivo, una nueva prestación denominada Ingreso Mínimo Vital (IMV). Las razones son estructurales vinculados a la *cronificación* de la pobreza y de la exclusión social, pero también coyuntural derivadas de la situación crítica ocasionada por la Pandemia Covid-19 que está suponiendo un aumento exponencial de estos riesgos sociales[173]. La Pandemia actual no es sólo una crisis sanitaria. Es lo que en las ciencias

[172] Este RD-Ley ha sido objeto de sucesivas e importante modificaciones realizadas principalmente a en virtud del RD-ley 25/2020, de 3 de julio, el RD-ley 28/2020, 22 septiembre; el RD-ley 30/2020, 29 septiembre; el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9-12-2020; RD-ley 35/2020, de 22 diciembre y el RD-ley 3/2021, de 2 febrero.

[173] Monereo Pérez, J.L.: "La renta mínima garantizada como medida estructural de Seguridad Social en la Sociedad de Riesgo", en *Lex Social. Revista de los derechos sociales*, vol. 10, núm. 2 (2020), págs. 424-505.

sociales –en la dirección más solvente– se califica técnicamente de «hecho social total», en el sentido específico de que impacta y convulsa el conjunto de las relaciones y estructuras sociales, y conmociona a la totalidad de los actores (políticos, sociales y económicos), de las instituciones y de los valores de la sociedad, planteando una exigencia de recomposición de la cohesión social[174].

El Ingreso Mínimo Vital presenta una serie (no yuxtaposición o suma) de elementos típicos y delimitadores como nuevo derecho social de desmercantilización, como:

**Primero. Su *finalidad típica general* es la lucha contra la pobreza y la desigualdad social a través de la garantía de ingreso y la igualdad de oportunidades**

La ordenación es nítida en su propio tenor literal, cuando delimita el objeto del real decreto-ley, indicando que "tiene por objeto la creación y regulación del ingreso mínimo vital como prestación *dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social* de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, *cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad* por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas" (art. 1 Objeto). Subyace la idea-fuerza de establecer una prestación económica que cubra el riesgo general de pobreza y las situaciones objetivas de exclusión social (más o menos severa).

Esta prestación nace con el objetivo principal de garantizar, a través de la satisfacción de unas condiciones materiales mínimas, la participación plena de toda la ciudadanía en la vida social y económica, rompiendo el vínculo entre ausencia estructural de recursos y falta de acceso a oportunidades en los ámbitos laboral, educativo, o social de los individuos. La prestación no es por tanto un fin en sí misma, sino una herramienta para facilitar la transición de los individuos desde la exclusión social que les impone la ausencia de recursos hacia una situación en la que se puedan desarrollar con plenitud en la sociedad. Aunque la situación de privación económica que sufren las personas a las que va dirigida esta medida esté en el origen de su situación de vulnerabilidad, la forma concreta que tomará su inclusión social variará en función de las características de cada individuo: para algunos, será el acceso a oportunidades educativas, para otros, la incorporación al mercado de trabajo o, la solución a una condición sanitaria determinada. Este objetivo de inclusión condiciona de manera central el diseño de la prestación, que, incorporando las mejores prácticas internacionales, introduce un sistema de incentivos buscando evitar la generación de lo que los expertos en política social han llamado «trampas de pobreza», esto es, que la mera existencia de prestación inhiba el objetivo de inclusión social y económica de los receptores. Para aplicar este sistema de incentivos, resulta fundamental la cooperación con las comunidades autónomas y entidades locales en el despliegue de unos itinerarios de inclusión flexibles y adaptados a cada situación para los beneficiarios del ingreso mínimo vital, dado que, en el ejercicio de sus competencias, pueden acceder de manera más directa a las realidades concretas de

DOI: https://doi.org/10.46661/lexsocial.5074; y amplia y exhaustivamente, Monereo Pérez, J.L., Rodríguez Iniesta, G. y Trillo García, A.R.: *El Ingreso Mínimo Vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico,* Murcia, Laborum, 2020, espec., págs. 13 y sigs., y 19 y sigs., *passim.*

[174] 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 Jurídicos Laborales y de Seguridad Social (REJLSS),* núm. 1 (2020), págs. 16-83. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7617121.

los perceptores a través de los servicios sociales, pieza clave en la articulación del sistema. El sector privado también será copartícipe del diseño de estos itinerarios de inclusión, estableciéndose un Sello de Inclusión Social que acredite a todas aquellas empresas que ofrezcan oportunidades de empleo y formación a los perceptores del ingreso mínimo vital. El IMV no es, pues, una política dirigida apriorísticamente a grupos o individuos concretos, sino que, atendiendo a aquellos que en un momento determinado sufren situaciones de exclusión y vulnerabilidad, protege de forma estructural a la sociedad en su conjunto. Esta política actuará, así como un seguro colectivo frente a los retos que nuestras sociedades enfrentarán en el futuro próximo: carreras laborales más inciertas, nuevas vulnerabilidades, transformaciones económicas asociadas a la robotización o el cambio climático, y en general una mayor volatilidad en los ingresos y los empleos, problemas frente a los que casi nadie será inmune, pero que afectarán especialmente a los grupos sociales más vulnerables (Véase Exposición de Motivos de la LIMV).

A partir del artículo 41 de nuestra Constitución, la doctrina constitucional concibe la Seguridad Social como una «función del Estado» (STC 37/1994). De un lado, el Tribunal Constitucional pone de manifiesto la estrecha vinculación de este precepto con el artículo 1 del mismo texto constitucional en el que se reconoce el carácter social de nuestro Estado que propugna la justicia como valor superior de nuestro ordenamiento; así como su conexión con el artículo 9.2 en el que se recoge el mandato de promoción de la igualdad y de remoción de los obstáculos que la dificultan.

De otro lado, esta caracterización como función del Estado supone que la Seguridad Social ocupa «… una posición decisiva en el remedio de situaciones de necesidad…», con la particularidad de que la identificación de tales situaciones y el modo en el que se articula su protección se ha de hacer «… teniendo en cuenta el contexto general en que se produzcan, y en conexión con las circunstancias económicas, las disponibilidades del momento y las necesidades de los diversos grupos sociales» (STC 65/1987).

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

No es baladí subrayar que la situación compleja protegida –o si se quiere contingencia social de relevancia jurídica objeto de protección– es integrada bajo la categoría socio-jurídica de *"vulnerabilidad económica"*. Esto resulta palpable desde las Exposiciones de Motivos o Preámbulos hasta la misma regulación. Y puede ser útil siempre que se precise su contenido, pero puede tener el riesgo de "diluir" y "difuminar" la realidad social diversificada y dramática como es la pobreza absoluta y relativa y la exclusión social de jóvenes y mayores por su dificultad de acceso y permanencia en el trabajo. Pero el concepto de "vulnerabilidad" no sólo puede tener el efecto no deseado de ocultar la dura realidad subyacente al IMV, sino también de que se construya un nuevo concepto jurídico-social que paradójicamente contribuya a expandir

o acrecentar legalmente a los excluidos bajo un prisma pretendidamente homogeneizador de situaciones sociales heterogéneas y de biografías sociales individualizadas. Es decir, que se contribuye a crear la "subclase" o "infra clase" funcional en una sociedad fragmentada donde las situaciones de pobreza y de desventaja social se cristalizan y cosifican.

Ciertamente, el problema de este concepto de vulnerabilidad o inseguridad, es que debe ser siempre precisado en sus contenidos cada vez que se utiliza. De este modo, no existe el peligro de que sea un concepto mítico que enmascare –por el juego de las fórmulas más de las ciencias sociales y jurídicas– las realidades subyacentes. En la lógica interna del IMV la vulnerabilidad remite a una mayor predisposición al riesgo de individuos, familias y colectivos de la población que pueden determinar la pérdida de bienes esenciales y medios necesarios para una vida digna. Tiene una relación con la exposición a contingencias y tensión, y la dificultad para afrontarlas; y se vincula a los medios disponibles y a las capacidades de respuesta. La vulnerabilidad tiene por tanto dos elementos. Por un lado, uno parte externo, de los riesgos, convulsiones y presión a la cual está sometido un individuo, familia o unidad de convivencia; y un elemento o dimensión interna, que estriba en las dificultades de defensas, por falta de capacidades o falta de medios para hacer frente a la situación sin pérdidas perjudiciales. Es así que la vulnerabilidad enlaza con la inseguridad, en virtud de una multiplicidad de exposiciones a riesgos de distinta naturaleza (sanitarios, económicos, psicológicos, dificultades de capacidad para responder a ellos y peligro constante de caída en una situación de colapso)[175]. A ello hay que añadir que la vulnerabilidad adquiere manifestaciones e intensidades diversas, que, como en el caso del IMV, han de ser tomadas en consideración para responder a los problemas sociales de carácter estructural y coyuntural que afectan a las familias y a las unidades de convivencia. Y ha de tener presente los factores económicos (muy presentes en la pobreza en sí), sin duda, pero también los aspectos relacionales y de inclusión social (muy presentes en las situaciones de exclusión social). En ambos casos se produce una afectación al sistema de necesidades económicas, sociales y culturales, pero también una incidencia importante en el estado de

[175] Pérez De Armiño, K.: "Vulnerabilidad y desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis de África", *Cuadernos de Trabajo*, nº 24, HEGOA, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1999; Blaikie, P., T. Cannon, I. Davis y B. Wisner: *At Risk. Natural Hazards, People's Vulnerability, and Disasters, Routledge*, Londres y Nueva York, 1994; Anderson, M. B. y Woodrow, P.J.: *Rising from the Ashes. Development Strategies in Times of Disaster, Westview Press*, Boulder, Colorado (reeditado en 1998 por Intermeditate Technology, Londres), 1989; Bohle, H. G.: "The Geography of Vulnerable Food Systems", en Bohle, H. G., T. E. Downing, J. O. Field y F. N. Ibrahim (eds.): *Coping with Vulnerability and Criticality: Case Studies on Food-Insecure People and Places, Freiburg Studies in Development Geography*, Verlang breitenbach Publishers, Saarbrücken, 1993, págs. 15-29; Cannon, T.: "Vulnerability Analysis and the Explanation of 'Natural' Disasters", en Varley, A. (ed.): *Disasters, Development and Environment, John Wiley and Sons*, Nueva York, 1994, págs. 13-30; Chambers, R.: "Vulnerability, Coping and Policy", en *IDS Bulletin*, vol. 20, nº 2 (monográfico: Vulnerability: How the Poor Cope), Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton (Inglaterra), abril, 1989, págs 1-7. Y lo estudios de referencia más amplios sobre capacidades y desarrollo humano, Sen, A.: *La idea de la justicia,* Madrid, Ed. Taurus, 2010.; Nussbaum, M.C.: *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano,* Barcelona, Ed. Paidós, 2011; Nussbaum, M.C.: *Las fronteras de la justicia: consideraciones sobre la exclusión,* Barcelona, Ed. Paidós, 2007. Asimismo, Véase asimismo Monereo Pérez, J.L.: "Derecho al Desarrollo (artículo 1 PIDESC; Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo y normas internacionales concordantes)", en VV.AA.: *El Sistema Universal de los Derechos Humanos,* Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2014, págs. 951-983. Para la delimitación y fundamentación de los "nuevos" derechos fundamentales (los llamados derechos de la "tercera generación" y "cuarta generación"), puede consultarse en Monereo Pérez, J.L.: *La protección de los derechos fundamentales. El Modelo Europeo,* Albacete, Ed. Bomarzo, 2009, págs. 120 y sigs.

salud física y psicológica. Todo ello con distinta intensidad (en términos de vulnerabilidad moderada, grave o muy grave), que exige distintas modalidades de intervención en el campo de la protección social que ha de ser dispensada.

Desde esta perspectiva, la adjetivación como "económica" de la situación de vulnerabilidad (entendida sólo como "vulnerabilidad económica"), *resulta deficiente e insuficiente respecto a los fines legalmente perseguidos por la propia LIMV*, puesto que la vulnerabilidad es una situación compleja que comprende las dimensiones interrelacionadas de carácter económico, social, de salud (física y psíquica), de capacidades y de carácter cultural y educativo. Y esto es importante para atender a la interrelación entre la prestación principal (la prestación económica) como las prestaciones accesorias anudadas a la principal (políticas activas de empleo –facilitación del acceso al empleo, formación profesional, etcétera–; medidas de integración e inclusión social partiendo del trabajo de calidad pero yendo más allá del mismo para conseguir la inclusión social plena). De ahí la importancia de precisar de manera omnicomprensiva la expresión de "encontrarse en situación de vulnerabilidad". La cuestión es importante porque se trata de la construcción de un concepto de política del Derecho Social y de la Seguridad Social no contributiva, en nuestro caso, el cual define y determina la posición jurídico-social de la persona o de un colectivo, con la atribución de derechos y la imposición de deberes. Y estamos hablando –en el lenguaje de los derechos– de un derecho a la existencia vinculado al derecho al trabajo y al derecho a la protección dispensada por el sistema público de protección social. Preside en el instituto jurídico del IMV el intereses público que deriva de un amplio grupo normativo constitucional y que impone obligaciones positivas de intervención al Estado y otros poderes públicos y la protección efectiva –preventiva y reparadora– correlativos a los derechos de los sujetos en situación pobreza o de exclusión social (artículos, 41, 50, 9.2, 149.1.17ª, etcétera, en conexión necesaria con el art. 10.2 de la Constitución). Pero esta situación jurídicamente diferenciada no debe entrañar una estigmatización, ni menos aún la creación de una nueva forma de exclusión derivada del mismo tratamiento diferenciador. Pues de lo contrario la tutela protectora tendría una connotación propia del darwinismo social (o más propiamente de "spencerismo social")[176], ya que sería la propia regulación legal la que la propiciaría.

La expresión "encontrarse en situación de vulnerabilidad" ha encontrado una relevante eclosión en los últimos meses, quizás debido también a la grave crisis sanitaria provocada por la pandemia del COVID-19. Y así podemos –sin ánimo de ser exhaustivo– ver que a ella se alude para justificar medidas de las más variopintas, por más que sean necesarias, como en[177]:

a) RD-ley 4/2020, 18 de febrero, por el que se deroga el despido objetivo por faltas de asistencia al trabajo establecido en el art. 52. d) del Estatuto de los Trabajadores, motivado el mismo por causa de absentismo imputable a situaciones de incapacidad temporal "*… a efectos de garantizar el derecho a la no discriminación de las personas, así como para evitar el riesgo de exclusión social de colectivos de especial vulnerabilidad*" (Exposición de motivos apartado VI, último párrafo).

[176] Monereo Pérez, J.L.: "La ideología del "darwinismo social": la política social de Herbert Spencer (I y II)", en revista *Documentación Laboral*, números 87 (2009) y 90 (2010), págs. 11-80 y 11-57, respectivamente.

[177] Monereo Pérez, J.L., Rodríguez Iniesta, G. y Trillo García, A.R.: *El Ingreso Mínimo Vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico,* Murcia, Laborum, 2020, espec., págs. 159-165.

b) RD-ley 5/2020, de 25 de febrero, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación en relación con determinadas medidas en favor de los trabajadores de la agricultura *"que tienen como finalidad evitar el abandono de las explotaciones agrarias y asegurar en la medida de lo posible un reparto equitativo de los costes sociales, ambientales, de competitividad y de sostenibilidad, que se residencian de modo agravado en los operadores que dedican sus esfuerzos al sector primario y, muy especialmente, a los eslabones menos protegidos y más vulnerables, que permitan el mantenimiento y doten de estabilidad a las explotaciones agrarias*" (Exposición de motivos apartado II), introduciéndose medidas relativas a la reducción de las jornadas reales apara acceso al subsidio de desempleo o de la renta agraria de los trabajadores de Andalucía y Extremadura o también de la conversión de los contratos eventuales agrarios en contratos indefinidos o contratos fijos discontinuos.

c) RD-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública para frenar desahucios ante impagos de las hipotecas

*"… La suspensión de los lanzamientos beneficia a las personas que se encuentren dentro de una situación de especial vulnerabilidad y que por dicho motivo requieren de una especial protección, conforme a lo definido en el artículo 1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo…*" ( Exposición de motivos apartado V), modificando la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección de deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social (Art. segundo tres del Real Decreto Ley).

d) RD-ley 7/2020, 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19, que regula medidas de apoyo a las familias, entre ellas el derecho básico de alimentación de niños y niñas en situación de vulnerabilidad que se vean afectados por el cierre de centros educativos (Art. 8 del RD-ley).

e) RD-ley 8/2020, 17 de marzo, que establece medidas de apoyo a los trabajadores, familias y colectivos vulnerables, relativas a garantías de suministro de agua y energía en favor de consumidores vulnerables y de moratoria de deudas hipotecarias (arts. 4, 7 y ss.)[178].

[178] Su art. 9 define la situación de vulnerabilidad económica en los siguientes términos:
1. Los supuestos de vulnerabilidad económica a consecuencia de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19 quedan definidos con el siguiente tenor:
a) Que el deudor hipotecario pase a estar en situación de desempleo o, en caso de ser empresario o profesional, sufra una pérdida sustancial de sus ingresos o una caída sustancial de sus ventas.
b) Que el conjunto de los ingresos de los miembros de la unidad familiar no supere, en el mes anterior a la solicitud de la moratoria:
i. Con carácter general, el límite de tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples mensual (en adelante IPREM).
ii. Este límite se incrementará en 0,1 veces el IPREM por cada hijo a cargo en la unidad familiar. El incremento aplicable por hijo a cargo será de 0,15 veces el IPREM por cada hijo en el caso de unidad familiar monoparental.
iii. Este límite se incrementará en 0,1 veces el IPREM por cada persona mayor de 65 años miembro de la unidad familiar.
iv. En caso de que alguno de los miembros de la unidad familiar tenga declarada discapacidad superior al 33 por ciento, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite acreditadamente de forma permanente

f) RD-ley 9/2020, 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral para paliar los efectos derivados del COVID-19. Entre las medidas que se toman está la de fijar como servicios esenciales los prestados por centros, servicios y establecimientos sanitarios, como hospitales o ambulatorios, y los centros sociales de mayores, personas dependientes o personas con discapacidad, como residencias y centros de día, ya sean de titularidad pública o privada, o cualquiera que sea su régimen de gestión, como compromiso de toda la sociedad, instituciones y organizaciones de este país con las personas más vulnerables, entre las que, sin duda, se encuentran las enfermas y las socialmente dependiente (Art. 1 del RD-Ley.).

g) RD-ley 11/2020, 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, que establece también medidas dirigidas a familias y colectivos vulnerables (alquileres, moratorias desahucios, prestaciones por desempleo a empleados de hogar, etcétera.) (Capítulo I del RD-ley.). El art. 5 contiene una definición de vulnerabilidad económica al objeto de obtener moratorias o ayudas en relación con los alquileres de la vivienda habitual. El art. 16 contiene una definición de vulnerabilidad económica a los efectos de moratorias hipotecarias y del crédito de financiación no hipotecaria. El art. 18 recoge la definición de vulnerabilidad económica en relación con contratos de crédito sin garantía hipotecaria. El art. 28.2 recoge la situación de consumidor vulnerable para el trabajador autónomo.

h) RD-ley 12/2020, 31 de marzo, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género, declarando servicios esenciales los servicios de protección integral a las víctimas de violencia de género, colectivos de personas especialmente vulnerables que deben ser objeto de protección por parte del Gobierno (Capítulo I del RD-ley).

i) RD-ley 13/2020, 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario, con medidas relativas a la flexibilidad laboral y

para realizar una actividad laboral, el límite previsto en el subapartado i) será de cuatro veces el IPREM, sin perjuicio de los incrementos acumulados por hijo a cargo.

v. En el caso de que el deudor hipotecario sea persona con parálisis cerebral, con enfermedad mental, o con discapacidad intelectual, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 por ciento, o persona con discapacidad física o sensorial, con un grado de discapacidad reconocida igual o superior al 65 por ciento, así como en los casos de enfermedad grave que incapacite acreditadamente, a la persona o a su cuidador, para realizar una actividad laboral, el límite previsto en el subapartado i) será de cinco veces el IPREM.

c) Que la cuota hipotecaria, más los gastos y suministros básicos, resulte superior o igual al 35 por cien de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar.

d) Que, a consecuencia de la emergencia sanitaria, la unidad familiar haya sufrido una alteración significativa de sus circunstancias económicas en términos de esfuerzo de acceso a la vivienda, en los términos que se definen en el punto siguiente.

2. A los efectos de lo previsto en este artículo se entenderá:

a) Que se ha producido una alteración significativa de las circunstancias económicas cuando el esfuerzo que represente la carga hipotecaria sobre la renta familiar se haya multiplicado por al menos 1,3.

b) Que se ha producido una caída sustancial de las ventas cuando esta caída sea al menos del 40 %.

c) Por unidad familiar la compuesta por el deudor, su cónyuge no separado legalmente o pareja de hecho inscrita y los hijos, con independencia de su edad, que residan en la vivienda, incluyendo los vinculados por una relación de tutela, guarda o acogimiento familiar y su cónyuge no separado legalmente o pareja de hecho inscrita, que residan en la vivienda.

compatibilidad de las prestaciones por desempleo con el trabajo para trabajadores agrícolas "en un momento de especial vulnerabilidad" (artículos 1 a 5 del RD-ley.).

j) RD-ley 15/2020, 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo, que presta atención "... a las personas que actualmente son más vulnerables exige que, de modo excepcionalidad, dentro incluso de lo ya extraordinario de esta situación que estamos viviendo, la fecha a considerar para la construcción de estas nuevas medidas no sea la de 14 de marzo, a diferencia del resto de normas adoptadas desde la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, sino aquellas en relación con las cuales los datos indican que las medidas serán realmente efectivas" adoptando diversas medidas para apoyar el tejido productivo y "*... tejer una red de seguridad para los ciudadanos, especialmente los más vulnerables*"[179].

k) RD-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, sobre ayudas al sector cultural y sus trabajadores, artes escénicas, cinematografía y artes audiovisuales y del sector del libro y del arte contemporáneo, que permitan garantizar la protección de familias, trabajadores y colectivos vulnerables, y sostener el tejido productivo y social, minimizando el impacto y facilitando que la actividad económica se recupere cuanto antes (arts. 1 a 13 RD-ley.).

**Segundo. Prestación de Seguridad Social *no* contributiva y, por tanto, inserta en el Sistema institucional de la Seguridad Social**[180]

Debe destacarse al respecto una multiplicidad encadenada de títulos competenciales. Este real decreto-ley –establece la Disposición final novena, relativa al Título competencial– "se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.1.ª, 13.ª, 14.ª, 17.ª y 18.ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la *competencia exclusiva* sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; hacienda general y deuda del Estado; legislación *básica* y régimen económico de la Seguridad Social; y bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común". Adviértase que la "legislación *básica*" ex art. 149.1.17ª CE presupone la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan dictar una legislación *no básica* ostentando, de asumirlas, una competencia compartida que va más allá de la simple ejecución de la competencia "exclusiva" estatal por

[179] Exposición de motivos. Véase arts. 1 a 4 medidas para reducir costes de pymes y autónomos; arts. 22 y 23 sobre situación legal de desempleo por extinción de la relación laboral en período de prueba y disponibilidad de los planes de pensiones.

[180] Esta configuración jurídica de la medida había sido realizada ya expresamente por la doctrina científica, Monereo Pérez, J.L.: *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica,* Albacete, ed. Bomarzo, 2018, espec., Capítulo 3.2. "La propuesta de racionalización a través de la reconducción de las rentas mínimas autonómicas en el Sistema de Seguridad Social: la creación de una renta mínima garantizada a nivel estatal", págs. 98 y sigs.; *Ibid.,* "La renta Mínima para las familias sin recursos", en ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL: *Protección a la familia y Seguridad Social. Hacia un nuevo modelo de protección sociolaboral,* II Congreso Internacional y XV Congreso Nacional de la AESSS, celebrado en Madrid, octubre de 2018, publicado en Murcia, ed. Laborum, 2018, págs. 831 y sigs.

los órganos administrativos de dichas Comunidades Autónomas[181]. La STC 239/2002, de 11 de diciembre[182], vino a dar una apertura constitucional a la competencia autonómica para completar las medidas de Seguridad Social establecidas por la legislación estatal (en cuyo Fallo se desestiman los conflictos positivos de competencia promovidos por el Gobierno de la Nación frente a los Decretos de la Junta de Andalucía 284/1998, por el que se establecen ayudas económicas complementarias a favor de pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas, y 62/1999, de modificación del Decreto 284/1998, y declarar que la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma).

No estamos ante una prestación de carácter asistencial, ni tampoco ante una prestación técnica de servicios sociales, aunque requiera de prestaciones serviciales de carácter accesorio y que se utilice en su materialización de la colaboración activa de las Comunidades Autónomas. La legitimidad y oportunidad constitucional es evidente atendiendo a los títulos competenciales, los cuales se vinculan directa y funcionalmente con el art. 41 de la Norma Fundamental.

La medida del IMV –y su progresivo perfeccionamiento– supone un avance importante en la construcción expansiva de nuestro Modelo de Seguridad Social. Su establecimiento permitirá equilibrar la configuración de un modelo integrado por una doble esfera, contributiva y no contributiva, en el que esta segunda ha sido hasta ahora un elemento secundario en términos de conjunto. El IMV supondrá una profundización de este último ámbito no contributiva de la Seguridad Social.

La Constitución ofrece un marco especialmente favorable para esta profundización de este vector o nivel no contributivo de la Seguridad Social, sin detrimento del segmento contributivo. Así lo ha declarado el Tribunal Constitucional respecto al art. 41 CE (en interpretación sistemática con los artículos 1 y 9.2), la doctrina constitucional concibe la Seguridad Social como una «función del Estado» que atiende a cambiantes situaciones de necesidad (SSTC 37/1994; 65/1987). Pero también atendiendo al ideal de cobertura que se recoge en el estándar multinivel de garantía del derecho a la Seguridad Social (artículos 10.2 y 93 a 96 de Texto Constitucional)[183]. La idea-fuerza es la de ampliar la cobertura protectora atendiendo a la evolución del sistemas de necesidades humanas[184].

---

[181] Monereo Pérez, J.L.: "El derecho a la Seguridad Social (art. 41 CE)", en VV.AA.: *Comentario a la Constitución Socio-Económica de España,* Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M.N. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2002, pág. 1495.

[182] BOE núm. 9, de 10 de enero de 2003.

[183] Monereo Pérez, J.L.: "Derecho a la Seguridad Social y Asistencia Social (art. 22 DUDH; art. 9 PIDESC)", en VV.AA.: *El sistema Universal de los Derechos Humanos,* Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, ed. Comares, 2014, págs. 515 y sigs.; *Ibid.,* "Derechos a la Seguridad Social (Art. 12 de la Carta Social Europea)", en VV.AA.: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de los Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, ed. Comares, 2017, págs. 629 y sigs.; *Ibid.,* "Seguridad Social y ayuda social" (Art. 34 de la Carta de la UE)", en VV.AA.: *La Europa de los Derechos. Estudio Sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, ed. Comares, 2012, págs. 893 y sigs.

[184] Monereo Pérez, J.L.: "El derecho a la Seguridad Social (Artículo 41 de la Constitución)", en VV.AA.: *Comentarios a la Constitución Socio-Económica de España,* Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C. y

Aunque hay que establecer las líneas más nítidas de demarcación conviene retener que conforme al art. 8. 3, "A efectos de este real decreto-ley, no computarán como ingresos los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas, y otros ingresos y rentas de acuerdo con lo previsto en el artículo 18". Por lo tanto, la regla es de compatibilidad. Ahora bien, admitido que no estamos ante una medida asistencial del art. 148.20 CE, sino ante una medida típica de Seguridad Social no contributiva o asistencial interna a dicho sistema institucional, la cuestión residirá en establecer los nexos de relación y las posibilidades de "legislación no básica" que ofrece el mismo art. 149.1.17 CE, pues sólo hay una reserva de competencia exclusiva en lo que se refiere literalmente a la "legislación no básica" (a diferencia de lo que acontece respecto de la legislación laboral ex art. 149.1.7 CE). También el desarrollo reglamentario podría establecer vías de engarce y de solución preventiva de posibles conflictos de competencia, que en términos de principio aquí no existen (Recuérdese que con arreglo a lo previsto en el art. 8.5, "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". Pero habría que entrar más sutil y nítidamente en el acoplamiento estructural y funcional entre los respectivos ámbitos competenciales del Estado (Seguridad Social *no* contributiva) y de las Comunidades Autónomos (Asistencia Social).

Es ésta una medida que perfecciona el "ideal de cobertura" en la lógica evolutiva que ha inspirado siempre el desarrollo de la seguridad social: la invención de sistemas prestacionales que hagan frente a las nuevas necesidades sociales dentro de la socialización pública (o nacionalización estatal) de su cobertura solidaria[185].

El IMV o renta mínima vital configurada como prestación *no* contributiva de Seguridad Social permite 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 Autónomos. Ello sin perjuicio de reconocer la aportación extraordinaria que se ha llevada a cabo por el Estado Social Autonómico en esta materia. Pero esta nueva renta mínima de ámbito estatal inserta en el Sistema de Seguridad Social era ya necesaria para hacer frente a las situaciones protegidas y superar los límites de las rentas mínimas autonómicas[186].

Siendo ello así, lo más lógico es que esta prestación específica se incluyera directamente en el RD-Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, y como un capítulo separado del Título VI, relativo a las "Prestaciones no contributivas". Tanto más, dado que se configura no como una prestación

Moreno Vida, Mª. N. (Dirs.), Granada, Ed. Comares, 2002, págs. 1425-1524, espec., págs. 1453 y sigs. ("3. Finalidad de la Seguridad Social").

[185] En la perspectiva histórica de desarrollo de las políticas de Seguridad Social, Monereo Pérez, J.L.: "Los (pre)supuestos histórico-institucionales de la Seguridad Social en la constitución social del trabajo", en Rojas Rivero, G. (Coord.): *Orígenes del contrato de trabajo y nacimiento del Sistema de Protección Social,* Albacete, Ed. Bomarzo, 2012, págs. 203-328.

[186] En este sentido Monereo Pérez, J.L.: *La Renta Mínima Garantizada. De la Renta Mínima a la Renta Básica,* Albacete, ed. Bomarzo, 2018, cap. 3 ("El modelo español de rentas mínimas de inserción o de renta garantizada de ciudadanía"), págs. 57 y sigs.

de carácter excepcional respecto al sistema general vigente, sino como una prestación permanente del Sistema. Por tanto, es criticable técnicamente que no se haya insertado en dicho Título. Y debería hacerse lo antes posible para subsanar esta deficiencia de técnica legislativa, que tiene además el inconveniente de política del Derecho de hacer visible una supuesta provisionalidad (y esto dejar mal situada a esta medida) de una medida que en su concepción ya originaria no la tiene (a pesar de algunas presiones políticas).

Con todo, se recorre el camino "principialista" que va de solidaridad limitada propia del sistema contributivo a la ciudadanía social solidaria ampliada propia del sistema no contributivo o Seguridad Social "Asistencial".

**Tercero. La *financiación es íntegramente estatal* con cargo a presupuestos generales del Estado**

La financiación del ingreso mínimo vital se realizará a cargo del Estado mediante la correspondiente transferencia a los presupuestos de la Seguridad Social (Cap. VI LIMV).

**Cuarto. La *gestión es pública y residenciada en el INSS***

Con ello se pretende para garantizar su homogeneidad al igual que las demás prestaciones del sistema de Seguridad Social, sin perjuicio de la colaboración en la gestión por parte de las Comunidades Autónomas; las cuales –no se olvide– al amparo del art. 149.1.17ª pueden asumir una legislación *no* básica, que lógicamente respete ese núcleo esencial básico, sin el cual se produciría una disfuncional regulación asimétrica de esta institución prestacional de Seguridad Social. El INSS será el organismo competente para el reconocimiento y control de la prestación, sin perjuicio de la posibilidad de suscribir convenios y de las disposiciones adicionales cuarta y quinta. La tramitación del procedimiento se realizará por medios telemáticos. Hay que evitar que los procedimientos burocráticos de reconocimiento del derecho al IMV acaben siendo intimidatorios y estigmatizadoras que desincentiven la incorporación al programa de ayuda proactiva. Se ha producido mejoras al respecto aprendiendo de la experiencia en la tramitación de una prestación extremadamente compleja.

Por otra parte, que la gestión sea pública y residenciada el INSS no ha impedido que se encomiende la gestión a las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra. Paradigma de lo que ello podrá materializarse en la praxis en la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la inclusión.

**Cinco. *Derecho subjetivo perfecto* de las personas protegidas**

Se establece que el ingreso mínimo vital se configura como el derecho subjetivo a una prestación de naturaleza económica que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica en los términos que se definen en la Ley 19/2021, creadora del Ingreso Mínimo Vital. A través de este instrumento se persigue garantizar una mejora de oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias" (art. 2. Concepto y naturaleza.1). Lógicamente, es un derecho subjetivo perfecto a la prestación económica (y vale decir también a las accesorias) cuando se acreditan los requisitos exigidos legalmente, porque se trata de una medida condicionada a un déficit

de recursos económicos del sujeto o de la unidad de convivencia tomada como supuesto de hecho de la norma.

Su orientación es decididamente universalista y regida por un principio de automaticidad, no se requieren los requisitos instrumentales de afiliación, alta y cotización. Sí, acreditar la residencia y la situación de necesidad en los términos exigidos por la ordenación legal. La ordenación legal distingue entre personas beneficiarias (art. 4 LIMV: a) Las personas integrantes de una unidad de convivencia en los términos establecidos legalmente; b) las personas de al menos 23 años y menores de 65 años que viven solas, o que compartiendo domicilio con una unidad de convivencia en los supuestos del art. 6.2.c), no se integran en la misma, siempre que concurran determinados requisitos explícitamente previstos) y personas titulares (art. 5 LIMV: "las personas con plena capacidad de obrar que la soliciten y la perciban, en nombre propio o en nombre de una unidad de convivencia. En este último caso, la persona titular asumirá la representación de la citada unidad. 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") del IMV, que pueden no coincidir.

Sujetos titulares también los extranjeros, conforme al art. 19 ("Acreditación de los requisitos") "La residencia *legal* en España se acreditará mediante la inscripción en el registro central de extranjeros, en el caso de nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, Espacio Económico Europeo o la Confederación Suiza, o con tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión o autorización de residencia, en cualquiera de sus modalidades en el caso de extranjeros de otra nacionalidad". Este requisito puede plantear graves problemas sobre todo respecto de las personas migrantes en situación administrativa irregular; y hay que tener en cuenta que muchas de estas personas están realizando trabajos precarios que los sitúa abiertamente dentro de esa categoría de marginalidad que suele llamarse "trabajadores pobres". Esta exclusión puede ser criticable desde la perspectiva de los derechos sociales y del principio de igualdad y no discriminación; y desde luego plantea el gran problema de erradicar el trabajo informal o irregular (que para el jurista es típicamente un trabajo en condiciones de ilegalidad y contrario al "trabajo decente" o digno). Hay que tener en cuenta la lógica *in fine* que inspira a artículos como el 36.5 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Pero también el art. 2 ter ("Integración de los inmigrantes").

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

No se trata, por tanto, de una renta básica incondicionada como derecho de ciudadanía plena e indiferenciada en relación a situación económica de las personas destinatarias.

**Siete. *Medida de carácter permanente y estructural* dentro del Catálogo de prestaciones *no* contributivas del Sistema de Seguridad Social**

Lo cual se comprende porque atiende a situaciones de necesidad social consideradas institucionalmente como de carácter estructural aunque agravadas por la crisis social generada por la pandemia del Covid-19. Ciertamente, esta medida se adapta "En desarrollo del art. 41 de la Constitución Española, y sin perjuicio de las ayudas que puedan establecer las

comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias, el ingreso mínimo vital *forma parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social como prestación económica en su modalidad no contributiva*" (art. 2. 2 Concepto y naturaleza). El art. 42 ("Acción protectora del sistema de la Seguridad Social"), incluye en la acción protectora del sistema de Seguridad social al IMV (art. 42.1.c) de la LGSS).

Es manifiesto que la regulación del IMV (aludida entre las prestaciones de naturaleza no contributiva del sistema de Seguridad Social ex artículos 42.1.c) y 109.3.2ª.b). 6ª de la LGSS) debería insertarse expresamente en el texto de la LGSS. Es previsible que al tiempo esto se produzca.

**Ocho. La *acción protectora se resuelve en una prestación económica* que se fijará y se hará efectiva mensualmente en los términos establecidos en la LIMV y en sus normas de desarrollo (por establecer todavía)**

En cuanto a la determinación de la cuantía mensual de la prestación de IMV que corresponde a la persona individual o a la unidad de convivencia vendrá determinada por la diferencia entre la cuantía de la renta garantizada, según lo establecido en la LIMV y su normativa de desarrollo, 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, en los términos establecidos en los artículos 8, 13 y 17, siempre que la cuantía resultante sea igual o superior a diez euros mensuales (art. 10).

Implícitamente se consagra un *Principio de adecuación social finalista* respecto de la cuantía económica del IMV. Lo cual se expresa en dos sentidos: por un lado, un ingreso mínimo garantizado que se califica de "vital", lo que indica que quiere garantizar no simplemente un nivel de "subsistencia" en la cobertura de las necesidades, sino un nivel digno de vida, aunque ciertamente se expresa con una cuantía de intensidad mínima. En segundo lugar, el principio de adecuación social finalista se expresa en la ordenación normativa al señalar que: "Se articula en su acción protectora diferenciando según se dirija a un beneficiario individual o a una unidad de convivencia, en este caso, atendiendo a su estructura y características específicas" (art. 3.a) del RD-Ley 20/2020). Es importante señalar que la norma elude el concepto de "familia" (que de por sí ya ha adquirido un alcance más amplio abarcando distintos de tipos de familia con diversos modos de formalización jurídica, las llamadas de "hecho" también están "juridificadas")[187], aunque evidentemente lo comprende en el más amplio concepto *normativo* de "unidad de convivencia", conforme a la delimitación imperativa realiza ex art. 6 (Unidad de convivencia), que establece un concepto legal *general* al que se añaden una serie de excepciones tipificadas como tales que confirma ese concepto y regla general. El concepto general se expresa en los siguientes términos: "Se considera unidad de convivencia la constituida por todas las personas que residan en un mismo domicilio y que estén unidas entre sí por vínculo matrimonial o como pareja de hecho en los términos del artículo 221.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, o por vínculo hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad, adopción, y otras personas con las que conviva en virtud

[187] El estudio más completo que se ha realizado en nuestro País sobre la protección social de la familia es, sin la menor duda, el realizado en ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL: *Protección a la familia y Seguridad Social. Hacia un nuevo modelo de protección sociolaboral,* 2 Tomos (Congreso Internacional y XV Congreso Nacional de la AESSS, celebrado en Madrid, octubre de 2018), Murcia, ed. Laborum, 2018.

de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente" (art. 8.1). Por su parte, se establece un "como excepción" a la regla anterior una serie de supuestos específicos de "consideración de unidad de convivencia a los efectos previstos en este real decreto-ley" (art. 8.2). El carácter excepcional supone que no admite nuevas inclusiones, ni tampoco interpretaciones extensivas, ni analógicas exorbitantes del fin explicitado en la normativa[188].

**Nueve. *Carácter no sustitutivo* respecto de las medidas de "ayuda social"**

La técnica de ayuda es la que se utilizó para que las Comunidades Autónomos pudiesen asumir competencias en materia de rentas mínimas de inserción, o ingresos de solidaridad o salario social, que con distintas denominaciones han ido evolucionando hacia una asistencia social moderna que reconoce derechos subjetivo a las prestaciones económicas y serviciales dispensadas)[189]. En cualquier caso, está pendiente (la LIMV lo prevé expresamente) que se lleva a cabo progresivamente una racionalización de la articulación entre ésta y otras ayudas e instrumentos de protección social.

**Diez. Medida de carácter subsidiario**

Ya que sólo actúa, cuando se está por debajo del nivel mínimo de ingresos que se garantiza, por un lado, y por otro, cuando se esté por debajo de ese nivel mínimo sólo se completa hasta llegar a él; y asimismo cuando se reciben otras prestaciones como, por ejemplo, las rentas mínimas de inserción. En efecto, se dispone que: el IMV "Garantiza un nivel mínimo de renta mediante la cobertura de la diferencia existente entre la suma de los recursos económicos de cualquier naturaleza de que disponga la persona beneficiaria individual o, en su caso, los integrantes de una unidad de convivencia, y la cuantía de renta garantizada para cada supuesto en los términos del art. 10" (art. 3.a) del RD-Ley 20/2020).

**Once. En cuanto a *la duración es potencialmente indefinida***

Ya que se vincula a la misma duración/superación de la situación de necesidad objetiva objeto de cobertura (cuestión distinta es que si tiene éxito y se supera la situación de necesidad fijada en el nivel mínimo de rentas legalmente establecido, desaparecerá el presupuesto de hecho de la norma y con el derecho actual de la RMV, sin perjuicio de que el sujeto pueda actualizar ese derecho si vuelve a encontrarse en cualquier momento ante la situación de necesidad.

**Doce. *Condicionalidad***

Incorpora una posición de *deber jurídico recíproco,* que se refleja en los requisitos de acceso (artículos 10, 11, 36, apartado h), Disposición Adicional 11ª –inscripción de oficio, de oficio, como demandante de empleo–[190] de LIMV), en la indicación de los deberes que los

[188] Para los límites intrínsecos de la interpretación analógica véase Atienza Rodríguez, M.: *Sobre la analogía en el Derecho. Ensayo de análisis de un razonamiento jurídico,* Madrid, ed. Civitas, 1986, espec., págs. 15 y sigs., y 179 y sigs.

[189] El carácter complementario y no sustitutivo de una renta de subsistencia estatal respecto de las rentas mínimas autonómicas había sido mantenido por la Monereo Pérez, J.L.: *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica,* Albacete, ed. Bomarzo, 2018, pág. 111.

[190] Disposición adicional undécima ("Remisión de identificación de los beneficiarios de la prestación del ingreso mínimo vital a los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas para su inscripción, de oficio, como demandantes de empleo"). Se indica, entre otras cuestiones, que, como regla general, "El INSS remitirá la

sujetos protegidos asumen en el desenvolvimiento dinámico del disfrute de la prestación y en el régimen de infracciones y sanciones (artículos 33 y 34 LIMV). Por un lado, del sujeto protegido sobre el que recaen "cargas" anudadas al derecho relativas a la aceptación de ofertas de trabajo adecuado y a actividad formativas o de reciclaje profesional. Por también conlleva, *al mismo tiempo,* el deber público de poner todos los medios necesarios para facilitar la incorporación al mercado de trabajo (vinculado al derecho al trabajo). Por consiguiente: la "activación" adquiere una doble vertiente, subjetiva del sujeto para esa puesta a disposición, y objetiva del poder público/Administración pública actuante para poner los medios adecuados para garantizar la inclusión social y el derecho al trabajo.

**Trece. Incorpora medidas proactivas**

Que tienen que ver con el objetivo básico de superación de las situaciones de falta de integración en la sociedad (señaladamente, pobreza o marginalidad "descalificadora") o de exclusión social por el trabajo (su falta o insuficiencia dada su precariedad manifiesta). En efecto, se indica que IMV "Se configura como una red de protección dirigida a *permitir el tránsito desde una situación de exclusión a una de participación en la sociedad*. Contendrá para ello en su diseño incentivos al empleo *y* a la inclusión, articulados a través de distintas fórmulas de cooperación entre administraciones" públicas (art. 3.d). Pese a su carácter relativamente modesto, el IMV se corresponde con las nuevas necesidades y técnicas emergentes de la Seguridad Social "pasiva" a la "Activa" (el Estado Social Activo) El dato normativo es que este tipo de "derechos sociales" prestacionales se reconfiguran como derechos sociales "condicionados" al cumplimiento de deberes jurídicos de actuación adicionales por parte de los sujetos protegidos o beneficiarios[191]. Estas medidas proactivas son fundamentales, y no deben considerarse como simples medidas de acompañamiento (aunque están poco enfatizadas en la ordenación reglamentaria se previsible y deseable que se concreten). Sin embargo, no hay una exigencia legal expresa de que se les exija el "acuerdo de actividad" (el antiguo "compromiso de actividad"). Pero no parece que haya inconveniente en que se sometan al estatuto jurídico del desempleo inscrito como solicitante de empleo, a saber: a) los deberes de formación profesional, por un lado, y por otro, b) la posible acepción de un empleo adecuado realmente a situación de vulnerabilidad y no sólo a la nivel de cualificación profesional que ostenta.

Conforme al art. 3. d) LIMV, el IMV precisamente "se configura como una *red de protección dirigida a permitir el tránsito desde una situación de exclusión a una de participación (activa) en la sociedad.* Contendrá para ello en su diseño incentivos al empleo y a la inclusión, articulados a través de distintas fórmulas de cooperación entre administraciones". Lo que, es obvio, presupone la suscripción de un compromiso por parte de los sujetos protegidos,

identificación de los beneficiarios de 18 y menores de 65 años de edad, a los Servicios Públicos de Empleo de la Comunidad Autónoma en la que aquellos tengan su domicilio, *con el objeto de que procedan, en su caso, a su inscripción de oficio como demandantes de empleo y se apliquen los correspondientes instrumentos de la política de empleo*".

[191] En la perspectiva histórica del desarrollo diacrónico de las políticas de Seguridad Social, puede consultarse, Monereo Pérez, J.L. "Los (pre)supuestos histórico-institucionales de la Seguridad Social en la constitución social del trabajo", en Rojas Rivero, G. (Coord.): *Orígenes del contrato de trabajo y nacimiento del Sistema de Protección Social,* Albacete, ed. Bomarzo, 2012, Cap. 4. págs. 271 y sigs.; ampliamente*, Ibid., Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador,* Granada, ed.Comares (Col. Crítica del Derecho), 2007, *passim.*

generador de deberes u obligaciones jurídicas asumidas al acceder a la prestación que condicionan el derecho (lo que puede dar lugar a la suspensión del derecho ex art. 14, o incluso a la extinción del mismo ex art. 15).

Se contempla la promoción de estrategias de inclusión de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital, en coordinación con todas las administraciones involucradas. Asimismo, se prevé la firma de convenios con otros órganos de la administración, con comunidades autónomas y entidades locales, pudiendo estos convenios regir la cooperación en el procedimiento administrativo, en el desarrollo de estrategias de inclusión o en cualquier otro ámbito de relevancia para los fines del ingreso mínimo vital.

**Catorce. *El IMV es intransferible dado su carácter subjetivamente personalizado y objetivamente individualizado***

"No podrá ofrecerse en garantía de obligaciones, ni ser objeto de cesión total o parcial, compensación o descuento, retención o embargo, salvo en los supuestos y con los límites previstos en el artículo 44 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre" (art. 3.6).

**Quince. Por último, el *IMV es compatible con el trabajo***

Es más: el modelo legal promueve esa compatibilidad, pues lo que desea es la inclusión social a través del trabajo, no desincentivarlo. Adviértase que IMV pretende ser, una medida de *estructura jurídica y finalista compleja* que combina medidas pasivas (prestación económica que garantice un nivel de subsistencia digno, situada en la dirección de garantizar el derecho a la existencia) y medidas activas (formación/capacitación profesional y mecanismos que propician la incorporación o reinserción en el mercado de trabajo, en la línea de garantizar el derecho al trabajo). En este sentido se la puede calificar como una nueva y típica *renta activa de inserción*. El art. 8. 3, establece que "A efectos de este real decreto-ley, no computarán como ingresos los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas, y otros ingresos y rentas de acuerdo con lo previsto en el art. 18" ("Cómputo de los ingresos y patrimonio"). Por su parte, se añade en el apartado 4 que "Con el fin de que la percepción del ingreso mínimo vital no desincentive la participación en el mercado laboral, la percepción del ingreso mínimo vital *será compatible con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia* de la persona beneficiaria individual o, en su caso, de uno o varios miembros de la unidad de convivencia en los términos y con los límites que reglamentariamente se establezcan. En estos casos, se establecerán las condiciones en las que la superación en un ejercicio de los límites de rentas establecidos en el punto 2 del presente artículo por esta causa no suponga la pérdida del derecho a la percepción del ingreso mínimo vital en el ejercicio siguiente. Este desarrollo reglamentario, en el marco del diálogo con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, prestará especial atención a la participación de las personas con discapacidad y las familias monoparentales. 5. 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". Comentar, adicionalmente, que no sólo se trata de evitar que se des-incentive la incorporación al mercado de trabajo (lo cual se sitúa, quiérase o no, en una lógica de

"activación subjetiva"), sino también el aspecto positivo –y menos de control disciplinario– consistente en el fomento del trabajo como derecho de integración social (art. 35.1 CE), lo cual se sitúa en una lógica garantista de "activación objetiva". Es harto significativo que la Exposición de Motivos destaque la idea de activación y los mecanismos de control posible del fraude; aunque, ciertamente, no descuida la idea-fuerza de la inclusión social por el trabajo profesional.

Queda pendiente, todavía, una reflexión sobre la mejora de esta nueva medida de protección social –IMV– para alcanzar sus fines idóneos (por el momento se residencia más en las situaciones de extrema necesidad, cuando habría que esperar más que se avanzara hacia una renta mínima garantiza *condicionada* que vaya más allá de la lógica del "mínimo vital" para penetrar en una lógica de fomento de la integración social plena, aunque sin alcanzar todavía el objetivo utópico –que no significa irrealizable– de una renta básica universal "incondicionada"), lo cual implica, entre otras cosas, la mejora de su cuantía y la racionalización interna de las prestaciones no contributivas del sistema de Seguridad Social. Al tiempo habrá que racionalizar todas las prestaciones mínimas del sistema de protección social en los niveles no contributivos y asistenciales, con las prestaciones familiares y su conexión con el importe del salario mínimo interprofesional; sin que se afecte al nivel o vector contributivo profesional que tiene su lógica propia, incluida la noción de "suficiencia contributiva" referenciada a las rentas de activo dejadas de percibir con los correctivos correspondientes[192]. Por el momento las prestaciones por hijo o menor a cargo han sido integradas en el IMV (Disposición transitoria séptima). Pero a la par que el IMV se convierte en una más intensa renta mínima garantizada de carácter también condicionado, el proceso de racionalización de las prestaciones no contributivas y asistenciales deberá ir avanzando. Siempre que se respete el mantenimiento de la Seguridad Social Contributiva y su catálogo de prestaciones, pues nuestro modelo de Seguridad Social no es "residual" sino "institucional" orientada en el nivel contributiva a dispensar prestaciones próximas a las rentas de activo (concepto de suficiencia contributiva, frente a la noción de suficiencia no contributiva y asistencial que atiende ante todo a garantizar una subsistencia digna sin necesidad de otorgar prestaciones equivalentes a las rentas de activo)[193].

Parece que el legislador es consciente de la necesidad de una *mejora,* y del inicio a la parte de todo un proceso de *racionalización* del conjunto de prestaciones basadas ante todo en *técnicas de ayuda social* (prestaciones no contributivas y mecanismos asistenciales). Pues se prevé que con el objetivo de evitar duplicidades de cara al ciudadano y en aras de una mayor efectividad de la política, la puesta en marcha del ingreso mínimo vital exigirá también una progresiva reordenación del conjunto de ayudas estatales cuyos objetivos se solapan con los de esta nueva política. Este proceso de reajuste se iniciará con la eliminación de la

[192] Monereo Pérez, J.L.: *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica,* Albacete, ed. Bomarzo, 2018, espec., Capítulo 3.2. "La propuesta de *racionalización* a través de la reconducción de las rentas mínimas autonómicas en el Sistema de Seguridad Social: la creación de una renta mínima garantizada a nivel estatal", págs. 98 y sigs.

[193] Monereo Pérez, J.L.: "Derecho a la Seguridad Social (Artículo 41 CE)", en VV.AA.: *Comentarios a la Constitución Socio-Económica de España,* Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M.N. (Dirs. y Coords.), Granada, ed. Comares, 2002, págs. 1425-1524; *Ibid.*, "Dignidad de la persona y protección social en la Constitución de 1978: balance y propuestas de reforma para la mejora de sus garantías de suficiencia como derecho social fundamental", en *RTSS. CEF. Núm. 429 (diciembre 2018).*

actual prestación de la Seguridad Social por hijo o menor acogido a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento. La progresiva reorganización de las prestaciones no contributivas que deberá abordarse en los próximos años permitirá una focalización en colectivos particularmente vulnerables que contribuya a una mayor redistribución de la renta y la riqueza en nuestro país[194]. Desde esta perspectiva, el IMV supone el inicio de un *proceso de reorganización de las técnicas de ayuda* de nuestro modelo general de protección social pública.

Por otra parte, esta importante medida de garantía de ingresos –que opera como un estabilizador social y permite instaurarla con carácter homogéneo en toda España–, está lejos todavía de ser suficiente, pero va a dejar vacíos de cobertura protectora. Hay que proseguir en esta línea hacia una más completa renta mínima garantizada a nivel estatal, incluso yendo más allá de la relevante –pero inactuada– iniciativa legislativa popular (ILP), que fue propuesta por los dos sindicatos más representativas de nuestro país. Y ello con independencia de que se refuercen los distintos mecanismos de garantías de rentas contributivas (desempleo y jubilación, señaladamente), cuya intensidad o calidad protectora debe mejorar para homologarnos con otros países europeos de referencia comparables al nuestro.

Pero el IMV constituye un paso histórico en si ya muy relevante para avanzar hacia una renta mínima garantiza *suficiente* en términos de intensidad protectora en el sentido previsto en el art. 41 CE, por referencia al estándar multinivel de garantía de los derechos de Seguridad Social a que remite en vía interpretativa el art. 10.2 CE. Permitirá atenuar o paliar –que no a superar en términos satisfactorios- la situación de mayor desigualdad de ingresos en comparación con otros Estados Europeos de referencia. Existe una alta cronificación del desempleo en una horquilla letal porque el desempleo de larga duración afecta a jóvenes y personas maduras. En este sentido el IMV actúa como suelo de protección social respecto de la pobreza y situaciones extremas de exclusión social, sobre el cual –y sin perjuicio de otras prestaciones complementarias– las comunidades autónomas podrían intervenir con carácter complementario conforme a sus necesidades y posibilidades de recursos. Pero si se

[194] No es baladí hacer notar que *delimitación legal instrumental de un concepto de vulnerabilidad económica;* antes utilizado pero no bien definido. A estos efectos el art. 8 LIMV establece que para la determinación de la situación de vulnerabilidad económica se tomará en consideración la capacidad económica de la persona beneficiaria individual o, en su caso, de la unidad de convivencia en su conjunto, computándose los recursos de todos sus miembros en los términos previstos en el artículo 10 LIMV. Concurrirá el requisito de vulnerabilidad económica, cuando el promedio mensual del conjunto de ingresos y rentas anuales computables de la persona beneficiaria individual o del conjunto de los miembros de la unidad de convivencia, correspondiente al ejercicio anterior, sean 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.
El requisito de que "sea inferior al menos en 10 euros" puede parecer curioso, pero quizás tiene su lógica desde el punto de vista de la gestión y recuerda a las previsiones en este sentido –salvando las diferencias– para la asignación por hijo a cargo de no reconocer el abono por diferencias cuando la cuantía sea inferior al importe mensual por cada hijo (art. 13.2 RD 1335/2005, de 11 noviembre).
Con carácter general el ejercicio a tomar en cuenta los ingresos y rentas del beneficiario o de la unidad es el del año anterior a la solicitud, no obstante se deja abierta la posibilidad, a desarrollo reglamentario, la fijación de supuestos excepcionales de vulnerabilidad que sucedan en el mismo ejercicio, en los que se pueda tomar en cuenta los ingresos y rentas del ejercicio en curso a los efectos de acceso a la prestación.

quiere evitar el "estigma de la pobreza" –la "trampa de la pobreza" que impide salir de ella– es necesario impulsar políticas activas de empleo[195].

La Europa Social de los Derechos, no puede quedarse sólo en palabras, entre las medidas que garanticen una Europa social y cohesionada debe estar la aprobación de una *Directiva Marco* sobre Rentas Mínimas, que garantice con fuerza normativa vinculante y desde el Derecho Social Comunitario ingresos mínimos adecuados a todas las personas –y a las personas que formen parte de su familia o unidad de convivencia– en la UE. Con ello se garantiza también "el derecho a tener derechos" en el sentido de Hannah Arendt[196]. El IMV es *derecho primario* que hace posible en sí mismo y sirve de prepuesto a ese "derecho a tener derechos". Efectivamente, lo que uno a los ciudadanos no es la existencia de vínculos naturales, sino el tener los mismos derechos, es decir, *el derecho a tener derechos como atribución fundamentales del ciudadano*[197]. Pero todo ello en el marco de una estrategia de *ciudadanía compleja* basada en los derechos y en los poderes colectivos. La complementariedad entre la ciudadanía de los derechos y la de los poderes es clara y necesaria en el sistema actualmente existente: no es pensable una ciudadanía sin soporte jurídico en la construcción de un Estado Social de Derecho; pero siendo indispensable no es suficiente la ausencia de impedimentos jurídicos, es necesario adicionalmente crear las condiciones reales para el ejercicio de los derechos y avanzar en el proceso de democratización de la sociedad. La pretendida disociación entre lo jurídico y lo político en la lucha por la ciudadanía es un reflejo de una estrategia ideológica que pretende ocultar la contribución de las fuerzas sociales en su desarrollo, pero nunca ha sido una realidad en la práctica política. En este sentido, la política de ciudadanía ha de transitar por un doble camino: la lucha por la ampliación y perfeccionamiento de los derechos sociales mediante su reconocimiento en un sentido menos delegante que la policía del "Welfare". Lo cual implica redefinir nuevamente las relaciones entre la sociedad política y la sociedad civil y su mutua relación en la garantía del bienestar de la población que rehúya al mismo tiempo el "estatismo" y la mitificación de la sociedad civil. Con todo –como acontece con la implantación del IMV– una vez más, ha sido preciso reformular la estrategia de la ciudadanía revisando los términos del contrato social: un nuevo acuerdo para redistribuir los recursos de los miembros con arreglo a una noción compartida de sus necesidades, y sujetos a continua determinación política de su detalle[198].

**Dieciséis. Inclusión dentro del ámbito material del Reglamento (UE) 883/2004**

El Ingreso Mínimo Vital al ser una prestación no contributiva del Sistema de Seguridad Social está inequívocamente incluido en el ámbito de aplicación material del Reglamento

[195] Un estudio completo y exhaustivo, en VV.AA.: *Las políticas activas de empleo: Configuración y Estudio de su regulación jurídica e institucional,* Monereo Pérez, J.L., Fernández Bernat, J.A. y López Insua, B.M. (Dirs. y Coords.), Cizur Menor (Navarra), 2016, 1086 págs.

[196] En este sentido Monereo Pérez, J.L.: *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica,* Albacete, ed. Bomarzo, 2018, págs. 118-119.

[197] En este sentido, expresamente, Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1996, pág. 167, con referencia a Arendt, H.: *La condición humana,* trad. R. Gil Novales, Barcelona, Paidós, 1993, págs. 37 y sigs.

[198] Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1996, págs. 166 y sigs.

(UE) 883/2004, de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social y, en consecuencia, resulta exportable a los Estados donde se aplica el Derecho de la Unión Europea[199].

El IMV es una medida de enorme relevancia estructural para afrontar las situaciones de pobreza, exclusión social y desigualdad ya existente, las cuales se verán incrementadas por las consecuencias de la actual pandemia mundial. Por ello mismo es necesario que estabilice su diseño normativo y se lleve a cabo su correcta racionalización en términos de mejora de la prestación y del régimen de gestión. Sería preciso garantizar un *mínimo vital* más allá de cualquier otra consideración, es decir, una cuantía mínima que permita aproximarse a un nivel de vida digno. No debe olvidarse que se trata de una *prestación de naturaleza no contributiva de Seguridad Social y, por tanto, vinculada a la situación objetiva de necesidad; y que debe atender –en esa lógica interna– al principio de suficiencia prestacional que se impone deducir del art.41 de nuestra Norma Fundamental.* Este es un aspecto que descuidado en la modelo legal vigente y que viene exigido, sin embargo, por uno de los principios fundamentales de la Seguridad Social: el principio constitucional de suficiente que incide en el núcleo de la institución determinante de la cuantía del IMV como prestación no contributiva regida por los principios de suficiente y de solidaridad[200]. No se debe olvidar que "la locución "Seguridad Social" usada para designar un tipo de ordenamiento [instrumento a través del cual los propios ordenamientos se proponen alcanzar sus fines sociales], se refiere a la finalidad que intenta conseguir este tipo de ordenamiento,… se mantiene para indica un cambio de dirección, en virtud del cual un plano de acción social se escribe en función de la finalidad y no en función de un determinado instrumento"[201].

[199] En este sentido Sánchez Rodas, C.: ·"El Ingreso Mínimo Vital a la luz del derecho de la Unión Europea y de los convenios internacionales de seguridad social vigentes en España", en *Cuadernos de Derecho Transnacional* (Marzo 2021), Vol. 13, Nº 1, págs. 629-656. - www.uc3m.es/cdt - DOI: https://doi.org/10.20318/cdt.2021.5974.

[200] Monereo Pérez, J.L.: "El derecho a la Seguridad Social (Artículo 41 de la Constitución"), en VV.AA.: *Comentario a la Constitución Socio-Económica de España,* Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M.N. (Dirs.), Granada, Comares, 2002, págs. 1425-1524, espec., págs. 1453 y sigs. (sobre la "Finalidad de la Seguridad Social").

[201] Venturi, A.: *Los fundamentos científicos de la Seguridad Social* (1954), trad. G. Tudela Cambronero, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1994, pág. 275.

# CAPÍTULO II. EL PROCESO DE IMPLANTACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL. RESULTADOS DE SU IMPLANTACIÓN

## 1. SU IMPLANTACIÓN

### 1.1. Del RD-ley 20/2020, de 29 de mayo a la Ley 19/2021, de 20 de diciembre

El RD-ley 20/2020, de 29 de mayo, vino a incorporar al sistema de Seguridad Social, en su nivel no contributivo, una nueva prestación denominada Ingreso Mínimo Vital (IMV). Lo primero que pudo sorprender fue la utilización de este extraordinario instrumento jurídico, así como si el fin perseguido justificaba una legislación de urgencia para ello[202]. Pues bien, la LIMV/2020 ofrecía como justificación lo siguiente:

> *"El impacto económico y social que la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 está ejerciendo sobre las personas en situación de vulnerabilidad, y el riesgo de cronificación y aumento de la pobreza en el futuro si no se adoptan medidas con carácter inmediato, ponen de manifiesto la concurrencia de los motivos que justifican la extraordinaria y urgente necesidad de adoptar la norma reguladora del ingreso mínimo vital"*[203].

[202] En este sentido téngase en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la necesidad de una motivación explícita y razonada para considerar válida esta opción normativa por parte de un gobierno. Véase STC 189/2005, de 7 julio (FD. 3): «*… declaramos que "la necesaria conexión entre la facultad legislativa excepcional y la existencia del presupuesto habilitante" conduce a que el concepto de extraordinaria y urgente necesidad que se contiene en la Constitución no sea, en modo alguno, "una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes". Por ello mismo dijimos que es función propia de este Tribunal "el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como de cualquier otra, los poderes se mueven dentro del marco trazado por la Constitución", de forma que "el Tribunal Constitucional podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada" y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un Decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3)*». En similares términos y en relación con las medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promoción. el envejecimiento activo, sobre si estaba o no justificada la urgencia en la adopción de las medidas implantadas por el RD-ley 5/2013, de 15 de marzo, véase la STC 61/2018, de 7 junio (FD. 7 y 8). O bien, en relación con la integración del régimen de Clases Pasivas sistema de Clases Pasivas en la Seguridad Social véase STC Pleno, 111/2021, de 13 de mayo de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 2295-2020, en relación con diversas disposiciones del Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo. Límites materiales de los decretos leyes y nulidad de los preceptos que modifican el régimen de gestión de clases pasivas.

[203] El preámbulo de la Exposición de Motivos del RD-ley 20/2020, de 29 de mayo (apartado VI) reconocía expresamente la falta de datos si bien hacía referencia a informes o comunicados emitidos por ONG comía Cáritas, Cruz Roja o la Federación Española de Bancos de Alimentos, que venían a coincidir en que la situación de emergencia sanitaria ha afectado más intensamente a los hogares que antes de la crisis tenían escaso ingresos. El preámbulo de la Ley 19/2021, 20 diciembre nada dice al respecto.

Se entiende qué si bien era necesario atajar la epidemia y evitar su propagación, también resultaba preciso adoptar medidas de contenido económico y social para afrontar sus consecuencias sociales, especialmente en las personas más vulnerables. Y en este sentido se amplía el contenido de la acción protectora del sistema de Seguridad Social *"columna vertebral de nuestro Estado social y democrático de derecho"*[204] con una nueva prestación no contributiva denominada Ingreso Mínimo Vital (IMV).

No debe olvidarse que la crisis económica que se viene padeciendo desde hace varios años, que se acentuó con la grave crisis sanitaria desde los primeros meses de 2020, que prosiguió en 2021 a la que se unió en 2022 la energética, con su influencia en el paro. Los datos oficiales –al mes de marzo 2023– del paro absoluto registrado reflejan la existencia de 2.862.503 parados (1.718.323 mujeres y 1.143.937 hombres) de los cuales el sector más afectado es el de los servicios que alcanza la cifra de 2.053.960 parados; y una edad en que el paro afecta de una forma trágica que es el de mayores de 25 años que alcanza 2.647.161 parados[205]. La actual crisis hace pensar si el actual sistema de protección por desempleo ha dado respuestas al constante aumento del mismo o bien se ha limitado a una contención del gasto, sin duda importante, pero que han supuesto reducir la cobertura tanto cuantitativa como cualitativa de la protección ante la falta involuntaria de empleo.

Se podría pensar que la protección a la familia dispensada desde el sistema de Seguridad Social, podría dar respuesta, pero si vemos esa olvidada y a veces despreciada protección, poco puede hacer a tenor de su actual régimen jurídico. Contábamos hasta la entrada en vigor de la Ley 19/2021 con unas prestaciones económicas por hijo menor de 18 años no discapacitado a cargo ridículas en su cuantía, que en su percepción integra anual alcanza los 341 euros y mensual de 28,41 euros, y cuya obtención estaba sujeta a unos límites de renta muy bajos[206].

Tampoco la denominada Renta Activa de Inserción ha sido o puede ser el elemento idóneo para atender las situaciones de vulnerabilidad, por sus propios objetivos y medidas utilizadas[207]. El objetivo del Programa de Renta Activa, no es otro que el incrementar las oportunidades de retorno al mercado de trabajo de las personas trabajadoras desempleadas

[204] Apartado VI de la Exposición de motivos. En este sentido recuérdense también los arts. 1.1, 39.1 y 41 de la Constitución Española.

[205] V. https: revista seg-social.es (consultado en 26 julio 2023).

[206] Para 2021 y transitoriamente para aquellos que ya la vinieren percibiendo, en familia no numerosa, el límite de ingresos anual con un hijo a cargo era de 12.536,00 euros, que se incrementaba por cada hijo adicional en un 15 % más. Véase la DT sexta de la Ley 19/2021, sobre la posibilidad de continuar en su percepción desde 1 de junio de 2020 o de los efectos de aquellas que fueron presentadas antes de esa fecha. Para 2022 el límite de ingresos es de 12.313, euros, incrementándose un 15 % por cada hijo adicional. Y cuando se trate de familias numerosas, los ingresos anuales no serán superiores a 19.434,00 euros, en los supuestos en que concurran 3 hijos a cargo, incrementándose en 3.148,00 euros por cada hijo a cargo a partir del cuarto, incluido éste.
La inclusión de esta prestación en el IMV en 2020 no afecto a la asignación por hijo cargo discapacitado (antes o después de haber cumplido 18 años) ni tampoco a otras prestaciones económicas familiares como la de nacimiento o adopción de hijo, en familias numerosas, monoparentales y en los casos de madres o padres discapacitados; y la prestación económica por parto o adopción múltiple.

[207] La misma observación cabría hacer de otros programas como el de activación para el empleo regulados en el RD-ley 16/2014, 19 de diciembre, que regulaba el Programa de Activación para el Empleo y RD-ley 1/2016, 15 abril, que lo prorroga.. ¨

con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo[208]. Para ello se establecen políticas activas de empleo gestionadas por los Servicios Públicos de Empleo con la finalidad de incrementar las oportunidades de retorno al mercado de trabajo, comprendiendo además una ayuda económica gestionada denominada Renta Activa de Inserción, vinculada a la realización de las acciones en materia de políticas activas de empleo que no conlleven retribuciones salariales. Como se puede apreciar dichas rentas se vinculan a situaciones de exclusión relacionadas con el trabajo, condicionando su disfrute a la realización de un itinerario laboral y con un marcado carácter temporal. No tiene pues un carácter universal, ni tampoco una duración indefinida[209].

La aprobación por Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, de la prestación del nivel ingreso mínimo vital supuso un hito importante en la protección de nuestro sistema de Seguridad Social con el fin reducir la tasa de pobreza, la desigualdad y la exclusión social[210]. Se marcaba como objetivo principal *"… garantizar, a través de la satisfacción de unas condiciones materiales mínimas, la participación plena de toda la ciudadanía en la vida social y económica, rompiendo el vínculo entre ausencia estructural de recursos y falta de acceso a oportunidades en los ámbitos laboral, educativo, o social de los individuos ..."* [211], es decir, se trata de buscar la salida del individuo de la exclusión social y una plena inclusión, lo cual para unas personas se conseguirá con el acceso a oportunidades educativas, para otras con la incorporación al mercado de trabajo e incluso con soluciones sanitarias. En el diseño de la prestación además de tener en cuenta las prácticas internacionales, se tomó en consideración

[208] Normado por RD 1369/2006, de 24 de noviembre, los colectivos a los que se dirige son: a) Personas desempleadas de larga duración; b) Personas con discapacidad; c) Personas emigrantes retornadas; y d) Víctimas de violencia de género o violencia doméstica. Para ser beneficiario de la ayuda económica Renta Activa de Inserción es preciso: a) estar desempleado o desempleada e inscrito o inscrita como demandante de empleo, mantener dicha inscripción durante todo el período de percepción de la prestación y suscribir el compromiso de actividad; b) Ser menor de 65 años; c) No tener ingresos mensuales propios superiores al 75 % del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias; d) Si tiene cónyuge y/o hijos menores de 26 años o mayores con discapacidad, o menores en acogida, se entenderá cumplido el requisito de carencia de rentas cuando la suma de las rentas de todos los integrantes de su unidad familiar así constituida, incluyéndole a usted, dividida por el número de miembros que la componen, no supera el 75 % del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias; y e) No haber sido beneficiario o beneficiaria de la renta activa de empleo en los 365 días naturales anteriores a la fecha de solicitud de admisión al programa, salvo en el caso de víctimas de violencia de género o víctimas de violencia doméstica y personas con discapacidad; ni tampoco haber sido beneficiario de tres derechos al programa de renta activa de inserción anteriores (véase su art. 2). Téngase en cuenta que la disposición derogatoria única 4 del RD-ley 2/2024, de 21 de mayo, deroga el RD 1396/2006, de 24 de noviembre., sin perjuicio de las previsiones recogidas en la disposición transitoria tercer de dicho RD-ley.

[209] Véase:
Monereo Pérez, J.L.: *La Renta Mínima Garantizada, de la Renta Mínima a la Renta Básica*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2018
Monereo Pérez, J.L. "Nuevos derechos para situaciones de necesidad y emergencia social: el ingreso mínimo vital. Revista de Trabajo y Seguridad Social, CEF, nº 448 (julio 2020).

[210] Más rimbombante, quizás exageradas, son las consideraciones que se hacían desde el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 "*La aprobación del Ingreso Mínimo vital supone el mayor avance en los derechos sociales en nuestro país desde, al menos, la aprobación de la Ley de Dependencia. Esta medida es una victoria de la gente. Pero no solo constituye un avance clave nacional, sino que hace de España un referente en materia de justicia social*", en https://www.mscbs.gob.es/ssi/covid19/ingresoMinVital/home.htm (consultado en 18 octubre de 2020).

[211] Exposición de motivos, apartado III.

las líneas apuntadas por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en su informe de 2018 buscando evitar las conocidas como «trampas de pobreza» y que la existencia de una prestación o incentivo económico conlleve hacer desaparecer el objetivo de inclusión social y económica de quienes lo reciban, permitiendo incluso la compatibilidad de su percibo con ayudas sociales de las comunidades autónomas. Para ello, es imprescindible la implicación y cooperación de las comunidades autónomas y entidades locales en el establecimiento y diseño de itinerarios de inclusión flexibles y adaptados a cada situación para los beneficiarios del ingreso mínimo vital, a las que se les invita insistentemente a lo largo de la norma, apostando por un modelo de gobernanza compartida.

La necesidad de implantar esta prestación y hacerlo de forma inmediata llevó consigo a que la norma presentará múltiples defectos técnicos[212].

Llama la atención, dado de que se trata de una prestación del nivel no contributivo[213] una ley especial para la misma. Técnicamente hubiera sido preferible –o suficiente– haber llevado a cabo una modificación de la Ley General de la Seguridad Social, incluyendo un nuevo capítulo III (el actual pasaría entonces a ser el IV) al título VI, como arts. 373 y siguientes y el actual art. 373 sería renumerado en un nuevo capítulo IV relativo a disposiciones comunes)[214].

De igual forma resultaba llamativo que se estableciera una regulación específica de la potestad sancionadora, con olvido de la regulación contenida en el RD-Legislativo 5/2000, que aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones del Orden Social (LISOS)[215] y de un singular autorización a la entidad gestora para revisar de oficio las prestaciones –en perjuicio de los beneficiarios– y consiguiente reintegro de prestaciones indebidas[216].

Aspecto negativo del régimen jurídico del IMV (el establecido por la LIMV/2020) era el uso abusivo en la delegación de la potestad reglamentaria. La LIMV/2020 disponía o dejaba a futuro reglamento, cuestiones tales como:

a) Determinación de beneficiarios: arts. 4.1 b y 4.2.

b) Titulares del ingreso mínimo vital: art.5.4.

[212] Sin entrar a analizar ahora los múltiples defectos técnicos, de redacción, etc., que presenta su articulado, señalaremos solamente algunos: cuando se da una nueva redacción al art. 351 LGSS por la DF. Cuarta. Cinco, que confunde afiliación al sistema con encuadramiento y alta en los regímenes que la integran; o términos redundantes como que huérfano que sea "persona con discapacidad", no sabemos de huérfanos no personas, hubiera bastado con decir huérfano con discapacidad, etcétera.

[213] Art. 2.2 del RD-ley 20/2020, de 29 de mayo.

[214] En este sentido puede verse la Proposición de Ley 120/000002, sobre establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social (se corresponde a los números de expediente 120/000035 de la X Legislatura y 120/000003 de la XI Legislatura), BOCG 9 de septiembre de 2016. Véase también Monereo Pérez, J.L.: La protección frente a la pobreza y exclusión social. La prestación de ingreso mínimo vital, capítulo XIV de la obra colectiva AA.VV. *Manual de Seguridad Social*, decimosexta edición, Tecnos, Madrid, 2020.

[215] Véase su Capítulo III.

[216] Art. 17 LIMV/2020.

c) Unidad de convivencia: art. 6.2 c).

d) Situaciones especiales: art. 6 bis c).

e) Requisitos de acceso: art. 7.1.c, y d); art. 7.2; y art.7.3.

f) Situación de vulnerabilidad económica: art. 8.4 y 5.

g) Determinación de la cuantía: art. 10.3.

h) Suspensión del derecho: art. 14.1.d) y e).

i) Extinción del derecho: art. 15.1 g) y h).

j) Reintegro de prestaciones indebidas: art. 17.3.

k) Comisión de seguimiento del ingreso mínimo vital: art. 30.3 m).

l) Consejo consultivo del ingreso mínimo vital: art. 31.3 e).

m) Obligaciones de las personas beneficiarias: art. 33.1 h) y j) y art. 33.2. h).

n) Colaboración de empresas al tránsito de los beneficiarios del ingreso mínimo vial a la participación activa en la sociedad: DA. 1.ª.

o) Exención de pago de precios públicos por los servicios académicos: DT. 4.ª.

El problema que puede plantear esta generosa derivación a desarrollos reglamentarios posteriores, ya nos la advertido en numerosas ocasiones el Tribunal Constitucional *"… es doctrina reiterada de este Tribunal que la reserva de ley es compatible con la colaboración reglamentaria. Hemos excluido, sin embargo, 'que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador .... Las habilitaciones o remisiones legales a la potestad reglamentaria deben, según nuestra doctrina allí expresada, restringir el ejercicio de dicha potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley, criterio contradicho con evidencia mediante cláusulas legales … en virtud de las que se produce una verdadera deslegalización de la materia reservada, esto es, una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir"*[217].

[217] STC 139/2016, de 21 de julio, recurso de inconstitucionalidad 4123-201, interpuesto por el Parlamento de Navarra en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. En relación con el art. 3.3 de la Ley 16/2003, vino a considerar que incurre en el vicio de vulneración de la reserva de Ley recogida en el art. 43.2 Constitución Española. El TC consideró que la norma era una clara remisión en blanco para la determinación de un elemento, consistente en un nivel mínimo de ingresos, que constituye el núcleo esencial en torno al que se configura legalmente el derecho de acceso a las prestaciones sanitarias financiadas con fondos públicos para las personas que se encuentran en las situaciones contempladas en el art. 3.3 de la Ley 16/2003. Con la literalidad de la norma era imposible determinar quiénes van a tener dicha condición, dada la ausencia de criterio alguno respecto al límite de ingresos exigible. Lo que suponía dejar la decisión en manos, no del legislador con la colaboración del reglamento, sino exclusivamente a disposición de la determinación reglamentaria del Gobierno. Ahondado en lo anterior se señala que el art. 2.1 b) del Real Decreto 1192/2012 dispone que ese límite de ingresos se sitúa en una cuantía inferior a cien mil euros en cómputo anual, sin que tampoco se justifiquen las razones de dicha opción. De esta manera, la

Como antes se ha dicho extraña la regulación de un procedimiento de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas y la posición excesivamente privilegiada que se concede al INSS, que puede comprometer la seguridad jurídica[218].

Otro aspecto a destacar es la premura (y cierta improvisación) con que se quiso implantar esta nueva prestación no contributiva. Fueron numerosos los problemas, en algunos casos irresolubles, que han llevado a que en el corto espacio que va desde su entrada en vigor 1 de junio de 2020 a 31 de diciembre de 2021, fuera objeto de siete modificaciones, por Reales Decretos-leyes 25/2020, de 3 julio; 28/2020, de 22 septiembre; 30/2020, de 29 septiembre; RD-ley 35/2020, de 24 de diciembre; RD-ley 3/2021, de 2 de febrero; y la Ley 10/2021, 9 julio[219]. Modificaciones todas ella que fueron sustanciales, pues afectaron:

— Al capítulo II –en su integridad– (arts.4 a 8 con inclusión de nuevos arts. 6 *bis, ter y quater*): beneficiarios; titulares de la prestación; unidad de convivencia y

norma remite totalmente al reglamento la concreción o la fijación cuantitativa del umbral económico hasta el que se garantiza la cobertura de la gratuidad o la bonificación de las prestaciones sanitarias, sin que se incluya ninguna regla que permita identificar quiénes podrían ostentar la condición de asegurados, lo que a su vez produce una insuficiencia manifiesta en el contenido mínimo exigible a la configuración legal del art. 43 CE.

[218] Art. 17 (actual art. 19 LIMV, téngase en cuenta además que este art. 19 ha sido modificado por RD-ley 20/2022, de 27 diciembre). Confróntese con la previsión general de reintegro de prestaciones indebidas recogida en el art. 55 LGSS; con el art.80 RD 1451/2004, de 11 de junio y art. 11 de la O. TAS/1562/2005, de 16 de mayo, normas reglamentarias sobre recaudación de los recursos del sistema de Seguridad Social; y RD.148/1996, de 5 de febrero y Orden de 18 julio de 1997, sobre procedimiento especial para el reintegro de prestaciones indebidamente percibidas. En relación con las prestaciones por desempleo véase el art. 295 LGSS.

[219] Téngase también en cuenta la Resolución de 16 de diciembre de 2020, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de diciembre de 2020, por el que se amplía el plazo de aplicación del régimen transitorio de aplicación del control financiero permanente, como única modalidad de control, para el reconocimiento del derecho y de la obligación de los expedientes de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital (BOE 19 diciembre). Las sucesivas modificaciones que se iban sucediendo repercutían sobre los efectos que provocaban sobre solicitudes rechazadas o reclamaciones sobre las mismas, lo que conllevaba a la necesidad de disponer soluciones a ello, ejemplo puede verse en el criterio de gestión del INSS 7/2021, de 2 de febrero, dispone lo siguiente:
*"1. Solicitudes que debían ser desestimadas con arreglo a la legislación anterior a la entrada en vigor del Real decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, que podrían ser estimadas conforme a la nueva regulación.*
*Los principios de eficacia administrativa, racionalización y agilidad del procedimiento administrativo, aconsejan que aquellos supuestos que no estaban protegidos con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, pero que sin embargo sí lo están, con arreglo a la nueva regulación, puedan ser resueltos de conformidad con las nuevas disposiciones.*
*Ahora bien, en estos supuestos, la fecha de efectos económicos debe ser el primer día del mes de marzo de 2021, es decir, el día primero del mes siguiente al del cumplimiento de los requisitos establecidos en la nueva norma que permiten la estimación de la solicitud, haciendo constar en la resolución que se dicte al efecto la circunstancia que lleva a la gestora a reconocer la prestación con efectos de dicha fecha.*
*2. Desestimación de solicitudes por imposibilidad de acreditar los requisitos exigidos para el reconocimiento del derecho en el momento de su representación.*
*En aquellos supuestos en los que la dificultad acreditativa de los requisitos exigidos para el acceso al derecho impedía su reconocimiento, no se encuentra inconvenientemente en que dicha dificultad sea solventada admitiendo las certificaciones acreditativas emitidas por los servicios sociales o, en su caso, por los mediadores del Ingreso Mínimo Vital, en las supuestas previstos en el Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero.*
*De este modo, acreditados todos los requisitos, si la solicitud se hubiera presentado antes del 31 de diciembre de 2020, se retrotraerán los efectos económicos conforme a lo establecido en la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 2072020, de 29 de mayo; y, en otro caso, sería de aplicación el art. 11.1 del propio Real Decreto-ley 20/2020.*"

situaciones singulares, consideración de domicilio y convivientes sin vínculo de parentesco; y requisitos de acceso.

— Al capítulo III (arts. 10, 13, 24 16, 19, nuevo art. 19 bis y 20): determinación de la cuantía de la prestación; modificación y actualización de la cuantía; incompatibilidad de la prestación con la asignación por hijo o menor acogido; acreditación de los requisitos; obligación de comunicación de datos a la entidad gestora y cesión de datos y confidencialidad.

— Capítulo V (arts. 29, 30 y 31): tramitación de la prestación.

— Capítulo VII –en su integridad– (art. 33 e incluyendo un nuevo art. 33 *bis*: obligaciones de los beneficiarios y de los ayuntamientos.

— Capítulo VIII (arts. 34 y 35): infracciones y sujetos responsables; y sanciones.

— Y a sus Disposiciones Transitorias 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 7ª y 8ª.

También resultada discutible ese detallismo en el que se incurría en muchos de sus preceptos cada vez que los mismos eran reformados, más propio de una norma reglamentaria que de una ley. Daba la impresión que conforme van surgiendo problemas o controversias en la aplicación de la LIMV/2020, se buscara la solución acudiendo a un nuevo Real Decreto ley que modifique el anterior, como si la realidad fuera en su plenitud aprehensible. En tal sentido, por ejemplo, llamaba la atención sucesivas modificaciones del art. 6 y la inclusión de nuevos arts. 6 *bis, ter y quater* en la LIMV/2020 en relación con los posibles domicilios, situaciones especiales y su acreditación.

También sorprendía que se elevara a categoría de rango legal la forma de acreditar los diversos requisitos exigidos por el IMV incurriendo además en incongruencias. Por señalar un ejemplo, que la identidad, que para el caso de los españoles mayores de 14 años, solo consideraba como medio para ello el documento nacional de identidad[220] cuando hay otros documentos oficiales que permiten acreditarla. O, siguiendo como el mismo tema, no deja de ser curioso que, por ejemplo, para una pensión contributiva se pueda acreditar la identidad con la presentación del pasaporte y que para el IMV no, o al menos que no esté previsto (cosa que sin embargo para ciudadanos extranjeros si está prevista).

Ese exasperante detallismo legal-reglamentario y su seguimiento estricto, ya se advertía, que podía hacer olvidar lo recogido en el art. 77.1 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas " *Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio*

[220] Art. 19.1 LIMV/2020
Por otro lado, téngase en cuenta lo dispuesto en el art. único. 1 del RD 522/2006, de 28 de abril, que dispone "*En los procedimientos cuya tramitación y resolución corresponda a la Administración General del Estado o a los organismos públicos vinculados o dependientes de aquélla, no se exigirá a efectos de comprobación de los datos de identificación personal, a quien tenga la condición de interesado, la aportación de fotocopias del Documento Nacional de Identidad*".
*Lo dispuesto en el párrafo anterior será, asimismo, aplicable al documento acreditativo de la identidad o tarjeta equivalente de los extranjeros residentes en territorio español, expedido por las autoridades española de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social.*" Si bien y sobre su operatividad debe tenerse en cuenta su DF. 1.ª.

*de prueba admisible en Derecho, cuya valoración se realizará de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.";* o también como acaba de advertirse lo dispuesto en el art. 11.1 de la LO 4/2015, de 30 de marzo, de protección a la seguridad ciudadana que dispone que *"El pasaporte español es un documento público, personal, individual e intransferible que, salvo prueba en contrario, acredita la identidad y nacionalidad de los ciudadanos españoles fuera de España, y dentro del territorio nacional, las mismas circunstancias de los españoles no residentes".*

Como novedad a reseñar, la LIMV/2020 anunciaba una futura reorganización de las prestaciones no contributivas con la finalidad de una "*focalización en colectivos particularmente vulnerables que contribuya a una mayor redistribución de la renta y riqueza en nuestro país*"[221]. Comenzando por una modificación de la protección familiar de la Seguridad Social, que consistirá en "*la eliminación de la prestación por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 %"* con el objetivo, según se dice de "*evitar duplicidades de cara al ciudadano y en aras de una mayor efectividad de la política*"[222], aunque no se precisa o concreta en que consiste esa duplicidad de cara a ciudadano.

Finalmente, es relevante señalar el cambio introducido por el RD-ley 28/2020, de 22 septiembre, en la redacción original del art. 7.1 d) y art. 33, relativo a la obligación del llamado a ser beneficiario de "*Si no están trabajando y son mayores de edad o menores emancipados, figurar inscritas como demandantes de empleo, salvo en los supuestos que se determinen reglamentariamente*", que quedará suprimida; y a la que luego se acompañaría la introducida por el RD-ley 30/2020, de 29 de septiembre, en el art. 19.6 relativo a la acreditación de los requisitos. La obligación previa a cumplir para su reconocimiento pasa a ser una obligación a posteriori, una vez notificada la concesión. Más acorde con lo que debe ser una renta mínima garantizada en lugar de una renta activa de inserción[223].

### 1.2. El papel realmente desempeñado por las Comunidades Autónomas ante el riesgo de vulnerabilidad social

Es preciso destacar la importante labor llevada a cabo hasta la implantación en 2020 del IMV por las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en su atención a las personas en situación de vulnerabilidad, ofreciendo y recogiendo dentro de sus políticas sociales modelos de rentas mínimas o de inserción para aquellos que carecen de recursos económicos puedan vivir con una mínima dignidad. Todas las Comunidades Autónomas de nuestro país contaban con algún programa de renta mínima para proporcionar una última red de protección a las personas en situación de pobreza o exclusión social, aunque con unos diseños muy heterogéneos, en cuanto a los grados de cobertura, protección, condiciones de acceso, etc. La crisis sanitaria provocada por la COVID-19 y la implantación del IMV por el RD-ley 20/2020, llevó consigo a que un importante número de Comunidades Autónomas abordaran una reforma de su propia normativa sobre rentas mínimas.

[221] Véase apartado III Exposición de Motivos.

[222] Véase apartado III Exposición de Motivos.

[223] Véase el art. 2.1 letra b) del RD 1396/2006, 24 de noviembre.

La situación actual de estas rentas autonómicas, en relación con su denominación, régimen normativo básico, objetivo, principales características, duración, edad protegida, cuantía y situación a proteger, presentan las siguientes notas:

**ANDALUCÍA**

*Denominación:*

Renta Mínima de Inserción Social.

*Regulación:*

Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social[224].

*Objetivo (art. 2):*

La Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía tendrá como objetivo garantizar la atención a las situaciones de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo de las personas y promover su inclusión e integración social y laboral.

*Características (art. 5 y 7):*

Las características de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía son las siguientes:

— Es una prestación garantizada para todas aquellas personas que cumplan los requisitos específicamente regulados para el acceso a la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía y en las condiciones que se determinan en este Decreto-ley.

— Expresamente se considera como derecho subjetivo.

— Tiene carácter complementario con cualquiera de los recursos de los que disponga la unidad familiar, así como con las prestaciones económicas y de servicios a los que pudiera tener derecho. Y subsidiario con respecto a cualquier prestación de carácter contributivo o no contributivo, así como a cualquier régimen o sistema público o privado de protección social o de análoga naturaleza, que pudieran ser concedidas a la persona titular.

[224] Publicado en Boletín Oficial Junta Andalucía de 26 diciembre 2017.
Posteriormente sería modificado por:
Ley 7/2018, de 30 de julio, modifica los arts. 7, 10, 13, 24, 31, 39 y añade la DA. 4ª.
Ley 6/2019, de 19 de diciembre, que modifica su art. 40.
Decreto Ley 10/2020, de 29 de abril, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes de flexibilización administrativa en materia de ayudas en el ámbito del empleo y medidas complementarias con incidencia en el ámbito económico, local y social como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19).
Decreto Ley 22/2021, de 13 de octubre, modifica los anexos II y III.
Decreto Ley 14/2022, de 20 diciembre, modifica arts. 5, 7, 11, 14, 15, 36, 40, DA. 1ª, anexo I y añade anexos VIII y XI y capítulo IX.

— Es intransferible, no pudiendo ser objeto de cesión, embargo o retención, excepto en los supuestos y límites establecidos en la legislación estatal.

— Condicionado a la búsqueda de empleo: titular y beneficiarios de la unidad familiar, deber: estar inscritas como demandantes de empleo; participar activamente en el diseño, desarrollo y seguimiento del Plan de Inclusión socio laboral; y no rechazar injustificadamente oferta de empleos adecuadas.

*Finalidad (art. 6):*

Los fines de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía son los siguientes:

a) Reducir la tasa de pobreza y de exclusión social en Andalucía, especialmente la pobreza infantil.

b) Mejorar las posibilidades de inclusión social y laboral de las personas en situación de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo, especialmente de aquellas que tienen menores a su cargo y teniendo en cuenta la diferente situación de los hombres y las mujeres.

c) Aumentar el grado de autonomía personal y familiar y atender la satisfacción de las necesidades básicas para una vida digna de la unidad familiar.

*Duración (art.16):*

Inicial de doce meses prorrogables por períodos de doce meses mientras subsistan las circunstancias que la motivaron y se mantenga la concurrencia de requisitos.

*Edad (art. 3):*

Personas con edad comprendida entre 18 y 22 años, ambos inclusive, cuando la persona titular tenga un grado de discapacidad igual o superior al 33 % o tenga a cargo a una persona con discapacidad, incluyendo situaciones de tutela o acogimiento familiar. Y también personas que tengan 16 o 17 años, se encuentren emancipadas y tengan a cargo a una persona con discapacidad.

*Cuantía (art. 11 y 15):*

Consiste en una prestación económica mensual del 100 % del importe de las pensiones no contributivas fijadas en la LPGE, con la posibilidad de ser incrementada en función del número de miembros de la unidad familiar, hasta un máximo del 220 % de la prestación.

*Situaciones contempladas: exclusión social o riesgo de estarlo, pobreza y emergencia social (art. 4):*

— Situación de exclusión social o riesgo de estarlo. Situación de la unidad familiar, con insuficiencia de rentas y de otras dificultades de índole personal, de la convivencia o del entorno que impidan superar la situación de manera autónoma, aun cuando

estuviera garantizada la cobertura de las necesidades básicas de subsistencia de la persona o de la unidad familiar.

— Urgencia social. Situación excepcional o extraordinaria y puntual que requiera de una actuación inmediata, sin la cual podría producirse un grave deterioro o agravamiento del estado de vulnerabilidad y de desprotección en una persona o, en su caso, una unidad familiar, como: Haber sido víctima de violencia de género en los últimos dos años y/o contar con medidas de protección para víctimas de violencia de género en vigor en el momento de la solicitud; haber sido víctima de explotación sexual o laboral en redes de trata de seres humanos en los últimos dos años; encontrarse en proceso de desahucio de la vivienda habitual o situación en la que se haya producido una ejecución hipotecaria o lanzamiento por impago de renta o de hipoteca de la vivienda habitual u otras circunstancias excepcionales y extraordinarias que provoquen la pérdida de la vivienda habitual; padecer de enfermedad grave algún miembro de la unidad familiar que impida el desarrollo de la vida cotidiana y la inserción laboral; cualquier otra situación que se establezca reglamentariamente.

— Emergencia social. En el marco del artículo 35 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, se considerará emergencia social la necesidad constatada, por los servicios sociales comunitarios u otras instancias de las Administraciones Públicas competentes, de atención inmediata a personas, o grupos de personas por situaciones de crisis social, catástrofes, accidentes, u otras circunstancias similares, identificando como tales: La pérdida de la vivienda habitual por incendio, derrumbe u otra catástrofe similar que obligue al desalojo de la misma a la unidad familia; sufrir un accidente grave alguna de la o las personas miembros de la unidad familiar que impida el desarrollo de la vida cotidiana y la inserción laboral; cualquier otra situación que se establezca reglamentariamente.

**ARAGÓN**

*Denominación (art.1):*

Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital (Prestación Complementaria Aragonesa).

*Regulación:*

Ley 3/2021, de 20 mayo, por la que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y el Servicio Público Aragonés de Inclusión Social[225].

[225] BOE 26 junio 2021. Inicialmente regulada por Ley 1/1993, de 19 de febrero (BOA 1 marzo de 1993.), que sería derogada por Decreto-ley 5/2020, de 29 de junio, que a su vez sería derogado por la Ley 3/2021, de 20 de mayo. El Decreto ley 5/2022, de 27 julio modifica su DA. 5ª.

*Objeto (art. 2):*

El objetivo de la Ley es establecer y regular la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital (en adelante, Prestación Aragonesa Complementaria) y el Servicio Público Aragonés de Inclusión Social.

*Características (art. 2 a 5):*

— Es una prestación periódica de carácter social y naturaleza económica, que se configura como un derecho subjetivo de las personas que carezcan de ingresos suficientes para hacer frente a sus necesidades básicas y cumplan los requisitos establecidos en esta ley.

— Tiene carácter subsidiario, y en su caso complementario, de cualquier otro ingreso, prestación o recursos a los que tenga derecho la unidad de convivencia, por lo que queda condicionado a la solicitud del ingreso mínimo vital (en adelante, IMV) o de cualquier otra prestación o pensión a las que tenga derecho la unidad de convivencia con carácter previo.

— Tiene un régimen jurídico propio que queda excluida del ámbito de aplicación de la normativa general de subvenciones.

— Tiene carácter personal e intransferible, no pudiendo ofrecerse en garantía de obligaciones ni ser objeto de cesión total o parcial, de compensación o descuento, salvo para el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas, ni de retención o embargo, conforme a lo establecido por la legislación del Estado.

*Finalidad (preámbulo):*

La finalidad declarada en el preámbulo es la de garantizar las prestaciones complementarias a las personas que no puedan acogerse al IMV y los apoyos que precisen en los procesos de inclusión social y laboral, con el fin de superar la pobreza, la exclusión social y la desigualdad.

*Duración (art. 5):*

Indefinida se mantiene mientras subsistan los motivos que dieron lugar a su concesión siendo revisable anualmente para comprobación de que se mantienen dichas circunstancias.

*Edad (art. 3):*

En general aquellos que tengan una edad entre 18-30 años; 18 y 22 años que hayan estado bajo la guarda o tutela entidad pública; y los menores emancipados que tengan a su cargo discapacitados o personas en situación de dependencia.

*Cuantía (art. 4):*

Vendrá determinada por la diferencia entre la cuantía de la prestación y el conjunto de ingresos del beneficiario o los miembros de la unidad de convivencia. En el caso de un único beneficiario la cuantía es de 522 euros (con incrementos o complementos en razón al número de miembros de la unidad o situaciones de monoparentalidad), con revisiones anuales en la Ley de Presupuestos de dicha Comunidad Autónoma.

*Situación de vulnerabilidad (art. 3):*

Carecer de rentas, ingresos o patrimonio suficiente conforme a la LIMV.

**ASTURIAS**

*Denominación:*

Salario Social Básico.

*Regulación:*

Ley 3/2021, de 30 junio, de Garantía de Derechos y Prestaciones Vitales[226].

*Objeto (preámbulo):*

El objetivo declarado de la Ley es garantizar la cobertura de las necesidades vitales básicas de las personas que carezcan de los recursos suficientes en el ámbito del Principado de Asturias, así como facilitar su incorporación social y laboral. Y en ese marco el salario social básico se erige como su elemento nuclear y faro del resto de prestaciones, facilitando una prestación económica periódica dirigida a las personas que carezcan de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades vitales, sobre la base de la unidad económica de convivencia independiente.

*Características (preámbulo, art. 20.4 y 26):*

— Se configura como derecho subjetivo la garantía para menores acogidos, prestación económica destinada a proporcionar a estos la cobertura de sus necesidades vitales básicas, contribuyendo con esta medida a hacer realidad el reconocimiento legal de la prioridad del acogimiento familiar sobre el acogimiento residencial en el Principado de Asturias.

— Va acompañado de medidas de incorporación social y laboral.

[226] BOE 19 agosto de 2021. Con anterioridad esta prestación (con la misma denominación) estaba regulada por la Ley 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico, que habías sido modificada en sucesivas ocasiones por: Ley 8/2019, de 30 de diciembre; Ley 11/2014, de 29 de diciembre; y por Ley 3/2012, de 28 de diciembre. Actualmente derogada con efectos desde el 12 de julio de 2022, por Ley 3/2021, de 30 de junio (BOE 10 de agosto 2021.)

*Duración (art. 26):*

Indefinida y se mantendrá mientras la unidad económica de convivencia independiente reúna los requisitos establecidos en la Ley.

*Edad (art. 7):*

Edad general de 25 años; se admite a mayores de edad y menores de 25 en situación de orfandad absoluta o discapacidad en grado igual o mayor del 45 %.

*Cuantía (art. 24):*

El salario social básico cubrirá la cantidad necesaria para completar los recursos de la unidad económica de convivencia independiente hasta alcanzar la cuantía mensual garantizada que se fije anualmente en la Ley de Presupuestos Generales, con las siguientes condiciones: a) Para una sola persona, se establecerá un módulo básico; b) Para unidades de convivencia compuestas por más de una persona, se establecerán módulos adicionales por cada miembro.; c) La cuantía máxima entre el módulo básico y los adicionales no sobrepasará por unidad económica de convivencia independiente el ciento sesenta y cinco por ciento del módulo básico. La cuantía mínima de la prestación, en términos de complemento de otros ingresos de la unidad económica de convivencia independiente, no será inferior al diez por ciento del módulo básico.

*Situación de vulnerabilidad (art. 20):*

Busca garantizar unos derechos vitales garantizados considerando como tales el conjunto de prestaciones económicas y técnicas que tienen por objeto atender las necesidades vitales de las personas y familias en situación de vulnerabilidad, sobre la base de la unidad económica de convivencia independiente.

**BALEARES**

*Denominación:*

Renta Social Garantizada.

*Regulación:*

Ley 4/2023, de 27 de febrero, de prestaciones sociales de carácter económico de las Islas Baleares[227].

[227] BOE 10 junio de 2023. Con anterioridad dicha renta se encontraba regulada por Ley 5/2016, de 13 de abril, de la renta social garantizada, que había sido modificada en sucesivas ocasiones por Ley 19/2019, 30 diciembre, Ley 14/2018, de 28 de diciembre; y Ley 18/2016, de 28 diciembre.
Véase la Ley 4/2023, de 27 febrero, de prestaciones sociales de carácter económico de las Islas Baleares. A destacar su exposición de motivos que habla de la necesidad de replantearse el escenario de cobertura de rentas básicas, rentas sociales y rentas de inserción.
Dicha ley sería derogada por Decreto-ley 10/2020, de 12 de junio (BOE 17 julio 2020), que sería modificado por Decreto-ley 12/2020, 28 agosto; Ley 3/2020, 29 diciembre; Decreto-ley 1/2021, de 25 de enero; y DL 8/2021,

*Objeto (art. 15):*

La renta social garantizada de las Islas Baleares es una prestación periódica dirigida a cubrir las situaciones de vulnerabilidad social derivada de la carencia de recursos económicos de las personas, las familias u otros núcleos de convivencia.

*Características (art. 16):*

- Es una prestación de carácter finalista que queda excluida del ámbito de aplicación de la normativa general de subvenciones.
- Es una prestación subsidiaria del ingreso mínimo vital y del resto de prestaciones financiadas por la Administración General del Estado.
- Es un derecho subjetivo de todas las personas que cumplen los requisitos que establece esta ley, por lo que la concesión no está condicionada por disponibilidad presupuestaria.
- Garantiza un nivel mínimo de renta mediante la cobertura de la diferencia existente entre los recursos económicos de la unidad de convivencia y la cuantía de renta social garantizada para la unidad de convivencia solicitante.
- Es intransferible, por lo que no puede ofrecerse en garantía de obligaciones, no puede cederse total ni parcialmente, no puede ser objeto de compensación o descuento –excepto para el reintegro de las prestaciones percibidas indebidamente en los términos previstos en esta ley–, ni ser objeto de retención o embargo.
- Se articula como una prestación económica no condicionada a la obligación de participar en actividades de inserción social o laboral, sin perjuicio del derecho de las personas beneficiarias de la renta a participar en ellas.

*Duración (art. 25):*

Indefinida, manteniéndose mientras subsistan las causas que motivaron su concesión, salvo que concurran las causas de suspensión o extinción establecidas en esta ley.

*Edad (art. 18):*

Contempla varias edades:

a) Personas de al menos veintitrés años y menores de sesenta y cinco años, solas o integrantes de una unidad de convivencia.

---

de 30 agosto. El Decreto-ley 7/2022, de 11 de julio, de Prestaciones sociales de carácter económico de las Islas Baleares deroga el Decreto-ley 10/2020 (BOIB 12 julio 2022).
Véase Resolución de 9 de enero de 2024 de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares por la que se establece una prestación económica de apoyo por importe de 200 euros mensuales destinada a jóvenes en proceso de emancipación que han sido sometidos a una medida de protección y que habiendo solicitado el Ingreso Mínimo Vital todavía no han obtenido su resolución y se encuentra en situación de necesidad y vulnerabilidad (BOIB núm. 008 de 16 de enero).

b) Personas mayores de sesenta y cinco años que no cumplan los requisitos para ser beneficiarias de ninguna pensión contributiva o no contributiva, solas o como miembros de una unidad de convivencia.

c) Personas de entre dieciocho y veintidós años que tengan menores o personas con discapacidad a su cargo, las mujeres víctimas de violencia machista o víctimas de trata.

d) Personas de entre dieciocho y veintidós años que han sido sometidas a medidas administrativas de tutela o guarda del sistema de protección de menores de administraciones públicas de las Illes Balears y que sean perceptoras del ingreso mínimo vital.

*Cuantía (art. 23):*

Es una cantidad fija en atención a la unidad de convivencia y se garantiza su actualización con arreglo al IMV.

*Situación de vulnerabilidad (art. 17):*

Se entiende por situación de vulnerabilidad económica aquella en la que la capacidad económica de la persona solicitante y su unidad de convivencia está por debajo de la cuantía correspondiente de la renta social garantizada.

**CANARIAS**

*Denominación:*

Renta Canaria de Ciudadanía.

*Regulación:*

Ley 5/2022, de 19 de diciembre, de la renta canaria de ciudadanía [228].

*Objeto y finalidad (art. 1):*

El objeto de la Ley es regular el derecho a la renta de ciudadanía, como prestación económica de percepción periódica, del sistema público de servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Canarias dirigida a prevenir el riesgo de pobreza, paliar situaciones de exclusión social, garantizar el desarrollo de una vida digna y promover la plena inclusión en la sociedad.

[228] BOE de 4 febrero de 2023. Ha sido modificada en DL 2/2023, de 23 febrero y DL 3/2023, de 23 marzo. Con anterioridad se denominaba Prestación Canaria de Inserción y estaba regulada por Ley 1/2007, de 17 de enero, modificada en sucesivas ocasiones: Decreto-ley 15/2021, de 18 de noviembre de 2021; Decreto-ley 3/2021, de 18 de marzo; Decreto-ley 20/2020, de 26 de noviembre; Decreto-ley 16/2020, de 24 de septiembre; Ley 2/2015, de 9 de febrero; y Ley 11/2010, de 30 de diciembre.
Las leyes 19/2019, de 30 de diciembre; 16/2019, de 2 de mayo; y 19/2018, 28 de diciembre, suspendieron la aplicación para los años 2020, 2019 y 2018, determinados preceptos de la misma.

*Características y naturaleza (art. 9 a 11):*

- Es un derecho subjetivo que se instrumenta a través de una prestación económica que se percibirá de forma ininterrumpida mientras persistan las circunstancias que motiven su concesión a través de un proceso de inclusión social y/o laboral, destinado a corregir situaciones de necesidad relacionadas con la falta de medios de subsistencia, para combatir la exclusión y la vulnerabilidad social.
- Comprende el derecho de las personas beneficiarias de esta prestación a acceder y participar de las acciones personalizadas de inserción social y laboral, a través de un itinerario de inclusión diseñado desde los servicios sociales comunitarios en coordinación con los servicios públicos de empleo, que garanticen una mejora de sus oportunidades reales de inclusión.
- Es una prestación reglada de naturaleza económica, otorgada a la unidad de convivencia, nominativa e intransferible, por lo que no puede ofrecerse en garantía de obligaciones ni ser objeto de cesión total o parcial ni de compensación o descuento, salvo en los casos de reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas. Tampoco podrá ser objeto de retención o embargo, salvo en los supuestos y con los límites previstos en la legislación general del Estado que resulten de aplicación.
- Tiene carácter subsidiario en relación con las pensiones y otras prestaciones económicas que pudieran corresponder a quienes integren de la unidad de convivencia de la persona titular, sean estas provenientes del sistema de la Seguridad Social o de cualquier otro régimen público de protección social.

*Duración (art. 31):*

Tiene carácter indefinido mientras subsistan las causas que motivaron su concesión y se cumplan las obligaciones previstas en la presente ley, sin perjuicio de su suspensión o extinción por las causas contempladas en ella y en sus normas de desarrollo.

*Edad (art. 14):*

Deberán de tener entre 23 y 65 años. Si bien se contemplan excepciones para los menores de 23 y para los mayores de 65 con determinadas condiciones para ellos.

*Cuantía (art.20):*

Se establece una cuantía base de la renta de ciudadanía que será la que se determina como renta garantizada por la legislación reguladora del ingreso mínimo vital, en función de la condición de la persona beneficiaria individual o de las características de la unidad de convivencia. La cuantía mensual de la renta de ciudadanía vendrá determinada por la diferencia entre la cuantía base señalada en el apartado anterior y el conjunto de todas las rentas, prestaciones e ingresos de las personas beneficiarias.

*Situación de vulnerabilidad (art. 3):*

Entendiendo por ella situación de fragilidad social que puede derivar hacia situaciones de exclusión en caso de que se produzca alguna alteración en los mecanismos de integración ya debilitados, como ingresos, empleo, familia, educación o sanidad, entre otros. También la ley define la exclusión social como la situación de aquellas que se encuentren en un estado grave de carencia personal y familiar, por cuanto no puedan cubrir sus necesidades básicas de alimentación y vivienda al no percibir ningún recurso económico y haber agotado, igualmente, el resto de prestaciones del sistema público por razón de desempleo.

**CANTABRIA**

*Denominación:*

Renta Social Básica.

*Regulación:*

Ley de Cantabria 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales[229].

*Objeto y finalidad (art. 28 y 30):*

La Renta Social Básica es una prestación económica de carácter periódico destinada a hacer efectivo el derecho a la protección social en situación de carencia de recursos económicos, posibilitando a las personas en situación o riesgo de exclusión social la cobertura de sus necesidades básicas y proporcionándoles los medios necesarios para el ejercicio efectivo del derecho a la incorporación a la comunidad mediante la participación en Convenios de Incorporación Social.

*Características (art. 30):*

— Tendrá carácter subsidiario y, en su caso, complementario de la acción protectora de la Seguridad Social, tanto en su modalidad contributiva como en la no contributiva, o de cualquier otro régimen público de protección social sustitutivo de aquélla.

— Tendrá carácter complementario de los recursos de que disponga la unidad perceptora, así como de los ingresos económicos que pudiera percibir, hasta el importe que corresponda percibir en concepto de Renta Social Básica.

— Tendrá carácter intransferible, sin perjuicio de lo dispuesto en los arts. 29.4 y 38.1.b) de la presente Ley.

[229] Publicada en BOE 19 abril de 2007.
Modificada en sucesivas ocasiones por: Ley 1/2022, de 3 de marzo; Ley 11/2021, de 23 de diciembre; Ley 12/2020, de 28 de diciembre; Ley 11/2018, de 21 de diciembre; Ley 9/2018, de 21 de diciembre; Ley 9/2017, de 26 de diciembre; Ley 2/2017, de 24 de febrero; Ley 6/2015, de 28 de diciembre; Ley 7/2014, de 26 de diciembre; Ley 10/2013, de 27 de diciembre, Ley 10/2012, de 26 de diciembre; Ley 2/2012, de 30 de mayo; Ley 5/2011, de 29 de diciembre; Ley 8/2010, de 23 de diciembre; Ley 6/2009, de 28 de diciembre los arts. 62.2 a 4, 72.2b) y 99, por Ley 3/2009, de 27 de noviembre; y Ley 9/2008, de 26 de diciembre.

— Es necesario suscribir con la Administración un Convenio de Incorporación Social con las características que se recogen en el art. siguiente, excepto en los casos en que no concurran otras causas de exclusión que las de naturaleza estrictamente económica y en los supuestos en que la incorporación social se estime inviable por los Servicios Sociales de Atención Primaria.

*Duración (art. 34):*

Indefinida, se mantiene mientras que se mantengan las causas que dieron origen a su concesión. Es objeto de revisiones periódicas para comprobar si se mantienen dichas causas.

*Edad (art. 29):*

Contempla varias situaciones:

1.º Ser mayor de dieciocho y menor de veintitrés años y hallarse en alguno de los siguientes casos:

- Orfandad absoluta.
- Tener a su cargo personas menores de edad o personas en situación de dependencia reconocida legalmente.

2.º Ser mayor de sesenta y cinco años y tener a su cargo personas menores de edad o personas en situación de dependencia reconocida legalmente.

*Cuantía (art. 32):*

La necesaria para garantizar unos ingresos del ochenta por ciento del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) anual en doce mensualidades para una sola persona. La cuantía fijada se incrementará en un veinticinco por ciento en caso de que la unidad de convivencia la integre una segunda persona, y un diez por ciento sobre la cantidad resultante en el tramo inmediatamente anterior por cada persona a partir de la tercera. El importe máximo de esta prestación no podrá superar el ciento veinticinco del IPREM para la unidad de convivencia (hay excepciones). De la cuantía se deducirá los ingresos mensuales que tuviere la persona beneficiaria.

*Situación de vulnerabilidad (art.27 y 28):*

La carencia de recursos económicos.

**CASTILLA-LA MANCHA**

*Denominación:*

Ingreso Mínimo de Solidaridad.

*Regulación:*

Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de servicios sociales de Castilla-La Mancha[230]. Decreto 179/2002, de 17 de diciembre, de Desarrollo del Ingreso Mínimo de Solidaridad, Ayudas de Emergencia Social y Prestaciones Económicas en favor de colectivos desfavorecidos, y de la colaboración y cooperación en materia de Servicios Sociales[231] .

*Objeto y finalidad (art. 5):*

Ayuda periódica de carácter económico de duración temporal y de naturaleza subvencional a fondo perdido destinada a unidades familiares que carezcan de medios económicos suficientes con que atender las necesidades básicas de la vida diaria y con el fin de posibilitar la salida de la situación de marginación en la que se encuentran.

*Características (art. 5 y 6):*

Prestación complementaria y subsidiaria de cualquier otro tipo de recurso o prestación social de contenido económico.

- No pueden concurrir en una misma persona pensiones contributivas, no contributivas o asistencial y de prestaciones o subsidios por desempleo en cuantía equivalente al Ingreso Mínimo de Solidaridad del Sistema de Seguridad Social.
- Personal e intransferible y no puede ser objeto de garantía de obligaciones.
- Se vinculan a Planes de Inserción.

*Duración (arts. 15 y 18):*

Una duración inicial de 6 meses. Transcurrido el periodo de concesión, podrán existir sucesivas renovaciones por periodos de seis meses con tres de interrupción entre cada uno de ellos siempre que se cumplan los requisitos y se mantengan las condiciones iniciales para la concesión (el período de interrupción es objeto de excepciones en atención a diversas circunstancias).

*Edad (art. 12):*

Mayor de edad, salvo que se tengan a cargo menores o personas con discapacidad y vivan de forma permanente con el solicitante o dependan del mismo.

[230] Publicada en BOE 14 febrero 2011.
Modificada por: Ley 4/2021, de 25 de junio; Ley 1/2020, de 3 de febrero; por Ley 11/2019, de 20 de diciembre; Ley 3/2017, de 1 de septiembre el art. 37.2.b), por Ley 7/2014, de 13 de noviembre; Ley 3/2014, de 21 de julio; Ley 9/2012, de 29 de noviembre; Ley 1/2012, de 21 de febrero.

[231] Publicado en DOCM 158 de 20-12-2002).
Modificado por Ley 7/2017, de 21 de diciembre (DOCM 250 de 29/12/2017) y por Ley 10/2019, de 20 de diciembre (DOCM 254 de 27/12/2019).

*Cuantía:*

Se fija en una cantidad será de 6.300 euros anuales, dividida en doce mensualidades, para una unidad familiar de un solo miembro, incrementándose en un quince por ciento para el primer miembro adicional y en un diez por ciento para el resto de los miembros adicionales de la unidad familiar hasta un máximo total de cinco miembros adicionales. La persona beneficiaria tendrá derecho a una cantidad igual a la diferencia entre la cuantía del ingreso mínimo de solidaridad, establecido según lo dispuesto en el párrafo anterior, y sus ingresos reales computados mensualmente, sin que en ningún caso dicha cantidad pueda ser inferior a 50 euros. La cuantía máxima se actualizará anualmente por la Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, teniendo en cuenta el incremento del Índice de Precios al Consumo (IPC).

*Situación de vulnerabilidad (art. 5.1):*

Es el estado de carencia de medios económicos suficientes con que atender las necesidades básicas de la vida y con el fin de posibilitar la salida de la situación de marginación en la que se encuentran.

**CASTILLA Y LEÓN**

*Denominación:*

Renta Garantizada de Ciudadanía.

*Regulación:*

Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León[232].

*Objeto y finalidad (arts. 1 y 5):*

Ofrecer una renta garantizada de ciudadanía a las personas y familias que se encuentren en situación de exclusión social o en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión.

Proporcionar los medios y apoyos necesarios para atender las necesidades básicas de subsistencia y promover la integración de quienes se encuentren en situación de exclusión social.

*Características (art. 4, 13 y 14):*

— Se configura como renta familiar.

— Complementariedad de aquellos ingresos que tuvieran los destinatarios, cuando no alcancen la cuantía de la renta garantizada de ciudadanía.

[232] Publicada en BOCL 15 de enero de 2019.
Modificada por Ley 2/2020, 24 noviembre (publicada en BOCYL 2 diciembre).

— Subsidiariedad como última red de protección frente a cualquier de protección respecto a cualquier otra prestación.

— No puede ser objeto de cesión, embargo o retención.

— Se exige aceptar y cumplir los compromisos derivados de un proyecto individualizado de inserción.

*Duración (art. 4):*

Una vez reconocida se mantendrá en tanto persista la concurrencia de los requisitos y condiciones exigidos, permanezcan las circunstancias que dieron lugar a su reconocimiento y se cumplan las obligaciones y compromisos genéricos y los específicos que, en su caso, se determinen en el proyecto individualizado de inserción.

*Edad (art. 10):*

Entre los veinticinco años y la que permita el acceso a prestaciones contributivas o no contributivas a cargo de cualquiera de las administraciones públicas. No obstante, podrán solicitar la prestación quienes se hubieran emancipado durante la minoría de edad y los mayores de edad que no alcancen los veinticinco años, en atención a diversas circunstancias.

*Cuantía (arts. 15-19):*

La cuantía básica mensual de la prestación de la renta garantizada de ciudadanía estará cifrada en el ochenta por ciento del indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM) vigente en cada ejercicio económico. Hay complementos a dicha cuantía en función del número de miembros de la unidad familiar. De la cuantía garantizada se deducen los ingresos de los destinatarios. La cuantía máxima se fija en el 130 % del IPREM.

*Situación de vulnerabilidad (art. 6):*

Situación de exclusión social considerando como tal aquella en la que las personas carecen de los recursos necesarios para atender las necesidades básicas de subsistencia y se encuentran en un estado de dificultad personal y social.

**CATALUÑA**

*Denominación:*

Renta Garantizada de Ciudadanía.

*Regulación:*

Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía[233].

[233] Publicada en BOE 17 agosto de 2017.
Modificada por Ley 1/2020, de 17 febrero (BOE 28 febrero 2020); Decreto-ley 28/2020, de 21 julio (las modificaciones introducidas por este Decreto-ley quedaron sin efecto por la no convalidación del mismo (Resolución de agosto de 2020).

*Objeto y finalidad (arts. 1 y 2):*

Asegurar los mínimos de una vida digna a las personas y unidades familiares que se encuentren en situación de pobreza, para promover su autonomía y participación activa en la sociedad.

Desarrollar la promoción de la persona y su empoderamiento y superar las condiciones que le han llevado a necesitar de la renta garantizada de ciudadanía.

*Características (arts. 2, 3 y 4):*

— Expresamente se considera como Derecho subjetivo.

— Complementaria de actividad e inserción, condicionada al compromiso de elaborar, y, en su caso, seguir, un plan de inclusión social o de inserción laboral.

— Subsidiaria de todas las ayudas, los subsidios, las prestaciones o las pensiones de cualquier administración a que puedan tener derecho los titulares o beneficiarios de la prestación, y la renta garantizada de ciudadanía constituye la última red de protección social.

— No puede ser objeto de cesión, embargo o retención.

Dos prestaciones: una garantizada y otra de carácter complementario de activación e inserción condicionada a compromiso de elaborar y, en su caso, seguir un plan de inclusión o inserción social.

*Duración (art. 10):*

Por todo el tiempo en el que se acredite la situación de necesidad y se cumplan los requisitos establecidos.

*Edad (art. 7):*

Ser mayores de veintitrés años, o de dieciocho años si se encuentran en alguna de las situaciones siguientes: Tener a cargo menores o personas con discapacidad; ser huérfanas de los dos progenitores; haber sido víctimas de violencia machista en el ámbito del hogar.

Cualquiera otra situación o circunstancia que se establezca por reglamento.

*Cuantía (art. 18):*

El importe máximo de la prestación económica de la renta garantizada de ciudadanía, y el umbral de ingresos para percibir la prestación, incluida la cantidad correspondiente a la prestación complementaria de activación e inserción, es, cuando se trate de una unidad

Véase Orden EMT/183/2023, de 14 julio, que aprueba las bases reguladoras de concesión de subvenciones destinadas a las entidades sin ánimo de lucro para la realización del Programa de medidas activas de inserción par personas perceptoras de la renta garantizada de ciudadanía y/o riesgo o en situación de exclusión social (MAIS) (DOGC núm. 8960, de 18 julio de 2023).

familiar de un solo miembro, del 100 % de la cuantía del indicador de renta de suficiencia de Cataluña (con posibilidad de incrementos en atención al número de miembros de la unidad familiar)

*Situación de vulnerabilidad (art. 3):*

No disponer de ingresos mínimos para una vida digna.

**EXTREMADURA**

*Denominación:*

Renta Básica de Inserción.

*Regulación:*

Ley 5/2019, de 20 de febrero, de Renta Extremeña Garantizada[234].

*Objeto y finalidad (art. 1):*

La Renta Extremeña Garantizada, destinada a asegurar los mínimos de una vida digna a las personas y unidades familiares y a promover la integración laboral y social de aquellos que se encuentren en situación o riesgo de exclusión social y garantizar el derecho a la inclusión social de toda la ciudadanía extremeña.

*Características (arts. 3 y 9):*

- Expresamente se considera como Derecho subjetivo.
- Es complementaria en relación con la percepción de otros ingresos o prestaciones públicas, y de naturaleza subsidiaria de cualquier otro tipo de recursos y prestaciones económicas previstos en la legislación vigente, los cuales deberán hacerse valer íntegramente con carácter previo a su solicitud.
- Es preciso participar en las actuaciones de empleo y formación que se determinen en el Programa de Acompañamiento para la Inclusión.

*Duración (art. 11):*

La concesión de la Renta Extremeña Garantizada tendrá una duración de doce meses, renovables por periodos de igual duración mientras continúe la situación que motiva su concesión y se cumplan las obligaciones determinadas en los arts. 9 y 31 de la Ley.

*Edad (art.5):*

Tener cumplidos los 25 años de edad antes de la presentación de la solicitud de la ayuda. Bastará con ser mayor de 18 años antes de la presentación de la solicitud de la ayuda en cualquiera de los siguientes supuestos: a) Cuando la persona solicitante tuviera

[234] Publicada en BOE 12 de marzo de 2019. Ha sido objeto de modificación por: Ley 5/2022, de 25 noviembre.

familiares a su cargo con quienes constituya una unidad familiar de convivencia; b) cuando ambos progenitores de la persona solicitante hubieran fallecido o cuando esté emancipada, por matrimonio o por concesión judicial de quienes ejerzan la patria potestad; c) cuando la persona solicitante haya estado sujeta, en algún periodo de los tres años anteriores a la mayoría de edad, a una medida administrativa de protección de menores; d) Cuando se haya sido víctima de violencia de género conforme a los medios de prueba calificada para la identificación de las situaciones de violencia que aparecen en el artículo 79 de la Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre Mujeres y Hombres y contra la Violencia de Género en Extremadura.

*Cuantía (art. 10):*

Para unidades familiares de un solo miembro será igual al 100 % del IPREM mensual vigente en el momento de dictarse la resolución. Se incrementa en función del número de miembros de la unidad familiar; de si alguno de ellos es dependiente en segundo grado o discapacitado con al menos el 45 %. Las cuantías revalorizan anualmente.

*Situación de vulnerabilidad (arts. 1 y 2):*

No tener cubiertas necesidades básicas.

**GALICIA**

*Denominación:*

Renta de Inclusión Social (RISGA).

*Regulación:*

Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia[235], desarrollada por Decreto 14/2019, 31 enero[236].

*Objeto y finalidad (arts. 1 y 6):*

Prestación pública destinada a garantizar recursos económicos de subsistencia a quien carezca de ellos, así como a alcanzar progresivamente su autonomía e integración social y laboral, mediante el derecho y el deber a participar en procesos personalizados de inserción.

*Características (arts. 5, 6, 24 y 55-60):*

— Expresamente se considera como Derecho subjetivo.

— Tiene carácter alimenticio, personal y no transmisible, sin que pueda ser objeto de embargo o retención ni darse en garantía de obligaciones.

[235] Publicada en BOE 29 enero 2014. Ha sido objeto de modificación por Ley 7/2022, de 27 diciembre; y Ley 3/2018, de 26 de diciembre.

[236] Publicada en DOG 1 marzo 2019.

— Tiene carácter subsidiario de pensiones no contributivas o de cualquier otra prestación igual o superior a la de dichas personas. Los ingresos y pensiones o prestaciones en cuantía inferior a la renta de inclusión no impiden el acceso a ellas, pero se descontarán de su importe.

— Es obligatorio incorporarse a un itinerario de formación-empleo. El trabajo social y educativo, y los objetivos de inserción laboral que se establezcan podrán implicar a los demás miembros de la unidad de convivencia.

*Duración (arts. 21 y 29):*

Depende del tramo reconocido: si es el tramo personal y familiar será de un año y prorrogable mientras se mantengan las circunstancias que justificaron su reconocimiento; si el tramo es de inserción será como máximo de doce meses, prorrogable por seis meses más en función del cumplimiento de los objetivos hasta un máximo total de dieciocho meses.

*Edad (arts. 12 y 15):*

Con carácter general tener 25 años o mayor de 18 años si: antes de alcanzar la mayor de edad estuvieren tuteladas por la Xunta e internadas en centros de menores o acogimiento familiar; quienes tengan un grado de discapacidad igual o superior al 33 acuerdo con lo establecido en la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, no tengan derecho a prestación o ayuda de igual o análoga naturaleza; que estén en situación de orfandad absoluta y no tengan derecho a otras prestaciones o ayudas de análoga naturaleza; que procedan de un centro de internamiento de instituciones penitenciarias; que lleven tres años viviendo en un domicilio independiente y que hubiesen cotizado, al menos, dos años a la Seguridad Social; que sean personas víctimas de trata de seres humanos, víctima de violencia doméstica o violencia de género.

*Cuantía (arts. 21 y 28):*

Depende del tramo personal y familia o el de inserción reconocido, si bien se vincula a un porcentaje del IPREM.

*Situación de vulnerabilidad (art. 1):*

Falta de recursos económicos de subsistencia.

**LA RIOJA**

*Denominación:*

Renta de Ciudadanía.

*Regulación:*

Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta de Ciudadanía[237].

*Objeto y finalidad (art. 1):*

Cubrir las necesidades básicas de quienes se encuentren en situación de riesgo de exclusión, así como promover su inserción social y laboral.

*Características (arts. 3, 10 y 11):*

- Expresamente se considera como Derecho subjetivo.
- La renta de ciudadanía es subsidiaria respecto a cualquier prestación, contributiva o no contributiva, así como de cualesquiera otros regímenes o sistemas públicos de protección, constituyendo la última red de protección, sin perjuicio de las excepciones establecidas para los supuestos de complementariedad.
- La renta de ciudadanía es complementaria, hasta el importe que de esta corresponda percibir en su caso, respecto de los ingresos y prestaciones económicas a que pudiera tener derecho cualquiera de los miembros de la unidad familiar o de convivencia. No obstante, no se complementará cuando el titular perciba ingresos que procedan de las acciones protectoras de la Seguridad Social, en cualquiera de sus modalidades contributivas o no contributivas, o de cualesquiera otros regímenes o sistemas públicos de protección, salvo las excepciones que se establecen en esta ley.
- Su reconocimiento está condicionado a la concurrencia de los requisitos y condiciones exigidos y a la suscripción de un proyecto individualizado de inserción.
- No podrá ser objeto de cesión, retención del pago o embargo, salvo en los supuestos y con los límites establecidos por la legislación general del Estado aplicable a la materia.

*Duración (art. 4):*

Su percepción se mantendrá ininterrumpidamente en tanto persista la concurrencia de los requisitos y condiciones exigidos, permanezcan las circunstancias que dieron lugar a su reconocimiento y se cumplan las obligaciones y compromisos genéricos y los específicos que se determinen en el proyecto individualizado de inserción.

*Edad (art. 7):*

*Con carácter general mayor de 23 años. Si bien* podrán ser titulares las personas menores de dicha edad y mayores de dieciséis años que tengan cargas familiares, sean huérfanos de padre y madre o hayan sido objeto de tutela o guarda por parte del Gobierno de La Rioja, así

[237] Publicada en BOE 22 de mayo 2017.
Modificada por: Ley 7/2021, de 27 de diciembre; Ley 2/2021, de 29 de enero; y Ley 2/2020, de 30 de enero.

como los que, en virtud de resolución administrativa o judicial, hayan permanecido durante su minoría de edad bajo la guarda de quienes no fueran titulares de su patria potestad y hayan sido objeto de medidas de protección de apoyo a la guarda por parte del Gobierno de La Rioja, siempre que no hayan transcurrido cinco años desde el cese o extinción de las medidas de protección.

*Cuantía (arts. 12 y 14):*

La cuantía básica mensual de la renta de ciudadanía estará cifrada en el ochenta por ciento del indicador público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) vigente en cada ejercicio económico, si bien se incrementará en función del número de miembros de la unidad familiar o de convivencia. La cuantía máxima de la prestación a percibir será del ciento veinticinco por ciento del IPREM. Y La cuantía mínima será el veinticinco por ciento de la renta de ciudadanía correspondiente a su unidad familiar o de convivencia.

*Situación de vulnerabilidad*

No tener cubiertas necesidades básicas.

**MADRID**

*Denominación:*

Renta Mínima de Inserción,

*Regulación:*

Ley 15/2001 de 27 de diciembre de Renta Mínima de Inserción[238].

*Objeto y finalidad (arts. 1 y 3):*

Prestación que tienen como finalidad satisfacer las necesidades contempladas en el art. 142 del Código Civil, sin que su establecimiento suponga la sustitución, extinción, o modificación alguna en los deberes que tienen las personas obligadas civilmente a la prestación de alimentos.

[238] Publicada en BOE 5 marzo de 2002. Modificada por Ley 8/2012, de 28 diciembre; Ley 9/2015, de 28 diciembre; y Ley 11/2022, de 21 de diciembre.
Modificada por: Ley 9/2015, de 28 de diciembre y determinados por Ley 8/2012, de 28 de diciembre.
Véase Acuerdo de 31 de octubre de 2023 de la Comunidad de Madrid, sobre normas reguladoras para la concesión directa de ayudas individualizadas de desayuno escolar a los alumnos de segundo ciclo de Educación Infantil y de Educación Primaria de los centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid que dispongan de desayuno escolar, pertenecientes a familias perceptoras de la Renta Mínima de Inserción o del Ingreso Mínimo Vital, durante el período lectivo del curso escolar.
Accesible en https://www.comunidad.madrid/transparencia/acuerdo-31-octubre-2023-del-cg-que-se-aprueban-normas-reguladoras-concesion-directa-ayudas [Consultado en 19 de junio 2024]

*Características (arts. 4, 5 y 6):*

- Carácter subsidiario de las pensiones que pudieran corresponder al titular de la prestación, o a los miembros de su unidad de convivencia, sean del sistema de la Seguridad Social, de otro régimen público de protección social sustitutivo de aquella, de las prestaciones por desempleo en sus niveles contributivo y asistencial, u otras prestaciones que, por la identidad de su finalidad y cuantía con las anteriores, pudieran determinarse reglamentariamente.
- Carácter complementario, hasta el importe que corresponda percibir al beneficiario de la misma, respecto de los recursos de que disponga y de las prestaciones económicas a que pudiera tener derecho.
- Es intransferible, y no podrá ofrecerse en garantía de obligaciones, ser objeto de cesión, retención o embargo, salvo en los supuestos y con los límites establecidos en la legislación civil aplicable al respecto.
- Es necesario suscribir el compromiso de formalizar el preceptivo programa individual de inserción y de participar activamente en las medidas que se contengan en el mismo.

*Duración (art. 11):*

El derecho a la percepción de la Renta Mínima de Inserción se prolongará en tanto el titular reúna los requisitos establecidos en la presente Ley, a no ser que se produzca la suspensión o extinción del derecho por las causas contempladas en ella. Los perceptores deberán acreditar el cumplimiento de los mismos cada año o cuando sean requeridos para ello por la Administración.

*Edad (art. 6):*

Ser mayor de veinticinco años y menor de sesenta y cinco en la fecha de formulación de la solicitud. También podrá reconocerse la prestación a las personas que, reuniendo el resto de los requisitos, se encuentren en alguna de las circunstancias siguientes: a) Menor de veinticinco años o mayor de sesenta y cinco, y tener menores o personas con discapacidad a su cargo; b) tener una edad comprendida entre dieciocho y veinticinco años, en los términos que se establezcan en las normas de desarrollo de la presente ley; c) Tener una edad superior a sesenta y cinco años y no ser titular de pensión u otra prestación análoga de ingresos mínimos, en las condiciones que reglamentariamente se determinen. No podrán ser titulares de renta mínima de inserción las personas menores de edad, salvo que se encuentren emancipadas o dispongan del beneficio de la mayor edad, conforme a la normativa civil aplicable.

*Cuantía (art. 10):*

La cuantía de la Renta Mínima de Inserción estará integrada por la suma de una prestación mensual básica y un complemento mensual variable, que estará en función de los miembros que formen la unidad de convivencia. El importe de la prestación básica y

del complemento variable se fijará anualmente en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid. La Renta Mínima de Inserción no podrá tener un importe superior al salario mínimo interprofesional, en cómputo mensual, vigente en cada momento.

*Situación de vulnerabilidad (art. 3):*

No tener cubiertas las necesidades contempladas en el art. 142 C. Código Civil.

**MURCIA**

*Denominación:*

Renta Básica de Inserción.

*Regulación:*

Ley 3/2007 de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción[239]

*Objetivos y fines (art. 1 y 3):*

— Derecho subjetivo a una prestación económica denominada Renta Básica de Inserción, así como el derecho a apoyos personalizados para la inserción laboral y social de los beneficiarios incluidos en un proyecto individual de inserción.

— Prestación social de naturaleza económica que tiene por finalidad contribuir a la satisfacción de las necesidades contempladas en el art. 142 del Código Civil, sin que ello suponga, en ningún caso, la sustitución, modificación o extinción de los deberes que tienen las personas obligadas civilmente a la prestación de alimentos.

*Características (arts. 3, 4, 7, 12 y 35-36):*

— No podrá darse en garantía de obligaciones, ser objeto de cesión, retención, embargo, compensación o descuento, salvo en los supuestos y con los límites establecidos en la legislación civil aplicable al respecto.

— Carácter subsidiario de las pensiones que pudieran corresponder al titular y a los beneficiarios de la prestación, sean del sistema de la Seguridad Social, de otro régimen público de protección social sustitutivo de aquélla, de las prestaciones por desempleo en sus niveles contributivo y asistencial, u otras prestaciones que, por la identidad de su finalidad y cuantía con las anteriores, pudieran determinarse reglamentariamente.

[239] Publicada en 21 julio de 2008.
Modificada por Ley 14/2013, 16 marzo. El reglamento para su aplicación fue aprobado por Decreto 163/2017, de 31 de mayo.
Véase Adenda de 9 abril de 2024, del convenio suscrito con fecha 19 noviembre de 2022, con el ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones que recoge las condiciones de la subvención para la ejecución del Proyecto Piloto "Proyecto de Activación Social en comunidad para personas beneficiarias del Ingreso Mínimo Vital (IMV), Renta Básica de Inserción (RBI) y otras personas en situación de vulnerabilidad social", accesible en https://transparencia.carm.es/wres/transparencia/doc/Consejo_Gobierno/2024-03-07/punto_05_modif_convenio_imv.pdf [consultado en 19 de junio 2024].

— Carácter complementario hasta el importe que corresponda percibir a su titular en los términos del art. 10.1 respecto de los ingresos y prestaciones económicas a que pudiera tener derecho la unidad de convivencia.

— Obligatorio participar (junto a los miembros de la unidad de convivencia) en proyectos individuales de inserción.

*Duración (art. 11):*

El derecho a la percepción de la Renta Básica de Inserción se prolongará durante un período máximo de doce meses, siempre que el titular reúna los requisitos establecidos en la presente Ley, a no ser que se produzca la suspensión o extinción del derecho por las causas contempladas en ella. Si bien en las condiciones que se determinen reglamentariamente y en determinados supuestos (cuando exista una limitación funcional que impida o dificulte gravemente la incorporación laboral del interesado; y cuando el cese en el percibo de la prestación pueda afectar negativamente al desarrollo y evolución del proyecto individual de inserción). Extinguida se puede volver a solicitar transcurridos seis meses desde la extinción.

*Edad (art. 7):*

Ser mayor de veinticinco años y menor de sesenta y cinco. También podrán ser titulares las personas que, reuniendo el resto de los requisitos, se encuentren además en alguna de las siguientes circunstancias: a) ser menor de veinticinco años o mayor de sesenta y cinco, y tener menores o discapacitados a su cargo; b) tener una edad comprendida entre dieciocho y veinticinco años, y haber estado tutelado por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia antes de alcanzar la mayoría de edad, encontrarse en situaciones de orfandad absoluta o grave exclusión social participando en un programa de integración, reconocido a tal efecto por la Consejería competente en materia de política social; c) tener una edad superior a sesenta y cinco años y no ser titular de pensión u otra prestación análoga de ingresos mínimos, en las condiciones que reglamentariamente se determinen.

*Cuantía (art. 10):*

Consiste en la suma de una prestación mensual básica y un complemento mensual variable, en función de los miembros que formen la unidad de convivencia, que se deja a determinación reglamentaria. No obstante, el importe de la Renta Básica de Inserción para la primera persona de la unidad de convivencia será, al menos, el setenta y cinco por ciento del Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples vigente (IPREM). La Renta Básica de Inserción no podrá tener un importe superior al 150 % del Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (IPREM), vigente en cada momento.

*Situación de vulnerabilidad (art. 3):*

No tener cubiertas las necesidades prevista en el art. 142 del Código Civil.

**NAVARRA**

*Denominación:*

Renta Garantizada.

*Regulación:*

Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y la renta garantizada[240].

*Objeto y finalidad (art. 1)*

La ley se presenta con el objeto de regular el derecho a la inclusión social con el fin de prevenir y atender a las personas en situación de vulnerabilidad o de exclusión social y el derecho a una Renta Garantizada. Las condiciones necesarias para que este derecho pueda ser ejercido.

*Características (art. 1 y 18):*

— Prestación básica, económica y periódica destinada a las personas que no tienen cubiertas sus necesidades básicas y que cumplan con los requisitos previstos en esta ley foral.

— Carácter complementario y naturaleza subsidiaria de cualquier otro tipo de recursos y prestaciones económicas previstas en la legislación vigente, los cuales deberán hacerse valer íntegramente con carácter previo a su solicitud.

— Es intransferible y, por tanto, no podrá: ofrecerse en garantía de obligaciones; ser objeto de cesión total o parcial o de compensación o descuento, salvo para el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas; ni de retención o embargo, salvo en los supuestos y con los límites previstos en la legislación general del Estado que resulte de aplicación.

— Es obligatorio participar en las actividades de inserción socio laboral que los Servicios

*Duración (art. 16):*

Doce meses, renovables por períodos de igual duración, mientras continúe la situación de necesidad.

*Edad (art. 5):*

Mayor de 18 años o menor emancipado con menores a su cargo.

[240] Publicada en BOE 8 diciembre de 2016.
Modificada por Ley Foral 6/2017, de 9 de mayo, Ley Foral 31/2022, de 28 noviembre y Ley Foral 35/2022, de 28 diciembre.

*Cuantía (art. 7):*

Parte de una cuantía fija (600 euros) para la primera persona, a la que se le pueden añadir una serie de complementos por cada persona adicional, con previsión de actualización anual.

*Situación de vulnerabilidad (art. 2)*

La situación de exclusión social consecuencia de un proceso dinámico de acumulación o combinación de diversos déficit o carencias personales, relacionales, laborales o socio ambientales, que persisten en el tiempo y que impiden o limitan el ejercicio y disfrute de sus derechos.

**PAÍS VASCO**

*Denominación:*

Renta de Garantía de Ingresos.

*Regulación:*

Ley 14/2022, de 20 diciembre, de Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión [241].

*Concepto (art. 1):*

La renta de garantía de ingresos es una prestación económica reconocida a la persona o personas integrantes de una unidad de convivencia que no disponga de ingresos suficientes para hacer frente a los gastos asociados a las necesidades básicas, así como a los derivados de un proceso de inclusión laboral o social.

*Características: (art.15):*

— Complementaria y de naturaleza subsidiaria respecto de los recursos económicos de que disponga la persona titular y las personas integrantes de la unidad de convivencia, así como de cualesquiera prestaciones económicas públicas previstas en la legislación vigente, las cuales deberán hacerse valer íntegramente con carácter previo a la solicitud o, en todo caso, durante su tramitación.

— Intransferible, por lo que no podrá ofrecerse en garantía de obligaciones, ni ser objeto de cesión total o parcial, de compensación o de descuento, salvo para el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas.

— No podrá ser objeto de retención o embargo, salvo en los supuestos y con los límites previstos en la legislación estatal civil y procesal.

[241] BOE 19 enero 2023. Modificada por Ley 3/2023, de 25 abril. Anteriormente normado por Ley 18/2008, de 23 de diciembre, que había sido modificada por Ley 4/2011, de 24 de noviembre.
Véase Decreto núm.173/2023, de 21 de octubre, que aprueba el Reglamento de Garantía de Ingresos, BOPV núm. 232, de 5 diciembre.

— Se considera como obligación del titular y beneficiario el estar disponibles para el empleo o para servicios previos al empleo, figurar inscritas como Se demandantes de empleo, de servicios previos al empleo o de servicios en Lanbide-Servicio Vasco de Empleo y participar en las estrategias de mejora de la empleabilidad que aquel ponga en marcha.

*Duración (art. 15):*

Indefinida, por lo que su duración se prolongará mientras subsistan los motivos que dieron lugar a su concesión y se cumplan los requisitos y obligaciones para su mantenimiento.

*Edad (art. 16):*

Con carácter general se exige ser mayores de 18 años. Se establecen determinados requisitos en atención a la edad: a) Quienes tengan entre 18 y 29 años deberán acreditar, además, vivir de forma independiente con, al menos, un año de antelación a la fecha de la solicitud; b) quienes tengan entre 18 y 23 años deberán acreditar las condiciones establecidas en el art. 16 1. d. de la Ley.

*Cuantía (arts. 32 a 34):*

Viene determinada por la suma de las cuantías correspondientes a la cuantía base, a los complementos individuales por cada miembro de la unidad de convivencia y a los complementos vinculados a las características de la unidad de convivencia. La cuantía base es una cantidad fija que expresa el gasto mínimo que se dedica en un domicilio unipersonal a la satisfacción de las necesidades básicas.

Sirve para determinar, junto con los complementos individuales y los vinculados a las características de la unidad de convivencia, la renta máxima garantizada aplicable a la prestación de garantía de ingresos, así como para fijar la cuantía de las ayudas de emergencia social. La Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi fijará el importe mensual de la cuantía base atendiendo al índice general de precios al consumo en Euskadi. En cualquier caso, se garantizará que la renta máxima garantizada que corresponda a una persona beneficiaria individual no resulte inferior a la mayor de las cuantías que resulte de: a) La tasa de riesgo de pobreza publicada en la Encuesta de Condiciones de Vida para el conjunto del Estado por el Instituto Nacional de Estadística, referida al año anterior al de aprobación de la citada ley o, en caso de no estar publicada, a la del último año disponible; b) O la media ponderada de los umbrales de pobreza de ingresos (mantenimiento) correspondientes a la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales, una vez descontados los gastos relativos al alquiler de la vivienda, referida al último año disponible. Este indicador se obtendrá y publicará, como mínimo, cada dos años.

*Situación de vulnerabilidad (art. 14):*

La carencia de medios suficientes para cubrir necesidades básicas.

**VALENCIA**

*Denominación:*

Renta Valenciana de Inclusión y se divide en dos modalidades: la Renta de Garantía de Ingresos Mínimos, RGIM, y la Renta de Garantía de Inclusión Social, RGIS.

*Regulación:*

Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de la Generalitat, de Renta Valenciana de Inclusión[242].

*Objeto y finalidad (arts. 1 y 7):*

Establecer un derecho subjetivo a una prestación económica y/o un proceso de inclusión social dirigida a cubrir las necesidades básicas que garanticen la calidad de vida combatiendo la exclusión y la vulnerabilidad social, que podrá estar vinculada a los instrumentos y actuaciones de apoyo regulados en esta ley, facilitando el acceso a la educación, la sanidad, la vivienda, el deporte, la cultura, y a los servicios de empleo y formación en igualdad de oportunidades.

*Características (art. 78):*

— Expresamente se considera como Derecho subjetivo.

— Es complementaria respecto de los recursos económicos de que disponga la persona titular y los miembros integrantes de la unidad de convivencia, en su caso, hasta el importe máximo que corresponda percibir en concepto de renta valenciana de inclusión.

— Es intransferible, por lo que no podrá ofrecerse en garantía de obligaciones, ni ser objeto de cesión total o parcial, ni de compensación o descuento, salvo para el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas, ni podrá ser objeto de retención o embargo de conformidad con lo establecido en el Código civil, en la Ley de enjuiciamiento civil y demás normas del orden civil.

— Se configura como una prestación económica no condicionada a la obligación de participar en actividades de inclusión social o inserción laboral.

— Es una prestación periódica y de duración indefinida.

— Es incompatible con la renuncia o la falta de solicitud de las prestaciones económicas públicas a las que tengan derecho las personas destinatarias, desde cualquiera de los sistemas de rentas.

[242] Publicada en BOE 11 enero 2018. Modificada por: Decreto-ley 1/2022, de 22 de abril; Ley 7/2021, de 29 de diciembre; Decreto-ley 4/2020, de 17 de abril; Decreto-ley 7/2020, de 26 de junio; Ley 9/2019, de 23 de diciembre; y Ley 27/2018, de 27 de diciembre.

*Duración (art. 7):*

Indefinida siempre que se mantengan los requisitos y condiciones que originaron el derecho.

*Edad (art. 13):*

Se parte de una edad, la de 25 años y en función de si los tiene cumplidos o es menor se determinan otros requisitos o condiciones.

*Cuantía (arts. 8, 9, 10, 12, 15):*

— Tipos de prestación: A) Renta complementaria de ingresos, que comprende a su vez las siguientes: Renta complementaria de ingresos del trabajo; y Renta complementaria de ingresos por prestaciones; y B) Renta de garantía, que comprende las siguientes modalidades: Renta de garantía de ingresos mínimos; Renta de garantía de inclusión social.

El art. 15 determina el módulo garantizado por la renta mínima valenciana de inclusión en función de un porcentaje del SMI y en atención al número de miembros de la unidad de convivencia.

*Situación de vulnerabilidad (art. 3):*

Se considera situación de vulnerabilidad la situación de riesgo, de dificultad que inhabilita e invalida, de manera inmediata o en el futuro, a las personas o grupos afectados, en la satisfacción de su subsistencia y de calidad de vida. Y de exclusión social las situaciones en las que las personas no tienen los recursos necesarios para cubrir sus necesidades básicas, para el ejercicio de sus derechos sociales, con limitaciones en su participación social, y se encuentran en un estado de dificultad personal o social para su inclusión social y, en su caso, inserción laboral.

Como se ha señalado, once Comunidades Autónomas[243] han introducido modificaciones normativas en sus rentas mínimas para adaptarlas a la prestación estatal de IMV. De dicha adaptación merece ser destacado lo siguiente:

— Andalucía, Islas Baleares y Castilla-La Mancha han establecido la incompatibilidad de su renta mínima con el IMV, con ciertas particularidades[244].

[243] Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Islas Baleares, Cantabria, Castilla y León, Castilla La Mancha, Cataluña y Comunidad Valenciana.

[244] V. págs. 30 y 31 de la segunda Opinión de la AIRef a partir del análisis de las normativas autonómicas de rentas mínimas autonómicas, que señala que: en Andalucía sin perjuicio de que su renta mínima pasa a ser incompatible con la percepción del IMV, se crea una nueva ayuda que sí será complementaria y podrán solicitar aquellos hogares que perciban menos de 100 euros mensuales de IMV; Por su parte en las Islas Baleares la incompatibilidad entre las prestaciones es total, si bien es importante destacar que esta comunidad autónoma ha incrementado los niveles de renta garantizada para el colectivo cubierto por su renta mínima hasta alcanzar los del IMV. Y en Castilla-La Mancha solo podrán ser beneficiarios de su renta mínima aquellos hogares que ya lo eran en el ejercicio anterior, ya que no se admiten nuevas solicitudes.

— Ocho de las once comunidades autónomas que han actualizado su regulación establecen la obligación de solicitar el IMV como requisito para que el hogar pueda percibir la renta mínima[245].

Del análisis de estos cambios normativos, se puede concluir que hay una tendencia mayoritaria a que las rentas autonómicas sean complementarias a la prestación estatal. En teoría, las rentas autonómicas irán progresivamente perdiendo hogares beneficiarios, al ser subsidiarias del IMV y reduciendo sus cuantías al incorporar en muchas de ellas la renta percibida por esta prestación como ingresos computables para la determinación de las cuantías de las rentas mínimas.

## 2. RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL

En el análisis del régimen jurídico del Ingreso Mínimo Vital, debe de tenerse en cuenta la Ley que lo implanta y sustituye al normado por el RD-ley 20/2020, con las modificaciones llevadas a cabo tras su entrada en vigor, la normativa que lo ha desarrollado parcialmente y aquella que deriva de su condición de prestación no contributiva del sistema de Seguridad Social. Junto a ello parece oportuno abordar, si quiera de forma muy breve, sus diferencias y coincidencias con otras prestaciones no contributivas del sistema de Seguridad Social.

### 2.1. La Ley 19/2021, de 20 diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital

La Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital (LIMV), se publica en el BOE de 21 de diciembre[246], con entrada en vigor en 1 de enero de 2022 y que vino a suponer la sustitución del RD-ley 20/2020, de 29 de mayo[247] por ella.

La estructura de la LIMV es la siguiente:

a) Un extenso preámbulo que pretende justificar la necesidad de la puesta en marcha de esta prestación y en la que se destaca como objetivo principal la de *"garantizar a través de la satisfacción de unas condiciones materiales mínimas, la participación plena de toda la ciudadanía en la vida social y económica, rompiendo el vínculo entre ausencia estructural de recursos y falta de acceso a oportunidades en los ámbitos laboral, educativo, o social de los individuos*". La prestación se presenta como una herramienta para facilitar la transición de los individuos desde la exclusión social que les impone la ausencia de recursos hacia una situación en la que se puedan desarrollar con plenitud en la sociedad. Con el objetivo de inclusión se introduce

[245] Aragón permítela percepción simultánea de ambas prestaciones y no obliga a realizar la solicitud de IMV. Esta comunidad autónoma destaca por haber equiparado el test de rentas y patrimonio al del IMV, si bien fijando niveles de rentas garantizadas superiores a los del IMV para cada tipo de hogar.

[246] Corrección de errores, con variación de preceptos modificadores, en BOE núm. 101 de 28 de abril de 2022. Téngase en cuenta que la Ley 19/2021, proviene de la tramitación como proyecto de ley del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo.
La LIMV ha sido objeto de dos recursos de inconstitucionalidad en relación con la Disposición Adicional Quinta, 2061/2022 y 1937/2022 presentados por Grupo Popular y VOX (BOE 22 abril 2022).

[247] La disposición derogatoria de la LIMV, no hace referencia expresa al RD-ley 20/2020, aunque deroga todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se oponga a lo dispuesto en la misma.

un sistema de incentivos buscando evitar las llamadas «trampas de pobreza», es decir que la mera existencia de prestación inhiba el objetivo de inclusión social y económica de los receptores. Se reconoce que este sistema de incentivos precisa la cooperación con las comunidades autónomas y entidades locales en el despliegue de unos itinerarios de inclusión flexibles y adaptados a cada situación para los beneficiarios del ingreso mínimo vital, ya que al fin y al cabo las CCAA están más cerca de conocer las realidades concretas de los perceptores a través de los servicios sociales, a los que se les reconoce como pieza clave en la articulación del sistema. No se olvida del sector privado que será copartícipe del diseño de estos itinerarios de inclusión, estableciéndose un Sello de Inclusión Social que acredite a todas aquellas empresas que ofrezcan oportunidades de empleo y formación a los perceptores del ingreso mínimo vital. Y por otro lado se advierte de posibles duplicidades de cara al ciudadano y en aras de una mayor efectividad de la política, la puesta en marcha del ingreso mínimo vital exigirá también una progresiva reordenación del conjunto de ayudas estatales (se refiere a la reorganización de las prestaciones no contributivas que deberán de abordarse) cuyos objetivos se solapen con la nueva política del ingreso mínimo vital que busca proteger no a colectivo concretos, sino que aquellos que en un momento determinado sufran situaciones de exclusión y vulnerabilidad encuentran una protección[248].

b) Consta de IX capítulos (con un total de 41 arts.: Disposiciones generales; Ámbito subjetivo de aplicación; Acción protectora; Procedimiento; Cooperación entre administraciones pública; Régimen de Obligaciones; Infracción y sanciones; y Régimen de control financiero); 11 Disposiciones adicionales; 7 Disposiciones transitorias; 1 Disposición derogatoria; 12 Disposiciones finales[249]; y 4 anexos.

La LIMV ya ha sido objeto de modificaciones, concretamente:

a) Los arts. 17.1 (suspensión del derecho), 36 (obligaciones de las personas beneficiarias) y se ha incorporado una nueva disposición adicional 11 (remisión de la identificación de los beneficiarios de la prestación del ingreso mínimo vital a los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas para su inscripción, de oficio, como demandantes de empleo, por Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo.

b) La disposición adicional 5 (aplicación en territorios forales) por Ley 22/2021, de 28 de diciembre.

c) La disposición adicional 4 (Gestión de la prestación del IMV por las Comunidades Autónomas de régimen común) y disposición adicional novena, por RD-ley 8/2023, de 27 de diciembre.

[248] Véase apartado II y III del Preámbulo de la LIMV.

[249] De las disposiciones finales deben reseñarse las modificaciones llevadas a cabo por las disposiciones finales: 1.ª) RD 397/1996, 1 de marzo (registro prestaciones sociales públicas); 2.ª Ley 47/2003, de 26 noviembre, General Presupuestaria; 3.ª RD-legislativo 1/2015, 24 julio, Ley de garantías y uso racional del medicamento y productos sanitarios; 4.ª RD-legislativo 8/2015, de 30 octubre, General de Seguridad Social; 5.ª) Ley 6/2018, de 3 julio, Presupuestos Generales del Estado para 2018; y 9.ª Ley 36/2011, de 10 octubre, Jurisdicción Social.

d) Los arts. 4.1 (beneficiarios); 5 apartados 1 y 2 (titulares del IMV); 6.1 (unidad de convivencia); 10.2 (requisitos de acceso); 20.1 f) (cómputo de los ingresos y patrimonio); 21.4 (acreditación de los requisitos); 41 (control de la prestación); y una nueva disposición adicional duodécima (transición del subsidio por desempleo a la prestación de ingreso mínimo vital), por la disposición final cuarta del RD-ley 2/2024, 21 de mayo.

Y también ha sido objeto de desarrollo en aspectos tales como:

— El RD 789/2022, de 27 de diciembre[250], por el que se regula la compatibilidad entre el IMV con ingresos procedentes de rentas de trabajo o actividad económica por cuenta propia.

— RD-ley 6/2022, de 29 de marzo, suprime la obligación de acreditar la inscripción como demandante de empleo de las personas beneficiarias del IMV, estableciendo la obligación del INSS de remitir la identificación de los beneficiarios mayores de 18 y menores de 65 años a los Servicios Públicos de Empleo de la C. Autónoma donde tenga su domicilio, para que procedan a su inscripción de oficio y en su caso se apliquen los instrumentos de política de empleo que procedan.

— El RD 636/2022, 26 julio, que regula el Sello de Inclusión Social, de conformidad con la DA. 1 LIMV[251], concebido como una iniciativa de innovación pública en el ámbito de la colaboración público-privada y la responsabilidad social corporativa, cuyo objetivo es estimular a las empresas públicas y privadas y a otro tipo de entidades, a contribuir a la consecución de una sociedad inclusiva, justa e igualitaria, apoyando la generación de oportunidades de inclusión social para las personas beneficiarias de IMV[252].

— El RD 635/2022, de 26 de julio, por el que se regula la organización y funciones del Consejo Consultivo del ingreso mínimo vital, en desarrollo del art. 34 LIMV.

— Orden TER/253/2022, de 30 marzo, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco, de 16 de marzo de 2022, de establecimiento del convenio para la asunción por la Comunidad Autónoma del País Vasco de la gestión de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital, en desarrollo de la DA. Quinta de la LIMV.

También debe de tenerse en cuenta:

— Aquellas disposiciones que desarrollaba el RD-ley 20/2020, en todo aquello que no se oponga a la Ley 19/2021, como la Orden ISM/1375/2021, de 3 diciembre, por la que se desarrolla el Registro de Mediadores Sociales del Ingreso Mínimo Vital (en desarrollo de la DT. Octava del RD-ley 20/2020)[253].

[250] Entrada en vigor el 1 de enero de 2023.

[251] Entrada en vigor el 16 de agosto de 2022.

[252] V. Exposición de Motivos (justificación de la norma).

[253] En funcionamiento desde 3 de diciembre de 2021.

— Los RD 938/2021, de 26 octubre y 378/2022, de 17 mayo sobre puesta en marcha de proyectos piloto de inclusión social evaluados a través de la metodología de ensayo controlado aleatorizado[254].

— El RD-ley 6/2022, de 29 marzo y su prórroga[255] que: a) Incrementó la cuantía mensual del IMV entre los meses de abril y diciembre de 2022[256]; y b) Modificó el art. 3 del RD 897/2017, de 6 octubre, que regula la figura del consumidor vulnerable y se considera que son consumidores vulnerables los beneficiarios del IMV[257].

Por último, hay que señalar que todavía está pendiente el desarrollo reglamentario la reordenación de ayudas estatales cuyos objetivos se solapen con los del IMV. La reforma 5 del componente 22 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en el tercer trimestre de 2022 disponía dicha reordenación de las prestaciones no contributivas y para el cuarto cuatrimestre de 2023 la entrada en vigor de la reforma.

### 2.2. Normativa complementaria

El art. 2.2 LIMV indica que el Ingreso Mínimo Vital forma parte de la acción protectora del sistema de Seguridad Social, como prestación económica del nivel no contributivo, por lo que resultará también de aplicación, bien directa, subsidiaria o complementariamente:

*A) Las normas generales del Sistema de Seguridad Social, contenidas en el texto refundido de la LGSS*

Concretamente:

1.º Sus normas preliminares (arts. 1 a 6 LGSS).

2.º Disposiciones relativas al campo de aplicación (arts. 7.2 y 3 LGSS).

3.º Disposiciones generales de la acción protectora (arts. 42, 44, 45, 46, 51, 52 LGSS).

4.º Sobre garantías de las prestaciones (arts. 53 a 55 LGSS).

5.º Servicios Sociales (art. 63 LGSS).

[254] Según la AIRef: se han iniciado 34 proyectos piloto, 16 en colaboración con comunidades autónomas, 14 con entidades de tercer sector y 4 con Ayuntamientos. Su evaluación posterior a través de la metodología de ensayo controlado aleatorizado tiene el objetivo de identificar buenas prácticas que puedan ser escalables y contribuir en el futuro a conformar una política de inclusión basada en los resultados de evidencia empírica. En relación con los ámbitos de actuación, la SGOPIPS ha compartido con la AIReF que 24 proyectos piloto incluyen acompañamiento social, 22 establecen medidas encuadradas a favorecer el empleo, 19 incorporan módulos de digitalización, 13 ofrecen apoyos educativos, 6 refuerzan aspectos relacionados con la salud, 5 con vivienda, 4 persiguen reducir el non take-up, 3 atienden situaciones de pobreza energética y 1 incluye medidas de apoyo al emprendimiento (págs. 18 y 19 del informe de su 2ª Opinión).

[255] Véase el art. 1.11 del RD-ley 11/2022, de 25 junio.

[256] Art. 45 del RD-ley 6/2022.

[257] Véase DF. vigésima tercera y DA octava del RD-ley 6/2022.

6.º A la gestión (arts. 66 a 72; 75 a 78 y 373 LGSS).

7.º Procedimientos y notificaciones en materia de Seguridad Social (arts. 129 a 131)[258].

8.º Inspección e infracciones y sanciones en materia de Seguridad Social (arts. 133 a 135 LGSS)[259].

*B) Determinación del hecho causante*

El RD 453/2002, de 14 junio, por el que se regula la determinación del hecho causante en la prestación de jubilación en su modalidad contributiva y de la prestación de ingreso mínimo vital y se modifican diversos reglamentos del sistema de Seguridad Social que regulan distintos ámbitos de aplicación.

*C) Disposiciones sobre revisión de oficio de las prestaciones y reintegro de las indebidamente percibidas:*

1.º Art. 148 Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social.

2.º El RD 148/1996, de 5 de febrero y la Orden que lo desarrolla de 18 julio 1997, sobre reintegro de prestaciones indebidamente percibidas.

*D) Disposiciones sobre Registro de Prestaciones Sociales:*

1.º Disp. ad. 141 de la Ley 6/2018, de 3 julio.

2.º RD 397/1996, de 1 marzo.

*E) Sobre pago de prestaciones:*

1.º Art. 24 del RD 696/2018, 29 junio.

2.º Orden de 22 de febrero 1996.

*F) Fórmulas de gestión:*

1.º Capítulos II y VI del Título preliminar de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

2.º Capítulo II del título I de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, Procedimiento Administrativo Común.

[258] En materia de procesos administrativos las siguientes disposiciones: RD 286/2003, de 7 de marzo, Orden 14 julio 1982; Orden TIN/3158/2009, de 29 diciembre; Orden TIN/1459/2010, de 28 mayo; Orden ESS/485/2013, de 26 de marzo; y Orden IMS/189/2021, de 3 marzo.

[259] También pueden ser interés el RD-legislativo 5/2000, de 4 de agosto.

*G) Sobre protección de datos:*

1.º LO 3/2018, de 5 diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

## 2.3. Delimitación del Ingreso Mínimo Vital de otras figuras afines dentro del nivel no contributivo del sistema de Seguridad Social

En la actualidad las prestaciones económicas no contributivas del sistema de Seguridad Social son las siguientes[260]:

— Subsidio especial por nacimiento[261].

— Prestaciones económicas familiares[262].

— Pensiones de invalidez y jubilación[263].

— Complementos a mínimos de las pensiones de la Seguridad Social[264].

— Complemento para la reducción de la brecha de género[265].

— Ingreso Mínimo Vital[266].

Centrándonos en los aspectos comunes y diferenciadores con del IMV con las pensiones no contributivas y las prestaciones familiares, se pueden apreciar en relación a la finalidad y rasgos principales que presentan cada una de ellas lo siguiente:

| PRESTACIÓN | FINALIDAD y RASGOS PRINCIPALES |
|---|---|
| Prestaciones familiares | -Contribuir al sostenimiento de las cargas que lleva consigo el nacimiento o la adopción de hijos y su mantenimiento.<br>-Dos modalidades: prestaciones económicas y no económicas.<br>-La prestación económica asignación por hijo o menor a cargo sin discapacidad o inferior al 33 % ha sido "transferida" al IMV y por tanto a extinguir.<br>-Gestión: INSS.<br>-Régimen jurídico básico: arts.235 a 237 y arts. 351 a 362 LGSS; y RD 1335/2005, de 11 de noviembre. |

[260] Arts. 42 y 109.3 LGSS. Sin perjuicio de la consideración que merezca el nivel asistencial de protección por desempleo, art. 265.1 b) y arts. 274 y ss. de la LGSS en relación con la prestación de orfandad.

[261] Art. 182.1 LGSS.

[262] Arts. 351 a 362 LGSS.

[263] Arts. 363 a 373 LGSS.

[264] Art. 59 LGSS.

[265] Art. 60 LGSS.

[266] Art. 2.2 LIMV y art. 109 LGSS.

| PRESTACIÓN | FINALIDAD y RASGOS PRINCIPALES |
|---|---|
| Pensiones no contributivas de invalidez y jubilación | -Atender situaciones de necesidad de personas que carecen de otros ingresos y no tienen acceso a las pensiones de incapacidad permanente o jubilación contributiva.<br>-Gestión: INSS, si bien la misma ha sido transferida a las CCAA.<br>-Régimen jurídico básico: arts. 363 a 373 LGSS; RD 357/1991, de 15 de marzo; y O. PRE/3113/2009, de 13 de noviembre. |
| Ingreso mínimo vital | Prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia.<br>Gestión: INSS, con la posibilidad de convenios con CCAA.<br>-Régimen jurídico básico: RD-l 20/2020, de 29 de mayo. |

En todas ellas, el sujeto y la unidad de convivencia, tienen una relevancia importante, si bien con amplias diferencias entre ellas como:

| PRESTACIÓN | SUJETOS E INCIDENCIA DE LA UNIDAD DE CONVIVENCIA/FAMILIAR |
|---|---|
| Prestaciones familiares | A) Se distingue entre sujeto causante y sujeto beneficiario:<br>1) Asignación por hijo o menor a cargo no discapacitado o discapacidad inferior al 33 %: a) Causante el hijo o menor a cargo; b) Beneficiario: la persona que tiene a su cargo el hijo o menor; y el propio hijo o menor.<br>2) Prestación por nacimiento o adopción de hijo en supuestos de familias numerosas o monoparentales y de padres con discapacidad: a) Causante es el hijo; b) Beneficiario es el padre o madre o la persona que reglamentariamente se establezca.<br>3) Prestación económica por parto o adopción múltiple: a) Causante es el nacido o bien el menor adoptado; b) Beneficiario será el padre o madre o la persona que reglamentariamente se establezca.<br>B) Es necesaria la convivencia del menor y del beneficiario.<br>C) La unida de convivencia está formada por el hijo o menor a cargo, los progenitores o personas que lo tengan a su cargo. |
| Pensiones no contributivas de invalidez y jubilación | A) Sujeto causante y beneficiario coinciden.<br>B) La Unidad Económica Familiar es la formada por el beneficiario, cónyuge y parientes por consanguinidad o adopción hasta el segundo grado. Distinto tratamiento para la UEF formada por beneficiario y cónyuges y parientes de segundo grado a la formada por beneficiario y parientes de primer grado. |
| Ingreso Mínimo Vital | Se distingue entre: beneficiarios individuales y beneficiarios que perciben la prestación en nombre de una unidad de convivencia.<br>Unidad de Convivencia: forman parte de ella todas las personas que vivan en un mismo domicilio, unidas por vínculo matrimonial o como pareja de hecho, y sus familiares hasta el segundo grado por consanguinidad o afinidad, adopción, y otras personas con las que conviva en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente. |

Aunque figura expresamente como prestación no contributiva, también es oportuno hacer mención a las prestaciones económicas por desempleo del nivel asistencial ya que

su reconocimiento y mantenimiento se vinculan a no superar determinado nivel de rentas propias o bien de la unidad familiar en la que se encuentre incluido el beneficiario[267] y en alguna de sus modalidades a tener responsabilidades familiares[268].

En el ámbito del subsidio asistencial de desempleo

Los nuevos apartados 2 y 3 del art. 275 LGSS tras la reforma llevada a cabo por el RD-ley 2/2024, norman cuando debe entenderse cumplido el requisito de carencia de rentas para el caso de que el subsidio exija tener responsabilidades familiares y por otro lado la composición de la unidad familiar a estos efectos.

a) Se entenderá que hay carencia de rentas cuando hay responsabilidades familiares y la suma total de las rentas de la unidad familiar dividida entre el número que la componen no superen el 75% del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

   La novedad radica en que no se excluye de plano al solicitante que tiene rentas propias por encima del 75% del SMI si hay responsabilidades familiares pues habrá que estar al total de las rentas familiares.

b) Se entiende por unidad familiar la compuesta por: solicitante o beneficiario, cónyuges y los hijos menores de 26 años o mayores con discapacidad (no se precisa el porcentaje), menores acogidos o en guarda con fines de adopción o acogimiento, si conviven o dependen económicamente del solicitante o beneficiario.

   Debe de tenerse en cuenta el apartado 2.1 de la Instrucción del SEPE de 7 noviembre de 2019, sobre *"rentas y responsabilidades familiares"* ha venido entendiendo que integran la unidad familiar los miembros que estén que estén ingresados en centros penitenciarios o centros de rehabilitación o deshabituación de alguna drogodependencia.

Por el contrario, no integran la unidad familiar del solicitante:

— Las personas qué no siendo su cónyuge ni los hijos anteriormente citados, se encuentren sujetas a su tutela o curatela.

— Los hijos en desamparo, cuya tutela está encomendada a una entidad pública.

Dentro de la unidad familiar se entiende comprensiva [novedad] de la misma a la pareja de hecho que conviva con el solicitante o beneficiara con independencia de la acreditación de hijos comunes. Considerando que es pareja de hecho la constituida con análoga relación de afectividad a la conyugal con al menos un año de antelación, salvo que hubiere hijos comunes[269].

[267] Art. 274.1 LGSS.

[268] Art. 274. 1. 1.a) y 3.a) LGSS.

[269] Art. 273 LGSS. Confróntese con la consideración de parejas de hecho a efectos de pensión o prestación temporal de viudedad.
El art. 221.2 LGSS, señala:

De interés también resultan las instrucciones del SEPE, en relación con los cónyuges[270]:

— Se entenderá que el cónyuge del solicitante o beneficiario continúa siendo miembro de la unidad familiar mientras no se acredite la nulidad del matrimonio, la separación legal o el divorcio.

— La acreditación podrá efectuarse mediante resolución judicial o mediante certificado literal del matrimonio emitido por el Registro Civil donde conste la correspondiente anotación marginal. Además, en caso de matrimonio sin hijos menores de edad no entenderá que el cónyuge del solicitante o beneficiario continúa siendo miembro de la unidad familiar mientras no se acredite la nulidad del matrimonio, la separación legal o el divorcio.

— En caso de matrimonio sin hijos menores de edad no emancipados, ni hijos con la capacidad modificada judicialmente que dependan de sus progenitores, la separación legal o divorcio se podrá acreditar también por medio de convenio regulador suscrito ante letrado de la Administración de Justicia o escritura pública otorgada ante notario, en los que, junto a la voluntad inequívoca de separarse o divorciarse, se determinen las medidas que han de regular los efectos derivados de la separación o divorcio.

— A efectos del reconocimiento o mantenimiento del subsidio no procederá la exclusión de la unidad familiar de uno de los cónyuges, ni de sus rentas, por la simple alegación de encontrarse separados de hecho formulada por el solicitante o beneficiario del derecho, ni por la aportación de certificados de entidades locales sobre el hecho de la separación.

— Procederá la exclusión de la unidad familiar del cónyuge, así como de sus rentas, cuando el solicitante o beneficiario se encuentre en proceso de separación, nulidad o disolución matrimonial, si lo acredita mediante la presentación de la resolución judicial de adopción de medidas provisionalísimas previas a la demanda, o de admisión a trámite de la demanda de separación, divorcio o nulidad acompañada del auto de adopción de medidas provisionales establecidas en el artículo 103 del Código Civil. En estos supuestos, se tendrán en cuenta las medidas que, en relación al levantamiento de las cargas del matrimonio, consten en dichas resoluciones judiciales. En el caso de admisión a trámite de la demanda, si todavía no hubiera recaído auto, se considerará lo estipulado en la solicitud de medidas

*"2. A efectos de lo establecido en este artículo, se reconocerá como pareja de hecho la constituida, con análoga relación de afectividad a la conyugal, por quienes, no hallándose impedidos para contraer matrimonio, no tengan vínculo matrimonial con otra persona ni constituida pareja de hecho, y acrediten, mediante el correspondiente certificado de empadronamiento, una convivencia estable y notoria con carácter inmediato al fallecimiento del causante y con una duración ininterrumpida no inferior a cinco años, salvo que existan hijos en común, en cuyo caso solo deberán acreditar la constitución de la pareja de hecho de conformidad con lo previsto en el párrafo siguiente.*

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

[270]. Instrucción de 7 noviembre de 2019, sobre "Rentas y Responsabilidades Familiares", apartado 2.1.1.

provisionales a adoptar por el juez. En todo caso, el solicitante deberá aportar, tan pronto como se dicten, tanto el auto sobre las medidas provisionales como la sentencia que apruebe las medidas definitivas, acompañada en su caso, por el convenio regulador.

— Excepcionalmente, quedará el solicitante o beneficiario eximido temporalmente de justificar la admisión a trámite de la demanda de separación, divorcio o nulidad, en aquellos supuestos en que no conviva con su cónyuge y acredite, mediante Orden de protección, haber sufrido violencia de género o doméstica por parte de aquel, en cuyo caso se tendrán en cuenta las medidas que, en relación al levantamiento de las cargas del matrimonio, consten en dicha resolución judicial.

— Se computará como renta las cantidades establecidas en concepto de pensión compensatoria que uno de los cónyuges perciba del otro. Para determinar la existencia o inexistencia de pensión compensatoria a favor de uno de los cónyuges, se estará a lo que conste en la resolución judicial, en el convenio regulador aprobado judicialmente o suscrito ante letrado de la Administración de Justicia, o en la escritura pública otorgada ante notario.

— Dicho cómputo se efectuará incluso aunque la pensión compensatoria resulte impagada, salvo que se acredite que, tras la interposición de la correspondiente acción civil o penal, se ha obtenido un pronunciamiento judicial en el que se evidencie dicho impago y la imposibilidad de ejecución de la sentencia que condene al abono de la deuda[271].

Y en relación con los hijos el apartado2.1.2 de la Instrucción del SEPE de 7 noviembre de 2019, sobre "Rentas y Responsabilidades Familiares", en su apartado 2.1.2, señala como requisitos para que para que [los hijos] puedan ser tenidos en cuenta a fin de acreditar las responsabilidades familiares:

a) *Ser hijos por naturaleza o adopción menores de 26 años, salvo que presenten una discapacidad en grado igual o superior al 33 por ciento.*

Considerando asimilados a los hijos, a los menores de 18 años en acogimiento familiar en cualquiera de las modalidades previstas en el artículo 173 bis del Código Civil (acogimiento familiar de urgencia, acogimiento familiar temporal, y acogimiento familiar permanente), tanto remunerado como no remunerado, así como a los menores que se encuentren en situación de guarda con fines de adopción (artículo 176 bis del Código Civil).

Asimismo, se incluirán como miembros de la unidad familiar los hijos privativos del cónyuge del solicitante cuando convivan con ambos y siempre que los gastos necesarios para su mantenimiento sean asumidos, directa o indirectamente, con cargo a los ingresos destinados a tal unidad de convivencia.

b) *Convivir o depender económicamente del solicitante o perceptor del subsidio*.

[271] Apartado 2.1 de la Instrucción del SEPE de 7 noviembre de 2019.

La dependencia económica, se presume respecto de los hijos menores de 16 años que conviven con ambos progenitores. En los demás casos dicha dependencia económica habrá de acreditarse.

En los supuestos de nulidad matrimonial, separación legal o divorcio, así como en los de inexistencia de matrimonio entre los progenitores no convivientes, la acreditación de dependencia de los hijos menores de 18 años se efectuará mediante sentencia o convenio regulador aprobado judicialmente. En el caso de hijos mayores de dicha edad la dependencia se podrá acreditar, además, mediante convenio regulador suscrito por ambos progenitores ante letrado de la Administración de Justicia o escritura pública otorgada ante notario, en los que, junto a la voluntad inequívoca de separarse o divorciarse se determinen las medidas que han de regular los efectos derivados de la separación o divorcio.

Excepcionalmente, se podrá aportar de forma provisional la resolución judicial de adopción de medidas provisionalísimas previas a la demanda o la justificación de haber sido admitida a trámite la demanda de nulidad, separación, divorcio o de adopción de medidas paterno filiales, acompañada del auto de medidas provisionales. En este caso, se considerarán las contribuciones de cada progenitor que consten en dichas resoluciones. Si el auto aún no se hubiera dictado, se considerarán las contribuciones que consten en la solicitud de medidas provisionales a adoptar por el juez. En todo caso, el solicitante deberá aportar, tan pronto como se dicten, tanto el auto de medidas provisionales como la sentencia que determine las medidas definitivas o apruebe el convenio regulador.

Si el solicitante o beneficiario con el que conviven los hijos, manifiesta que el otro progenitor se encuentra en paradero desconocido, y que sus hijos no reciben de aquél cantidad alguna en concepto de alimentos, deberá aportar el decreto o resolución de admisión a trámite de la demanda de separación, divorcio, nulidad, de adopción de medidas paterno filiales, o de ejecución dineraria por incumplimiento de pago, así como de la declaración del demandado en rebeldía procesal. Si el demandado aún no hubiese sido declarado en rebeldía procesal, este documento se aportará por el interesado en cuanto le sea posible. En todo caso, el solicitante o beneficiario deberá aportar la sentencia recaída cuando le sea notificada, y continuará percibiendo el subsidio si acredita que ha obtenido un pronunciamiento judicial en el que se refleje el impago y la imposibilidad de ejecución de la sentencia que condene al abono de la deuda.

c) *Hijos a cargo de ambos progenitores.*

Los dos progenitores podrán alegar como carga a un mismo hijo que conviva con ellos a los efectos de que cada uno de ellos pueda acceder a un subsidio.

d) *Supuestos de custodia compartida.*

Se considerará que ambos progenitores -hayan contraído matrimonio previamente o no- acreditan tener un hijo menor a cargo si en resolución judicial o convenio regulador se ha establecido que ambos comparten la custodia del menor -y por tanto, que ambos sostienen económicamente al hijo- incluso aunque durante los meses o períodos de tiempo que no convivan con el mismo no hayan de abonarle una pensión de alimentos, ya que ello

no implica falta de dependencia económica del hijo, pues los gastos que genera a lo largo de todo el año deben ser asumidos por los dos progenitores.

Si además de establecerse la custodia compartida, se acordara que uno de los progenitores hubiera de abonar al hijo una pensión de alimentos, el otro únicamente podría acreditar a ese hijo como familiar a cargo si las rentas de dicho hijo, incluyendo la pensión de alimentos, fueran inferiores al umbral establecido por la ley.

Por lo que respecta al cónyuge se entiende que continúa siendo miembro de la unidad familiar mientras no se acredite la nulidad del matrimonio, la separación legal o el divorcio (o la existencia de pareja de hecho formalizada). La acreditación podrá efectuarse mediante resolución judicial o mediante certificado literal del matrimonio emitido por el Registro Civil donde conste la correspondiente anotación marginal. Además, en caso de matrimonio sin hijos menores de edad no emancipados, ni hijos con la capacidad modificada judicialmente que dependan de sus progenitores, la separación legal o divorcio se podrá acreditar también por medio de convenio regulador suscrito ante letrado de la Administración de Justicia o escritura pública otorgada ante notario, en los que, junto a la voluntad inequívoca de separarse o divorciarse, se determinen las medidas que han de regular los efectos derivados de la separación o divorcio.

Por tanto, a efectos del reconocimiento o mantenimiento del subsidio no procederá la exclusión de la unidad familiar de uno de los cónyuges, ni de sus rentas, por la simple alegación de encontrarse separados de hecho formulada por el solicitante o beneficiario del derecho, ni por la aportación de certificados de entidades locales sobre el hecho de la separación.

Procederá la exclusión de la unidad familiar del cónyuge, así como de sus rentas, cuando el solicitante o beneficiario se encuentre en proceso de separación, nulidad o disolución matrimonial, si lo acredita mediante la presentación de la resolución judicial de adopción de medidas provisionalísimas previas a la demanda, o de admisión a trámite de la demanda de separación, divorcio o nulidad acompañada del auto de adopción de medidas provisionales establecidas en el art. 103 del Código Civil. En estos supuestos, se tendrán en cuenta las medidas que, en relación al levantamiento de las cargas del matrimonio, consten en dichas resoluciones judiciales. En el caso de admisión a trámite de la demanda, si todavía no hubiera recaído auto, se considerará lo estipulado en la solicitud de medidas provisionales a adoptar por el juez. En todo caso, el solicitante deberá aportar, tan pronto como se dicten, tanto el auto sobre las medidas provisionales como la sentencia que apruebe las medidas definitivas, acompañada en su caso, por el convenio regulador.

Excepcionalmente, quedará el solicitante o beneficiario eximido temporalmente de justificar la admisión a trámite de la demanda de separación, divorcio o nulidad, en aquellos supuestos en que no conviva con su cónyuge y acredite, mediante Orden de protección, haber sufrido violencia de género o doméstica por parte de aquel, en cuyo caso se tendrán en cuenta las medidas que, en relación al levantamiento de las cargas del matrimonio, consten en dicha resolución judicial.

Se computará como renta las cantidades establecidas en concepto de pensión compensatoria que uno de los cónyuges perciba del otro. Para determinar la existencia o inexistencia de pensión compensatoria a favor de uno de los cónyuges, se estará a lo que conste en la resolución judicial, en el convenio regulador aprobado judicialmente o suscrito ante letrado de la Administración de Justicia, o en la escritura pública otorgada ante notario.

Dicho cómputo se efectuará incluso aunque la pensión compensatoria resulte impagada, salvo que se acredite que, tras la interposición de la correspondiente acción civil o penal, se ha obtenido un pronunciamiento judicial en el que se evidencie dicho impago y la imposibilidad de ejecución de la sentencia que condene al abono de la deuda.

En el caso de los hijos para que puedan ser tenidos en cuenta a fin de acreditar las responsabilidades familiares, han de reunir los siguientes requisitos:

a) Ser hijos por naturaleza o adopción menores de 26 años, salvo que presenten una discapacidad en grado igual o superior al 33 por ciento. Se consideran asimilados a los hijos, a estos efectos, los menores de 18 años en acogimiento familiar en cualquiera de las modalidades previstas en el art. 173 bis del Código Civil (acogimiento familiar de urgencia, acogimiento familiar temporal, y acogimiento familiar permanente), tanto remunerado como no remunerado, así como a los menores que se encuentren en situación de guarda con fines de adopción (art. 176 bis del Código Civil). Asimismo, se incluirán como miembros de la unidad familiar los hijos privativos del cónyuge del solicitante cuando convivan con ambos y siempre que los gastos necesarios para su mantenimiento sean asumidos, directa o indirectamente, con cargo a los ingresos destinados a tal unidad de convivencia.

b) Convivir o depender económicamente del solicitante o perceptor del subsidio.

La dependencia económica, se presume respecto de los hijos menores de 16 años que conviven con ambos progenitores. En los demás casos dicha dependencia económica habrá de acreditarse.

En los supuestos de nulidad matrimonial, separación legal o divorcio, así como en los de inexistencia de matrimonio entre los progenitores no convivientes, la acreditación de dependencia de los hijos menores de 18 años se efectuará mediante sentencia o convenio regulador aprobado judicialmente. En el caso de hijos mayores de dicha edad la dependencia se podrá acreditar, además, mediante convenio regulador suscrito por ambos progenitores ante letrado de la Administración de Justicia o escritura pública otorgada ante notario, en los que, junto a la voluntad inequívoca de separarse o divorciarse se determinen las medidas que han de regular los efectos derivados de la separación o divorcio.

Excepcionalmente, se podrá aportar de forma provisional la resolución judicial de adopción de medidas provisionalísimas previas a la demanda o la justificación de haber sido admitida a trámite la demanda de nulidad, separación, divorcio o de adopción de medidas paterno filiales, acompañada del auto de medidas provisionales. En este caso, se considerarán las contribuciones de cada progenitor que consten en dichas resoluciones. Si el auto aún no se hubiera dictado, se considerarán las contribuciones que consten en la solicitud de medidas

provisionales a adoptar por el juez. En todo caso, el solicitante deberá aportar, tan pronto como se dicten, tanto el auto de medidas provisionales como la sentencia que determine las medidas definitivas o apruebe el convenio regulador.

Si el solicitante o beneficiario con el que conviven los hijos, manifiesta que el otro progenitor se encuentra en paradero desconocido, y que sus hijos no reciben de aquella cantidad alguna en concepto de alimentos, deberá aportar el decreto o resolución de admisión a trámite de la demanda de separación, divorcio, nulidad, de adopción de medidas paterno filiales, o de ejecución dineraria por incumplimiento de pago, así como de la declaración del demandado en rebeldía procesal. Si el demandado aún no hubiese sido declarado en rebeldía procesal, este documento se aportará por el interesado en cuanto le sea posible. En todo caso, el solicitante o beneficiario deberá aportar la sentencia recaída cuando le sea notificada, y continuará percibiendo el subsidio si acredita que ha obtenido un pronunciamiento judicial en el que se refleje el impago y la imposibilidad de ejecución de la sentencia que condene al abono de la deuda.

Los dos progenitores podrán alegar como carga a un mismo hijo que conviva con ellos a los efectos de que cada uno de ellos pueda acceder a un subsidio.

En el caso de custodia compartida, se considerará que ambos progenitores –hayan contraído matrimonio previamente o no– acreditan tener un hijo menor a cargo si en resolución judicial o convenio regulador se ha establecido que ambos comparten la custodia del menor –y por tanto, que ambos sostienen económicamente al hijo– incluso aunque durante los meses o períodos de tiempo que no convivan con el mismo no hayan de abonarle una pensión de alimentos, ya que ello no implica falta de dependencia económica del hijo, pues los gastos que genera a lo largo de todo el año deben ser asumidos por los dos progenitores.

Si además de establecerse la custodia compartida, se acordara que uno de los progenitores hubiera de abonar al hijo una pensión de alimentos, el otro únicamente podría acreditar a ese hijo como familiar a cargo si las rentas de dicho hijo, incluyendo la pensión de alimentos, fueran inferiores al umbral establecido por la ley.

## 3. LOS PRIMEROS RESULTADOS DE SU IMPLANTACIÓN

### 3.1. Las opiniones de la autoridad independiente de responsabilidad fiscal (AIReF)

#### 3.1.1. La primera Opinión de la AIReF

El art. 31.3 de la LIMV establece que *"El resultado del ingreso mínimo vital y de las distintas estrategias y políticas de inclusión será evaluado anualmente por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, mediante la emisión de la correspondiente opinión, de acuerdo con la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal"*[272]. En cumplimiento de ello, la Autoridad

[272] Véanse el art. 5.de la LO 6/2013, de 14 noviembre, relativo a la "Elaboración de informes, opiniones y estudios", cuyo número 2 dispone lo siguiente:

Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), ha emitido su primera opinión sobre la implantación del IMV[273]. El estudio analiza el diseño del IMV y si es adecuado para alcanzar su principales objetivos; sus resultados desde la puesta en marcha en mayo de 2020 hasta diciembre de 2021; y otros aspectos sobre su implementación relevantes [274].

En síntesis, el informe ejecutivo de la AIRef, recoge (apartado 2 y 3) lo que denomina hallazgos y propuestas siguientes[275]:

*A) En relación con el diseño del IMV*

Se parte de que la LIMV no establece, de forma explícita, un objetivo cuantitativo de reducción de la pobreza, aunque los importes que garantiza indican que se dirige a hogares con rentas por debajo del 40 % de la mediana. Ahora bien, teniendo en cuenta los niveles de renta que garantiza el IMV, si llegase a toda la población objetivo, se estima que el IMV cubriría a 700.000 hogares y supondría un coste anual de 2.800 millones de euros. Y en relación con los beneficiarios se ampliaría la cobertura de los programas de rentas mínimas (se entiende las otorgadas por las CCAA) en cerca de 250.000 hogares y mejoraría la situación de más de la mitad de los beneficiarios que, estando cubiertos anteriormente por los programas autonómicos de rentas, pueden recibir el IMV. Singularmente en aquellas

*"2. Las opiniones se formularán a iniciativa propia de la Autoridad sobre las materias previstas en el art. 23. La Administración o entidad destinataria de la opinión puede apartarse del criterio en ella contenido sin necesidad de motivación".*

Y también su art. 23 relativo a las "Opiniones emitidas por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal" que dice así:

*"La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal podrá emitir opiniones sobre los siguientes asuntos:*
*a) El seguimiento de la información sobre la ejecución presupuestaria facilitada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en aplicación del principio de transparencia de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en relación con el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto de todas las Administraciones Públicas.*
*b) La sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo.*
*c) Sobre cualquier otro asunto cuando así lo disponga una ley."*

En el período 2021/2022, se analizan tres módulos: 1) Diseño potencial; 2) Resultados; y 3) Implementación y gestión. Las previsiones para los siguientes años son el análisis de los siguientes módulos: A) Año 2022/2023: Modulo 4 Infancia y juventud; y Módulo 5 Personas con carencias materiales severas y familias monoparentales; B) Año 2023/2024: Módulo 6 Cobertura y alcance antes situaciones de pobreza sobrevenida; C) Año 2024/2025 Módulo 7 La capacidad inclusiva del IMV y sus efectos sobre el mercado de trabajo; y D) Año 2025/2026 ;Módulo 8 Complementariedad y solapamientos con otras prestaciones no contributivas; y Módulo 9 Comparativa internacional (eficacia y eficiencia).

[273] Véase Resolución de 11 de abril de 2022, de la Subsecretaría, por la que se publica el Convenio entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria, el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, A.A.I., para la cesión de información relativa al ingreso mínimo vital (BOE. 29 abril). La finalidad de esta cesión de información por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social a la Agencia Estatal de Administración Tributaria es la realización por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI, de la evaluación anual del ingreso mínimo vital tendrá como finalidad exclusiva la anonimización de la misma por parte de la Agencia Estatal de Administración Tributaria para su envío a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

[274] El documento fue publicado en 18 julio de 2022 y se encuentra accesible en https://www.airef.es/wp-content/uploads/2022/07/OPINION/Primera_Opinio%CC%81n_IMV-D.pdf [consultado en 12 de agosto de 2022].

[275] V. las págs. 8-12 de dicho informe.

comunidades autónomas en las que sus programas de garantías de rentas para la lucha contra la pobreza son más limitados.

*B) Incidencia del diseño IMV en la pobreza*

Se entiende que si el IMV estuviera completamente implementado conseguiría que, al menos, el 52 % de los hogares en pobreza de las comunidades autónomas de régimen común estuvieran cubiertos (700.000 hogares).

Los programas de rentas mínimas autonómicos seguirían cubriendo a un 8 % de hogares en pobreza que no están cubiertos por el IMV (107.000 hogares).

Quedarían un 40 % de hogares en pobreza que no estarían cubiertos por ningún programa de garantía de rentas para la lucha contra la pobreza (537.000 hogares). Ello podría variar si las CCAA que liberan recursos de sus programas de rentas mínimas lo orientaran a la implementación del IMV.

Además, si el IMV estuviera completamente desplegado tendría un papel relevante en homogeneizar la intensidad de la pobreza y, junto con los programas de RR. MM, contribuirían a que sus beneficiarios superaran el 80 % del nivel de renta necesario para salir de la pobreza en todas las comunidades autónomas[276].

En cuanto a los costes se hace la siguiente valoración: a) El coste del IMV en las comunidades de régimen común ascendería a 2.800 millones de euros en caso de ser plenamente implementado. b) Al actuar como una prestación suelo, cubriría el 60 % del coste potencial de las rentas autonómicas, lo que "liberaría" hasta un máximo de 1.680 millones de euros de los programas de rentas mínimas; y c) El coste de erradicar la pobreza aún no cubierta ni por el IMV plenamente implementado ni por las rentas mínimas, ascendería a alrededor de 2.200 millones de euros adicionales.

*C) Resultados a diciembre de 2021*

El IMV que se ha desplegado hasta diciembre de 2021 ha alcanzado al 40 % de sus hogares objetivo (284.000 hogares de un total de 700.000).

Desde su implantación el IMV ha conseguido reducir la intensidad de la pobreza un 32 % de lo que lo haría si se desplegara completamente.

El IMV ha ejecutado el 56 % de lo presupuestado, es decir, 1.600 millones anuales.

*D) Su implementación*

En relación con las solicitudes presentadas y el desarrollo de su tramitación se destaca lo siguiente:

[276] Los hogares se quedarían, en media, a 20 puntos porcentuales del umbral de la pobreza, salvo en el caso de los hogares monoparentales, donde la brecha se reduciría casi completamente hasta llegar al umbral de la pobreza gracias al IMV.

— Hasta el 31 de diciembre de 2021, el INSS recibió 1,5 millones de solicitudes de IMV, que fueron muy numerosas en los primeros meses y luego han mostrado una tendencia decreciente.

— Inicialmente el tiempo de resolución de un expediente era de 150 días de media, descendiendo en el segundo semestre de 2021 a 60 días.

— La tramitación en los inicios de su implantación fue preferentemente digital (un 65 %) para pasar después a un régimen mixto que combina el uso de web y manual.

— Hasta diciembre de 2021, se rechazaron unas 975.000 solicitudes de IMV. Los dos principales requisitos incumplidos han sido el criterio renta (42 % de los expedientes rechazados) y el de unidad de convivencia (22 %), sobre todo porque la unidad de convivencia declarada por el hogar no coincide con la que figura en el padrón en el domicilio de la solicitud.

— El porcentaje de hogares que se estima que podrían ser beneficiarios del IMV, pero aún no lo han solicitado asciende a 400.000 (el 57 % de los 700.000 potenciales). La razón parece estar en tener algún tipo de renta (especialmente del trabajo o de actividades económicas) que reduce la probabilidad de solicitar el IMV en torno a un 30 % o prestaciones por desempleo.

Teniendo en cuenta todo lo expuesto AIRef propone una serie de medidas a corto o medio plazo.

A corto plazo se entiende que es necesario:

— Concretar los objetivos del IMV de modo que pueda evaluarse su cumplimiento especificando definiciones e indicadores que se utilizan[277].

— Analizar la naturaleza del patrimonio de los hogares en situación de pobreza, en particular, el grado de liquidez de sus activos reales y su valoración.

— Llevar a cabo un análisis detallado de los expedientes rechazados por incumplir los criterios de renta o unidad de convivencia para conocer las características de los hogares.

— Simplificar el proceso de solicitud del IMV, profundizar en el análisis de las causas por las que los beneficiarios potenciales del IMV, aun cumpliendo los requisitos, no lo solicitan y fomentar la publicidad institucional de esta prestación.

— En el marco de la Comisión de seguimiento del ingreso mínimo vital, seguir trabajando en el encaje entre el IMV y la renta mínima de cada comunidad autónoma de forma que se refuerce la eficacia en la consecución de los objetivos de inclusión y de reducción de la pobreza y se optimice el uso de los recursos públicos[278].

[277] Además, se debería incorporar de manera sistemática la información del IMV para el seguimiento de la prestación en el Portal de estadísticas de la Seguridad Social, como se hace para el resto de prestaciones no contributivas.

[278] Siendo necesario además evaluar en detalle la complementariedad entre el IMV y las rentas mínimas en cada comunidad autónoma, compartir buenas prácticas sobre las medidas adoptadas en cada territorio para

Y a medio plazo, se sugiere una vez que se vayan conociendo los efectos que el IMV está teniendo, entre otros, sobre la reducción de la pobreza, la inclusión y la participación en el mercado de trabajo, hacia una prestación que se inicie de oficio y que esté integrada con el resto de prestaciones e impuestos. Y para ello, es imprescindible incrementar la interoperabilidad de la información entre administraciones, con la finalidad de que se disponga de información de renta, patrimonio, prestaciones e impuestos de todos los hogares en un repositorio común, con el que se pueda proporcionar a todos los ciudadanos un borrador de declaración. Dicho borrador, una vez validado o rectificado por cada ciudadano, permitiría a la administración iniciar de oficio e integrar las prestaciones a las que se tuviera derecho, incluido el IMV.

### 3.1.2. La *Opinión* de la Autoridad AIRef tras el segundo año de implantación del Ingreso Mínimo Vital

#### 3.1.2.1. La segunda *Opinión* sobre los módulos 1, 2, 3, 4 y 5

Sobre la base legal antes indicada[279] el 15 de junio de 2023 la AIReF hizo público su segunda opinión sobre el resultado del IMV y de las distintas estrategias y políticas de inclusión. En esta segunda opinión se actualiza la del año anterior y se analizan dos nuevos módulos: Módulo 4 Infancia y juventud (complemento a la infancia); y Módulo 5 Personas con carencias materiales severas y familias monoparentales, añadiendo además dos nuevas opiniones o "recuadros" sobre "El empleo de los beneficiarios del IMV en los años previos a recibir la prestación"; y "El impacto de la inflación en los beneficiarios de IMV y la suficiencia de las medidas compensatorias"[280].

En síntesis, resulta de interés destacar de esta segunda opinión lo que allí se denomina "Hallazgos" y "Propuestas":

*A) Hallazgos*

La AIReF los analiza en tres apartados: 1) Evolución del IMV; 2) Infancia y juventud; y 3) Personas con carencias materiales y sociales severas y familias monoparentales.

*1) Evolución del IMV (actualización de los módulos 1, 2 y 3 de la "primera opinión")*

En este apartado la Opinión comienza por ofrecer las cifras actualizadas a 2022 de la evolución del diseño y los resultados del IMV y un seguimiento de la evolución en la tramitación de la prestación, llegando a las siguientes consideraciones:

a) La ley continúa sin establecer de forma explícita un objetivo cuantitativo de los hogares en pobreza que pretende alcanzar el IMV en términos de porcentaje de la renta mediana nacional, pese a la propuesta que hizo en anterior opinión.

garantizar un encaje eficaz y eficiente de ambos programas y seguir trabajando para poner en marcha acciones que refuercen el vínculo del IMV con la inclusión social y su complementariedad con el empleo.

[279] Art. 31.3 LIMV.

[280] Disponible en www.airef.es (consultado en 28 de julio de 2023). Sobre la metodología y datos utilizados en la evaluación véase págs. 24 a 26 del informe.

b) El análisis que se realiza tiene un ámbito territorial limitado, solo a "territorio común", por la falta de información de las comunidades forales del País Vasco y Navarra.

c) Se confirman escasos avances en el segundo año de implementación para alcanzar la potencialidad máxima del IMV. Se considera que de los 800.000 hogares posibles que lo podrían percibir, solo alcanza a 284.000, cifra similar al año anterior.

- Sobre la evolución en la tramitación se indica que las solicitudes han aumentado un 60 % respecto al año anterior, debiendo tenerse en cuenta que las solicitudes son únicas y comprende tanto el IMV como el complemento de ayuda a la infancia (CAPI). Con independencia delos efectos del CAPI la tramitación tiene tiempos medios de resolución de 120 similares al año 2021. El INSS lo justifica en que para acreditar determinados requisitos precisa de la información de otras administraciones. En 2022 de las solicitudes resueltas, el 69 % lo fueron en sentido negativo. En relación con los motivos de denegación, el motivo *renta,* con un 32 % del total de los expedientes denegados, sigue siendo el principal motivo seguido del empadronamiento que supone el 19 % de las denegaciones, aunque esta causa disminuye en importancia con respecto a 2021[281]. La causa de denegación relacionada con la documentación incompleta aumenta del 14 % al 16 %[282].

d) Se señalan como problemas principales:

- El elevado *non take-up,* un 58 %;
- La limitada información de colectivos vulnerables;
- El desconocimiento del trasvase de las rentas mínimas autonómicas hacia el IMV, dada la escasa calidad de la información micro que las CC. AA remiten a AEAT e INSS[283],
- El retardo en la información fiscal que provoca que el 83 % de los hogares vean revisados sus importes de IMV: al 27 % se le revisa a la baja y al 40 % al alza. Un 16 % pasan a ser baja en IMV y se les solicita la devolución de la prestación (un promedio de 2.500 euros).

El problema de las revisiones en la nómina de la prestación que suponen que el 67 % de las nóminas sea revisada su cuantía, causando baja el 16 % y que se les solicite a devolver una media de 2.500 euros. Lo que no se llega a entender bien, dado que los hogares beneficiarios de IMV reciben el 97 % de sus ingresos o de

[281] El informe advierte que la LIMV establece un nuevo requisito para el acceso a la prestación: que el valor de los activos no societarios sin vivienda habitual del hogar se encuentre por debajo de los umbrales fijados en la norma. El 13 % de las solicitudes presentadas en 2022 y denegadas a 31 de diciembre de 2022 se basan en este nuevo test de activos.

[282] Destaca dentro de este motivo la no acreditación del inicio de los trámites de separación o divorcio, la no acreditación de la condición de violencia de género, víctima de trata de seres humanos o explotación sexual, y la no acreditación del vínculo de la unidad de convivencia.

[283] Se estima que el 80 % de los hogares beneficiarios potenciales de las rentas mínimas autonómicas sería beneficiarios del IMV.

prestaciones con información disponible con frecuencia mensual por parte del INSS.

e) También se reconocen como aspectos positivos:

- El hecho de que el IMV está llegando a los hogares más vulnerables[284];
- Los pasos en orden a reducción de trámites en la solicitud, iniciativas en la difusión de la prestación[285].
- La compatibilidad con el empleo por cuenta ajena o propia que mitigará las bajas por revisión o reduce de la prestación.
- Los proyectos piloto de inclusión vinculados al IMV.
- La puesta en marcha del Registro de Mediadores Sociales (que facilitan la acreditación de situaciones complejas de los hogares de solicitantes).

*2) Infancia y juventud. Complemento de ayuda a la infancia –CAPI– (Módulo 4)*

El informe parte del diseño querido por la LIMV y que entró en vigor en febrero de 2022. Este complemento va dirigido tanto a potenciales beneficiarios con hijos del IMV como no beneficiarios. Tiene unos límites de renta y patrimonio mayores que el IMV. El CAPI otorga con periodicidad mensual 100 euros por cada descendiente menor de tres años, 70 euros por cada uno entre los tres y seis años y 50 euros por cada menor de más de seis años. Un hogar tiene derecho al CAPI si cumple con los requisitos de acceso regulados en el art. 10 de la Ley del IMV[286].

La AIReF estima que una la implementación completa del CAPI daría lugar a 1,5 millones de hogares beneficiarios, de los cuales 356.664, un 23 %, serían también perceptores de IMV. El gasto anual máximo del CAPI teniendo en cuenta las cuantías vigentes en 2022 sería de 2.000 millones de euros.

Ahora bien, las cifras de hogares potenciales que no lo han solicitado asciende al 76 %. Se estima como hogares potenciales 1,5 millones y a 31 de diciembre de 2022 solo hay 273.318 hogares percibiéndolo[287].

[284] Prueba de ello es que el 62 % de los beneficiarios llevan percibiendo el IMV desde 2020; la duración media de la prestación es de 20 meses; y que el 54 % de los beneficiarios no había percibido ningún salario en los 3 años anteriores.

[285] Un ejemplo de ello es la campaña "Es lo mínimo" que lleva acabo autobús y la carpa informativa del IMV que a fecha 31 de marzo de 2023 había atendido a más de 4.30 personas de 44 localidades de 18 comunidades y ciudades autónomas desde octubre de 2022.
V.: https://revista.seg-social.es/-/balance-bus-y-carpa-imv0 personas de 44 localidades de 18 comunidades y ciudades autónomas desde octubre de 2022.

[286] No obstante, en lo referente a la situación de vulnerabilidad económica se amplían los umbrales con respecto a los fijados para poder percibir el IMV, por ejemplo: en un hogar con menores debe acreditar en el año anterior a la solicitud unos ingresos computables inferiores al 300 % de la renta garantizada del IMV, un patrimonio neto inferior al 150 % del umbral correspondiente y activos no societarios por valor inferior a 6 veces la renta garantizada.

[287] De entre estos, 150.529 (un 55 % del total) reciben también el IMV, mientras que los restantes 122.789 hogares (un 45 % del total) perciben exclusivamente este complemento. En estos hogares perceptores conviven 502.994

Por los datos registrados en 2022 el complemento por el CAPI en 2022, el complemento ha alcanzado solo al 18 % de los hogares elegibles y ha desembolsado un 20 % del gasto anual potencial[288].

Otro dato negativo que denuncia el informe es que ley no precisa los objetivos concretos de política pública que persigue el CAPI en términos de reducción de la pobreza o pobreza infantil. Los límites de renta para acceder al CAPI se sitúan por encima del umbral de la pobreza, especialmente en los hogares monoparentales, por lo que resulta complejo deducir los objetivos que el CAPI persigue en términos de reducción de la pobreza.

*3) Personas con carencias materiales y sociales severas y familias monoparentales (Módulo 5)*

La LIMV proclama que el IMV va dirigido a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social. En exclusión social se entiende comprendidas a las personas que integran una unidad de convivencia que se vean afectadas por una situación de carencia material y social severa. La tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE[289]) define a la población en riesgo de pobreza define a la población en riesgo de pobreza o exclusión social como aquella que vive en hogares bajo alguna de las tres siguientes situaciones:

— Ingresos totales por unidad de consumo inferiores al 60 % de la mediana (riesgo de pobreza).

— Personas en edad de trabajar lo hicieron menos del 20 % de su potencial (baja intensidad en el empleo).

— Sufren carencia material y social severa.

Estas últimas son las que dicen sufrir privación de al menos siete conceptos de la siguiente lista de trece:

*A nivel de hogar:*

1.º No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año.

2.º No puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días.

3.º No puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada.

4.º No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos (de 800 euros).

menores de edad (un 12 % de menos de tres años, un 17 % de entre tres y seis años y el restante 71 % entre seis y dieciocho años). Por comunidades autónomas, Andalucía concentra el 34 % de beneficiarios del CAPI; le siguen Comunidad Valenciana, Madrid y Cataluña con un 12 %, 10 % y 9 % respectivamente.

[288] Andalucía, Comunidad Valenciana, Cataluña y la Comunidad de Madrid concentran el mayor número de hogares no solicitantes (tasa non take-up).

[289] Acrónimo del inglés "At Risk Of Poverty or Exclusion".

5.º Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) o en compras a plazos en los últimos 12 meses.

6.º No puede permitirse disponer de un automóvil.

7.º No puede sustituir muebles estropeados o viejos.

*A nivel de persona:*

1.º No puede permitirse sustituir ropa estropeada por otra nueva.

2.º No puede permitirse tener dos pares de zapatos en buenas condiciones.

3.º No puede permitirse reunirse con amigos/familia para comer o tomar algo al menos una vez al mes.

4.º No puede permitirse participar regularmente en actividades de ocio.

5.º No puede permitirse gastar una pequeña cantidad de dinero en sí mismo.

6.º No puede permitirse conexión a internet.

La AIReF reconoce que el IMV totalmente implementado solo cubría en torno al 34 % de las personas que sufren carencia material y severa. Y que la intensidad de la carencia material severa es mayor en los hogares que quedarían cubiertos con el IMV.

En relación con los hogares monoparentales se estima (también en la anterior opinión) que la especial protección de la LIMV para ellos ha llevado que son los más cubiertos por el IMV (el 48 %) frente al resto de los hogares con hijos (que alcanza el 38 %). Por otro lado, se reconoce también que el acceso a la prestación de este grupo ha sido más temprano que en los hogares en que conviven menores de edad.

*B) Propuestas*

Tras expresar su Opinión, la AIReF formula varias propuestas[290]:

— Como se indicó en la primera Opinión debe concretarse los objetivos del IMV en términos cuantitativos de modo que pueda evaluarse su cumplimiento tal y como establece la estadística de Eurostat para la medición de la evolución de la pobreza (porcentaje de la mediana)[291].

[290] Págs. 73 a 78.

[291] Se considera preciso que se especifiquen las definiciones y los indicadores que se utilizan, establecer de forma clara y realista los objetivos de proceso y resultado a los que aspira el programa y los plazos en los que se pretenden alcanzar, y garantizar que los objetivos formulados son cuantificables y medibles. Precisa que en concreto sería conveniente aclarar qué porcentaje de la mediana de renta neta equivalente se utiliza como umbral de pobreza sobre el que comparar los efectos desplegados por la prestación.

— También se reitera la conveniencia de acelerar la transformación hacia un nuevo modelo de gestión del IMV más automático basado en la integración de las fuentes de información administrativas de rentas, patrimonio, impuestos y el conjunto de las prestaciones (incluidas rentas mínimas de todas las administraciones) en torno a una base de datos común que se podría complementar con una declaración de rentas universal con el objetivo de:

    a. Avanzar hacia un IMV que se inicie de oficio (o en el formato de impuesto negativo) contribuyendo así a la reducción del *non take-up.*

    b. Permitir la transferencia inmediata de los beneficiarios de RRMM - CCAA al IMV o activarse en el momento que se identifica situación de pobreza sobrevenida (cruce de la información de AEAT y cotizaciones sociales, TGSS).

    c. Servir de modelo-plataforma para otras prestaciones sociales o transferencias directas focalizadas.

— En relación directa con la evolución en la tramitación de la prestación se debe avanzar en la utilización de los datos disponibles con frecuencia mensual por parte de administraciones (AEAT y TGSS) con el objetivo de ajustar los importes de la prestación en tiempo real a la renta de los beneficiarios evitando la incidencia e importancia de las revisiones. Siendo complementario a ello la necesidad de valorar la posibilidad, pertinencia y factibilidad de simplificar la definición de renta computable para el acceso al IMV potenciándose así la capacidad del IMV de abordar situaciones pobreza sobrevenida.

— Enriquecer la estadística actual pública que proporciona la Seguridad Social del número de beneficiarios del IMV en su web de estadísticas. Sería conveniente proporcionar los datos del total de hogares percibiendo el IMV cada mes (saldo vivo) y su gasto, de modo que se pueda conocer la evolución en el grado de despliegue de la prestación. En la actualidad solo se proporciona información del total de altas, sin computar las bajas.

— Acelerar la creación de mecanismos o itinerarios de inclusión que favorezcan una menor permanencia de los hogares en el cobro de la prestación de IMV en línea con la evaluación experimental que se está llevando a cabo por parte del Ministerio.

En torno al CAPI se propone: concretar los objetivos del CAPI de modo que pueda evaluarse su cumplimiento; enriquecer la estadística pública actual de la Seguridad Social con los datos del total de perceptores de CAPI en cada mes, de forma que se pueda conocer la evolución temporal en el despliegue del complemento; profundizar en el análisis de las causas por las que los beneficiarios potenciales del CAPI no lo solicita; un análisis experimental consistente en diseñar una solicitud diferenciada del IMV; y obviamente fomento de la publicidad institucional de este complemento.

En relación con las propuestas de la AIReF en relación con la carencia material y social severa, está en profundizar en el estudio de dicha situación en todos los solicitantes

del IMV y de su percepción de la pobreza. Además, se sugiere analizar otros indicadores de pobreza e incluirlos en el formulario de solicitud dela prestación para crear una base de datos y facilitar la interconexión de esta información con los servicios sociales.

#### 3.1.2.2. Los *Recuadros* 1 y 2 de la AIReF

La segunda Opinión de la AIReF termina con lo que ella denomina Recuadro 1 *"El empleo en los beneficiarios del IMV en los años previos a la prestación"* y Recuadro 2 "*El impacto de la inflación en los beneficiarios del IMV y la suficiencia de las medidas compensatorias*"[292]

El primer *Recuadro* pretende examinar el desempeño laboral de los adultos beneficiarios de IMV antes y en los primeros años del cobro de la prestación. Se realiza una aproximación descriptiva (no causal) a partir de los datos de salarios anuales a nivel de persona recogidos en los registros fiscales de la AEAT. Opta por partir de la distribución de los adultos beneficiarios por edad y sexo. Las mujeres representan el 59 %, mientras que por franja de edad el 52 % de los beneficiarios tienen entre 35 y 54 años. Desde la puesta en marcha de la prestación en mayo de 2020, 575.761 adultos han sido beneficiarios del IMV en algún momento. El 54 % de los adultos beneficiarios de IMV no habían percibido salarios en ninguno de los tres años fiscales previos al inicio de la prestación Del análisis de los cambios en la situación laboral (flujos del margen extensivo) se observa como del colectivo de beneficiarios que comienzan a percibir el IMV en 2020 y percibían salarios en 2019, un 38 % deja de declarar salarios positivos en 2020 En relación con la evolución de aquellos que perciben salarios en los tres años, en mediana los ingresos salariales de los beneficiarios IMV se reducen entre 2019 y 2020, mientras que aumentan entre 2020 y 2021.

El segundo Recuadro aborda el impacto de la inflación en los beneficiarios del IMV y la suficiencia de las medidas compensatorias. Parte de que la inflación soportada en 2022 por las rentas bajas ha sido superior que la de las altas, (si bien disminuyó a lo largo del año). Con el objetivo declarado de paliar los efectos de la inflación entre los más vulnerables, el art. 45 del Real Decreto 6/2022 aumentó un 15 % las nóminas de IMV de los meses abril a junio y posteriormente el RD-ley 11/2022, lo prorrogaría hasta diciembre de 2022. La AIReF estima que dicho incremento del IMV vino a compensar el 79 % del gasto adicional provocado por la inflación en los hogares beneficiarios del IMV. Dicho lo anterior, se advierte que el aumento del 15 % en la nómina de IMV podría no ser una medida eficaz para compensar la inflación en los beneficiarios cuya renta computable se sitúa en niveles cercanos a la renta garantizada.

Teniendo en cuenta que la cuantía de la prestación es el resultado de restar a la renta garantizada la renta computable del hogar. Por lo tanto, en los hogares con renta computable estrictamente mayor que cero la subida del 15 % en la nómina supone un ingreso adicional inferior a si se indexara la renta total del hogar un 15 %.

[292] Esta peculiar denominación quizás obedezca a que se recoge al final del informe dentro de un recuadro (págs. 64 a 67 el primero y 68 a 70 el segundo).

### 3.2. La Reclamación Colectiva contra España al amparo de la Carta Social Europea

El Mouvemet International Atd Quart Monde[293], presentó en fecha 4 de junio de 2024, una reclamación colectiva, en aplicación del Protocolo Adicional de la Carta Social Europea, frente al reino de España, por la no conformidad de diversos artículos de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital y de su aplicación, con los artículos 1,7 , 13, 15, 16, 17, 27, 30, 31 de Carta Social Europea.

Los hechos que, a juicio de esa ONG, dan lugar a la queja, son -en síntesis- los siguientes:

**Primero. La crítica generalizada, tanto institucional como social, por propia y deficiente configuración de la norma y su ejecución práctica**

Su aplicación ha sido caótica, con una alarmante inseguridad jurídica para las eventuales personas beneficiarias: alargamiento excesivo de plazos de gestión de las prestaciones, especialmente abuso del silencio administrativo, falta de motivación de muchas de las resoluciones adoptadas y, en los supuestos más graves, denegaciones de prestaciones a las personas más necesitadas. Otros elementos que añaden inseguridad jurídica:

- Una gestión muy deficiente de la prestación, en parte motivada por las graves carencias materiales y de personal de las unidades administrativas a las que les ha sido encomendada.
- Una concepción burocrática y caótica del sistema de concesión de prestaciones.
- La revisión del mantenimiento de los requisitos, ha generado que la prestación no llegue donde tiene que llegar.
- Una bolsa monumental de familias atrapadas, como explicaremos más adelante, en cobros indebidos y deudas con la Hacienda Pública inabordables, imprescriptibles y que han ocasionado que el Estado de con una mano lo que quita con la otra.

Y se cita a tal efecto diversos análisis críticos de instancias como: el Defensor del Pueblo (informe de 2022); Memoria del Consejo Económico y Social (año 2022); el Sindicato Comisiones Obreras (informe Mercado de trabajo y protección por desempleo 2022); estudios de la AIref (los indicados en el apartado anterior), así como diversas opinones doctrinales.

**Segundo. La insuficiencia de las cuantías de la prestación**

Tras un análisis de la LIMV se advierte que conforme a la doctrina del Comité de Derechos Sociales (CEDS), a la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del Instituto Nacional de Estadística (INE), la cuantía es elocuentemente insuficiente para las unidades de convivencia que cuenta con pensión de alimentos en favor de los hijos o con aquellas unidades de convivencia que superen los seis miembros.

[293] ONG inscrita en el registro del Consejo de Europa n.º 27.

**Tercero. Exigencia de residencia legal**

Aunque se reconoce las mejora en las reformas llevadas a cabo se denuncia que siguen quedando desamparadas situaciones como:

— Cuando en una unidad de convivencia uno de los miembros (pareja de hecho, cónyuge, familiar adscrito) se encuentre en situación administrativa irregular por ser extranjero y no haber obtenido o haber perdido posteriormente la autorización de residencia legal.

— Cuando la unidad o alguno de sus miembros no cuenten con un año de residencia legal independiente eininterrumpida.

— Cuando dicha unidad de convivencia no cuente con empadronamiento mínimo de seis meses.

— Cuando en la misma se integre un nuevo miembro, que no cumple los requisitos de edad, residencia mínima o empadronamiento en la unidad de convivencia en el previo período y que no forme parte de las excepciones del artículo 10. 1 a) de 1ª a 3º[294].

Y se hace incapie singularmente:

— En el diferente trato de las parejas de hecho en las CC.AA.

— No reconocimiento de la prestación del Ingreso Mínimo Vital, ni de la prestación de emergencia a extranjeros en situación administrativa irregular.

— Dificultades para los extranjeros por el requisito de residencia.

**Cuarto. Limitaciones en razón a la edad**

Tras una crítica general a dicho requisites, se cuestiona lo que se denomina el requisito extra exigido para las personas menores de 30 años implica haber vivido 2 años previos a la solicitud de manera independiente, y en alta en cualquier régimen del sistema de Seguridad Social durante, al menos, 12 meses, continuados o no (se consideran incluidos el régimen de clases pasivas del Estado o una mutualidad de previsión social alternativa al régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos). Además las personas menores de 30 años que soliciten de manera individual el IMV se les exige haber residido de manera previa, legal y efectiva, en el territorio español durante 2 años.

Esta exigencia no responde a ninguna razón objetiva y limita todavía más el acceso a una prestación concedida para la erradicación de la pobreza y la lucha contra la vulnerabilidad

[294] 1. Personas solas de entre 26 y 30 años que han pertenecido a otras unidades de convivencia en los dos años previos a la solicitud.
1. Cuando los menores se trasladan de domicilio por un cambio en el régimen de custodia entre los progenitores.
2. El caso muy generalizado de familias gitanas que no formalizan sus uniones afectivas y sus matrimonios convencionales conforme a su propia idiosincrasia.
3. Unidad de convivencia formada por personas en situación de pareja de hecho que no hayan convivido 5 años con carácter previo a la situación de necesidad, y no se hayan constituido como tal durante 2 años.

pese a las mejoras introducidas en la Ley con respecto a las primeras regulaciones del IMV, siendo no conforme al artículo 13.1 de la Carta.

**Quinto. Discontinuidad de la prestación**

Una de las características principales de la prestación del IMV es el carácter indefinido —no vitalicio— mientras persistan los requisitos de acceso (aartículo 3 c) Ley 19/2021); lo cual es reforzado en su artículo 15 al regular la duración de la prestación y la actualización de esta con efectos del 1 de enero de cada año (artículo 16.3).

La práctica que el INSS viene desplegando respecto de las revisiones anuales, supone que estas se efectúan sobre la base de los datos del IRPF que proporciona la AEAT relativos al ejercicio revisado (datos proporcionados con dos años de posterioridad al hecho objeto de revisión), por lo que es, a los dos años del cambio de situación, cuando el INSS modifica la resolución de concesión del IMV, ya sea para modificar las cuantía o para extinguir la prestación, e inicia el procedimiento de «*cobros indebidos*» fruto de dichas revisiones.

**Sexto. Incumplimientos debidos a la diferencia de requisitos del Ingreso Mínimo Vital con otras rentas mínimas**

Se denuncia la coexistencia actual de una norma de carácter estatal, como es el IMV, con las legislaciones autonómicas, implica en la práctica la progresiva desaparición de las prestaciones autonómicas.

Debido a la disparidad de criterios de acceso a las prestaciones estatal y comunitarias se está generando una verdadera desprotección para aquellas unidades de convivencia concernidas, pues la combinación de ambas rentas sigue dejando lagunas de protección que limitan la prestación mientras permanece la necesidad, rompiendo con el criterio de continuidad de la prestación reconocido en Queja 48/2008 Bulgaria, Decisión de fondo de 18 de febrero de 2009.

**Séptimo. Plazos y procedimiento**

Las continuas modificaciones en la normativa del IMV han dado lugar a que la concesión de esta fuera cambiante y a una práctica del INSS no conforme con la Carta, como es la: a) Inadmisión a trámite (cuando se comprueba a juicio del INSS que no hay vulnerabilidad económica), sin analizar toda la documentación y sin justificación; y b) Si durante el procedimiento resulta preciso requerir documentación el procedimiento se suspende y a los res meses caducrá.

**Octavo. Sistema de revision y actualización**

El sistema de revision anual tiene una particularidad prejudicial ya que se realiza con datos referidos no al año en curso, sino a uno o dos años anteriores a la revision en función de la declaración de la renta. A lo que se añade la falta de acceso a las oficinas. Además la interpretación literal de la norma (art. 11.5 de la LIMV) lleva en la práctica a un préstamo que no se comunica adecuadamente en la resolución y que luego tendrá que ser devuelto.

**Noveno. Compatibilidad del IMV con ingresos del trabajo**

La normativa que ha desarrollado la compatibilidad de la prestación de IMV con los ingresos de trabajo, permite una forma de discriminación en el empleo y puede afectar al derecho a ganarse la vida libremente.

**Décimo. Ingreso mínimo vital transitorio**

La Disposición Transitoria primera arbitró unas prestaciones transitorias de Ingreso Mínimo Vital desde junio de 2020 hasta 31 de diciembre de 2022 para aquellas unidades de convivencia que venían percibiendo con antelación la prestación por hijo a cargo, sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento, regulada por Real Decreto 1335/2005, plantean las siguientes dudas:

a) Conforme al numeral 2, a) de dicha disposición quedan fuera del reconocimiento de un derecho a prestación una tipología de familias y, consecuentemente, de menores integrados en ellas, que, por precariedad económica, o simplemente por composición familiar, residen con familia extensa o con otras personas sin lazos de parentesco.

   Esto es especialmente importante en sectores sociales más vulnerables y, a medida que aumenta la precariedad económica, ya que la dificultad de pagar vivienda en zonas especialmente tensionadas hace que sea muy frecuente que familias extensas o personas sin lazos de parentesco ocupen el mismo espacio de una vivienda en alquiler.

b) A su vez, el numeral 2.b) excluye de la prestación a todas las unidades en cuya familia se encuentren personas que no han obtenido la residencia legal y que, conforme al artículo 10.1 ya analizado con anterioridad, se encuentran excluidos de la prestación. Aunque mantuvieron la asignación por hijo a cargo previamente concedida, se produjo una discriminación al no poder acceder al mismo nivel de renta que proveía la prestación transitoria y posteriormente el complemento de infancia que vino a reforzar la cobertura infantil.

**Décimo primero. Prestaciones transitorias y el grave problema de los cobros indebidos**

La prestación transitoria del Ingreso Mínimo Vital consistió en reconocer de oficio esta prestación a las unidades familiares perceptoras de la prestación por hijo a cargo, sin advertir que las condiciones de acceso difieren en unas y otras. Se suma a esta situación que los expedientes de prestación por hijo a cargo, con anterioridad a la pandemia, no estaban actualizados.

Esta situación está generando, en la práctica, graves problemas por la revisión contemplada en la norma, al detectarse que muchas de las unidades de convivencia que venían percibiendo la prestación familiar no cumplen los requisitos de acceso y ello supone la extinción de la prestación y, lo que es más grave, el inicio de procedimientos de devolución de cantidades percibidas por cobros indebidos Además, los ingresos de la prestación por hijo a cargo eran imputables en el cálculo de cuantía de la prestación transitoria.

**Décimo segundo. Gestión deficiente**

Se insiste en algo que ya han destacado los distintos Informes ya reseñados, tanto del Defensor del Pueblo, como de la AIREF, del Consejo Económico y Social, de los medios de comunicación y de la propia doctrina científica, ha sido la gran incapacidad de su sistema de gestión para cumplir con las previsiones al respecto, hasta el punto de ser una lacra muy pesada, que ha desprestigiado excesivamente una prestación que, sin embargo, está destinada a ser un hito jurídico-social en el Sistema de Seguridad Social. Y se insiste en:

- Un caótico funcionamiento de la plataforma informática e imposibilidad de realización presencial de trámites
- Imposibilidad de obtener citas
- Falta de personal y recursos.
- Retrasos en la gestión.
- Resoluciones incomprensibles, inmotivadas y que no llegan.
- Ámbito subjetivo de la prestación.
- Falta de motivación de las denegaciones de la prestación.
- Valoración de loss ingresos, que siempre nace desactualizada

**Décimo tercero. El grave problema de los cobros indebidos**

Destacando dos situaciones que considera de especial gravedad: a) El genérico que afecta a cualquier variación de requisitos del IMV; y b) el específico de unidades de convivencia que recibieron el IMV por concesión de oficio mediante el sistema de IMV transitorio establecido en la disposición transitoria primera de la Ley.

**Décimo Cuarto. Impacto en personas en situación de mayor vulnerabilidad:**

Las situaciones descritas se vuelven más gravosos cuando afectan a personas o unidades de convivencias donde se integran perfiles singulares y especialmente dignos de protección o de mayor vulnerabilidad, cuáles son los menores o adolescentes, personas de otra nacionalidad, minorías étnicas, personas con discapacidad, personasde edad avanzada, familias numerosas o familiasextranjeras.

Y todo lo anteriormente denunciado, a juicio de los reclamentes, supone el siguiente cuadro de incumplimientos de la Carta Social Europea:

| Hecho | Situaciones que comprende | Artículos no conformes | Infracción CSE |
|---|---|---|---|
| **Insuficiencia de cuantías** | 1. Cuantías por debajo del umbral de la pobreza.<br>2. Límite a los incrementos por razón del número de miembros a partir de cinco miembros de la Unidad de convivencia. | Arts. 13 y anexo I | Arts. 13.1, 30 y E |

| Hecho | Situaciones que comprende | Artículos no conformes | Infracción CSE |
|---|---|---|---|
| **Residencia legal** | 1. Exigencia de un período mínimo de residencia legal.<br>2. Empadronamiento de toda la unidad de convivencia.<br>3. No reconocimiento cuando en la UC hay extranjeros en situación administrativa irregular. | Arts. 4.3; 6 y 10.1 | Arts. 13.1, 30 y E |
| **Restricción por razón de la edad** | 1. No se reconoce, salvo excepcionas a menores de 23 años.<br>2. Limitado a menores de 30 años sin empadronamiento independiente con antelación de 2 años, y vida laboral previa.<br>3. Limitado a los mayores de 30 que viven solos a que no hayan vivido con sus padres en los dos últimos años. | Arts. 4.1 b y 5.2 | Arts. 13.1, 30 y E |
| **Discontinuidad de la prestación** | 1. Si bien la norma dispone la continuidad de la prestación, los arts. 17 y 18, permiten la suspensión o extinción a pesar de persistir la necesidad en los casos de modificaciones en la unidad de convivencia que no implican la desaparición de la necesidad (alteraciones del número de miembros, cambios de domicilio, ingresos esporádicos, etc.).<br>2. Esta discontinuidad afecta especialmente a las unidades de convivencia en situación de inseguridad en la vivienda.<br>3. La facultad de revisión de oficio del art. 16 en la práctica equivale a la revisión con arreglo a los datos de la Agencia Tributaria dos años después del hecho revisado.<br>4. Además la falta de celeridad administrativa para resolver urgentemente las comunicaciones de cambio de situación en las unidades de convivencia supone que se extingan prestaciones a pesar de persistir la necesidad. | Arts. 16.3, 17, 18 | Arts. 13.1, 15, 16, 17, 23. 30 y E. |
| **Por coexistencia de legislación autonómica y estatal con requisitos diferentes** | Solapamiento de prestaciones con ulterior obligación de restitución por cobros indebidos. | | Arts. 13.1, 15, 16, 17, 23. 30 y E. |

| Hecho | Situaciones que comprende | Artículos no conformes | Infracción CSE |
|---|---|---|---|
| **Plazos y procedimientos: mala práctica del INSS** | 1. La inadmisión de solicitudes sin motivación ni análisis de la documentación aportada.<br>2. Prolongación generalizada de los plazos de silencio por parte de la administración para resolver la concesión de la prestación más allá del año.<br>3. Ausencia de un reglamento que regule la compatibilidad del IMV con rentas del trabajo. | Arts. 28.1, 3 y 4. | Arts. 13.1, 15, 16, 17, 23. 30 y E. |
| **Sistema de revisión y actualización de rentas** | 1. La falta de un sistema ágil de revisión y actualización provoca situaciones caóticas de desprotección de personas vulnerables.<br>2. Además, permite situaciones de interrupción de prestaciones a pesar de persistir la necesidad.<br>3. El sistema de revisión anual provoca perjuicios a los interesados y está generando el empobrecimiento de unidades de convivencia necesitadas de protección. | Art. 16.3 | Arts.13.1, 15, 16, 17, 23. 30 y E. |
| **Régimen de compatibilidad del IMV con rentas de trabajo** | 1. La fórmula de inclusión laboral forzosa prevista promueve la adscripción de los beneficiarios del IMV en los trabajos más precarios, por temporales o por bajos ingresos, especialmente de los sectores sociales que no pueden arriesgarse a la pérdida de ingresos de la prestación, ante la falta de pleno empleo suficiente y de calidad, que les dé una seguridad material en los años posteriores en los que se tendrán en cuenta los ingresos de este periodo impositivo, sin garantía de ingresos posteriores.<br>2. La falta de reglamentación de lo que significa rechazar un empleo hace que esta inseguridad sea aún mayor. | Art. 36 en relación con el RD 789/2022 de 27 de septiembre y Disposición final tercera de dicho texto | Arts. 13.1; 20. 30 y E. |
| **Ingreso Mínimo Vital transitorio** | 1. Exclusión de menores que conviven en familia extensa o con otras personas sin lazos de parentesco.<br>2. Error de inclusión de oficio de estas unidades sin cumplir requisitos.<br>3. Exclusión de la prestación, tanto del complemento de ayuda a la infancia como del reconocimiento de oficio, a todas las unidades en cuya familia se encuentren personas que no han obtenido la residencia legal. | Disposición Adicional Décima, numeral es 2.a); 2.b) | Arts. 13.1, 15, 16, 17, 23. 30 y E. |

| Hecho | Situaciones que comprende | Artículos no conformes | Infracción CSE |
|---|---|---|---|
| **Deficiencias de gestión** | 1. Caótico funcionamiento de la plataforma informática.<br>2. Falta de citas previas y citas presenciales.<br>3. Falta de personal y recursos.<br>4. Retrasos en la gestión de expedientes y adopción de resoluciones.<br>5. Resoluciones incomprensibles, no motivadas y que no llegan a los destinatarios.<br>6. Falta de acompañamiento y tutela administrativa en las reclamaciones por su complejidad.<br>7. Dificultad de entendimiento general de la normativa y falta de unificación de criterios de interpretación en la administración.<br>8. Ámbito subjetivo de la prestación<br>9. Falta de motivación de resoluciones denegatorias o de extinción y suspensión.<br>10. Incomprensible valoración de ingresos imputados por la Administración.<br>11. Falta de celeridad y trato discriminatorio del sistema de revisión y de los cobros indebidos. | | Arts. 13.1, 15, 16, 17, 23. 30 y E. |

| Hecho | Situaciones que comprende | Artículos no conformes | Infracción CSE |
|---|---|---|---|
| **Sistema de reintegro de prestaciones por cobros indebidos** | 1. Discriminación positiva a unidades de convivencia con menores a cargo en relación al art. 19.3 y 4 es manifiestamente insuficiente.<br>2. Ausencia de discriminación positiva de otros colectivos que debieran ser protegidos según la CSE, sin menores a cargo, con respecto del mismo artículo del punto 1 como por ejemplo las personas con discapacidad, ancianas vulnerables...<br>3. Discriminación por injustificado trato desigual del sistema de compensación establecido en la Disposición Adicional 3 del Real Decreto 789/22 para los cobros indebidos de IMV en relación a la norma más favorable de compensación para el resto de prestaciones establecida en el Real Decreto 148/1996 y Orden Ministerial de 18 de julio de 1997.<br>4. De forma específica, para los supuestos de reintegro de prestaciones por concesión de oficio del IMV transitorio:<br>a) No les es aplicable el art. 19.3 y 4 por no contar con efectos retroactivos la exoneración del 65% de la deuda para UC con menores a cargo por hechos anteriores a enero de 2023.<br>b) Permite una interrupción de la prestación<br>c) No tiene en cuenta la existencia de situaciones especiales dignas de protección en la UC, tales como hijos menores a cargo, familias numerosas, personas discapacitadas, ancianas vulnerables.<br>5. La potestad revisora de la administración permite que se puedan revisar prestaciones concedidas de los cinco ejercicios anteriores. | Arts. 19. Y 19.3 y 4 en relación con la Disposición Adicional Tercera del Real decreto 789/22 de 27 de septiembre y 148/1996 de 5 de febrero y Orden Ministerial de 18 de julio de 1997 | Arts. 13.1, 15, 16, 17, 23. 30 y E. |

## 3.3. Primeros datos estadísticos. Datos a mayo de 2024[295]

### A) Nómina total a mayo 2024

| | Número prestaciones | Número beneficiarios | Ratio beneficiaros por prestación | Cuantía media por hogar | Cuantía médica por beneficiario | Importe Nómina |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 605.696 | 1.820.944 | 3,01 | 488,73 | 162,57 | 358.342.458,71 |

[295] Datos y cuadros elaborados por el Instituto Nacional de la Seguridad Social accesible en www: https://segsocial.es [consultado 28 junio de 2024].
Los cuadros incluyen información relativa a la gestión del IMV asumida por la Comunidad Autónoma del País Vasco desde junio de 2022; y de la Comunidad Foral de Navarra desde noviembre de 2022.

**B) Prestaciones y cuantías medias por hogar según tipo de prestación**

| Total prestaciones IMV | | | | Cuantía media por hogar | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | IMV Básico | IMV Completo | IMV-CA-PI | Total | IMV Básico | IMV Completo | IMV-CA-PI |
| 605.696 | 192.671 | 208.113 | 204.912 | 488.731 | 520.011 | 814.461 | 128.501 |

**C) Beneficiarios, ratio de beneficiarios por prestación y cuantías medias por beneficiario y según tipo de prestación**

| Número de beneficiarios | | | | Ratio de beneficiarios por prestación | | | | Cuantía media mensual por beneficiario | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | IMV Básico | IMV Completo | IMV-CA-PI | Total | IMV Básico | IMV Completo | IMV-CA-PI | Total | Sin API | IMV Completo | IMV-CA-PI |
| 1.820.944 | 272.545 | 753.581 | 794.818 | 3,01 | 1,41 | 3,62 | 3,88 | 162,57 € | 367,61 € | 224,93 € | 33,13 € |

**D) Hogares con complemento de ayuda a la infancia (CAPI)**

| Hogares con API | Cuantía media mensual del CAPI por hogar con CAPI | Menores con CAPI<br>Cuantía media mensual del CAPI por menor con CAPI | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Total | De 0 a 2 años | De 3 a 5 años | De 6 a 17 años | Cuantía media mensual del CAPI por menor con CAPI |
| 413.025 | 124,70 € | 762.594 | 80.676 | 131.329 | 550.589 | 67,54 € |

**E) Sexo y nacionalidad de los titulares**

| Número de titulares | Sexo de los titulares | | Nacionalidad de los titulares | |
|---|---|---|---|---|
| | Hombres | Mujeres | Española | Extranjera |
| 605.696 | 200.795 | 404.901 | 499.208 | 106.269 |

**F) Titulares por grupo y media de edad**

| Número de titulares | Grupo de edad de los titulares | | | | | | Media de edad de los titulares |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | < 24 años | 24-35 años | 36-45 años | 46-55 años | 56-65 años | > 65 años | |
| 605.696 | 4.248 | 106.646 | 216.727 | 172.348 | 93.692 | 12.013 | 45,16 |

### G) Beneficiarios por sexo y edad

| Número de beneficiarios | Sexo de los beneficiarios | | Edad de los beneficiarios | | Media de edad de los beneficiarios | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Hombres | Mujeres | Adultos | Menores | Media de edad de TODOS los beneficiarios | Media de edad de los titulares | Media de edad de los beneficiarios (excepto titular) |
| 1.820.944 | 847.172 | 973.641 | 1.070.279 | 750.665 | 28,13 | 45,16 | 19,64 |

### H) Hogares por composición de la unidad de convivencia

| Composición de la unidad de convivencia | |
|---|---|
| **Nº de hogares** | **605.696** |
| 1 adulto | 137.329 |
| 1 adulto y 1 menor | 62.107 |
| 1 adulto y 2 menores | 33.974 |
| 1 adulto y 3 menores | 7.963 |
| 1 adulto y más de 3 menores | 1.873 |
| 2 adultos | 38.778 |
| 2 adultos y 1 menor | 77.900 |
| 2 adultos y 2 menores | 103.714 |
| 2 adultos y más de 2 menores | 63.005 |
| 3 adultos | 1 |
| 3 adultos y 1 menor | 23.633 |
| 3 adultos y más de 1 menor | 21.346 |
| 4 adultos | 5.120 |
| 4 adultos y 1 menor | 6.183 |
| Otros | 7.984 |

Datos acumulados período junio 2020 a mayo de 2024

### A) Altas iniciales de prestaciones que han figurado en nómina

| CCAA ENT. GESTORA | Número de prestaciones | Sexo del titular | | Hogares con CAPI |
|---|---|---|---|---|
| | | Mujeres | Hombres | |
| Total | 831.905 | 558.342 | 273.563 | 524.494 |

**B) Altas iniciales de prestaciones que han figurado en nómina según composición de la unidad de convivencia**

| Composición de la unidad de convivencia | |
|---|---|
| **CCAA ENT. GESTORA** | **TOTAL** |
| Número de prestaciones | 831.905 |
| 1 adulto | 180.734 |
| 1 adulto y 1 menor | 110.340 |
| 1 adulto y 2 menores | 58.579 |
| 1 adulto y 3 menores | 13.874 |
| 1 adulto y más de 3 menores | 3.262 |
| 2 adultos | 48.612 |
| 2 adultos y 1 menor | 107.341 |
| 2 adultos y 2 menores | 141.612 |
| 2 adultos y más de 2 menores | 93.562 |
| 3 adultos | 16.410 |
| 3 adultos y 1 menor | 20.469 |
| 3 adultos y más de 1 menor | 19.359 |
| 4 adultos | 5.090 |
| 4 adultos y 1 menor | 5.199 |
| Otros | 7.462 |

**C) Beneficiarios de atas iniciales de prestaciones que han figurado en nómina**

| CCAA ENT. GESTORA | Número de beneficiarios | Edad de los beneficiarios | | Sexo de los beneficiarios | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Adultos | Menores | Mujeres | Hombres |
| Total | 2.465.281 | 1.392.444 | 1.072.837 | 1.328.004 | 1.136.693 |

# CAPÍTULO III. OBJETO, CONCEPTO, NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS DEL INGRESO MÍNIMO VITAL

## 1. OBJETO

El objeto declarado por el art. 1 LIMV[296] es la creación de una prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o en una unidad económica de convivencia. Aparentemente –según se expresa– el objeto es claramente preventivo evitar que una persona o aquellas que convivan sufran de pobreza y exclusión social. Lo que ocurre es que, para el acceso a la prestación el beneficiario debe encontrarse en una situación de vulnerabilidad, por carecer de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas. Por tanto, será preciso que se actualice el riesgo –en terminología mercantil– de pobreza y exclusión para que se ponga en marcha el mecanismo de protección reparador (la prestación económica) que se mantendrá mientras persistan la situación de vulnerabilidad económica y las condiciones establecidas para su reconocimiento.

## 2. CONCEPTO Y NATURALEZA

Como indica el art. 2 LIMV[297], al igual que otras prestaciones no contributivas del sistema de Seguridad Social, el Ingreso Mínimo Vital se configura como un derecho subjetivo perfecto a una prestación económica que pretende garantizar un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en la situación de vulnerabilidad definida en el art. 8 LIMV. Con ella se busca una mejora de oportunidades reales de inclusión social y laboral del beneficiario. Se pretende proseguir en el desarrollo del *derecho a la Seguridad Social* garantizado en el art. 41 de la Constitución Española que (recogiendo el tenor y "ratio iuris" del art. 12 del Tratado de la Carta Social Europea Revisada; art. 96 –los tratados una vez que han sido válidamente ratificados forman parte del ordenamiento jurídico *interno*–, en relación con el art. 10.2 CE, que establece el canon hermenéutico vinculante de interpretación de apertura constitucional al sistema multinivel de garantía de los derechos humanos) encomienda a los poderes públicos el mantenimiento de un «régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos», y, por tanto, dictada al amparo de lo previsto en el art. 149. 1.17.ª de la Constitución Española y que se integra dentro de la acción protectora no contributiva del sistema de Seguridad Social. Ello sin perjuicio de las ayudas que puedan establecer las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias en favor de tales beneficiarios.

[296] No presenta cambios significativos respecto a su equivalente originario ex art. 1 RD-ley 20/2020.

[297] No presenta cambios significativos respecto a su equivalente art. 2 RD-ley 20/2020.

Su denominación es Ingreso Mínimo Vital y consiste en una prestación económica periódica e indefinida[298].

## 3. CARACTERÍSTICAS

El art. 3 de la LIMV señala como características del Ingreso Mínimo Vital las siguientes[299]:

*a) Garantía de un nivel mínimo de rentas*

Y ello lo hace mediante la cobertura de la diferencia existente entre la suma de recursos económicos de cualquier naturaleza de los que disponga el llamado a ser beneficiario –individual o miembro de una unidad de convivencia– del ejercicio anterior y la cuantía de renta garantizada para cada supuesto y siempre que la cuantía resultantes sea igual o superior a 10 euros, en los términos que disponen los arts. 11, 16 y 19 LIMV[300].

Su concreción es compleja. Se parte de un mínimo garantizado del importe de anual que tenga fijado en cada momento las pensiones no contributivas para un beneficiario individual (divido por 12) a la que se le sumará un complemento del 22 % en si el beneficiario fuere discapacitado en porcentaje igual o superior al 75 %; y un máximo de un 220 por ciento en caso de unidad de convivencia[301]. Esta última cantidad también puede ser objeto de ver incrementada su cuantía con complementos del 22 % si la unidad de convivencia fuera monoparental o hubiere algún discapacitado en porcentaje de al menos el 75 %. Además, caso de que en la unidad de convivencia haya algún miembro menor de edad se verá incrementada la cuantía por un complemento de ayuda a la infancia, en los términos previstos en el art. 13.2. letra e) LIMV.

A los efectos de determinar la cuantía final se contemplan situaciones especiales: de convivencia monoparental (en atención al grado de parentesco o a la existencia de violencia de género, de situaciones convivenciales con personas dependientes en grado 3 e incapacitados permanentes absolutos o grandes inválidos y situaciones de guarda compartida); concurrencia de pensión no contributiva reconocida o subsidio de desempleo mayores de 52 años y posibilidad de reconocimiento de IMV se deja a determinación reglamentaria la posibilidad de incrementos en la cuantía de la prestación por gastos de alquiler de vivienda.

*b) Tipos de beneficiarios*

La LIMV recoge las siguientes modalidades:

[298] Véase el análisis de las prestaciones, con similares objetivos y naturaleza que tienen las Comunidades Autónomas en el Capítulo II, apartado 1.2.

[299] No presenta cambios significativos respecto a la versión del RD-ley 20/2020, solo adaptaciones en la numeración de las disposiciones que allí se indican.

[300] En el RD-ley 20/2020 la remisión era a los arts. 8, 13 y 17.

[301] Véase el art. 45 del RD-ley 6/2022, de 29 de marzo, que establece un incremento extraordinario en la prestación del ingreso mínimo vital.

a) Individual[302].

b) Colectivo (denominado unidad de convivencia)[303].

c) Otros beneficiarios[304].

Distinto del beneficiario es el titular de la prestación que será el que perciba en nombre propio o en el de la unidad de convivencia la prestación[305].

*c) Indefinida*

La prestación una vez reconocida se mantiene en el tiempo mientras subsistan las circunstancias que motivaron su reconocimiento (la situación de vulnerabilidad económica) y los requisitos exigidos para su percepción[306].

*d) Transitoriedad*

Se presenta como una medida dirigida a que el beneficiario salga de su situación de exclusión y participe en la sociedad. Por ello, forma parte de una red de protección en que además de la prestación económica se ofrecerá al beneficiario incentivos al empleo y a la inclusión, mediante el diseño de fórmulas de cooperación entre las distintas administraciones[307].

*e) Intransferible*

Al igual que lo previsto con carácter general para el resto de prestaciones de la Seguridad Social, el ingreso mínimo vital es indisponible[308] y por tanto no podrá ofrecerse en garantía de obligaciones, ni ser objeto de cesión total o parcial, compensación o descuento, retención o embargo, salvo lo previsto en el art. 44 de la LGSS. Con ello se busca garantizar su percepción íntegra.

Aunque expresamente no se recogen como tales, el IMV presenta además otras características propias de una prestación no contributiva del sistema de Seguridad Social, como son:

*f) Garantías de mantenimiento de un cierto poder adquisitivo*

Al vincular su importe con el de la pensión no contributiva y ser estas actualizadas anualmente por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, al menos, se verán

[302] V. art. 4.1 b) y c) LIMV.

[303] V. art. 4.1 a) y 6 LIMV.

[304] V. art. 7 LIMV.

[305] V. art. 5 LIMV.

[306] V. art. 3. C) LIMV.

[307] Véase arts. 31 y 32 LIMV.

[308] Art. 3 LGSS.

incrementadas en el mismo porcentaje que dicha Ley establezca como incremento de las pensiones contributivas de la Seguridad Social[309].

*g) Garantías para evitar su pérdida*

Aunque ciertamente muy relativizadas[310] le son de aplicación las previsiones generales de prohibición de revisión de oficio de las prestaciones previstas en el art. 146 Ley de la Jurisdicción Social[311].

*h) Garantías para su percepción*

En nuestro sistema de Seguridad Social las prestaciones, con la finalidad de garantizar su percepción, están sujetas a las reglas de prescripción y caducidad recogidas en los arts. 53 y 54 de la LGSS. En el caso de una prestación no contributiva como es el ingreso mínimo vital, se podría pensar que la prescripción no es muy operativa, al no poder aplicar aquí la tradicional noción de hecho causante propia de las prestaciones del nivel contributivo en las que el mismo tiene un marco temporal claro (aunque en el algunos casos luego sea complejo luego su concreción)[312] y que un mayor o menor retraso solo tendrá repercusión en los efectos económicos. Otra cosa sería la es la caducidad, una vez reconocida la prestación, aquí sí parece operativo la aplicación del art. 54 LGSS al Ingreso Mínimo Vital.

Sin embargo, el art. 5 del RD 453/2022, de 14 de junio, ha venido a determinar que el hecho causante de la prestación económica de ingreso mínimo vital se considerará producido en la fecha de la presentación de la solicitud.

[309] Art. 62 LGSS.

[310] Véase art. 19 LIMV.

[311] El art. 146 Ley de la Jurisdicción Social dispone lo siguiente:
*"Revisión de actos declarativos de derechos.*
*1. Las Entidades, órganos u Organismos gestores, o el Fondo de Garantía Salarial no podrán revisar por sí mismos sus actos declarativos de derechos en perjuicio de sus beneficiarios, debiendo, en su caso, solicitar la revisión ante el Juzgado de lo Social competente, mediante la oportuna demanda que se dirigirá contra el beneficiario del derecho reconocido.*
*2. Se exceptúan de lo dispuesto en el apartado anterior:*
*a) La rectificación de errores materiales o de hecho y los aritméticos, así como las revisiones motivadas por la constatación de omisiones o inexactitudes en las declaraciones del beneficiario, así como la reclamación de las cantidades que, en su caso, se hubieran percibido indebidamente por tal motivo.*
*b) Las revisiones de los actos en materia de protección por desempleo, y por cese de actividad de los trabajadores autónomos, siempre que se efectúen dentro del plazo máximo de un año desde la resolución administrativa o del órgano gestor que no hubiere sido impugnada, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 147.*
*c) La revisión de los actos de reconocimiento del derecho a una prestación de muerte y supervivencia, motivada por la condena al beneficiario, mediante sentencia firme, por la comisión de un delito doloso de homicidio en cualquiera de sus formas, cuando la víctima fuera el sujeto causante de la prestación, que podrá efectuarse en cualquier momento, así como la reclamación de las cantidades que, en su caso, hubiera percibido por tal concepto.*
*3. La acción de revisión a la que se refiere el apartado uno prescribirá a los cuatro años.*
*4. La sentencia que declare la revisión del acto impugnado será inmediatamente ejecutiva."*

[312] Por ejemplo, en las prestaciones de muerte y supervivencia es la fecha de la muerte del sujeto causante.

*i) Financiación y gestión*

Se financia conforme a lo previsto en el art. 109.2 de la LGSS para las prestaciones no contributivas, es decir con las aportaciones del Estado[313].

La gestión es pública residenciada en la entidad gestora Instituto Nacional de la Seguridad Social, sin perjuicio de la colaboración y cooperación del resto de las administraciones públicas autonómicas y locales[314], así como la previsión de otras fórmulas de gestión vía suscripción de convenios con las comunidades autónomas[315] y en su caso de transferencias a las mismas[316]. También debe de tenerse en cuenta la colaboración de los Servicios Sociales competentes en orden a la acreditación de determinados requisitos (residencia, domicilio y exclusión social)[317] y la de empresas colaboradoras, incluidas las empresas distinguidas con el Sello de Inclusión Social y las entidades del Tercer Sector Social[318].

De interés resulta la STC (Pleno) núm, 19/2024, de 31 de enero que ha desestimado, por unanimidad, el recurso de inconstitucionalidad planteado por los diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso contra la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el IMV, que prevé que las Comunidades Autónomas de régimen foral (País Vasco y Navarra) asuman, previa firma de un acuerdo con el Estado, la gestión y pago de dicha prestación en su territorio[319]. Se denunciaba que se rompía la "caja única" de la Seguridad Social. Impugnación que se rechaza en su integridad. El TC señala que la gestión y pago del IMV se encuadra dentro del llamado "régimen económico de la Seguridad Social" y de que el art. 149.1.17 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre "legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas". De acuerdo con esto, la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, así como otras

[313] Art. 32 LIMV.

[314] Véase art. 22 y 27 a 29 LIMV.

[315] Véase DA. 4.ª LIMV.

[316] Véase DA. 5.ª LIMV y Orden TER/253/2022, de 30 marzo, Orden TER/253/2022, de 30 de marzo, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco, de 16 de marzo de 2022, de establecimiento del convenio para la asunción por la Comunidad Autónoma del País Vasco de la gestión de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital.

[317] Véase arts. 21.9 y 10 LIMV.

[318] Véase art. 31.1 LIMV. Dicho precepto recoge la promoción por parte de la Secretaria General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, en el ámbito de sus competencias, estrategias de inclusión de las personas beneficiarias del IMV mediante la cooperación y colaboración de los departamentos ministeriales, las CCAA, las Entidades Locales, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, empresas colaboradoras, empresas distinguidas con Sello de Inclusión Social y entidades del Tercer Sector Social.
Téngase en cuenta la DA. 1.ª LIMV.

[319] Véase la nota informativa de 31 de enero del Gabinete del Presidente del Tribunal Constitucional. Oficina de Prensa, accesible en [consultada en 20 junio de 2024].
Un detallado comentario a la misma puede verse en MONEREO PÉREZ, J.L.: Ingreso Mínimo Vital y Estado Social Autonómico: límites constitucionales de las competencias de las Comunidades Autónomas, Revista de Jurisprudencia Laboral núm. 3/2024, págs. 1 a 15.

CCAA, han asumido en sus Estatutos competencias para la "gestión del régimen económico de la Seguridad Social"[320].

La tramitación y reconocimiento del IMV no afecta a la "caja única" porque la normativa que habrán de aplicar las citadas CCAA es íntegramente estatal y el Estado se reserva funciones (como la fijación de criterio, la gestión del sistema de la "tarjeta social digital", el control financiero posterior, etc.) que garantizan el mantenimiento del modelo unitario y el funcionamiento económico uniforme. Además, y aunque las CCAA forales no tienen especialidades competenciales en materia de Seguridad Social, su peculiar sistema de financiación les permite, a diferencia del resto de CCAA, asumir también el pago de la prestación, descontando posteriormente del cupo y aportación el importe que se derive del Concierto y Convenio económico con el Estado. Finalmente la sentencia recuerda que el modelo de gestión previsto en la disposición impugnada replica el que se viene aplicando para las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez desde su creación en 1990. Dichas prestaciones vienen gestionándose por las CCAA, si bien en las de régimen común el pago lo efectúa la Tesorería General de la Seguridad Social, mientras que el País Vasco y Navarra lo asumen conforme a su específico modelo de financiación, al igual que ahora se establece para el IMV.

*j) Animus laborandi*

Aunque no es un requisito previo a la concesión de la prestación, al misma se liga a un cierto deseo de trabajar, al fijarse como obligaciones de los titulares y de los integrantes de la unidad de convivencia[321] la de participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión y Migraciones previstas en el art. 31.1 LIMV[322]. Tipificándose como

[320] Se recuerda además que la STC 124/1989 ya aclaró que las competencias autonómicas deben conciliarse con las que corresponden al Estado para preservar la llamada "caja única", es decir, la unidad del sistema de Seguridad Social y su funcionamiento económico uniforme. Por tanto, las CCAA que tengan estatuariamente asumida dicha competencia, podrán realizar, previo convenio con el Estado, aquellos actos de gestión de las prestaciones de la Seguridad Social que no comprometan la "caja única" ni el modelo unitario de Seguridad Social.

[321] Véase el art. 36.1 letra h) y 2 letra f) LIMV.

[322] Hasta la reforma introducida por la disposición final 35.2 del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo. El art. 36.1 letras g) y h) y 2 LIMV decían así:
*"1. Las personas titulares del ingreso mínimo vital estarán sujetas durante el tiempo de percepción de la prestación a las siguientes obligaciones:*
*...*
*g) Si no están trabajando y son personas mayores de edad o menores emancipadas, acreditar, dentro de los tres meses siguientes a la notificación de la resolución por la que se concede la prestación, que figuran inscritas como demandantes de empleo, salvo en los siguientes supuestos:*
*1.º Estar cursando estudios reglados y ser menor de 28 años. En su caso, el plazo de tres meses para acreditar la inscripción como demandante de empleo se iniciará en la fecha en que el beneficiario cumpla 28 años de edad.*
*2.º Tener suscrito el convenio especial regulado en el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia.*
*3.º Estar percibiendo una pensión contributiva de incapacidad permanente en grado de absoluta o gran invalidez, una pensión de invalidez no contributiva o una pensión de jubilación contributiva o haber cumplido los 65 años de edad.*
*4.º Estar afectado por una discapacidad en un grado igual o superior al 65 por ciento.*
*5.º Tener reconocida una situación de dependencia, conforme a lo dispuesto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.*

infracción grave o muy grave (en caso de reiteración) el incumplimiento de la obligación de participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones[323].

Y por otro lado debe de tenerse en cuenta la DA Undécima de la LIMV, que dispone que el INSS remitirá la identificación de los beneficiarios mayores de 18 y menores de 65 años de edad[324], a los Servicios Públicos de Empleo de la Comunidad Autónoma (en el caso de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla será al Servicio Público de Empleo Estatal) en la que aquellos tengan su domicilio, con el objeto de que procedan, en su caso, a su inscripción de oficio como demandantes de empleo y se apliquen los correspondientes instrumentos de la política de empleo.

De esta inscripción de oficio quedan exceptuadas las personas que:

— Estén trabajando por cuenta ajena o desarrollando una actividad por cuenta propia.

— Se encuentren cursando estudios reglados y sean menores de 28 años.

---

*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.*

*…*

*i) Participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, previstas en el art. 31.1, en los términos que se establezcan.*

*Y el número 2 letra g) en relación con los integrantes de la unidad de convivencia: reglamentariamente.*

*2. Las personas integrantes de la unidad de convivencia estarán obligadas a:*

*g) Participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, previstas en el art. 31.1, en los términos que se establezcan."*

[323] Véase art. 38.3, letra c y 4 letra f) LIMV.

[324] El art. 23.4 LIMV, dispone lo siguiente:

*"4. Las resoluciones de las prestaciones de ingreso mínimo vital se comunicarán por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, sin necesidad del consentimiento previo del titular de los datos personales, a las comunidades autónomas y entidades locales a través de la adhesión a los procedimientos informáticos con los requisitos establecidos por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, con la finalidad de facilitar la información estrictamente necesaria para el reconocimiento y control de las prestaciones competencia de dichas administraciones. La información facilitada no podrá ser utilizada con ninguna otra finalidad si no es con el consentimiento del interesado. Todo ello en aplicación de los arts. 5.1.b) y c) y 6 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, y del art. 8 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.*

*En las condiciones establecidas en el párrafo anterior, se comunicarán las resoluciones de las prestaciones del ingreso mínimo vital a los órganos competentes de la Administración General del Estado, de las comunidades autónomas y, en su caso, a las corporaciones locales, para la realización de aquellas actividades que, en el marco de la colaboración y cooperación, deban realizar dichas administraciones, en materia de gestión y control del ingreso mínimo vital que corresponde al Instituto Nacional de la Seguridad Social.*

*Asimismo, en las condiciones establecidas en el primer párrafo, el Instituto Nacional de la Seguridad Social podrá comunicar de forma telemática, sin el consentimiento previo del titular de los datos personales, la información que resulte necesaria sobre el ingreso mínimo vital a las instituciones y organismos públicos que lo soliciten para que puedan realizar, dentro del ámbito de sus competencias, actuaciones derivadas de la aplicación del ingreso mínimo vital."*

— Los que tengan suscrito la modalidad del convenio especial de cuidadores de personas dependientes[325].

— Estén percibiendo una pensión de incapacidad permanente en grado de absoluta o gran invalidez, pensión de invalidez o de jubilación contributiva o hayan cumplido los 65 años de edad.

— Los que se encuentren afectos a una discapacidad en un grado igual o superior al 65 por ciento.

— Reconocida una situación de dependencia conforme a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

La mención a los Servicios Públicos de Empleo se entenderá referida al Servicio Público de Empleo Estatal cuando los beneficiarios del ingreso mínimo vital tengan su domicilio en Ceuta y Melilla.

*k) Sujeta a reglas de incompatibilidad y compatibilidad*

El art. 16 LIMV/2020 establecía una incompatibilidad general con la asignación económica por hijo o menor a cargo no discapacitado[326] que además pretendía integrar plenamente dentro del IMV[327]. En la actualidad, la DT primera de LIMV, regula lo que denomina "*Prestaciones económicas transitorias de ingreso mínimo vital hasta el 31 de diciembre de 2022*", disponiendo que el INSS reconocerá durante 2020 la prestación transitoria de ingreso mínimo vital a los actuales beneficiarios de la asignación económica por hijo o menor a cargo del sistema de la Seguridad Social que, a fecha de 1 de junio de 2020

[325] V. Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo.

[326] El art. 16 LIMV/2020, disponía lo siguiente:
*"Art. 16. Incompatibilidad del ingreso mínimo vital con la asignación por hijo o menor a cargo.*
*La percepción de la prestación de ingreso mínimo vital será incompatible con la percepción de la asignación económica por hijo o menor a cargo, sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento, cuando exista identidad de causantes o beneficiarios de esta.*
*En el supuesto de que la cuantía de la prestación de ingreso mínimo vital sea superior a la de la asignación económica por hijo o menor a cargo referida en el párrafo anterior, se reconocerá el derecho a la prestación de ingreso mínimo vital. Dicho reconocimiento extinguirá el derecho a la asignación por hijo o menor a cargo.*
*En el supuesto de que la cuantía de la prestación de ingreso mínimo vital sea inferior a la de la asignación económica por hijo o menor a cargo, y el interesado optara por la primera, su reconocimiento extinguirá el derecho a la asignación económica por hijo o menor a cargo. Si optara por la asignación económica por hijo o menor a cargo, se denegará por esta causa la solicitud de la prestación de ingreso mínimo vital".*

[327] La DT. 7.ª LIMV/2020 estableció un régimen transitorio de su extinción en los siguientes términos:

| | |
|---|---|
| Personas que a 1 de junio de 2020 sean beneficiarias de la asignación económica por hijo o menor a cargo | Continuarán percibiendo asignación económica por hijo o menor a cargo hasta que dejen de concurrir los requisitos y proceda su extinción. |
| Solicitudes de IMV presentadas antes del 1 de junio de 2020 | Se regirán por la norma vigente en el momento de su presentación. |
| Solicitudes no presentadas por la suspensión de plazos administrativos establecida en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo y que se presenten dentro de los 30 días naturales siguientes al 1 de junio | Se considerarán presentadas en la fecha que indique que quiso ejercer su derecho y se produjo dicha imposibilidad. |

reunieran los requisitos que recogen en los apartados 2 y ss. de dicha disposición transitoria. Y en su apartado 7 dispone que *"Las prestaciones transitorias de ingreso mínimo vital serán incompatibles con la asignación económica por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento, quedando ésta suspendida durante la vigencia de aquellas"*.

En materia de compatibilidades con otras prestaciones sociales o rentas de trabajo la orientación es distinta.

En general en el régimen jurídico de las prestaciones no contributivas del sistema, las previsiones acerca de la compatibilidad con otras prestaciones sociales son relativamente amplias. Las prestaciones no contributivas vienen –fundamentalmente– condicionadas a no superar un determinado umbral de rentas. Por ello se suele partir de una regla general que es el cómputo de todos los ingresos que se tengan, aunque sean de naturaleza prestacional[328] para luego reseñar toda una serie de ingresos por prestaciones cuyo cómputo se excluye o bien se declara directamente como compatibles[329].

Junto a ello también se establecen reglas de incompatibilidad[330], en algunos casos para evitar la duplicidad de beneficiarios por una misma situación de necesidad protegida, como es el caso de las prestaciones familiares[331] o para evitar que uno o dos beneficiario en razón a una misma situación de discapacidad pueda ser esta utilizada para disfrutar de dos prestaciones, por ejemplo la prestación familiar y la pensión de invalidez[332].

En el caso de rentas provenientes de trabajo también se parte de un cómputo general[333] sin perjuicio, en el caso de la invalidez no contributiva, de que se establezcan para ella alguna excepción parcial o total de forma temporal[334].

Pues bien, en el caso del IMV el régimen de compatibilidades es tiene un planteamiento distinto y quizás más complejo. La LIMV no contiene un precepto dedicado a ello, sino que hay que el régimen de compatibilidades se encuentra a lo largo de su articulado, de muy diversa forma, por ejemplo:

a) Imposibilitando el acceso a la protección de quien tenga activos no societarios por un valor superior al recogido en el anexo III o cuando en la unidad de convivencia

[328] Véase art. 14.1 RD 1335/2005, de 11 de noviembre, para las prestaciones familiares y art. 12 RD 357/1991, de 15 de marzo para las pensiones no contributivas.

[329] Véase art. 14.2 letra d), 14.6; y 29 del RD 1335/2005, de 11 noviembre para prestaciones familiares y art. 14.4 RD 357/1991, de 15 de marzo, para las pensiones no contributivas.

[330] Véase art. 30 RD 1335/2005, de 11 noviembre y art. 18 RD 357/1991, de 15 de marzo para pensiones no contributivas.

[331] Véase art. 361 LGSS.

[332] Véase art. 18 RD 357/1991, de 15 de marzo.

[333] Véase art. 14 RD 1335/2005, de 11 noviembre para las prestaciones familiares y art. 12. RD 357/1991, de 15 de marzo para las pensiones no contributivas.

[334] Véase art. 366 LGSS y art. 6.1 RD 357/1991, de 15 de marzo.

uno de sus integrantes sea administrador de derecho de una sociedad mercantil que no haya cesado en su actividad[335] .

b) Para evitar que la percepción del IMV desincentive la participación en el mercado laboral, se declara compatible el mismo con las rentas de trabajo o actividad por cuenta propia en los términos que se determinen reglamentariamente[336]. Su desarrollo se llevó a cabo vía RD 789/2022, de 27 de septiembre, que regula la compatibilidad del IMV con los ingresos procedentes del trabajo con los ingresos procedentes de rentas de trabajo o de la actividad por cuenta propia con la finalidad declarada de mejorar las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias de la prestación, cuya entrada en vigor se fijó para el día 1 de enero de 2023[337]

c) Declarando exentas del cómputo de ingresos y patrimonio: 1) las rentas exentas de IRPF recogidas en el art. 7 letras b), c), d), i), j), n), q), r), s), t), e y), de la Ley 35/2006, de 28 noviembre; 2) Ayudas para el estudio y las ayudas de vivienda, tanto por alquiler como para adquisición; 3) La pensión compensatoria que deba ser satisfecha de conformidad con lo previsto en el art. 97 del Código Civil, siempre que se haya producido el pago de la misma; 4) La pensión de alimentos en favor de los hijos que deba ser satisfecha de conformidad con lo previsto en art. 93 del Código Civil, siempre que se haya producido el pago de la misma; y 5) La pensión por alimentos no percibida[338].

d) La reforma introducida en el art. 20.1 f de la LIMV por el RD-ley 2/2024, excluye del cómputo de rentas el subsidio por desempleo, cuando a la fecha de solicitud de la prestación esta se hubiera extinguido.

[335] Art. 11.2 párrafos segundo y tercero LIMV.

[336] Art. 11.4 LIMV.

[337] Disposición final cuarta del RD 789/2022, de 27 de septiembre.

[338] Art. 20.1 letra f) LIMV.

# CAPÍTULO IV. ÁMBITO SUBJETIVO DE LA PROTECCIÓN

El capítulo II de la LIMV norma el ámbito subjetivo de la misma, distinguiendo dos tipos de beneficiarios (individuales e integrados en una unidad de convivencia) y entre titular y beneficiario de la prestación[339]. Además, norma con carácter general lo que se entiende por unidad de convivencia, situaciones singulares de convivencia y del domicilio[340]. Y finalmente las condiciones y requisitos de acceso a la protección[341].

## 1. BENEFICIARIOS

### 1.1. El beneficiario individual no integrado en unidad de convivencia

Con carácter general comprendería aquellas personas que tengan al menos 23 años de edad[342] y no se integren en una unidad de convivencia (aunque compartan domicilio[343]) en los términos establecidos en el art. 6 LIMV y que no estén unidas a otra persona por vínculo matrimonial o de pareja de hecho[344].

[339] Arts. 4 y 5 LIMV.

[340] Arts. 6 a 9 LIMV.

[341] Arts. 10 y 11 LIMV.
En general sobre la acreditación de requisitos puede verse: STSJ Madrid 366/2023, de 14 abril que desestima la pretensión ya que los datos facilitados eran falsos pues la solicitud incluía a D. X quien no formaba parte de la unidad; de las denuncias formuladas por la solicitante respecto de D. X se colige que no residían en el mismo domicilio; no es cierto que ella tuviera acordada una orden de alejamiento respecto de D. X al momento de la solicitud pues son muy posteriores a ella, tampoco ha quedado acreditado que fuera pareja de hecho de D. Z, etcétera, " *Lógico corolario de lo expuesto es que, como señala nuestra reciente sentencia de 24 de marzo de 2023 , recurso 1043/2022, la veracidad de los datos facilitados por el peticionario en el momento de instar el reconocimiento del ingreso mínimo vital en lo que respecta a su integración o no en una unidad de convivencia y, en su caso, a la composición de aquella de la que forme parte, y su cumplida acreditación en la forma prevista en el art. 19 del RDL 20/2020, constituye un factor clave a efectos del acceso a la prestación, al que no habrá lugar si los proporcionados por el solicitante no son ciertos* "(ECLI:ES:TSJM:2023:4105 Recurso de Suplicación 132/2023).

[342] Sobre la acreditación de la identidad véase art. 21.1 LIMV.

[343] V. art. 7 LIMV.
No se considera beneficiario individual a quien reside en Zaragoza en un domicilio en el que constan tres personas más inscritas en la hoja padronal de la vivienda STSJ Aragón 93/2022, de 10 febrero (ECLI:ES:TSJAR:2022:182 Recurso de Suplicación 958/2021).

[344] Sobre la acreditación de este hecho negativo véase el art. 21.4 LIMV. También puede ser de interés la consulta del criterio de gestión de la Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica del INSS 30/2021, de 27 de octubre, que señala lo siguiente:
*"Ante el silencio del art. 19 del RDLIMV –que contempla la forma de acreditar el cumplimiento de los requisitos de acceso al IMV–* [la referencia actual sería al art. 21.4 LIMV], *se ha elevado consulta a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social con objeto de que se pronuncie sobre la forma de acreditar el cumplimiento de este requisito. Dicho centro directivo se ha pronunciado en informe de 7 de septiembre de 2021. A continuación, se sistematiza el criterio de gestión que, en coherencia con dicho informe, debe aplicarse.*
1. *El art. 69.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Pública (LPACAP), establece:*

La razón de exigir esa edad mínima de 23 años no se explica[345]. Si miramos al resto de las prestaciones no contributivas, podemos observar que:

— En el caso de la invalidez, la edad mínima de acceso son los 18 años y la máxima es no haber cumplido los 65 años; y

— En el caso de las prestaciones familiares, los límites de referencia son los 18 años. Tampoco guarda relación con otras prestaciones contributivas que tienen un marcado carácter asistencial como puedan ser la pensión de orfandad (21 o 25 años) y la de favor familiares (18 o 22 años).

Son excepciones a las condiciones antes indicadas las siguientes[346]:

a) *Respecto a la existencia de vínculo matrimonial o de pareja de hecho*

No será necesario si se han iniciado los trámites de separación o disolución del vínculo *"o las que se encuentren en otras circunstancias que puedan determinarse reglamentariamente"*[347]. Adviértase que nada se dice sobre la nulidad matrimonial a no ser que con posterioridad en un desarrollo reglamentario posterior se contemple.

*"A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.*
*Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable. Las Administraciones podrán requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos y el interesado deberá aportarla."*
*Por tanto, se considera que la declaración responsable a que alude el referido precepto no opera con sustantividad ni validez propia, sino que debe estar respaldada o avalada por la documentación que el interesado tiene que poner a disposición de la Administración para determinar la veracidad de dicha declaración responsable.*
*Ello supone que, a efectos de acreditar que el beneficiario individual no está unido por vínculo matrimonial, se exigirá que este aporte la certificación de fe de estado civil expedida por el correspondiente Registro Civil.*
2. *Respecto a la acreditación de dicho requisito por parte de los ciudadanos extranjeros, puesto que la certificación de fe de estado civil sólo se expide a las personas cuyo nacimiento está inscrito en el Registro Civil español, bastará con que se requiera al solicitante del IMV que efectúen una declaración responsable acerca de si su situación es la misma que la manifestada en la solicitud de la tarjeta de identidad de extranjero (TIE) o si esta ha variado.*
*La solicitud de la TIE debe considerarse como documento que ya se encuentra en poder de la Administración actuante, de acuerdo con el art. 28 de la Ley 39/2015 LPACAP, por lo que la entidad gestora puede consultarla o recabarla a la Dirección General de Migraciones de este Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, salvo que el interesado se oponga a ello, en cuyo caso tendrá la obligación de aportar copia de la citada solicitud.*
3. *Finalmente, en cuanto a la acreditación de que no se ha constituido una pareja de hecho, solo cabe como medio probatorio la declaración responsable, dada la ausencia de un registro único que permita certificar que no existe inscripción como pareja de hecho en todo el territorio español.*

345 En relación con la edad en las rentas mínimas autonómicas véase Capítulo II, apartado 1.2.

346 Art. 4.1 letra b LIMV.

347 Sobre la existencia de pareja de hecho y el inicio de los trámites de separación o divorcio o su existencia véase art. 21.4 LIMV.

b) *En relación con el requisito de edad y de haber iniciado los trámites de separación o divorcio*

De ambos requisitos quedan exceptuadas las mujeres víctimas de violencia de género o de trata de seres humanos y explotación sexual. Una duda que se puede plantear es si dentro de esta excepción cabría entender comprendida los supuestos de violencia contra la mujer distintos de la violencia de género o de trata de seres humanos y explotación sexual, de forma similar como así se establece para la prestación de orfandad[348].

c) *En relación con el requisito de la edad*

De tal requisito se exceptúa también a las personas comprendidas entre 18 y 22 años que provengan de centros residenciales de protección de menores de las diferentes CCAA habiendo estado bajo la tutela de Entidades Públicas de protección de menores dentro de los tres años anteriores a la mayoría de edad, o sean huérfanos absolutos, siempre que vivan solos sin integrarse en una unidad de convivencia. La reforma del art.4.1 llevada a cabo por el RD-ley 2/2024 ha incorporado a esta excepción a las personas que provengan de un centro penitenciario por haber sido liberados de prisión, siempre que la privación de libertad haya sido por tiempo superior a seis meses.

Por otro lado, nada impide el acceso a la condición de beneficiario la de ser usuario temporal de una prestación de servicio residencial, de carácter social, sanitario o socio-

[348] Véase art. 224.1 párrafo tres LGSS y art. 21.4 LIMV. Sobre la acreditación de la condición de víctima de trata de seres humanos o explotación sexual véase el art. 47 RD-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y social de la guerra en Ucrania, que dispone lo siguiente:
*"Acreditación de la condición de víctima de trata de seres humanos o explotación sexual.*
*1. Las posibles situaciones vinculadas a la trata de seres humanos y a la explotación sexual, incluidas las derivadas del desplazamiento de personas que huyen del conflicto armado en Ucrania, podrán acreditarse a través de un informe emitido por los servicios públicos encargados de la atención integral a estas víctimas o por entidades sociales especializadas debidamente reconocidas por las Administraciones Públicas competentes en la materia. Dicha condición la ostentan aquellas entidades que colaboran formalmente con las Administraciones Públicas en la atención a este sector, a través de una subvención pública, un contrato o convenio específicos, o a través de un protocolo oficial u otro instrumento formal en materia de trata o explotación sexual.*
*2. Esta acreditación dará acceso a los derechos de información y derivación a recursos asistenciales establecidos en la normativa estatal y en el art. 12 del Convenio de Varsovia, y, en caso de cumplir el resto de requisitos, al Ingreso Mínimo Vital.*
*3. Para proceder al reconocimiento como víctima de trata de seres humanos conforme a lo establecido en el art. 141.2 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, y de los apartados VI y XIII del Protocolo Marco de protección de las víctimas de la trata de seres humanos, y previo consentimiento de la presunta víctima, las acreditaciones deberán comunicarse a la correspondiente Delegación del Gobierno al objeto de dar traslado de las mismas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de Estado encargadas de su identificación formal y para proceder, en su caso, a la realización de la entrevista formal de identificación.*
*4. El Gobierno y las Comunidades Autónomas, en el marco de la Conferencia Sectorial de Igualdad, diseñarán de común acuerdo, los procedimientos básicos que permitan poner en marcha los sistemas de acreditación de las situaciones de trata y explotación sexual.*"
Sobre la situación de la mujer víctima de violencia de género y que abandona su domicilio familiar habitual véase STSJ Castilla y León de 3 de mayo de 2023 (rec. 332/2023, ECLI:ES:TSJCL:2023:1358).

sanitario sea público o privado. Cabe también la posibilidad de ser usuario permanente en los supuestos de mujeres víctimas de violencia de género o víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual y aquellas otras situaciones que se determinen reglamentariamente[349]

Obviamente, tales beneficiarios deben de cumplir los requisitos exigidos en el art. 7 LIMV y las obligaciones establecidas en el art. 36 LIMV.

### 1.2. Los beneficiarios integrados en una unidad de convivencia

También pueden ser beneficiarios los integrantes de una unidad de convivencia a los que se refiere el art. 6 LIMV[350]. Y al igual que a los beneficiarios individuales le son aplicables las exigencias antes reseñadas de acreditar los requisitos de acceso a la prestación y cumplir con las obligaciones para el mantenimiento de la prestación[351].

### 1.3. El beneficiario usuario de un servicio residencial

El art. 4.2 LIMV contempla la posibilidad ser beneficiarias de la prestación del ingreso mínimo vital las personas que temporalmente sean usuarias de una prestación de servicio

[349] Véase art. 4.2 LIMV.

[350] Art. 4.1 a) LIMV. Sobre la acreditación de la existencia de una unidad de convivencia véase el art. 21.4 LIMV. Sobre la no acreditación de la existencia de unidad de convivencia al momento de la solicitud pero si después véase: STSJ de Madrid núm. 505/2022, de 26 septiembre, ECLI:ES:TSJM:2022:11440 Recurso de Suplicación 176/2022 *" Resulta evidente que el actor en el momento de su solicitud estaba empadronado en la Calle DIRECCION000, NUM001, en una vivienda de la que era titular Milagros también empadronada en la misma y con la que no acredita el INSS que tuviera ninguno de los vínculos exigidos por el art. 6.1., con lo que no puede considerarse que el actor forme parte de otra unidad de convivencia en los términos establecidos en la norma de aplicación, por cuanto no se acredita que estuviesen unidos por vínculo matrimonial, no eran pareja de hecho, no tenían vínculo de consanguinidad, afinidad o adopción, y no convivían en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente. La unidad de convivencia del actor estaba formada únicamente por él, con lo que, a la vista de los datos acreditados, no puede afirmarse que el mismo formase parte de otra unidad de convivencia. Cierto es que con la modificación operada por el Real Decreto ley 3/2001, que entró en vigor el 2 de febrero, ya se regula expresamente la situación de los convivientes sin vínculo de parentesco, y se exige para ser titulares del Ingreso mínimo vital, que se expida un certificado expedido por los servicios sociales para acreditar la inexistencia de los vínculos previstos en el artículo 6.1, cuando en el mismo domicilio, además de los solicitantes del ingreso mínimo vital unidos por dichos vínculos, se encuentren empadronadas otras personas con las que se alegue no tener lazos de parentesco, de consanguinidad o de afinidad, ni haber constituido una pareja de hecho; la inexistencia de los vínculos previstos en el artículo 6.1, entre todos o parte de los convivientes cuando uno de ellos solicitare el ingreso mínimo vital al amparo de lo dispuesto en artículo 6 quater. Y en todo caso se requiere tal certificado para acreditar el riesgo de exclusión social en los supuestos del artículo 6 quater.*
*Es evidente que el actor no podía aportar dicho certificado, que ni siquiera se contemplaba aun legalmente, en el momento de la solicitud de la prestación, más lo cierto es que lo acreditó, una vez que entró en vigor dicha modificación legislativa, cuando aún no se había resuelto definitivamente su solicitud, adjuntándolo con su Reclamación Previa. Y con el mismo se acreditan los extremos para cuya finalidad se requería, sin que podamos entrar a valorar aquí una situación posterior a la Resolución Administrativa impugnada, cual es la concesión de la Renta activa de inserción. En todo caso, para el Ingreso mínimo vital ha de demostrarse una situación de vulnerabilidad económica, amén del resto de los requisitos que la norma establece, y haber agotado toda prestación y pensión a la que se tuviera derecho, no incluyéndose entre estas, ni la prestación o subsidio por desempleo ni tampoco la Renta activa de inserción.*
*En todo caso, el Ingreso mínimo vital se puede cobrar a la vez que la Renta activa de inserción, siempre que no se superen los límites de ingresos exigidos para ambas prestaciones*" (FD 3º).

[351] Art. 4.2 y 3 en relación con el art. 7 y 33 de LIMV.

residencial, de carácter social, sanitario o socio-sanitario. Que podrá ser permanente en el supuesto de mujeres víctimas de violencia de género o víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual, así como otras excepciones que se establezcan reglamentariamente[352].

## 2. TITULARES DE LA PRESTACIÓN

La LIMV junto a la figura del beneficiario regula en su art. 5 la del titular de la prestación. Teniendo en cuenta que todos los beneficiarios deberán de cumplir los requisitos establecidos en los arts. 10 y 36 LIMV.

Se entiende por tal la persona con plena capacidad jurídica[353] que solicite y perciba la prestación, bien en nombre propio (en este caso beneficiario y titular coincidente) o lo haga en nombre una unidad de convivencia (asumiendo entonces la representación de la misma).

El art. 5 LIMV norma la condición de titulares de la siguiente forma:

*A) Titular individual no integrado en una unidad, deberá de reunir los siguientes requisitos[354]:*

a) Con carácter general tener 23 años. Bastará ser mayor de edad o menor emancipada en caso mujeres víctimas de violencia de género o de trata de seres humanos y explotación sexual. No obstante, bastará con ser mayor de edad para el caso de: personas que hayan estado bajo la tutela de Entidades Públicas de protección de menores dentro de los tres años anteriores a la mayoría de edad; o de personas que provengan de centros penitenciarios por haber sido liberados de privación de libertad por tiempo superior a seis meses.

b) Capacidad jurídica.

*B) Titular integrado en una unidad de convivencia que deberá de tener:*

a) Con carácter general una edad mínima de 23 años.

Bastará ser mayor de edad o menor emancipados en caso de tener hijos o menores en régimen de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente. O bien los huérfanos absolutos cuando sean los únicos miembros de la unidad de convivencia y ningunos de ellos alcance la edad de 23 años[355].

b) Capacidad jurídica.

[352] Véase STSJ Madrid 10 diciembre 2021 (rec. 817/2021) que confronta antigua redacción del art. 4 RD-ley 20/2020 con la reforma introducida por el art. 3 RD-ley 2/2021.

[353] V. arts. 29 y 30 Código Civil.

[354] Sobre solicitante individual que declara no existir unidad de convivencia véanse: STSJ Madrid 25 mayo 2022 (rec. 242/2022) no hay unidad de convivencia aunque comparta domicilio con otras; STSJ Galicia 12 abril 2022 (rec. 5491/2022) si la hay se ocultó la convivencia con su hermana y cuñado; STSJ Galicia 16 abril 2022 (rec. 6174/2021), persona sin hogar acogido por unos amigos; STSJ Madrid 8 junio 2022 (rec. 286/2022) vive solo en el domicilio, corriendo a su cuenta los gastos de luz y gas; STSJ Aragón 14 febrero 2022 (rec. 964/2022) no procede el reconocimiento aunque vive solo, al estar casado y no consta que hubiera iniciado trámites de separación o divorcio.

[355] Sobre la emancipación véanse arts. 314 y ss. Código Civil.

> El solicitante debe reunir todos los requisitos para ser titular de la prestación. En el caso de forma parte de una unidad de convivencia, la solicitud debe ir firmada por el solicitante e incluirá una declaración responsable de la misma sobre el consentimiento para la presentación de la solicitud de todos los integrantes de la unidad de convivencia mayores de edad[356].

Si en una unidad de convivencia hay varias personas que puedan ostentar la condición de titular, ostentará tal condición la persona que se le reconozca la prestación solicitada en nombre de la unidad[357].

También se admite que reglamentariamente quepa la posibilidad de que la entidad gestora acuerde el pago a otro miembro de la unidad de convivencia distinto del titular[358]. Otro, quizás, exceso que se deja a precisión reglamentaria.

## 3. UNIDAD DE CONVIVENCIA. MODALIDADES Y SITUACIONES SINGULARES

La unidad de convivencia es uno de los instrumentos jurídicos establecidos por la LIMV para determinar la condición de titular o beneficiario de la prestación del IMV[359]. La solicitud de la prestación puede ser hecha por cualquier miembro que tenga capacidad jurídica, si bien esta tiene que ir suscrita por todos sus integrantes, como antes se ha dicho y aquel asumirá la representación de dicha unidad[360].

Como condición general se establece que cuando los beneficiarios formen parte de una unidad de convivencia, esta deberá de estar constituida al menos los seis meses anteriores a la presentación de la solicitud, de forma continuada[361].

Si bien, el art. 10.3 párrafo 2 LIMV viene a disponer que dicho requisito no se exigirá en los casos nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente de menores, reagrupación familiar de hijos menores de edad en los supuestos 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[362].

---

[356] Con anterioridad a la reforma del art. 5.1 llevada a cabo por el RD-ley 2/2024, cuando el solicitante formara parte de una unidad de convivencia la solicitud debe ir firmada por todos los integrantes de la misma, mayores de edad que no tengan establecidas judicialmente medidas de apoyo para la toma de decisiones. No se contemplaba la posibilidad de que alguno de los integrantes de la unidad de convivencia no quisiera firmar la solicitud.

[357] Art. 5.3 LIMV.

[358] Art. 5.4 LIMV.

[359] Art. 6. LIMV.

[360] Arts. 5 y 23 LIMV. Sobre unidades de convivencia monoparentales véase STSJ La Rioja 129/2023, 10 noviembre, Roj: STSJ LR 403/2023 – ECLI:ES:TSJLR:2023:403.

[361] Art. 10.3 LIMV.

[362] Art. 7.3 párrafo 2 LIMV.

Ahora bien, no queda claro cuáles pueden ser las consecuencias derivadas de que se produzcan cambios en la unidad de convivencia previamente constituida, referidos a la variación en su composición ya sea por la salida o la inclusión de algún miembro. En estos casos, a juicio de la entidad gestora[363] cuando se produce la salida de algún miembro de la unidad de convivencia, es obvio que se altera la misma respecto a la cual se accedió al derecho al IMV, pero no es menos cierto que los miembros que quedan en la misma han cumplido con el requisito de espera de seis meses, y con su composición siguen manteniendo la estabilidad de convivencia que les ha dotado de dicha consideración como unidad de convivencia para acceder a ese derecho, por lo que considerar que como consecuencia de dicha circunstancia sobrevenida los beneficiarios que quedan en dicha unidad han incumplido dicho requisito y por tanto, la extinción del derecho a la prestación del IMV, supondría un perjuicio difícilmente justificable dado que no puede afirmarse tal cosa. Por ello, teniendo en cuenta que, tanto para la determinación del requisito de encontrarse en situación de vulnerabilidad económica como para la fijación de la cuantía de la prestación del IMV, se toma en consideración el número total de los miembros que integran la unidad de convivencia, parece lógico que si se produce una salida en alguno de sus miembros, esta circunstancia deba tenerse en cuenta a efectos de la modificación de la prestación, siendo de aplicación lo dispuesto en el art. 16 LIMV, y siempre y cuando, se mantengan los demás requisitos establecidos en el art. 10 de esta misma norma. Ahora bien, por el contrario, no puede alegarse el mismo argumento cuando se produce la entrada de nuevos miembros en la unidad de convivencia a la que fue reconocida la prestación del IMV, puesto que ya no puede afirmarse que exista identidad en el cumplimiento del requisito del plazo de espera de seis meses entre todos los miembros que la conforman, lo que determina que no pueda considerarse la misma unidad de convivencia y, por ende, el incumplimiento de dicho requisito y la extinción del derecho a la prestación y, como nueva unidad de convivencia, deberá constituirse como tal conforme establece la ley para acceder al IMV.

## 3.1. Modalidades

### 3.1.1. General. Unidad de convivencia derivada de uniones matrimoniales o, de hecho, parentesco o guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente

Se considera unidad de convivencia la constituida por las personas que residan en un mismo domicilio[364] y que estén unidas entre sí por vínculo matrimonial, como pareja de

[363] Criterio de gestión 5/2022, de 24 enero, de la Subdirección de Ordenación y Asistencia Jurídica del INSS.

[364] El domicilio en España se acreditará con el certificado de empadronamiento, art. 21.3 LIMV. En relación con la residencia legal véase art. 21.2 LIMV. Sobre la acreditación de la unidad de convivencia véase art. 21.4 LIMV.
-Confróntese con lo que se entiende, en el ámbito de las pensiones no contributivas, por unidad [económica] de convivencia considerando que existe en todos los casos en de convivencia del beneficiario con otras personas, sean o no beneficiarios, unidas con aquél por matrimonio o por lazos de parentesco por consanguinidad o adopción hasta el segundo grado (art. 13 RD 357/1991, de 15 de marzo). Su existencia se acredita en los términos previstos en el art. 19.4 LIMV.
-Persona casada que vive con otras personas en el mismo domicilio: STSJ Aragón 10 febrero 222 (rec. 958/2021)
-La es, la formada por la solicitante con su hijo, siendo irrelevante que durante algún tiempo pudiera haber residido con el supuesto padre biológico de este e incluso empadronarse en el mismo, ya que no tiene residencia

hecho[365] o por vínculo [de parentesco] hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad, adopción, y otras personas con las que se conviva en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente[366].

legal y efectiva en España, véase STSJ Madrid 484/2022, de 19 diciembre (ECLI:ES:TSJM:2022:11753 Recurso de Suplicación 188/2022 ).

[365] Sobre la acreditación de ser pareja de hecho véase art. 21.4 LIMV.
Sobre la exigencia y prueba de este requisito:
-No hay unidad de convivencia y por tanto no pueden tomarse en cuenta los ingresos de la persona que convivía pues no existía constitución formal de pareja de hecho y la persona tenía más de 65 años, STSJ Galicia 421/2023, de 25 enero (ECLI:ES:TSJGAL:2023:648 Recurso de Suplicación 1543/2022).
-No coincide la unidad de convivencia declarada con la de la que forma parte STSJ Madrid 1146/2022, de 21 diciembre (ECLI:ES:TSJM:2022:15316 Recurso de Suplicación 781/2022).
Véanse también STSJ Asturias 10 mayo 2022 (rec. 672/2022), 12 julio 2022 (rec. 1138/2022); 15 noviembre 2022 (rec. 2022/2022); SSTSJ Madrid: 19 enero 2022 (rec. 1048/2021); 21 julio 2022 (rec. 446/2022); 21 julio 2022 (rec. 173/2022); 1 junio 2022 (rec. 298/2022); 2 noviembre 2022 (rec. 860/2022), 17 noviembre 2022 (rec. 814/2022); 16 noviembre 2022 (rec. 814/2022); 143/2023, de 27 febrero (rec. 525/2022, ECLI:ES:TSJM:2023: 301); 150/2023, 2 marzo (rec. 543/2022, ECLI:ES:TSJM:2023:2306); y 87/2023, de 3 febrero (rec. 1276/2022; ECLI:ES:TSJM:2023:1211); STSJ Extremadura 19 noviembre 2021 (rec. 653/2021); STSJ Galicia 21 noviembre 2022 (rec. 265/2022); STSJ Aragón 7 octubre 2022 (rec. 575/2022).

[366] Sobre el parentesco téngase en cuenta los arts. 915 y ss. del Código Civil. A tenor de los mismos quedarían incluidos dentro de la unidad de convivencia: a) Parientes por consanguinidad del titular: hijo, nieto, padre, madre hermano y abuelo; y b) Parientes por afinidad: yerno, nuera, suegro, suegra y cuñado.
Véase también sobre la guarda y acogimiento de menores véase arts. 172 a 174 del Código Civil. Sobre la adopción véase arts. 175 a 180 del Código Civil.
En relación con las pensiones no contributivas, véase:
a) Sobre la no inclusión del hijo privativo del cónyuge del solicitante véase STS 12 noviembre 2003 (rec. 1575/2002).
b) Sobre la inclusión del menor en acogimiento familiar STSJ Cantabria 481/2007, de 23 de mayo (rec. 409/2007).
c) Sobre la exclusión del cónyuge del hijo del beneficiario STS 19 mayo 2004 (rec. 1176/2003); d) Sobre la inclusión del nieto de la beneficiaria que convive con ella y sobre el que no tiene la guarda y custodia, al margen de que la madre viva en otro domicilio y tenga ingresos propios STS 28 junio 2012 (rec. 2467/2011; ECLI: ES: TS: 2012: 5265).
En relación con el IMV:
-Debe concurrir al momento de la solicitud, no después STSJ Aragón 574/2022, 15 julio (ECLI:ES:2022:924).
-No hay unidad de convivencia cuando de la prueba practicada se desprende la existencia de dos certificados distintos de empadronamiento, ambos oficiales y en vigor. Así, y conforme a los documentos aportados en el juicio, consta en el padrón de "Lakunza" que desde el 21/07/2014 en el domicilio del demandante también aparece empadronado el ciudadano italiano D. Ceferino. Por el contrario, en el certificado de empadronamiento de la ciudad italiana de "Castefranco Veneto" emitido el 16/01/2021, consta que el Sr. Ceferino se encuentra empadronado desde 29/11/2002. Pudiera pensarse que ambos certificados resultan contradictorios en lo que a las fechas que en ellos aparecen se refiere, pero como ya hemos expuesto antes, tal confusión no es tal. El certificado italiano no recoge las vicisitudes o los cambios de empadronamiento del Sr. Ceferino desde su inicial ingreso en ese padrón en el año 2002, lo que recoge es que en la fecha en la que se emite está de alta en el mismo y en concreto en la Via DIRECCION000 nº NUM004. Ante la validez de ambos certificados, la juzgadora valora el resto de pruebas practicadas como son: la declaración jurada del Sr. Ceferino que declara que reside en Italia; su carta de identidad vigente; el certificado italiano al que nos hemos referido, así como el hecho de que el demandante, el Sr. Luis Antonio, hubiera intentado cambiar sin éxito los datos del padrón de "Lakunza", y el que existe una falta absoluta de prueba que acredite la residencia legal de esta persona en España, STSJ Navarra 451/2022, de 2 diciembre (ECLI:ES:TSJNA:2022:776 Recurso de Suplicación 315/2022).
-La hay con sobrinos en virtud de guarda con fines de acogimiento familiar permanente, STSJ Aragón 432/2022, de 6 junio (ECLI:ES:TSJAR:2022:837).
-En el mismo domicilio consta empadronado junto María, de la que está divorciado, su hija y tres personas más, dado que al menos es familiar la hija debe tenerse en cuenta también la renta de ella, STSJ Aragón 432/2022, 6 junio (ECLI:ES:TSJAR:2022:837).

A los efectos de la prestación, se considerará pareja de hecho la constituida con análoga relación de afectividad a la conyugal por quienes, no hallándose impedidos para contraer matrimonio, no tengan vínculo matrimonial, ni constituida pareja de hecho con otra persona y acredite dicha constitución conforme a lo que dispone el párrafo quinto del art. 21.4 LIMV[367]. En relación con las parejas de hecho adviértase dos aspectos que pueden dar lugar a controversias:

— Su acreditación se llevará a cabo en la forma prevista en el art. 21.4 LIMV, bastando la certificación de la inscripción en alguno de los registros específicos en las CCAA o ayuntamiento del lugar de residencia o documento público en el que conste la constitución de dicha pareja y que la mencionada inscripción y formalización del correspondiente documento público se hayan producido con una antelación mínima de dos años respecto a la fecha de la solicitud de la prestación. No se exige el requisito de inscripción, ni constitución en el caso de que se tengan hijos comunes. No se entiende bien esta última precisión (la de la antigüedad mínima en la inscripción y formalización) en este precepto. Si se quiere exigir una mínima convivencia formalizada con carácter previo a la solicitud, no era este el lugar de su inclusión sino en el art. 6 LIMV.

— Adviértase un dato sobre lo anterior, nada impide tener constituida y formalizada una pareja de hecho y no reunir las condiciones de pareja de hecho aquí exigidas.

-No cabe incluir a la nieta al tener su guarda y custodia la madre, que no convive STSJ Galicia 2134/2023, 4 mayo (ECLI:ES:TSJGAL 2754/2023).

-Para que sea tenido en cuenta formar parte de una unidad de convivencia debe haberse así indicado en la solicitud para su verificación por la entidad gestora, STSJ Madrid 223/2022, 24 marzo (ECLI:ES:TSJM:2022:4111).

-Sobre discrepancias entre empadronamiento y otros medios prueba acreditativos de la convivencia STSJ C. Valenciana 301/2022, de 27 enero (ECLI:ES:TSJCV:2022:3030); irrelevancia de que el padre permanezca empadronado en el mismo domicilio cuando no convive realmente STSJ Castilla y León 1731/2021, de 15 noviembre (ECLI:ESTSJCL:2021:4143); o cuando quien obligado por las circunstancia se ve obligado a cambiar de domicilio o hace constar otro a efectos de notificaciones STSJ Madrid 494/2022, de 11 julio (ECLI:ES:TSJM:2022:9482).

Véase también sobre acogimiento permanente STSJ Aragón 6 junio 2022 (rec. 352/2022); y sobre la incidencia de la atribución de la guarda y custodia STSJ Aragón 2 noviembre de 2022 (rec. 665/2022).

En relación con las parejas de hecho y su conformidad en orden a tener acreditada la unidad de convivencia véase: STSJ Castilla y León 22 abril 2022 (rec. 2152/2021); STSJ Comunidad Valenciana 15 febrero 2022 (rec. 2479/2021); SSTSJ Aragón 14 diciembre 2021 (rec. 809/20121) sin que quepa acudirá a analogías como compañera sentimental no formalizada y 9 diciembre 2021 (rec. 784/2021); STSJ Galicia 25 junio 2022 (rec. 6352/2021); STSJ Madrid 4 noviembre 2022 (rec. 718/2022) no basta la mera ayuda proporcionando vivienda para adquirir la residencia.

[367] La consideración de pareja de hecho en el IMV ha sido objeto de varias versiones hasta llegar a su considera actual:

-En la redacción del art. 6.1 LIMV anterior al RD-ley 30/2020, de 29 de septiembre, se hacía una remisión al art. 221.2 de la LGSS, que recoge que debe entenderse como pareja de hecho a efectos de pensión de viudedad. Su acreditación se hará en los términos previstos en el art. 19.4 LIMS. Por otro lado, la modificación llevada a cabo por el RD-ley 30/2020, de 29 de diciembre elimina la referencia a la certificación de empadronamiento como medio de acreditar la convivencia.

Y en la redacción anterior a la reforma llevada a cabo por el RD-ley 2/2024, la pareja de hecho a la que se refería el art. 6.1 LIMV era 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.

Nos estamos refiriendo a determinadas disposiciones autonómicas que permiten constituir y formalizar una pareja de hecho a personas que mantienen un vínculo matrimonial anterior (por encontrarse separadas).

El fallecimiento de alguna de las personas que constituyen la unidad de convivencia no alterará la consideración como tal, aunque dicho fallecimiento suponga la pérdida, entre los supérstites, de los vínculos anteriormente señalados[368]. Lo cual puede ser positivo si supone mantener el disfrute de la prestación, ahora bien, no parece que debiera entenderse en un sentido restrictivo y por tanto limitativo o impeditivo del derecho. O lo que es lo mismo, por ejemplo, si la configuración de una unidad de convivencia resulta impeditiva para el acceso a la prestación por el lazo de unión o parentesco establecido al fallecimiento el "obstáculo" debería de entenderse desaparecido[369].

La convivencia no desaparece o se "rompe" –en expresión del apartado 2 del art. 6 LIMV– por la separación transitoria que venga motivada por razón de estudios, trabajo, tratamiento médico, rehabilitación u otras causas similares (otra norma en blanco).

Ahora bien es requisito para poder ser considerado como miembro integrante de una comunidad la residencia efectiva, legal y continuada en España[370].

Y, por otro lado, en ningún caso una misma persona puede formar parte de dos o más unidades de convivencia[371].

### 3.1.2. Situaciones singulares

Los arts. 7 a 9 de la LIMV[372] contemplan una serie de situaciones que se salen del marco general del art. 6 LIMV:

[368] Art. 6.1 párrafo tercero LIMV.

[369] Sobre la existencia de unidad de convivencia en situación de vulnerabilidad económica antes de la solicitud pese al abandono de uno de sus miembros STSJ Madrid 737/2022, de 14 julio).

[370] V. art. 21.2 LIMV sobre acreditación de la residencia legal en España.
Véanse: LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social; RD 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre Espacio Económico Europeo; y RD 557/2011, de 20 de abril por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por la Ley Orgánica 2/2009.

[371] V. art. 6.3 LIMV.
Sobre la no pertenencia a dos unidades de convivencia véanse: STSJ Madrid 503/2022, de 27 mayo (ECLI:ES:TSJM:2022:6688), 11 julio 2022 (rec. 347/2022) 28 octubre 2022 (rec. 705/2022), 28 octubre 2022 (rec. 815/2022); STSJ Extremadura 48/2023, de 23 enero (Rec. 48/2023, ECLI:ES:STJEX:2023:55); y STSJ Castilla y León 818/2022, 30 noviembre (Rec. 701/2022, ECLI:ES:TSJCL: 2022:4775).

[372] Véase, en relación con las pensiones no contributivas, la STS 9 febrero 2005 (rec. 6300/2003), que declara que no forman una unidad de convivencia el hecho de que dos hermanos convivan en la misma residencia de ancianos.

*A) Situaciones especiales*

Considerando como tales la de aquellos beneficiarios que no se integran en una unidad de convivencia o bien la de aquellos integrados en una unidad de convivencia independiente, que convivan en el mismo domicilio con aquellas otras con las que tengan vínculo matrimonial, pareja de hecho o vínculo hasta el segundo grado por consanguinidad, afinidad, adopción o bien convivan en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente, cuando se encuentren en algunas de las siguientes supuestos[373]:

*a) Mujer víctima de violencia de género*

Que haya abandonado su domicilio familiar habitual acompañada o no de sus hijos o de menores en régimen de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente[374].

*b) Crisis matrimoniales o de parejas de hecho*

Debiendo haber iniciado los trámites para la separación, nulidad, divorcio o disolución de la pareja de hecho[375], la persona que haya abandonado el domicilio familiar habitual acompañado o no de sus hijos o menores en régimen de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente. Si nos encontramos ante parejas de hecho no formalizadas se exigirá que la persona que solicite la prestación acredite que inició los trámites para la atribución de la guardia y custodia de los menores.

*c) Abandono del domicilio por desahucio o haber quedado inhabitable*

Referida a situaciones derivadas de accidente o de fuerza mayor u otros que se establezcan reglamentariamente.

En estos dos últimos supuestos (b) y c) la consideración de la existencia de unidad independiente tiene un carácter temporal de tres años desde que se produjeron tales hechos.

*B) El domicilio en supuestos especiales*

El art. 6.1 párrafo cuarto de la LIMV señala, que cuando en aplicación de las instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión del Padrón municipal[376], las

[373] Art. 7 LIMV.

[374] Sobre la acreditación de estas situaciones véase art. 21. 6 LIMV.

[375] Sobre su acreditación véase art. 21.4 LIMV, si bien solo se hace referencia a los trámites de separación o divorcio.

[376] Véase en este sentido la Resolución de 29 de abril de 2020, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, por la que se publica la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión del Padrón Municipal.

personas figuren empadronadas en establecimientos colectivos[377], o por carecer de techo y residir en un municipio[378], figuren en un domicilio se aplicaran las siguientes reglas:[379]

— La unidad de convivencia estará constituida por las personas unidas entre sí por vínculo matrimonial, 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. En relación con los descendientes podrá alcanzar el segundo grado si no estuvieren ya empadronados con sus ascendientes en primer grado. Adviértase, que a diferencia de la unidad de convivencia prevista en el art. 6.1 LIMV aquí el parentesco queda limitado en principio al primer grado.

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

— Si mediante título jurídico se acredita el uso exclusivo de una determinada zona del domicilio por una persona sola o por una de las unidades de convivencia previstas en el art. 6 LIMV dicha zona de uso exclusivo será considerada como domicilio a los efectos previstos en la LIMV.

*C) Convivientes en un mismo domicilio sin vínculo de parentesco*

El art. 9 LIMV contempla la situación de que en un mismo domicilio convivan personas entre las que no concurran los vínculos previstos en el art. 6 LIMV podrán ser titulares del IMV aquella o aquellas que se encuentren en riesgo de exclusión. En este caso dichas personas podrán ser titulares del ingreso mínimo vital si se encuentran en riesgo de exclusión en los términos previsto en el art. 21.10 LIMV[380]. Adviértase que no coincide la rúbrica del precepto "*Convivientes sin vínculo de parentesco*" con el contenido del precepto. Este se remite a los vínculos recogidos en el art. 6 LIMV que recoge la relación o uniones

[377] La Resolución de 17 de febrero de 2020 de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, dispone en su Apartado 3.2 Casos especiales de empadronamiento lo siguiente: "Empadronamiento en establecimientos colectivos. Cuando el alta se produzca en un establecimiento colectivo (residencias, conventos, etc.) la autorización deberá ser suscrita por la persona que ostente la dirección del mismo. En estos casos se hará constar en el apartado «tipo de vivienda» de la hoja padronal la mención «colectiva». En los demás casos, el tipo de vivienda es «familiar»".

[378] La Resolución de 17 de febrero de 2020 de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, dispone en su Apartado 3.3 Casos especiales de empadronamiento lo siguiente: Empadronamiento en infraviviendas y de personas sin domicilio. Como se ha indicado anteriormente, el Padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino del municipio y de la misma manera que la inscripción padronal es completamente independiente de las controversias jurídico-privadas sobre la titularidad de la vivienda, lo es también de las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio. En consecuencia, las infraviviendas (chabolas, caravanas, cuevas, etc. e incluso ausencia total de techo) pueden y deben figurar como domicilios válidos en el Padrón."

[379] Para las personas sin hogar véase el art. 21.5 párrafo 2 LIMV.
Sobre solicitante empadronado en centro de asistencia social véase STSJ Madrid 477/2022, de 21 julio (ECLI:ES:TSJM:2022:9959)

[380] Se requerirá certificado expedido por los servicios sociales competentes. Véase art. 19.9 letras d) y e); y art. 19.10 de la LIMV.
Véase STSJ Galicia 7 abril 2022 (rec. 66/2022)

matrimoniales o de hecho (que no son parientes), el parentesco por consanguinidad, afinidad o exclusión o la convivencia (que tampoco genera parentesco) en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente[381].

## 4. ACREDITACIÓN DE LOS REQUISITOS

El art. 21 LIMV norma la forma de acreditar los requisitos exigidos para ser beneficiario de la prestación[382]. Debiendo entenderse como una forma de facilitar su acreditación o medio preferente para ello, pero no como una lista cerrada fuera de la cual no quepa su acreditación por cualquiera de los medios de prueba admitidos en Derecho.

En síntesis, estos son los medios preferentes para la Administración para acreditar:

### A) Identidad

La identidad tanto de las personas solicitantes como de las que forman la unidad de convivencia se acreditará mediante el documento nacional de identidad en el caso de los españoles y mediante el documento nacional de identidad de su país de origen o procedencia, o de la tarjeta de identificación de extranjero, o el pasaporte, en el caso de ciudadanos extranjeros. Asimismo, se debe aportar el número personal de identificación (NIE) si no constara en los documentos presentados para acreditar la identidad o la residencia legal en España.

### B) Residencia legal en España

Se acreditará mediante la inscripción en el registro central de extranjeros, en el caso de nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, Espacio Económico Europeo o

[381] V. arts. 915 y ss. Código Civil.
Sobre convivientes sin relación de parentesco y sus requisitos para acceso al IMV véanse:
STSJ Galicia 7 junio 2022 (rec. 5633); STSJ Madrid 30 marzo 2022 (rec. 157/2022) y 7 octubre 2022 (rec. 973/2021); SSTSJ Galicia 23 junio 2022 (rec. 5836/2021) y 5 octubre 2022 (rec. 6989/2021); STSJ Asturias 14 diciembre 2021 (rec. 2341/2021); STSJ Aragón 20 octubre 2021 (rec. 610/2021); STSJ Andalucía 3 noviembre 2022 (rec. 3308/2021).
-Sobre unidad de convivencia y uso individualizado de habitación, véanse: SSTSJ Madrid 8 abril 2022 (rec. 641/2021) y 28 octubre 2022 (recurso 879/2022).
-Sobre unidad de convivencia y arrendamiento, véase: STSJ Galicia 5 mayo 2022 (recursos 4740 y 3255/2021).
-Unidad de convivencia y ocupación ilegal: STSJ Madrid 27 mayo 2022 (rec. 966/2021).

[382] Y obviamente que al momento de la solicitud la documentación sea exigible (referido a las modificaciones introducidas por el RD-ley 3/2021 en el RD-ley 20/2020), en este sentido v. STSJ Madrid 505/2022, de 26 septiembre (ECLI:ES:TSJM: 2022:11440, rec.176/2022).
Téngase en cuenta que los requisitos exigidos por la LIMV tienen que concurrir a los vigentes al momento del hecho causante, v. STSJ Aragón 93/2022, 10 febrero (ECLI:ES:TSJAR: 2022:182; rec. 958/2021) y que no procederá reconocer ningún derecho cuando los datos facilitados son falsos, v. STSJ Madrid 366/2023, de 14 abril (ECLI:ES:TSJM:20/23:4015, rec. 132/2023).
Sobre el valor probatorio de "pantallazos AEAT" véase SSTSJ Cataluña 5362/2022, 17 octubre (rec. 2958/2022, ECLI:ES:TSJCAT:2022:8212; STSJ Aragón 325/2022, 3 de mayo (rec. 273/2022, ECLI:ES:TSJAR:2022:680); Y STSJ Cantabria 766/2022, 4 noviembre (rec. 749/2022, ECLI:ES:TSJCANT:2022:1100).
Sobre déficit probatorio del INSS ante hipotética información tributaria que no consta en expediente administrativo véase STSJ Castilla y León 27 marzo 2023 (rec. 1086/2022, ECLI:ES:TSJCL:2023:917).
La reforma llevada a cabo por el RD-ley 2/2024 en los arts. 4.1, 5.2 y 10.2 de la LIMV relativo a las personas que provenga de centros penitenciarios por haber sido liberados de prisión cuando la privación de libertad lo haya sido por tiempo superior a seis meses, no ha recogido ninguna referencia a su acreditación.

la Confederación Suiza, o con tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión o autorización de residencia, en cualquiera de sus modalidades, en el caso de extranjeros de otra nacionalidad[383].

**C) Víctima de trata de seres humanos y de explotación sexual**

— *Residencia*. Tanto la víctima, como sus hijos, podrán acreditar la residencia legal en España con la autorización provisional de residencia expedida por la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior por colaboración con las autoridades policiales o judiciales, o expedida por la Secretaría de Estado de Migraciones en atención a la situación personal de la víctima.

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

**D) Víctimas de violencia de género**

— *Residencia*. Las mujeres víctimas de violencia de género y sus hijos podrán acreditar la residencia legal en España con la autorización provisional de residencia expedida por la autoridad que sea competente para otorgar la autorización de residencia por circunstancias excepcionales, en tanto se resuelve sobre esta última autorización[384].

— *Condición de víctima*. La condición de víctima de violencia de género se acreditará por cualquiera de los medios establecidos en el artículo 23 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.[385]

**E) Domicilio**

El domicilio en España se acreditará con el certificado de empadronamiento.

---

[383] Sobre el cómputo del período de permanencia en España tras el reconocimiento de protección internacional para la acreditación de la residencia legal como requisito de acceso al IMV, véanse: STSJ Madrid 25 noviembre de 2022 (rec. 571/2021) y el criterio de gestión 11/2022, de 21 de marzo, de la Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica del INSS, que señala que
*"… el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) en el criterio A/I.53, actualizado a 6 de agosto de 2019, titulado "Persona que ostenta la condición de asilado" ha resuelto que para la gestión de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación se admite que el cómputo del periodo de residencia se inicie en la fecha en que se formula la solicitud de asilo, aunque la resolución a dicha solicitud concediendo dicha condición sea de fecha posterior.*
*Procede que el mismo criterio sea adoptado para entender cumplido el requisito de 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, habida cuenta que en ambos casos se trata de prestaciones no contributivas del sistema de la Seguridad Social, dirigidas a colectivos en situación de vulnerabilidad económica, y que comparten el requisito de acreditar la residencia legal en España durante un periodo determinado de tiempo*".

[384] Véase STSJ Madrid 177/2024, 7 marzo, Roj: STSJ M 2797/2024 – ECLI:ESW:TSJM:2024:2797.

[385] Véase STSJ Baleares 458/2023, 8 septiembre, Roj: STSJ BAL 1164/2023 – ECLI:ES:TSJBAL:2023:1164.

**F) Unidad de convivencia**

La existencia de la unidad de convivencia se acreditará con el libro de familia, certificado del registro civil, y con los datos obrantes en los Padrones municipales relativos a los inscritos en la misma vivienda[386]. Para ello el Instituto Nacional de la Seguridad Social tendrá acceso a la base de datos de coordinación de los Padrones municipales del Instituto Nacional de Estadística para la confirmación de los requisitos exigidos[387].

En el caso, cuando de la misma no pueda deducirse la coincidencia con los datos que se hayan hecho constar en la solicitud de la prestación se solicitará la aportación del correspondiente certificado de empadronamiento, histórico y colectivo del período requerido en cada supuesto, referido a los domicilios donde residen o han residido los miembros de la unidad de convivencia, expedido por el Ayuntamiento[388] en virtud de lo establecido en el artículo 83.3 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.

Tanto los datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística como, en su caso, el certificado de empadronamiento citado, servirán igualmente para acreditar la existencia de la unidad de convivencia a que se refiere el artículo 6 LIMV o de que el solicitante a que se refiere el artículo 4.1.b) LIMV.

En estos casos, no se requerirá el consentimiento de las personas empadronadas en el domicilio del solicitante.

**G) Pareja de hecho**

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

[386] Sobre la contradicción de dos certificados de empadronamiento español e italiano y la facultad del juez en su interpretación véase STSJ Navarra 451/2022, de 2 diciembre (ECLI:ES:TSJNA:2022:776, rec. 315/2022).)

[387] En este sentido STSJ 1070/2022, de 29 marzo (ECLI:ES:TSJCV: 2022:1983, rec. 2774/2021) que señala "*… la norma no establece que deba ser el solicitante tenga que aportar necesariamente el certificado de empadronamiento histórico y colectivo requerido, pudiendo solicitarlo el INSS … no pudiendo obligar al actor en la situación de necesidad que presenta a instar los empadronamientos históricos y colectivos reclamados en la vía administrativa*". Véase también STSJ Cantabria 153/2024, de 1 de marzo, sobre el Padrón como no justificativo de la integración en otra unidad de convivencia, Roj: STSJ CANT 144/2024 – ECLI:ES:TSJCANT:2024:144.

[388] El art. 83 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, dispone lo siguiente:
1. El Instituto Nacional de Estadística remitirá a las Comunidades Autónomas y a otras Administraciones públicas que lo soliciten los datos de los distintos padrones sin consentimiento previo del afectado solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes.
2. Los Ayuntamientos podrán consultar por vía telemática los datos de sus respectivos padrones que obren en poder del Instituto Nacional de Estadística.
3. Los datos de los padrones que obren en poder del Instituto Nacional de Estadística no podrán servir de base para la expedición de certificaciones o volantes de empadronamiento regulados en el artículo 61 del presente Reglamento.

de la solicitud de la prestación. No se requerirá este plazo en el caso de que existan hijos en común. Ni tampoco se requerirá el requisito de inscripción en Registro de parejas de hecho, ni constitución de dicha pareja en documento público en caso de que se tengan hijos en común[389].

**H) Situación de crisis matrimonial**

El inicio de los trámites de separación o divorcio, o su existencia, se acreditará con la presentación de la demanda o con la correspondiente resolución judicial, o mediante documento público[390].

**I) Falta de vínculo conyugal o existencia de pareja de hecho**

No estar unido a otra persona por vínculo matrimonial o pareja de hecho, se acreditará por declaración jurada o afirmación solemne del propio sujeto que constará en la propia solicitud de la prestación, en cuyo modelo normalizado se incluirá la advertencia sobre la responsabilidad penal en que puede incurrir en caso de falsedad. Dicha declaración jurada o afirmación solemne no impedirá que la entidad gestora requiera acreditación adicional en caso de duda fundada.

**J) Vida independiente respecto a progenitores, tutores o acogedores**

La acreditación de haber vivido de forma independiente respecto a los progenitores, tutores o acogedores, durante al menos dos años conforme lo previsto en el artículo 10.2, se efectuará mediante los datos facilitados por el Instituto Nacional de Estadística o, en su caso, el certificado de empadronamiento histórico y colectivo en el que consten todas las personas empadronadas en el domicilio del solicitante durante dicho periodo.

**K) Persona sin hogar**

Se considera persona sin hogar aquella que carece de techo y reside habitualmente en el municipio y se acreditará mediante el empadronamiento en un domicilio ficticio en aplicación de las correspondientes instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal.

**L) Persona procedente de centros residenciales de protección de menores**

La condición de persona de entre 18 y 22 años que provengan de centros residenciales de protección de menores se acreditará mediante el certificado expedido por la entidad que haya ostentado la acogida o tutela de la Comunidad Autónoma correspondiente.

**M) Persona con discapacidad**

La condición de discapacidad igual o superior al 65 % se acreditará con certificado del órgano competente de las comunidades autónomas y del IMSERSO en Ceuta y Melilla.

[389] Estas dos últimas excepciones han sido introducidas con la reforma llevada a cabo por el RD-ley 2/2024.

[390] Véase STSJ Castilla y León 15 noviembre 2021 (rec. 2164/2021); STSJ Madrid 8 junio 2022 (rec. 326/2022); y STSJ Aragón 8 marzo 2022 (rec. 167/2022).

**N) Verificación de los requisitos de ingresos y patrimonio**

La verificación de los requisitos de ingresos y patrimonio establecidos en la presente Ley, para el acceso y mantenimiento de la prestación económica de ingreso mínimo vital, se realizará por la entidad gestora conforme a la información que se recabe por medios telemáticos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y en las Haciendas Tributarias Forales de Navarra y de los territorios históricos del País Vasco. A tales efectos, se tomará como referencia la información que conste en esas Haciendas Públicas respecto del ejercicio anterior a aquel en el que se realiza esa actividad de reconocimiento o control, o en su defecto, la información que conste más actualizada en dichas administraciones públicas[391].

Antes del inicio de cada año, las citadas administraciones informarán a la entidad gestora de qué información sobre ingresos y patrimonios disponen. Cualquier variación a lo largo del año será comunicada tan pronto como se produzca.

En su solicitud, cada interesado autorizará expresamente a la administración que tramita su solicitud para que recabe sus datos tributarios de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, de los órganos competentes de las comunidades autónomas, de la Hacienda Foral de Navarra o diputaciones forales del País Vasco y de la Dirección General del Catastro Inmobiliario, conforme al artículo 95.1.k) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria o, en su caso, en la normativa foral aplicable[392].

**M) No exigibilidad de acreditación de determinados hechos, datos o circunstancias**

No será exigible al solicitante la acreditación de hechos, datos o circunstancias que la Administración de la Seguridad Social deba conocer por sí misma, tales como la situación del beneficiario en relación con el sistema de la Seguridad Social; o la percepción por los miembros de la unidad de convivencia de otra prestación económica que conste en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas.

**N) Certificados requeridos a cumplimentar por los servicios sociales competentes**

Se requerirá un certificado expedido por los servicios sociales competentes cuando fuera necesario para acreditar los siguientes requisitos:

---

391 Procede el abono de la prestación ante la inexistencia de aportación de prueba eficaz por parte de la Entidad Gestora, ya que constan en el expediente administrativo tres informes emitidos por la Agencia Tributaria contradictorios entre sí, no habiendo recabado a la solicitante documentación, complementaria al efecto, teniendo en cuenta que de la declaración responsable de la solicitante no se deduce que superarse el límite legal al respecto, véase STSJ Madrid 527/2022, de 25 mayo (ECLI:ES:TSJM:2022:7438, rec. 346/2022). Véase STSJ Aragón 797/2023, de 2 de noviembre, -Roj: STSS AR 1268/2023 – ECLI:ES:TSJAR:2023:1268.
Si se ha presentado la documentación requerida, se ha autorizado expresamente a la entidad gestora para recabar los datos a la AEAT, corresponderá a la entidad gestora recabar los datos naturaleza económica de forma telemática a la misma, no cabe denegar la prestación por falta de aportación de datos económicos que pudo obtener dicha entidad gestora, véase STSJ Islas Canarias 1369/2022, 24 noviembre (ECLI:ES:TSJICAN:2022:3708, rec. 1955/2021).

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

— A los efectos de acreditar la residencia efectiva continuada e ininterrumpida de al menos un año en España de las personas que a la fecha de la solicitud se encuentren empadronadas en un domicilio ficticio en aplicación de las correspondientes instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal[393].

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

— El domicilio real de la persona que alegara no vivir en el que consta en el empadronamiento.

— La inexistencia de vínculos matrimoniales o de pareja de hechos, cuando en el mismo domicilio, además de los solicitantes del ingreso mínimo vital unidos por dichos vínculos, se encuentren empadronadas otras personas con las que se alegue no tener lazos de parentesco, de consanguinidad o de afinidad, ni haber constituido una pareja de hecho.

— La inexistencia de los vínculos matrimoniales o de pareja de hecho entre todos o parte de los convivientes cuando uno de ellos solicitare el ingreso mínimo vital por encontrarse en situación de exclusión social.

— El cumplimiento de los requisitos de acreditar haber vivido de forma independiente en España y de formar parte de una unidad de convivencia durante al menos los seis meses anteriores a la presentación de la solicitud[394].

— Para acreditar la situación riesgo de exclusión social[395].

Junto a los anteriores medios previstos expresamente en la LIMV, la Administración de la Seguridad Social, a la vista de las controversias surgidas en orden a la acreditación de determinados requisitos, singularmente cuando se trata de hechos negativos, ha resuelto lo siguiente:

**A) Acreditación de impago de pensiones alimenticias[396]**

Será válida la declaración responsable del interesado para justificar el impago de la pensión de alimentos por el obligado al pago, sin perjuicio de que si del resultado de las funciones de verificación o, en su caso, supervisión del cumplimiento de los requisitos para el acceso y mantenimiento de la prestación, la entidad gestora constatara contradicción entre la declaración responsable y los datos recabados en el ejercicio de dichas funciones, de acuerdo con el artículo 19 de la LIMV podrá proceder en cualquier momento a la revisión motivada por la constatación de omisiones o inexactitudes en las declaraciones de los beneficiarios, así

[393] Véase STSJ Madrid 222/2024, de 6 de marzo, Roj: STSJ M 2549/2024 –ECLI:ES:TSJM:2024:2549.

[394] Referidos a los apartados 2 y 3 del artículo 10 LIMV.

[395] En la situación prevista en el art. 9 LIMV.
V. STSJ Madrid 40/2023, 20 enero (ECLI:ES:TSJM: 2023:504, rec. 1067/2022).

[396] Criterio de gestión 4/2023, de 15 de febrero, Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica del INSS.

como a la reclamación de las cantidades que, en su caso, se hubiesen percibido indebidamente por tal motivo.

**B) Acreditación de medidas paternofiliales[397]**

Se parte de que La Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital (LIMV), únicamente contempla como supuestos en los que se exige la acreditación de la guarda y custodia de los menores a efectos del reconocimiento de la prestación de ingreso mínimo vital los establecidos en los artículos 7 b) y 13.2.c) de dicha ley. El primero de ellos regula uno de los casos de unidades de convivencia en supuestos especiales, y, el segundo, regula los supuestos en los que procede reconocer el complemento de monoparentalidad. El criterio del INSS es que, al margen de los supuestos mencionados, no se debe requerir al interesado la acreditación de la guarda y custodia de los menores mediante la presentación de las medidas paternofiliales.

[397] Criterio de gestión 8/2023, de 13 abril, Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica del INSS. En este sentido también a Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social ha confirmado el criterio de esta Entidad en informe de 24 de marzo de 2023.
Véase STSJ Cantabria 687/2023, de 20 octubre, certificado insuficiente para acreditar el riesgo de exclusión, Roj: STSJ CANT 900/2023 – ECLI:ES:TSJCANT:2023:900.

# CAPÍTULO V. REQUISITOS DE ACCESO A LA PROTECCIÓN

Todo beneficiario, esté o no integrado en una unidad de convivencia, debe reunir una serie de requisitos relativos a la residencia, vida independiente, para aquellos que se encuentre integrados en una unidad de convivencia un tiempo de constitución previa a la solicitud, y encontrarse en situación de vulnerabilidad económica[398].

## 1. RESIDENCIA

Todo beneficiario esté o no integrado en una unidad de convivencia debe acreditar tener una 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[399].

[398] Art. 10 LIMV.

[399] Art. 10.1 LIMV.
-La acreditación de residencia legal en España se llevará a cabo mediante la inscripción en el registro central de extranjeros, en el caso de nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, Espacio Económico Europeo o la Confederación Suiza, o con tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión o autorización de residencia, en cualquiera de sus modalidades, en el caso de extranjeros de otra nacionalidad, art. 21.2 LIMV. Del art. 21 de la LIMV deben también tenerse en cuenta los apartados: Tercero, sobre domicilio en España; y Noveno letra a), residencia efectiva en España para personas empadronadas en domicilio ficticio; y Noveno, letra c), domicilio real de una persona que alegara no vivir en el domicilio donde está empadronado.
-Sobre la entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de la Unión Europea y de otros Estados parte en el acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, téngase en cuenta el RD 240/2007, de 16 de febrero, singularmente los arts. 4, 6 y ss.
-Respecto a nacionales de países no incluidos en el ámbito del RD 240/2007, deberá de tenerse en cuenta los arts. 30 bis, 31 y 32 de la LO 4/2000, de 11 de enero y el RD 557/2011, de 20 de abril.
-Sobre refugiados y apátridas véase Ley 12/2009, de 30 de octubre.
-Véase también el criterio de gestión 11/2022, de 21 de marzo, de la Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica del INSS, que sobre la interpretación del art. 10.1 a) LIMV, dispone lo siguiente:
"*El art. 10.1 a) de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, dispone que todas las personas beneficiarias, estén o no integradas en una unidad de convivencia, deberán cumplir –entre otros– el requisito de 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.*
*Los nacionales extranjeros que se encuentran en España ostentan la condición de residentes siempre que sean titulares de una autorización para residir en territorio español, tal como establece el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.*
*Por lo que se refiere a los solicitantes de protección internacional, admitida a trámite la solicitud de protección internacional y durante el periodo de tramitación, el solicitante tiene derecho de permanencia provisional en territorio nacional.*
*El art. 36 de la Ley 12/2009 reguladora del asilo determina que la concesión de asilo y protección subsidiaria supone el reconocimiento de la autorización de residencia y trabajo permanente, en los términos que establece la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.*

No obstante, este plazo no será exigible para:

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

b) Las personas víctimas de trata de seres humanos y de explotación sexual[400].

c) Las mujeres víctimas de violencia de género[401].

*Respecto a la posibilidad de computar el periodo de permanencia en España tras la solicitud de protección internacional, el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) en el criterio A/I.53, actualizado a 6 de agosto de 2019, titulado "Persona que ostenta la condición de asilado" ha resuelto que para la gestión de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación se admite que el cómputo del periodo de residencia se inicie en la fecha en que se formula la solicitud de asilo, aunque la resolución a dicha solicitud concediendo dicha condición sea de fecha posterior.*

*Procede que el mismo criterio sea adoptado para entender cumplido el requisito de 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, habida cuenta que en ambos casos se trata de prestaciones no contributivas del sistema de la Seguridad Social, dirigidas a colectivos en situación de vulnerabilidad económica, y que comparten el requisito de acreditar la residencia legal en España durante un periodo determinado de tiempo.*

-Sobre la viabilidad de reconocer la prestación en favor de extranjero solicitante de asilo véase la STSJ Madrid 225/2022, de 7 marzo (ECLI:ES:TSJM:2022:2827 Recurso de Suplicación 955/2021).

-Es improcedente reconocerla a quién no acredita residencia legal y efectiva en España durante un año inmediatamente anterior a la fecha de la presentación de la solicitud, STSJ Madrid 1135/2022, de 21 diciembre (ECLI:ES:TSJM:2022:15319 Recurso de Suplicación 946/2022); STSJ Madrid 703/2022, 13 julio (ECLI:ES:TSJM:2022:9478).

-Sobre la necesidad de su acreditación mediante inscripción en el registro central de extranjeros, en el caso de nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, Espacio Económico o la Confederación Suiza, o con tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión o autorización de residencia, en cualquiera de sus modalidades, en el caso de extranjeros de otra nacionalidad, véase STSJ Extremadura 18 octubre 2022 (rec. 441/2022).

Véase STSJ Madrid 204/2024, de 14 marzo, Roj: STSJ M 2966/2024 – ECLI:ES:TSJM:2024:2966, sobre el requisito de tener residencia legal en España de forma continuada e ininterrumpida en el año anterior a la solicitud.

-En relación con el requisito de residencia legal en España y en relación con las pensiones no contributivas véanse:

a) STS 276/2019, de 3 abril (rec. 1299/2017, ECLI:ES:TS:2019:1479), la cuestión allí planteada consistía en determinar si para acreditar la residencia legal en España durante diez años que requiere el art. 167-1 de la LGSS (art. 369 en el nuevo Texto), basta con la inscripción en el padrón municipal durante ese tiempo, o esa inscripción no es válida a estos efectos porque el cómputo debe hacerse a partir de la obtención de autorización administrativa de residencia, que deben obtener los extranjeros. El TS se pronuncia en el sentido de que la residencia legal en España requiere una resolución administrativa que la reconozca y no basta la mera inscripción en el padrón municipal, conforme al art. 18.2 Ley 7/1985, de 2 de abril y sin que a efectos de acreditar la carencia necesaria para causar la prestación solicitada sean computables los períodos de permanencia en España sin autorización administrativa de residencia, ni los permisos temporales.

b) STS 806/2018, de 25 julio (rec. 3335/2016; ECLI: ES: TS: 2018: 3313), sobre la validez del certificado de empadronamiento para acreditar la residencia legal en España (en la STSJ no le daba valor probatorio a la certificación de empadronamiento por entender que esta no acredita la residencia efectiva).

[400] Su acreditación se llevará a cabo a través de un informe emitido por los servicios públicos encargados de la atención integral a estas víctimas o por los servicios sociales, así como cualquier otro medio de acreditación que se desarrolle reglamentariamente, art. 21.6 LIMV.

[401] Circunstancia que se acreditará mediante una sentencia condenatoria por un delito de violencia de género, una orden de protección o cualquier otra resolución judicial que acuerde una medida cautelar a favor de la víctima, o bien por el informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de que la demandante es víctima de violencia de género. También podrán acreditarse las situaciones de violencia de género mediante informe de los servicios sociales, de los servicios especializados, o de los servicios de acogida destinados a

Téngase en cuenta que estas excepciones solo alcanzan al tiempo mínimo de residencia, no a otros aspectos de la misma, como que esta sea legal y efectiva. Por otro lado, podría pensarse que queda fuera de estas excepciones las situaciones de violencia contra la mujer, sobre las que nada se dice.

A efectos del mantenimiento del derecho a la prestación, se entenderá que una persona tiene la residencia habitual en España aun cuando haya tenido estancias en el extranjero, siempre que estas no superen los noventa días naturales a lo largo de cada año natural, o cuando la ausencia del territorio español esté motivada por causas de enfermedad debidamente justificadas. Esta previsión expresa de la LIMV no hubiera sido necesaria ya que viene establecida con carácter general para todas las prestaciones económicas del sistema de Seguridad Social en el art. 51 LGSS. Por otro lado, no debe olvidarse que se considera como causa de suspensión del derecho el traslado al extranjero por un período 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[402]. A diferencia de lo previsto para las prestaciones por desempleo no se exige que la salida esté previamente autorizada por la entidad gestora, ni tampoco la exención de tales trámites de autorización para salidas al extranjero por tiempo no superior a 15 días naturales por una sola vez cada año[403].

## 2. VULNERABILIDAD ECONÓMICA

### 2.1. La situación de vulnerabilidad económica

El art. 10.1 letra b) LIMV exige que todos los beneficiarios se encuentren en situación de vulnerabilidad económica por carecer de rentas, ingresos o patrimonio suficiente en los términos que se establecen el art. 11 de la LIMV[404].

víctimas de violencia de género de la Administración Pública competente; o por cualquier otro título, siempre que ello esté previsto en las disposiciones normativas de carácter sectorial que regulen el acceso a cada uno de los derechos y recursos, art. 23 LO 1/2004, de 28 de diciembre.

[402] Art. 17.1 letra c) LIMV.

[403] Sobre la verificación de los ingresos y patrimonio véase Capítulo IV, Apartado 2.2.
Véase también art. 274.1 letra g) LGSS.
También resulta de interés la doctrina del Tribunal Supremo recogida en sentencia –entre otras– 18 octubre de 2012 (ECLI:ES:TS: 2012:7817, rec. 4325/2011).
En el ámbito de las prestaciones por desempleo se distingue entre salida ocasional (por tiempo no superior a 15 días naturales continuados o no, durante cada año natural; estancia en el extranjero por tiempo no superior a 90 días naturales, continuados o no, durante cada año natural, previamente comunicada a la entidad gestora; y traslado de residencia al extranjero, previamente comunicado a la entidad gestora durante un período continuado inferior a doce meses para la búsqueda o realización de trabajo, perfeccionamiento profesional o cooperación internacional.

[404] El actual art. 10 se corresponde parcialmente con el art. 7 del RD-ley 20/2020.
Del cómputo de ingresos:
-No está excluido la prestación por hijo a cargo aunque esté exenta de tributación al no figurar como exenta del cómputo de ingreso en el art. 18 .1.3 RD-ley 20/2020 (actual art. 20 LIMV) STSJ La Rioja 164/2022, de 30 junio (ECLI:ES:TSJLR:2022:313 Recurso de Suplicación 143/2022).
-Queda excluido: tanto la vivienda habitual como la nuda propiedad de la misma STSJ Asturias 1119/2022, de 31 mayo (ECLI:ES:TSJAS:2022:1605 Recurso de Suplicación 802/2022 ).

A estos efectos el art. 11 LIMV establece que para la determinación de la situación de vulnerabilidad económica se tomará en consideración la capacidad económica de la persona beneficiaria individual o, en su caso, de la unidad de convivencia en su conjunto, computándose los recursos de todos sus miembros[405].

Concurrirá el requisito de vulnerabilidad económica, cuando el promedio mensual del conjunto de ingresos y rentas anuales computables de la persona beneficiaria individual o del conjunto de los miembros de la unidad de convivencia, correspondiente al ejercicio anterior, sean 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[406].

-No computa como ingreso la Renta Activa de Inserción, STSJ Madrid 658/2022, de 29 junio, ECLI:ES:STSJM:2022:9021); STSJ Madrid 658/2022, 29 junio (ECLI:ÑES:TSJM:2022:9021). Si computa STSJ Madrid 93/2022, 4 febrero (ECLI:ES:STSJM:2022:1507).
-Si computa el cobro de rescate de plan de pensiones STSJ Madrid 718/2022, 19 diciembre (ECLI:ES:TSJM:2022:14848).
-No cabe computar una pensión de alimentos no percibida STSJ Madrid 904/2022, de 28 octubre (ECLI:ES:TSM:2022:14123).

[405] Para el cómputo de ingresos y patrimonio véase el art. 20 LIMV.
Sobre el cómputo de recursos económicos en las pensiones no contributivas de la unidad de convivencia de una ayuda económica mensual por acogimiento familiar administrativo permanente y remunerado véase STSJ Islas Canarias (Tenerife) 514/2012, 15 de junio (rec. 479/2011, ECLI: ES: TSJICAN: 2012: 2174.
Sobre cómputo de depósitos y fondos en cuentas bancarias véase STSJ Aragón 694/2022, de 3 octubre (rec. 585/2022, ECLI:ES:TSJAR:2022:680).

[406] En los términos previstos en el art. 13 LIMV.
-No lo está quien se coloca voluntariamente en situación de vulnerabilidad, como el recurrente que resulta: a) es propietario exclusivo de una vivienda (sin embargo, la vivienda habitual se excluye del cómputo para fijar el importe del patrimonio); y b) renuncia al valor de los bienes inventariados en la escritura pública otorgada el 16-2-2021. En fecha 16 de febrero de 2021, el actor D. Raúl otorgo una escritura pública de renuncia pura y simple de cuantos derechos le correspondían en la herencia de su fallecido padre D. Vidal. Y en concreto, en dicha escritura, cuyo íntegro contenido se da por reproducido en la resolución judicial objeto de suplicación, se indica que D. Vidal, progenitor de quien ahora recurre falleció el 18 de noviembre de 2020 (con anterioridad a la presentación de la solicitud de ingreso mínimo vital por el demandante), en estado de viudo y dejando cinco hijos, uno de ellos el recurrente y que, en su testamento, instituyó herederos por partes iguales a sus cinco hijos. Y tras establecer en los expositivos primero y segundo de dicha escritura ambos extremos, en el tercero, figura lo que se ha declarado probado " Que don Raúl RENUNCIA pura y simplemente a cuantos derechos le corresponden en la herencia de su padre don Vidal, por no convenir a sus intereses", existiendo bienes relictos al momento del fallecimiento del causante por importe de 160.297,18 euros, que se repartieron entre cuatro de sus hijos en lugar de entre los cinco que tenía puesto que D. Raúl renunció, y en caso de no haberlo hecho le hubiera correspondido una quinta parte indivisa cuyo valor ascendería a unos 32.000,00 euros. Sin embargo, en la sentencia no se ha dado valor económico alguno a la existencia de dos vehículos referidos en el recurso –sic–. Por todo ello, la capacidad económica del solicitante no es la que él declaró, puesto que se situó de manera voluntaria (o al menos no se ha acreditado la existencia de un motivo cierto y determinado para la renuncia a la herencia de su padre más allá de "no convenir a sus intereses "), en situación de vulnerabilidad económica STSJ Madrid núm. 231/2023, de 13 abril ECLI:ES:TSJM:2023:3815 Recurso de Suplicación 612/2022).
-No lo está quién supera el límite de recursos que para el año 2020 era de 10.522 euros y ella tenía 12.685 euros (STSJ Madrid 75/2023, de 13 febrero, ECLI:ES:TSJM:2023:1726 Recurso de Suplicación 543/2022).
-No lo está quien no acredita ser miembro o no de unidad de convivencia, ni de sus ingresos, ni tampoco aporta certificado de servicios sociales en relación con la situación de vulnerabilidad, STSJ Madrid 40/2023, de 20 enero (ECLI:ES:TSJM:2023:504 Recurso de Suplicación 1067/2022).
Véanse también STSJ Galicia 4311/2023, de 5 octubre, Roj: STSJ GAL 6594/2023 –ECLI:ES:TSJGAL:2023:6594; y STJS Madrid 849/2023, de 29 septiembre, Roj: STJ M 10728/2023 – ECLI:ES:TSJM:202310728
Sobre el computo de ingresos del año anterior:

El requisito de que "sea inferior al menos en 10 euros" en los términos expuestos puede parecer curioso, pero quizás tiene su lógica desde el punto de vista de la gestión y recuerda a las previsiones en este sentido –salvando las diferencias– para la asignación por hijo a cargo de no reconocer el abono por diferencias cuando la cuantía sea inferior al importe mensual por cada hijo (art. 13.2 RD 1335/2005, de 11 noviembre)[407].

## 2.2. Cómputo y determinación de ingresos

Se llevará a cabo teniendo en cuenta lo siguiente[408]:

**A) Ingresos computables**

*a) Rentas*

Las rentas se computarán por su valor íntegro (salvo las procedentes de actividades económicas, de arrendamientos de inmuebles o de regímenes especiales, que se computarán por su rendimiento neto)[409].

*b) Rendimientos procedentes de actividades económicas y de los regímenes especiales*

Se computarán por la cuantía que se integra en la base imponible del IRPF o del impuesto foral correspondiente según la normativa vigente en cada período.

Véase STSJ Islas Canarias 543/2022, 19 mayo (ECLI:ES:TSJIC:2022:3328).

[407] Sobre las situaciones de vulnerabilidad contempladas en la normativa autonómica véase Capítulo II, Apartado 1.2.

[408] Art. 20 LIMV.
Los ingresos y el patrimonio se determinan conforme a los datos que proporciona al INSS la hacienda Pública, información que puede ser contradicha por medios fehacientes, ya que no hay presunción iuris et iure en favor de los datos de la Hacienda Pública, STSJ Aragón 28 octubre 2021 (rec. 50/2021). Sobre la discrepancia entre catastro y registro de la propiedad en orden a la atribución de determinado inmueble véase STSJ Aragón 2 noviembre 2021 (rec. 662/2021)

[409] Sobre conceptos que se incluyen como renta, límites a tener en cuenta y momento de su valoración véase: SSTSJ Madrid 29 abril 2022 (rec. 9/2022), 20 abril 2022 (rec. 187/2022), 25 mayo 2022 (rec. 259/2022), 21 junio 2022 (rec. 1088/2021), 10 junio 2022 (rec. 549/2022), 21 junio 2021 (rec. 283/2021), 29 junio 2022 (rec. 392/2022), 27 junio 2022 (rec. 214/2022) 25 mayo 2022 (rec. 1103/2021), SSTSJ Comunidad Valenciana 26 mayo 2022 (rec. 3542/2021) 14 junio 2022 (rec. 3795/2021); STSJ Extremadura 8 junio 2022 (rec. 158/2022); SSTSJ Castilla y León 24 febrero 2022 (rec. 1822/2021), 26 enero 2022 (rec. 742/2021), 9 julio 2021 (rec. 1010/2021) 25 noviembre 2022 (rec. 662/2022); STSJ Rioja 30 junio 2022 (rec. 143/2022) el importe de los rendimientos netos de trabajo a ponderar es el resultante de restar al bruto, deducciones fiscales y cuotas a la Seguridad Social; STSJ Galicia 2 diciembre 2022 (rec. 888/2022); STSJ Andalucía 24 noviembre 2022 (rec. 45/2022); STSJ Madrid 848/2023, de 14 diciembre , Roj: STSJ M 14319/2023 –ECLI:ES:TSJM:2023:14319; y STJ Madrid 1081/2023, 1 diciembre, Roj: STSJ M 13312/2023 – ECLI:ES:TSJM:2023:13312.
Sobre la consideración de reNta ficticia de la nuda propiedad y de las ficciones legales de capacidad económica: STSJ Madridd16 noviembre 2022 (rec. 880/2022) sobre la consideración de recta ficticia la nuda propiedad y las ficciones legales de consideración de capacidad económica; STSJ Asturias 15 noviembre de 2022 (rec. 1909/2022).

*c) Ganancias patrimoniales*

Las ganancias patrimoniales generadas en el ejercicio se computarán por la cuantía que se integra en la base imponible del IRPF o del impuesto foral correspondiente según la normativa vigente en cada período, sin tener en cuenta las reducciones que, en su caso, pudieran ser de aplicación conforme a la normativa de aquellos, y minorada de cualquiera de las ayudas públicas de las recogidas en el art. 20.1 letra f) LIMV.

*d) Rendimientos procedentes 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 IRPF, 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.

*e) Pensiones y prestaciones, contributivas o no contributivas, públicas o privadas*

Computan por su importe.

**B) Ingresos no computables**

Se exceptuarán del cómputo[410]:

— Las rentas exentas a las que se refieren los párrafos b), c), d), i), j), n), q), r), s), t), x) e y) del artículo 7 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre[411], del IRPF.

[410] Sobre conceptos excluidos:
-Rentas finalistas: STSJ Castilla y León 27 junio 2022 (rec. 2265/2021) sobre prestaciones familiares, 7 marzo 2022 (rec. 2430/2021) pensión de hijo discapacitado que se destina a la fundación que lo atiende; 29 noviembre 2021 (rec. 643/2020) ayuda a la dependencia y renta activa de inserción; 14 octubre 2022 (rec. 290/2022) ayuda dependencia.
-Prestaciones familiares: STSJ Aragón 11 marzo 2022 (rec. 74/2022); STSJ La Rioja 30junio 2022 (rec. 143/2022).
-Pensiones alimenticias: STSJ Aragón 28 diciembre 2021 (rec. 848/2021).
-Rentas de inserción: STSJ Madrid 29 junio 2022 (rec. 732/2021), 25 noviembre 2022 (rec. 1003/2022); y STSJ Madrid 747/2023, 6 septiembre, Roj: STSJ M 9418/2023 – ECLI:ES:TSJM:2023:9418.
-Cfr. con pensión de incapacidad permanente: STSJ Castilla y León 17 enero 2022 (rec. 1219/2021).

[411] Dicho art. 7 en los párrafos indicados, señala lo siguiente:
b) Las ayudas de cualquier clase percibidas por los afectados por el virus de inmunodeficiencia humana, reguladas en el Real Decreto-Ley 9/1993, de 28 de mayo.
c) Las pensiones reconocidas en favor de aquellas personas que sufrieron lesiones o mutilaciones con ocasión o como consecuencia de la Guerra Civil, 1936/1939, ya sea por el régimen de clases pasivas del Estado o al amparo de la legislación especial dictada al efecto.
d) Las indemnizaciones como consecuencia de responsabilidad civil por daños personales, en la cuantía legal o judicialmente reconocida.
Igualmente estarán exentas las indemnizaciones por idéntico tipo de daños derivadas de contratos de seguro de accidentes, salvo aquellos cuyas primas hubieran podido reducir la base imponible o ser consideradas gasto deducible por aplicación de la regla 1.ª del apartado 2 del artículo 30 de esta Ley, hasta la cuantía que resulte de aplicar, para el daño sufrido, el sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, incorporado como anexo en el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad

— Ayudas para el estudio y las ayudas de vivienda, tanto por alquiler como para

civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre.

....

i) Las prestaciones económicas percibidas de instituciones públicas con motivo del acogimiento de personas con discapacidad, mayores de 65 años o menores, sea en la modalidad simple, permanente o preadoptivo o las equivalentes previstas en los ordenamientos de las Comunidades Autónomas, incluido el acogimiento en la ejecución de la medida judicial de convivencia del menor con persona o familia previsto en la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

Igualmente estarán exentas las ayudas económicas otorgadas por instituciones públicas a personas con discapacidad con un grado de minusvalía igual o superior al 65 por ciento o mayores de 65 años para financiar su estancia en residencias o centros de día, siempre que el resto de sus rentas no excedan del doble del indicador público de renta de efectos múltiples.

j) Las becas públicas, las becas concedidas por las entidades sin fines lucrativos a las que sea de aplicación el régimen especial regulado en el Título II de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, y las becas concedidas por las fundaciones bancarias reguladas en el Título II de la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias en el desarrollo de su actividad de obra social, percibidas para cursar estudios reglados, tanto en España como en el extranjero, en todos los niveles y grados del sistema educativo, en los términos que reglamentariamente se establezcan.

Asimismo estarán exentas, en los términos que reglamentariamente se establezcan, las becas públicas y las concedidas por las entidades sin fines lucrativos y fundaciones bancarias mencionadas anteriormente para investigación en el ámbito descrito por el Real Decreto 63/2006, de 27 de enero, por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador en formación, así como las otorgadas por aquellas con fines de investigación a los funcionarios y demás personal al servicio de las Administraciones públicas y al personal docente e investigador de las universidades.

…

n) Las prestaciones por desempleo reconocidas por la respectiva entidad gestora cuando se perciban en la modalidad de pago único establecida en el Real Decreto 1044/1985, de 19 de junio, por el que se regula el abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único, siempre que las cantidades percibidas se destinen a las finalidades y en los casos previstos en la citada norma.

Esta exención estará condicionada al mantenimiento de la acción o participación durante el plazo de cinco años, en el supuesto de que el contribuyente se hubiera integrado en sociedades laborales o cooperativas de trabajo asociado o hubiera realizado una aportación al capital social de una entidad mercantil, o al mantenimiento, durante idéntico plazo, de la actividad, en el caso del trabajador autónomo.

q) Las indemnizaciones satisfechas por las Administraciones públicas por daños personales como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, cuando vengan establecidas de acuerdo con los procedimientos previstos en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se regula el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

…

r) Las prestaciones percibidas por entierro o sepelio, con el límite del importe total de los gastos incurridos.

s) Las ayudas económicas reguladas en el artículo 2 de la Ley 14/2002, de 5 de junio.

t) Las derivadas de la aplicación de los instrumentos de cobertura cuando cubran exclusivamente el riesgo de incremento del tipo de interés variable de los préstamos hipotecarios destinados a la adquisición de la vivienda habitual, regulados en el artículo decimonoveno de la Ley 36/2003, de 11 de noviembre, de medidas de reforma económica.

…

x) Las prestaciones económicas públicas vinculadas al servicio, para cuidados en el entorno familiar y de asistencia personalizada que se derivan de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

y) La prestación de la Seguridad Social del Ingreso Mínimo Vital, las prestaciones económicas establecidas por las Comunidades Autónomas en concepto de renta mínima de inserción para garantizar recursos económicos de subsistencia a las personas que carezcan de ellos, así como las demás ayudas establecidas por estas o por entidades locales para atender, con arreglo a su normativa, a colectivos en riesgo de exclusión social, situaciones de emergencia social, necesidades habitacionales de personas sin recursos o necesidades de alimentación, escolarización y demás necesidades básicas de menores o personas con discapacidad cuando

adquisición[412].

— Se considera renta exenta para la persona obligada al abono: 1) la pensión compensatoria que deba ser satisfecha de conformidad con lo previsto en el artículo 97 del Código Civil, siempre que se haya producido el pago de la misma[413]; y b) la pensión de alimentos en favor de los hijos que deba ser satisfecha de conformidad con lo previsto en artículo 93 del Código Civil, siempre que se haya producido el pago de la misma.

— El subsidio no contributivo por desempleo, cuando a la fecha de la solicitud de la prestación se hubiera extinguido[414].

Asimismo, en la unidad de convivencia que debe recibir la pensión por alimentos será renta exenta cuando no se hubiera producido el abono por la persona obligada al pago[415].

---

ellos y las personas a su cargo, carezcan de medios económicos suficientes, hasta un importe máximo anual conjunto de 1,5 veces el indicador público de rentas de efectos múltiples.

[412] Sobre exclusión de ayudas públicas al alquiler de viviendas véase STSJ Canarias 75/2024, 6 febrero, Roj: STSJ ICAN 84/2024 ECLI:ES:TSJICAN:2024:84

[413] El artículo 97 del Código Civil, dispone lo siguiente:
*"El cónyuge al que la separación o el divorcio produzca un desequilibrio económico en relación con la posición del otro, que implique un empeoramiento en su situación anterior en el matrimonio, tendrá derecho a una compensación que podrá consistir en una pensión temporal o por tiempo indefinido, o en una prestación única, según se determine en el convenio regulador o en la sentencia.*
*A falta de acuerdo de los cónyuges, el Juez, en sentencia, determinará su importe teniendo en cuenta las siguientes circunstancias:*
*1.ª Los acuerdos a que hubieran llegado los cónyuges.*
*2.ª La edad y el estado de salud.*
*3.ª La cualificación profesional y las probabilidades de acceso a un empleo.*
*4.ª La dedicación pasada y futura a la familia.*
*5.ª La colaboración con su trabajo en las actividades mercantiles, industriales o profesionales del otro cónyuge.*
*6.ª La duración del matrimonio y de la convivencia conyugal.*
*7.ª La pérdida eventual de un derecho de pensión.*
*8.ª El caudal y los medios económicos y las necesidades de uno y otro cónyuge.*
*9.ª Cualquier otra circunstancia relevante.*
*En la resolución judicial o en el convenio regulador formalizado ante el Secretario judicial o el Notario se fijarán la periodicidad, la forma de pago, las bases para actualizar la pensión, la duración o el momento de cese y las garantías para su efectividad".*

[414] Exención introducida por el RD-ley 2/2024.

[415] El art. 93 del Código Civil, señala lo siguiente:
*"El Juez, en todo caso, determinará la contribución de cada progenitor para satisfacer los alimentos y adoptará las medidas convenientes para asegurar la efectividad y acomodación de las prestaciones a las circunstancias económicas y necesidades de los hijos en cada momento.*
*Si convivieran en el domicilio familiar hijos mayores de edad o emancipados que carecieran de ingresos propios, el Juez, en la misma resolución, fijará los alimentos que sean debidos conforme a los artículos 142 y siguientes de este Código".*
Véase la STSJ Madrid 904/2022, de 28 de octubre (ECLI:ES:TSJM: 2022:14123, rec. 654/2022) que desestima el recurso y la pretensión de reconocimiento de prestación, entre otros motivos, al *"… no consta acreditado que la recurrente no hubiera percibido la pensión de alimentos para sus hijos, no consta que la recurrente hubiera iniciado demanda para hacer efectivo el pago dela pensión de alimentos que dice no se ha abonado. Y el magistrado valorando la prueba considera que debe de tenerse en cuenta los ingresos que constan en la agencia tributaria …"*.
Sobre exclusión de las cuantías impagadas de las pensiones alimenticias STSJ Galicia 70/2024, de 2 febrero, Roj: STSJ GAL 885/2024 – ECLI:ES:TSJGAL: 2024:885

**C) Reglas de cómputo**

*a) Rendimientos mensuales de las personas*

En 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 IRPF[416].

A la suma de ingresos se restará el importe del IRPF devengada y las cotizaciones sociales.

*b) Patrimonio*

Se tendrá en cuenta el patrimonio neto de la persona sola o de la unidad de convivencia, que estará determinado por la suma del patrimonio societario neto[417] más el patrimonio no societario neto[418].

*c) Activos no societarios*

Estos se valorarán de acuerdo con los siguientes criterios:

— Patrimonio societario neto. 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 consignado en las últimas declaraciones tributarias para las que haya finalizado el ejercicio fiscal para todos los contribuyentes.

— Patrimonio inmobiliario de carácter residencial. Se valorará 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 Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, texto

[416] No se computa para ninguno de los integrantes de la unidad de convivencia las rentas exentas a las que se refiere el art. 7 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, en sus párrafos b, c, d, i, j, n, q, r, s, t, x, y.

[417] Sobre valoración del patrimonio véase: SSTSJ Madrid 11 mayo 2022 (rec. 50/2022), 9 mayo 2022 (rec. 201/2022), 1 mayo 2022 (rec. 809/2021), 17 enero 2022 (rec. 686/2021); STSJ Extremadura 10mayo 2022 (rec. 11/2022); STSJ Aragón 3 mayo 2022 (rec. 273/2022); STSJ Galicia 25 febrero 2022 (rec. 3379/2012).
El patrimonio societario neto incluye el valor de las participaciones en el patrimonio de sociedades en las que participen de forma directa alguno de los miembros de la unidad de convivencia, con excepción de las valoradas dentro de los activos no societarios.
Véase STSJ Castilla León 61/2024, de 1 de febrero, Roj: STSJ CL 14/2024 – ECLI:ES:Tsjcl:2024:14.;l STSJ Aragón 797/2023, de 2 noviembre, Roj: STSJ AR 1628/2023 – ECLI:ES:TSJAR:2023:1268.

[418] El patrimonio no societario neto incluye el valor de los activos no societarios y se descuenta el pasivo no societario que tuviera asociado. Los activos no societarios son la suma de los siguientes conceptos: 1.º) Los inmuebles, excluida la vivienda habitual; 2.º) Las cuentas bancarias y depósitos; 3.º) Los activos financieros en forma de valores, seguros y rentas y las participaciones en Instituciones de Inversión Colectiva; 4.º) Las participaciones en planes, fondos de pensiones y sistemas alternativos similares. Los pasivos no societarios incluirán las deudas y créditos existentes sobre los activos no societarios a fecha de presentación de la solicitud, excluidos los asociados a la vivienda habitual.
Sobre exclusión de la vivienda habitual del patrimonio computable si se acredita dicho destino: STSJ Aragón 16 mayo 2022 (rec. 292/2022); STSJ Andalucía 9 junio 2022 (rec. 2538/2021); STSJ Cataluña 7 octubre 2022 (rec. 1555/2022); sobre la contradicción entre los datos fiscales y la información catastral a la hora determinar si es o no residencia habitual véase STSJ Aragón 14 octubre 2022 (rec. 641/2022).

refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario y, en ausencia de este valor, por el valor catastral del inmueble[419].

— Resto del patrimonio inmobiliario. Se valorará, bien sea de carácter urbano, bien sea de carácter rústico, de acuerdo con el valor catastral de los inmuebles[420].

— Cuentas bancarias y depósitos. Los activos financieros y las participaciones, se valorarán 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[421].

Y finalmente el apartado 6 del art. 20 LIMV, establece una exclusión con independencia de la valoración del patrimonio neto, considerando que no cumplen el requisito de vulnerabilidad económica del ingreso mínimo vital las personas beneficiarias individuales o las unidades de convivencia que posean activos no societarios por un valor superior al establecido en el anexo III[422].

**D) Marco temporal**

En cuanto al marco temporal a tomar en consideración para entender acreditada la situación de vulnerabilidad económica hay que distinguir:

[419] Sobre valoración de bienes inmuebles como valor de tasación véase STSJ Extremadura 12 mayo 2022 (rec. 89/2022).

[420] No cabe imputar renta por la nuda propiedad, pero si debe computarse el valor patrimonial del inmueble STSJ Madrid 14 julio 2022 (rec. 361/2022).

[421] V. STSJ Madrid 11 mayo 2022 (rec. 50/2022).

[422] El anexo III señala que el límite de activos para un adulto será de 6 veces la renta garantizada, con una escala de incrementos igual a la del anexo II, según el tipo de convivencia.
La escala de incrementos del anexo II es la siguiente:

| Número de miembros | Escala de incrementos |
|---|---|
| Un adulto solo. | 16.614 € (tres veces la renta garantizada para un adulto solo) |
| Un adulto y un menor. | 1,4 |
| Un adulto y dos menores. | 1,8 |
| Un adulto y tres menores. | 2,2 |
| Un adulto y cuatro o más menores. | 2,6 |
| Dos adultos. | 1,4 |
| Dos adultos y un menor. | 1,8 |
| Dos adultos y dos menores. | 2,2 |
| Dos adultos y tres o más menores. | 2,6 |
| Tres adultos. | 1,8 |
| Tres adultos y un menor. | 2,2 |
| Tres adultos y dos o más menores. | 2,6 |
| Cuatro adultos. | 2,2 |
| Cuatro adultos y un menor. | 2,6 |
| Otros. | 2,6 |

*a) General*

Con carácter general el ejercicio a tomar en cuenta los ingresos y rentas del beneficiario o de la unidad es el del año anterior a la solicitud[423]. El importe de la prestación será revisado cada año teniendo en cuenta la información de los ingresos del ejercicio anterior. El criterio fiscal será el que determine el ejercicio de su obtención.

*b) Vulnerabilidad económica sobrevenida en el año en curso*

Para el caso de que la vulnerabilidad económica en el ejercicio anterior no se pueda acreditar y sobrevenga en el año en curso.se podrá solicitar desde el 1 de abril hasta el 31 de diciembre del año. La acreditación de la vulnerabilidad se hará teniendo en cuenta las siguientes reglas[424]:

— Se aplican las reglas previstas en el art. 11.2 LIMV considerando para ello la parte proporcional de los ingresos que haya tenido el beneficiario individual o, en su caso, la unidad de convivencia durante el tiempo transcurrido en el año en curso, de conformidad con los datos obrantes en los ficheros y bases de datos de la Seguridad Social que permitan la verificación de dicha situación, o bien, y en su defecto, lo que figure en la declaración responsable para el año en curso.

— No se tendrán en cuenta las prestaciones o subsidios por desempleo, en cualquiera de sus modalidades, incluida la renta activa de inserción, ni la prestación por cese de actividad, percibidas durante dicho año siempre que en el momento de la solicitud de la prestación de ingreso mínimo vital el derecho a aquellas prestaciones o subsidios se haya extinguido por agotamiento, renuncia, o por superar el límite de ingresos previsto, en su caso, para el mantenimiento del derecho y sin que se

[423] Arts. 11.2 y 20.2 LIMV.
En este sentido (aplicando el art. 8.2 RD-ley 20/2020) STSJ Madrid 527/2022, 25 mayo (ECLI:ES:TSJM:2022:7438 Recurso de Suplicación 346/2022).
Véase también sobre anualidad computable STSJ Galicia 1148/2024, 4 marzo, Roj: STSJ GAL 1961/2024 – ECLI:ES:TSJGAL:2024:144; y STSJ La Rioja 15/2024, 25 enero, Roj: STSJ LR 10'/2024 –ECLI:ES:TSJLR:2024:10.

[424] Art. 11.5 LIMV.
V. anexo IV de la LIMV.
"*Límites de renta y patrimonio para los beneficiarios del IMV por situación de vulnerabilidad económica del año en curso, conforme al art. 11, apartado 5:*
*A efectos de acreditar provisionalmente el cumplimiento del requisito de rentas, la renta y patrimonio de conformidad con lo previsto en el art. 20 y primer párrafo del art. 21, apartado 7 de la presente Ley, de la persona individual o de la unidad de convivencia, en el ejercicio inmediatamente anterior a la solicitud, no podrán superar los siguientes umbrales:*
*– 300 % de la renta garantizada correspondiente a un adulto solo, con la escala de incremento que corresponda del anexo I.*
*– 100 % del límite de patrimonio neto correspondiente a un adulto solo con la escala de incremento que corresponda del anexo II.*
*En todo caso será de aplicación el límite del test de activos definido en el anexo III.*"
Y el anexo III LIMV dice así:
*"El límite de test de activos para un adulto será de 6 veces la renta garantizada, con una escala de incrementos igual a la del anexo II, según el tipo de unidad de convivencia.*"

tenga derecho a una prestación o subsidio. La acreditación de lo anterior debe hacerse en el momento de la solicitud[425].

— No deben de haberse superado en el ejercicio inmediatamente anterior al de la solicitud el beneficiario individual o, en su caso, la unidad de convivencia, los límites de renta y patrimonio, de acuerdo con lo previsto en el art. 20 y primer párrafo del art. 21, apartado 7 de la LIMV[426].

— Al año siguiente del reconocimiento del IMV se procederá a la regularización de las cuantías abonadas en relación con los datos de promedio mensual del conjunto de ingresos y rentas anuales computables de la persona beneficiaria individual o del conjunto de miembros de la unidad de convivencia, correspondientes al ejercicio en el que se reconoció la prestación de conformidad con la información de que dispongan las Administraciones Tributarias[427].

### 2.3. Presunciones de no vulnerabilidad económica

El art. 11.3 LIMV[428] establece tres excepciones negativas a la consideración de vulnerabilidad económica:

*A) Relativa al patrimonio*

En el caso de beneficiario individual, quedará excluido aquel que tuviere un patrimonio neto igual o superior a tres veces la cuantía de la renta garantizada para un beneficiario individual. Si se trata de unidades de convivencia, quedarán excluidas cuando el patrimonio neto alcance o tenga un importe superior a la escala de incrementos prevista en el anexo II.

*B) Relativa a la condición de administrador de una sociedad mercantil que mantenga su actividad*

En este caso se excluye de la condición de beneficiarios a título individual o de unidad de convivencia en la que cualquiera de ellos sea administrador de derecho de la sociedad cualquiera que sea su patrimonio neto[429].

---

[425] Lo que se lleva a cabo mediante el oportuno sistema de interoperabilidad electrónica por medio del cual el Servicio Público de Empleo Estatal, o la entidad gestora de la prestación de cese de actividad, facilite al Instituto Nacional de la Seguridad Social los datos necesarios para su comprobación.

[426] V. anexo IV LIMV.

[427] Véase art. 19 LIMV.

[428] Introducido por la DF. 5.ª RD-ley 30/2020, de 29 de septiembre.

[429] Exclusión de administrador de sociedad mercantil que no está de baja ni lo ha solicitado, STSJ Madrid 10 mayo 2022 (rec. 111/2022).
Sobre acreditación de cese en la actividad mediante declaración censal y baja en el RETA en la actividad STSJ Madrid 24 marzo 2021 (rec. 816/2021); se acredita con independencia de la falta de disolución de la empresa al resultar acreditado su renuncia al cargo, la venta de las participaciones y la baja en el RETA y en la declaración censal STSJ Galicia 21 enero 2022 (rec. 2616/2021); el INSS tuvo conocimiento del cese en la actividad en vía administrativa con la presentación la escritura de cese en el cargo, con independencia de que no fuera inscrito en el Registro Mercantil, STSJ Aragón 4 octubre 2021 (rec. 562/2021); consta la declaración de cese en la actividad de la empresa con anterioridad a la solicitud, STSJ Andalucía 17 noviembre 2022 (rec. 33/2022);

*C) Poseedores de activos societarios*

Se excluyen del acceso al IMV, independientemente de la valoración del patrimonio neto, las personas beneficiarias individuales o las unidades de convivencia, que poseen activos no societarios sin vivienda habitual por un valor superior al establecido en el anexo III LIMV.

## 2.4. Compatibilidad con rentas de trabajo o actividades económicas

También se prevé con el objetivo de que la percepción del IMV no desincentive la participación en el mercado de trabajo la compatibilidad de las rentas de trabajo o de la actividad económica por cuenta propia de la persona beneficiaria o de los miembros de la unidad de convivencia. Si bien se trata de una compatibilidad parcial, ya que se deja a concreción reglamentaria "los términos y límites de la misma"[430]. Y además también se incluye la previsión de que superados los límites en un ejercicio estos no impidan su percepción en el siguiente. Se supone que se está refiriendo a que el exceso de un ejercicio pueda compensarse con la disminución en el siguiente. Se recomienda que en el desarrollo reglamentario se tenga especial consideración de las personas con discapacidad y familias monoparentales[431].

Lo que finalmente se llevó a cabo por RD 789/2022, de 27 de diciembre, con efectos desde el día 1 de enero de 2023. El objeto declarado de dicho Real Decreto no es otro que regular la compatibilidad de la percepción del ingreso mínimo vital con los incrementos de ingresos procedentes de rentas de trabajo o de 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 (art. 1). La compatibilidad se determina a través del cálculo de un importe que estará exento del cómputo de los ingresos y rentas que han de tomarse en consideración para la determinación de la situación de vulnerabilidad económica de la persona beneficiaria individual o, en su caso, de la unidad de convivencia. El importe vendrá determinado por la aplicación de determinados porcentajes establecidos en el anexo III del Real Decreto sobre el incremento de las rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia que se hayan obtenido en los dos ejercicios fiscales previos a la revisión del derecho. El derecho a la percepción del IMV en la cuantía resultante de aplicar lo previsto en las letras a), b), c) y d) del artículo 13.2 LIMV, sin perjuicio de que a dicha cuantía se sume también el complemento de ayuda a la infancia, si se tratara de unidades de convivencia que incluyan menores de edad entre sus miembros la compatibilidad se aplicará tanto a las personas beneficiarias individuales del ingreso mínimo vital, como en los supuestos de personas integrantes de la unidad de convivencia que incrementen sus ingresos procedentes del trabajo o los rendimientos netos de la actividad económica por cuenta propia, respecto del

consta el cese de la empresa, aunque permanezca en el Registro Mercantil y en la Hacienda Pública, procede el reconocimiento de la prestación, STSJ Galicia 19 septiembre 2022 (rec. 6926/2021).

[430] Véase art. 11.4 LIMV.
Sobre la problemática de la compatibilidad véase Sanzo González, L.: Las rentas mínimas en España, Documento de trabajo", VIII Informe Fundación FOESSA, Documento de trabajo 6.2, 2019, accesible en https://caritas-web.s3.amazonaws.com/main-files/uploads/sites/16/2019/05/6.2.pdf (última consulta en 28 de octubre de 2020), págs. 32 y ss.

[431] Art. 8.4 LIMV.

año que se tuvo en cuenta para el cómputo de sus ingresos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11 y 20 LIMV, siempre que se cumplan los siguientes requisitos de forma cumulativa: a) Que las referidas personas hayan sido beneficiarias del ingreso mínimo vital el año anterior a la aplicación de la revisión y, 2) Que, el 1 de enero del ejercicio en el que se vaya a realizar la revisión, se mantenga el derecho a la percepción del ingreso mínimo vital[432].

## 3. VIDA INDEPENDIENTE

En el caso de beneficiarios a los que se refiere el art. 4.1 b) LIMV no integrados en una unidad de convivencia menores de 30 años en la fecha de la solicitud[433] deberán de acreditar haber vivido de forma independiente en España, durante al menos los dos años inmediatamente anteriores a la solicitud. Entendiendo que una persona ha vivido de forma independiente siempre que acredite que su domicilio[434] ha sido distinto al de sus progenitores, tutores o acogedores, durante los tres años inmediatamente anteriores a la solicitud, y en dicho período hubiere permanecido durante al menos doce meses, continuados o no, en situación de alta en cualquiera de los regímenes que integran el sistema de Seguridad Social, incluido el de Clases Pasivas del Estado, o en una mutualidad de previsión social alternativa al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos[435].

En el caso de beneficiarios (no integrados en una unidad de convivencia) mayores de 30 años en la fecha de la solicitud, deberán de acreditar en la fecha de la solicitud, durante el año anterior a dicha fecha que su domicilio en España, ha sido distinto al de sus progenitores, tutores o acogedores.

Dos aspectos conviene precisar en relación con la independencia exigida. Esta viene dada por:

— Tener un domicilio ajeno al de progenitores, tutores o acogedores. La situación que se contempla para el caso de tutela o acogimiento parece de laboratorio, teniendo en cuenta que las personas beneficiarias (las recogidas en el art. 4.1 b LIMV) tienen que ser mayores de 23 años; y en segundo lugar y en relación con

[432] El análisis en detalle de la compatibilidad del IMV con las rentas de trabajo puede verse en el capítulo VI. Apartado 6.3 de esta obra.

[433] Se refiere a las personas de al menos 23 años, que no sean beneficiarias de pensión contributiva de jubilación o incapacidad permanente, ni de pensión no contributiva de invalidez o jubilación, no integrados en unidad de convivencia y que no estén unidas a otra por vínculo de matrimonio o de pareja de hecho, salvo que haya iniciado los trámites de separación o divorcio u otras circunstancias que puedan determinarse reglamentaria mente. Téngase en cuenta que la DF. 11ª de la Ley 11/2021, de 9 de julio, ha vuelto a modificar el art.7.2 de la LIMV, con efectos 11 de julio de 2021, recuperando el requisito de residencia legal y efectiva en España y desaparece la distinción entre menores y mayores de treinta años.

[434] Véase art. 21.9. letra f) LIMV.

[435] Art. 10.2 LIMV.
Sobre la necesidad de cumplir este requisito con carácter general véanse: STSJ Aragón 3 mayo 2022 (rec. 254/2022); STSJ Madrid 22 abril 2022 (rec. 164/2022); STSJ Castilla y León (rec. 2590/2021).
En relación con interpretación de vida independiente y de un período inmediatamente anterior a la solicitud véase STSJ Extremadura 4 abril 2022 (rec. 29/2022); STSJ Comunidad Valenciana 8 marzo 2022 (rec. 2944/2021).

la acogida, a tenor del art. 173.1 Código Civil, no se olvide que tienen que ser de menores y el acogimiento "produce la plena participación del menor en la vida de familia e impone a quien lo recibe las obligaciones de velar por él, tenerlo en compañía, alimentarlo, educarlo y procurarle una formación integral en un entorno afectivo …".

— Haber figurado en alta en el sistema de Seguridad Social, Clases Pasivas del Estado o mutualidad alternativa al RETA durante al menos doce meses.

En principio, cuando se está en alta en un régimen del sistema de Seguridad Social viene a significar que se está desarrollando una actividad (o en situaciones equiparadas) y por tanto cotizando. La duda que surge es si cabría entender cumplido tal requisito cuando se está en situación asimilada al alta (por ejemplo, en situación de paro no subsidiado), aquí la dicción literal de la norma lo excluiría.

Otro aspecto a tener en cuenta es si el "juego" del art. 12.1 y 2 de la LGSS, permitiría entender que se tiene vida independiente –en sentido económico– cuando se esté debidamente en alta en el Régimen General y se conviva en el mismo domicilio que el progenitor. La exigencia de un domicilio distinto parece que excluiría tal admisión.

Por otro lado, el párrafo tercero del apartado 2 del art. 11 LIMV, señala "los requisitos previstos en los párrafos anteriores" (entiéndase vida independiente) este requisito no se exigirá:

— Cuando el cese en la convivencia con los progenitores, tutores o acogedores se hubiera debido al fallecimiento de estos.

— A las personas que por ser víctimas de violencia de género hayan abandonado su domicilio habitual, a las personas sin hogar, a las que hayan iniciado los trámites de separación o divorcio, a las personas víctimas de la trata de seres humanos y de explotación sexual y personas que provengan de centros penitenciarios por haber sido liberados de prisión siempre que la privación de libertad haya sido por tiempo superior a seis meses o a las que se encuentren en otras situaciones que se determinen reglamentariamente.

## 4. MOMENTO Y MANTENIMIENTO DE LOS REQUISITOS

Aunque se pudiera pensar que es una obviedad el art. 7.4 LIMV, deja muy claro que todos los requisitos deben cumplirse en el momento de presentación de la solicitud, mantenerse al dictarse la resolución y durante el tiempo de disfrute de la prestación[436].

[436] STSJ Galicia 52/83/2022, de 23 de noviembre (ECLI:ES:TSJGAL:2022:7986, recurso 6956/2021) que señala que los requisitos deben cumplirse en el momento de la presentación de la solicitud o al tiempo de solicitarse la revisión y mantenerse al dictarse la resolución y durante la percepción de la prestación.
Sobre la posibilidad de subsanar y mejorar la solicitud, véase STSJ La Rioja 94/2023, de 6 septiembre, Roj: STSJ LR 306/2023 –ECLI:ES:TSJLR:2023:306.

# CAPÍTULO VI. ACCIÓN PROTECTORA (I): PRESTACIONES

## 1. LA PRESTACIÓN PRINCIPAL ECONÓMICA Y SU CUANTÍA

El Ingreso Mínimo Vital se configura como una prestación económica (art. 12 LIMV) de periodicidad mensual que cubre la diferencia entre el conjunto de ingresos que ha percibido el beneficiario o la unidad de convivencia durante el año anterior y la renta garantizada determinada para la anualidad en la que es beneficiario, siempre que la diferencia entre una y otra cantidad sea superior a 10 euros.

Como vemos, la prestación se determina por la diferencia entre las rentas del año anterior percibidas y la prestación garantizada establecida para el año correspondiente, de manera que se toman en consideración rentas anteriores para determinar la vulnerabilidad actual.

Ciertamente esta no es la regla que se ha seguido para determinar el requisito de rentas para el acceso a prestaciones de la Seguridad Social tanto del nivel contributivo o no contributivo de la Seguridad Social tanto del nivel contributivo o no contributivo de la Seguridad Social para el acceso o la determinación de la cuantía de las prestaciones. Así, por ejemplo, los arts. 50 y 59 LGSS establecen que los umbrales para determinar los requisitos de rentas se determinan en función de las rentas del mismo año en el que se causa o se disfruta la prestación, como también se establece en el art. 10.c) RD 1335/2005, de 11 de octubre, para el acceso a las prestaciones familiares, el art. 275 LGSS para el cómputo de rentas para acceder a los diferentes subsidios por desempleo, o los arts. 363 y 369 LGSS para el cómputo de rentas para el acceso a las pensiones de incapacidad permanente y de jubilación en la modalidad no contributiva.

En contraste con la determinación de la prestación del ingreso mínimo vital, para determinar la vulnerabilidad y el contenido económico de la prestación en las rentas sociales reconocidas por las Comunidades Autónomas se utilizan distintas técnicas, y así, en unos casos para calcular la prestación se toman en consideración las rentas que se percibían en el momento de la solicitud, o las rentas promedio percibidas en un periodo previo a la presentación de la solicitud de la prestación[437].

Para determinar el acceso y la cuantía del ingreso mínimo vital se ha utilizado un mecanismo parecido al establecido para el otorgamiento de becas para el estudio que para el cumplimiento del requisito de rentas se toma en consideración los ingresos obtenidos en el ejercicio anterior al que corresponde el reconocimiento de la beca[438].

[437] Véase Capítulo II, Apartado 2.1.

[438] Véase el art. 9 del Real Decreto 688/2020, de 21 de julio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y ayudas al estudio para el curso 2020-2021 y se modifica parcialmente el Real Decreto

El mecanismo elegido de comparación resulta más manejable a la hora de determinar la cuantía de la prestación, pues permite tomar en consideración un dato cierto de los ingresos, si bien sólo se puede comprobar con absoluta certeza dichos datos a partir del 30 de junio del ejercicio corriente, fecha en la que se finaliza habitualmente el plazo de presentación de declaraciones, debiéndose tener en cuenta también que la práctica burocrática solo permite la exacta comprobación en el tercer trimestre del ejercicio de percepción. De esta manera, para determinar los ingresos se toma en consideración las declaraciones de rentas, pero también otros instrumentos como las declaraciones de retenciones.

En el caso de la prestación transitoria regulada en la DT 1ª LIMV, en la que se utiliza como criterio, el cómputo de las rentas correspondientes a la presentación de la solicitud, la cuantía de la prestación se tendría que calcular en base a una declaración responsable siendo necesario el año siguiente proceder a la comprobación y en su caso a la regularización de la cuantía de la prestación reconocida.

Partiendo de los ingresos del año anterior (véase capítulo V. 2) procede determinar cuál será la renta garantizada.

### 1.1. Determinación de la renta garantizada

Habrá que tener en cuenta cual será la renta garantizada individual y la renta que se garantiza a la unidad de convivencia.

#### 1.1.1. Renta Garantizada Individual

##### 1.1.1.1. Prestación básica

El art. 13.2.a) LIMV establece que, en el caso de una persona beneficiaria individual, la cuantía mensual de la renta garantizada ascenderá al 100 por ciento del importe anual de las pensiones no contributivas fijadas anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado dividida por 12.

El legislador ha elegido como parámetro para determinar la renta garantizada la cuantía establecida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para la prestación de jubilación o de invalidez del nivel no contributivo de la Seguridad Social[439]. No obstante, a diferencia de las pensiones no contributivas que se abonan en 14 mensualidades de acuerdo con lo dispuesto en el art. 46 LGSS, la prestación del IMV se abona en 12 meses.

La determinación como parámetro referencial del importe de las pensiones no contributivas resulta lógico si se considera que tanto el IMV como las pensiones no contributivas vienen a garantizar un mínimo prestacional garantizado por el sistema de la Seguridad Social en consideración a la ciudadanía, bien por razón de la edad, de la incapacidad física o de otras circunstancias ajenas a las consideraciones anteriores.

1721/2007, de 21 de diciembre, por el que establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizado.

[439] Para 2024 su importe es de 604.21 euros mensuales. Véase art. 78.3 del RD-ley 8/2023.

En cambio, las rentas garantizadas por las Comunidades Autónomas parten de parámetros distintos a los que se les suele aplicar un porcentaje, como el Salario Mínimo Interprofesional (País Vasco, Comunidad Valenciana); el Indicador de Rentas de Efectos Múltiples (Castilla y León, La Rioja, Cantabria, Galicia, Murcia), Renta de Suficiencia en Cataluña; o en una cuantía económica determinada (Navarra o Asturias), o el importe de la jubilación no contributiva (Islas Baleares)[440].

### 1.1.1.2. Complemento por discapacidad

El art. 13.2 párrafo segundo LIMV establece que a la cantidad básica se sumará un complemento equivalente a un 22 por ciento en el supuesto de que el beneficiario individual tenga un grado de discapacidad reconocido igual o superior al sesenta y cinco por ciento.

El art. 2.a) del RD-legislativo 1/2013, de 29 noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, define la discapacidad como la "*situación resultante de la interacción entre las personas con deficiencias previsiblemente permanentes y cualquier tipo de barreras que limiten o impidan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás*".

El Real Decreto 88/2022, de 18 de octubre, establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, en el ámbito de los Servicios Sociales y de la Seguridad Social, de conformidad con lo previsto en los arts. 354 y 367 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre. De conformidad con su art. 2 las situaciones de discapacidad se califican en grados según el alcance de las mismas. La calificación del grado de discapacidad (que se expresa en un porcentaje) responde a criterios técnicos unificados, fijados mediante los baremos que se incluyen como anexos I, II, III, IV, V y VI al RD 88/2022, siendo objeto de evaluación, tanto las deficiencias, las limitaciones en la actividad y las restricciones en la participación que presenté la persona, como, en su caso, los Factores Contextuales/Barreras Ambientales. Esta calificación se realiza por equipos multiprofesionales de calificación y reconocimiento del grado de discapacidad y es independiente de las valoraciones técnicas efectuadas por otros organismos en el ejercicio de sus competencias públicas.

### 1.1.2. Renta Garantizada a las Unidades de Convivencia

### 1.1.2.1. Prestación Básica

El art. 13.2.b) LIMV dispone que en el caso de una unidad de convivencia la cuantía mensual establecida para la garantía individual incrementada en un 30 por ciento por cada miembro adicional a partir del segundo hasta un máximo del 220 por ciento.

A estos efectos, el art. 13.4 LIMV establece cuando los mismos hijos o menores o mayores que tengan establecidas judicialmente medidas anteriores cuando se acrediten gastos de alquiler de la vivienda habitual superiores al 10 por ciento de la renta garantizada

[440] Véase Capítulo II, Apartado 2.1.

que corresponda, en su cuantía anual, en función del tamaño y configuración de la unidad de convivencia.

Con independencia de lo dispuesto en los arts. 6, 7 y 8 LIMV, el art. 13.3 establece que cuando los mismos hijos o menores o mayores que tengan establecidas judicialmente medidas de apoyo para la toma de decisiones[441] 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 formen parte de la unidad donde se encuentren domiciliados.

[441] El Título XI, Capítulo I "Disposiciones generales" del Código Civil, en sus arts. 249 y 250 viene a establecer lo siguiente:
Art. 249:
*"Las medidas de apoyo a las personas mayores de edad o menores emancipados que las precisen para el adecuado ejercicio de su capacidad jurídica tendrán por finalidad permitir el desarrollo pleno de su personalidad y su desenvolvimiento jurídico en condiciones de igualdad. Estas medidas de apoyo deberán estar inspiradas en el respeto a la dignidad de la persona y en la tutela de sus derechos fundamentales. Las de origen legal o judicial solo procederán en defecto o insuficiencia de la voluntad de la persona de que se trate. Todas ellas deberán ajustarse a los principios de necesidad y proporcionalidad.*
*Las personas que prestan apoyo deberán actuar atendiendo a la voluntad, deseos y preferencias de quien lo requiera. Igualmente, procurarán que la persona con discapacidad pueda desarrollar su propio proceso de toma de decisiones, informándola, ayudándola en su comprensión y razonamiento y facilitando que pueda expresar sus preferencias. Asimismo, fomentarán que la persona con discapacidad pueda ejercer su capacidad jurídica con menos apoyo en el futuro.*
*En casos excepcionales, cuando, pese a haberse hecho un esfuerzo considerable, no sea posible determinar la voluntad, deseos y preferencias de la persona, las medidas de apoyo podrán incluir funciones representativas. En este caso, en el ejercicio de esas funciones se deberá tener en cuenta la trayectoria vital de la persona con discapacidad, sus creencias y valores, así como los factores que ella hubiera tomado en consideración, con el fin de tomar la decisión que habría adoptado la persona en caso de requerir representación.*
*La autoridad judicial podrá dictar las salvaguardas que considere oportunas a fin de asegurar que el ejercicio de las medidas de apoyo se ajuste a los criterios resultantes de este precepto y, en particular, atienda a la voluntad, deseos y preferencias de la persona que las requiera*."
Art. 250:
*"Las medidas de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas que lo precisen son, además de las de naturaleza voluntaria, la guarda de hecho, la curatela y el defensor judicial.*
*La función de las medidas de apoyo consistirá en asistir a la persona con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica en los ámbitos en los quesea preciso, respetando su voluntad, deseos y preferencias.*
*Las medias de apoyo de naturaleza voluntaria son las establecidas por la persona con discapacidad, en las que designa quién debe prestarse apoyo y con qué alcance. Cualquier medida de apoyo voluntaria podrá ir acompañada de las salvaguardas necesarias para garantizar en todo momento y ante cualquier circunstancia el respeto a la voluntad, deseos y preferencias de la persona.*
*La guarda de hecho es una medida informal de apoyo que puede existir cuando no haya medidas voluntarias o judiciales que se estén aplicando eficazmente.*
*La curatela es una medida formal de apoyo que se aplicará a quienes precisen el apoyo de modo continuado. Su extensión vendrá determinada en la correspondiente resolución judicial en armonía con la situación y circunstancias de la persona con discapacidad y con sus necesidades de apoyo.*
*El nombramiento de defensor judicial como media formal de apoyo procederá cuando la necesidad de apoyo se precise de forma ocasional, aunque sea recurrente.*
*Al determinar las medidas de apoyo se procurará evitar situaciones en las que se puedan producir conflictos de intereses o influencia indebida.*
*No podrán ejercer ninguna de las medidas de apoyo quienes, en virtud de una relación contractual, presten servicios asistenciales, residenciales o de naturaleza análoga a la persona que precisa el apoyo.*

### 1.1.2.2. Complemento de monoparentalidad

A la cuantía mensual de la prestación básica de la unidad que le corresponde a unidad de convivencia se sumará un complemento de parentalidad equivalente al 22 por ciento de la cuantía establecida como renta garantizada individual[442].

La primera redacción del art. 10.2.c) del Real Decreto-Ley 20/2020 establecía que, a los efectos de determinar la cuantía de la prestación, se entenderá por unidad de convivencia monoparental la constituida por un solo adulto con uno o más hijos menores con los que conviva, o uno o más hijos menores con los que conviva, o uno o más menores en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción a su cargo, cuando el sustentador único de la unidad de convivencia. Esta redacción se inspiraba en la definición de familia monoparental establecida en el art. 257.2 LGSS para las prestaciones familiares. Ciertamente esto implicaba que la protección solo alcanzara a los nacimientos y adopciones de hijos, cuando solo existía un progenitor, de manera que no se podría conceder la prestación cuando se careciera de recursos, aun cuando tal calificación se podía predicar de la familia en los casos en los que uno de los progenitores hubiera fallecido en el momento del nacimiento o de la adopción o en los casos en los que otro progenitor fuera desconocido por falta de determinación de la filiación o en los casos en los que otro progenitor fuera desconocido por falta de determinación de la filiación, en los casos de abandono familiar.

La redacción recogida en el art. 257.2 LGSS resultaba insuficiente, pues estaba pensada para prestaciones familiares por nacimiento o adopción y por lo tanto contemplaba la situación de monoparentalidad en el momento concreto del nacimiento o de la adopción lo que invitaba a exigir la existencia de un único progenitor,

El apartado 2 de la disposición final 5.6 del Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre cambió la redacción del precepto configurando la monoparentalidad en los mismos términos que ahora se establecen en el art. 13.2.c) LIMV, distinguiéndose entre monoparentalidad estricta y supuestos de asimilación a la monoparentalidad.

La monoparentalidad estricta se concreta en las siguientes situaciones:

a) La constituida por uno 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. Supone por tanto que alcanza a la convivencia de un adulto, abuelo/a o padre o madre con hijos o nietos menores de edad[443].

[442] Sentencia TSJ Madrid 693/2022, de 6 de julio (ECLI:ES:TSJM:2022:9022, rec. 569/2021). No cabe aplicar la letra c) por monoparentalidad, porque la unidad de convivencia declarada probada ni está constituida por un solo adulto. Por tanto, siendo cinco los miembros de la unidad de convivencia ha de aplicarse el máximo del 220 % al importe anual de las pensiones no contributivas para el año 2021, que el art. 44 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, fija en 5.639,20 euros.

[443] Sobre los efectos comunes de la nulidad, separación y divorcio véase en relación con las obligaciones que permanecen aún en caso de separación, nulidad y divorcio el art. 92 del Código Civil.

b) La constituida por un solo adulto que conviva con uno o más menores en régimen de acogimiento familiar permanente[444] o guarda con fines de adopción[445] cuando se trata de un único acogedor.

c) La constituida por un solo progenitor que conviva con uno o más menores, o por un solo adulto que conviva con uno o más menores en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción cuando el otro progenitor, guardador o acogedor se encuentre ingresado en prisión o en un centro hospitalario por un periodo ininterrumpido igual o superior a un año.

Por otra parte, el precepto contempla los siguientes supuestos de asimilación a la monoparentalidad.

a) Cuando los descendientes o menores convivan exclusivamente con sus progenitores o, en su caso, con sus abuelos o guardadores o acogedores, si uno de estos tienen reconocido un grado 3 de dependencia, la incapacidad permanente absoluta o la gran invalidez.

b) La formada exclusivamente por una mujer que ha sufrido violencia de género de acuerdo con la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género[446], 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 grada con fines de adopción.

No se estará ante una unidad de convivencia monoparental cuando uno de los hijos o menores acogidos cumpliera la mayoría de edad o cuando convivan otros adultos en la unidad de convivencia.

---

[444] En relación con la guarda y acogimiento de menores véase los efectos que produce el acogimiento familiar en el art. 173.1 del Código Civil.
"El acogimiento familiar produce la plena participación del menor en la vida de familia e impone a quien lo recibe las obligaciones de velar por él, tenerlo en su compañía, alimentarlo, educarlo y procurarle una formación integral en un entorno afectivo".

[445] Véase el art. 176 bis Código Civil sobre actuaciones de la autoridad pública en caso de menores en desamparo y de asimilación en derechos y deberes de los guardadores con fines de adopción respecto de los acogedores familiares.

[446] El art. 1. Apartados 1, 3 y 4 de la LO 1/2004, señalan que:
*"La presente Ley tiene por objeto actuar contra la violencia que, como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre éstas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia.*
….
*3. Violencia de género a que se refiere la presente Ley comprende todo acto de violencia física y psicológica, incluida las agresiones a la libertad sexual, las amenazas, las coacciones o la privación arbitraria de libertad.*
*4. La violencia de género a que se refiere esta Ley también comprende la violencia que con el objetivo de causar perjuicio o daño a las mujeres se ejerza sobre sus familiares o allegados menores de edad por parte de las personas indicadas en el apartado primero.*"

### 1.1.2.3. Complemento de discapacidad

A la cuantía básica de la unidad de convivencia se sumará un complemento equivalente a un 22 por ciento de la cuantía básica correspondiente al beneficiario individual en el caso de que en la unidad de convivencia esté incluida una persona con un grado de discapacidad reconocida igual o superior al sesenta y cinco por ciento.

### 1.1.2.4. Complemento de ayuda para la infancia

El art. 11.6 LIMV establece que para proteger más intensamente a la infancia se establece un complemento de ayuda para la infancia para aquellas unidades de convivencia que incluyan menores de edad entre sus miembros, siempre que en el ejercicio inmediatamente anterior al de la solicitud los ingresos computables sean inferiores a las siguientes cantidades:

1.º 300 % de los umbrales de la escala de incrementos para el cálculo de la renta garantizada según el tipo de unidad de convivencia.

2.º El patrimonio neto sea inferior al 150 % de los límites fijados en la escala de incrementos para el cálculo del límite de patrimonio aplicable según el tipo de unidad de convivencia

3.º Cumpliendo el test de activos consistente para un adulto será de 6 veces la renta garantizada según el tipo de unidad de convivencia.

A efectos del reconocimiento de la comprobación de la unidad de convivencia para el reconocimiento, mantenimiento y control del derecho, el INSS tiene acceso a la base de datos de coordinación de los Padrones municipales del Instituto Nacional de Estadística, sin necesidad de recabar el consentimiento de las personas empadronadas en el domicilio. Igualmente, a los exclusivos efectos de la comprobación de los requisitos económicos, para el reconocimiento, mantenimiento y control del derecho, el INSS debe solicitar a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, y en su caso a las Haciendas Forales, y estos organismos remitir a la entidad gestora la información estrictamente necesaria relativa a los ingresos y patrimonio de las unidades de convivencia que permitan determinar los beneficiarios con derecho al complemento de ayuda para la infancia. Dicha información solo será utilizada para la finalidad indicada y el procedimiento de intercambio de información entre la Agencia Tributaria y las Haciendas Forales y el INSS se realizará sin necesidad de recabar el consentimiento de los interesados.

En caso de que en la fecha de la solicitud existieran menores de edad, la edad a tener en cuenta para determinar el importe del complemento será la cumplida a 1 de enero del año en que se hubiese presentado dicha solicitud.

La cuantía del complemento en función de la edad del menor a 1 de enero se mantendrá durante todo el ejercicio económico aun cuando durante el mismo se cumpliera la mayoría de edad.

La cuantía del complemento de ayuda para la infancia para el año 2024 será una cantidad mensual por cada menor de edad miembro de la unidad de convivencia, en función de la edad cumplida el día 1 de enero del correspondiente ejercicio, con arreglo a los siguientes tramos[447]:

— Mayores de tres años: 115 euros.

— Mayores de tres años y menores de seis años: 80.50 euros.

— Mayores de seis años y menores de 18 años: 57,50 euros.

Los efectos económicos del complemento se producen a partir del primer día del mes siguiente al de la presentación de la solicitud y se mantendrán mientras persista la situación de vulnerabilidad económica y se mantengan los requisitos que determinaron el derecho a la percepción[448].

[447] El art. 79 del Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad, establece que con efectos desde el 1 de enero de 2023 y para todo ese año, el Instituto Nacional de la Seguridad Social aplicará, sobre la cuantía de la renta garantizada a un beneficiario individual o unidad de convivencia a 1 de enero de 2022, el mismo complemento extraordinario hasta alcanzar al aplicado a las pensiones contributivas, de manera que la renta garantizada del Ingreso Mínimo Vital mantenga respecto de dicha pensión la relación establecida en el art. 13 LIMV, aplicándose dicho incremento al complemento a la infancia con efectos 1 de enero de 2023.

[448] La DA 10ª LIMV estableció que pueden recibir el complemento sin necesidad de presentar ninguna solicitud:

a) Los perceptores del ingreso mínimo vital en la fecha de entrada en vigor de la Ley 19/2021.
b) Los solicitantes de ingreso mínimo vital con expediente en trámite a la fecha de entrada en vigor de la Ley 19/2021.
c) Los beneficiarios de la prestación de protección familiar que cumplan los siguientes requisitos:
   - Que se trate de los beneficiarios de la asignación económica por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior a 33.
   - Que su unidad de convivencia esté constituida exclusivamente por los miembros que figuren en el expediente por el que se reconoció la prestación por hijo a cargo.
   - Que se cumplan las condiciones necesarias para el acceso al complemento de ayuda a la infancia.
   - Que el importe de la percepción sea igual o superior que el que venían percibiendo, debiendo optar por una de las dos prestaciones.

En este sentido, el INSS debe notificar a los beneficiarios que cumplan los requisitos la resolución en la que se reconozca el derecho al complemento de ayuda a la infancia y el derecho de opción entre el percibo de este complemento y la asignación económica por hijo a cargo o menor que viniera percibiendo, toda vez que el complemento de ayuda a la infancia resulta incompatible con la asignación por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 %, de manera que una vez efectuada la opción por una de las prestaciones, la otra quedará extinguida,

El interesado deberá efectuar la opción en el plazo de 30 días naturales a partir de la notificación efectuada por el INSS, surtiendo efectos desde la fecha de efectos económicos del complemento de ayuda para la infancia, procediéndose en su caso, a la correspondiente regularización económica. Ahora bien, en el supuesto de que no se ejercite la opción dentro de dicho plazo se entenderá que opta por percibir el complemento de ayuda a la infancia.

En estos tres supuestos, se reconocerá de oficio por el INSS, con efectos económicos de 1 de febrero de 2022.

No obstante, los beneficiarios de la asignación por hijo o menor a cargo, del sistema de la Seguridad Social, a los que no les hubiera sido notificada la resolución de reconocimiento del complemento de ayuda para la infancia y cumplieran los requisitos exigidos, podrán solicitar su reconocimiento ante el INSS. En estos supuestos los efectos económicos del de ayuda para la infancia se producirán a partir del 1 de febrero de 2022.

El INSS no reconocerá de oficio el complemento de apoyo para la infancia cuando compruebe que en el domicilio no figuran empadronadas únicamente las personas que constituyan una unidad de convivencia

La DA 10ª LIMV establece que, no obstante, pueden recibir el complemento sin necesidad de presentar ninguna solicitud:

a) Los perceptores del ingreso mínimo vital en la fecha de entrada en vigor de la Ley 19/2021.

b) Los solicitantes de ingreso mínimo vital con expediente en trámite a la fecha de entrada en vigor de la Ley 19/2021.

c) Los beneficiarios de la prestación de protección familiar que cumplan los siguientes requisitos:

- Que se trate de los beneficiarios de la asignación económica por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior a 33.
- Que su unidad de convivencia esté constituida exclusivamente por los miembros que figuren en el expediente por el que se reconoció la prestación por hijo a cargo.
- Que se cumplan las condiciones necesarias para el acceso al complemento de ayuda a la infancia.
- Que el importe de la percepción sea igual o superior que el que venían percibiendo, debiendo optar por una de las dos prestaciones.

En este sentido, el INSS debe notificar a los beneficiarios que cumplan los requisitos la resolución en la que se reconozca el derecho al complemento de ayuda a la infancia y el derecho de opción entre el percibo de este complemento y la asignación económica por hijo a cargo o menor que viniera percibiendo, toda vez que el complemento de ayuda a la infancia resulta incompatible con la asignación por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 %, de manera que una vez efectuada la opción por una de las prestaciones, la otra quedará extinguida,

El interesado deberá efectuar la opción en el plazo de 30 días naturales a partir de la notificación efectuada por el INSS, surtiendo efectos desde la fecha de efectos económicos del complemento de ayuda para la infancia, procediéndose en su caso, a la correspondiente regularización económica. Ahora bien, en el supuesto de que no se ejercite la opción dentro de dicho plazo se entenderá que opta por percibir el complemento de ayuda a la infancia.

En estos tres supuestos, se reconocerá de oficio por el INSS, con efectos económicos de 1 de febrero de 2022.

---

determinante del percibo del complemento, y no puedan en consecuencia comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos al efecto. Ahora bien, si fuera reconocido posteriormente el derecho a instancia del interesado, sus efectos económicos se producirán a partir del 1 de febrero de 2022, siempre que la solicitud se formule antes del 30 de junio de 2022.

Por último, hay que señalar que la modalidad de control interno establecida para el reconocimiento del derecho y de la obligación de los expedientes del complemento de ayuda para la infancia será exclusivamente la de control financiero permanente de acuerdo con los dispuesto en el art. 147-1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. En todo caso, los actos de ordenación y pago material se intervendrán conforme a lo establecido en la sección 5ª, capítulo IV, Título II, del Real Decreto 706/1997, de 16 de mayo, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Seguridad Social.

No obstante, los beneficiarios de la asignación por hijo o menor a cargo, del sistema de la Seguridad Social, a los que no les hubiera sido notificada la resolución de reconocimiento del complemento de ayuda para la infancia y cumplieran los requisitos exigidos, podrán solicitar su reconocimiento ante el INSS. En estos supuestos los efectos económicos del de ayuda para la infancia se producirán a partir del 1 de febrero de 2022.

El INSS no reconocerá de oficio el complemento de apoyo para la infancia cuando compruebe que en el domicilio no figuran empadronadas únicamente las personas que constituyan una unidad de convivencia determinante del percibo del complemento, y no puedan en consecuencia comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos al efecto. Ahora bien, si fuera reconocido posteriormente el derecho a instancia del interesado, sus efectos económicos se producirán a partir del 1 de febrero de 2022, siempre que la solicitud se formule antes del 30 de junio de 2022.

Por último, hay que señalar que la modalidad de control interno establecida para el reconocimiento del derecho y de la obligación de los expedientes del complemento de ayuda para la infancia será exclusivamente la de control financiero permanente de acuerdo con los dispuesto en el art. 147-1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. En todo caso, los actos de ordenación y pago material se intervendrán conforme a lo establecido en la sección 5ª, capítulo IV, Título II, del Real Decreto 706/1997, de 16 de mayo, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Seguridad Social.

### 1.1.2.5. Incremento extraordinario por la Guerra de Ucrania

El art. 45 del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, establece que el INSS reconocerá un incremento extraordinario en la prestación del ingreso mínimo vital respecto de las mensualidades de abril, mayo, junio de 2022, que consistirá en la aplicación de un porcentaje del 15 por ciento al importe mensual reconocido para los citados meses, incluyendo los complementos reconocidos, y excluyendo los importes correspondientes a periodos previos, así como a otros conceptos de periodicidad no mensual que hubieran podido acumularse.

Este incremento también será de aplicación, en los mismos términos, a las solicitudes de esta prestación que hayan sido presentados a la fecha de la entrada en vigor del Real Decreto-ley, es decir, a partir del 31 de marzo de 2022, pero no hayan sido resueltas, así como a aquellas que se presenten con posterioridad, siempre que los efectos de su reconocimiento no sean con posteriores a 1 de junio de 2022. La actualización de la cuantía de la prestación con efectos de 1 de enero de 2022, tomando como referencia los ingresos anuales computables del ejercicio 2021, no afectará a este incremento extraordinario, siempre que se mantenga el derecho a la percepción de la prestación, una vez se haya efectuado dicha actualización.

Por su parte, el art. 79 del Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La palma y a otras situaciones de vulnerabilidad, establece

que con efectos desde el 1 de enero de 2023 y para todo ese año, el Instituto Nacional de la Seguridad Social aplicará, sobre la cuantía de la renta garantizada a un beneficiario individual o unidad de convivencia a 1 de enero de 2022, el mismo complemento extraordinario hasta alcanzar al aplicado a las pensiones contributivas[449], de manera que la renta garantizada del IMV mantenga respecto de dicha pensión la relación establecida en el art. 13 LIMV, aplicándose dicho incremento al complemento a la infancia con efectos 1 de enero de 2023.

### 1.1.3. Otros complementos de la prestación a personas que vivan en régimen de alquiler

El art. 13.3 LIMV ordena al Gobierno reglamentar un incremento de las cuantías de la prestación cuando se acrediten gastos de alquiler de vivienda habitual superiores al 10 por ciento de la renta garantizada que corresponda, en su cuantía anual, teniendo en cuenta el tamaño y configuración de la unidad de convivencia[450].

Este incremento justificado en la onerosidad que el alquiler de la vivienda pueda suponer para las unidades de convivencia, no resulta de aplicación hasta tanto el Gobierno se dedica a determinarlo en un reglamento. Por otro lado, tal incremento solo se prevé en favor de unidades de convivencia y no para las personas beneficiarias individuales, que probablemente estén más necesitadas de dicha ayuda pues el gasto en alquileres del 10 % de los ingresos necesitadas de dicha ayuda pues el gasto en alquileres del 10 % de los ingresos puede reducir de una forma más gravosa la renta disponible de las personas que conviven con otras que es el caso de determinadas unidades de convivencia.

Por otro lado, el precepto indica al titular de la potestad reglamentaria unos criterios abiertos para determinar las unidades de convivencia beneficiarias de este incremento o para determinar su intensidad del incremento, por un lado, el tamaño y por otro su composición. De este modo, desconocemos si el incremento se establecerá en virtud de la mayor magnitud de la unidad de convivencia o si por el contrario la menor magnitud de la misma, o si se condiciona a que formen parte de la unidad de convivencia menores o mayores de edad, dependientes o cualquier otra persona en las que concurran determinadas consideraciones personales o sociales de las que se deriven una mayor vulnerabilidad por razón del abono del alquiler de la vivienda.

[449] El art. 77 del Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la Isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad, dispone que con efectos desde el 1 de enero de 2023 y para todo el año, se aplicará a las pensiones de jubilación e invalidez del sistema de la Seguridad Social, en su modalidad no contributiva, un incremento consistente en el resultado aplicar el importe de la pensión establecido a 1 de enero de 2022 un porcentaje que complemente el porcentaje que resulte de lo establecido en la Ley de Presupuestos del Estado para 2023, hasta alcanzar un porcentaje total del 15 por ciento.

[450] V. STS Madrid de 6 de julio de 2022 (recurso 569/2021) que señala que no cabe incremento alguno por gastos de alquiler, pese a que consta acreditado el importe de tales gastos.

### 1.1.4. Renta garantizada y percepción de pensiones o subsidios para mayores de 52 años

El art. 13.6 LIMV establece una serie de reglas en relación con la cuantía de la prestación del ingreso mínimo vital cuando concurre con la percepción por el titular o uno o varios miembros de la unidad de convivencia perciban pensiones no contributivas o el subsidio para mayores de 52 años.

#### 1.1.4.1. Reconocimiento de la prestación del ingreso mínimo vital cuando se perciban con anterioridad pensiones o subsidios de desempleo para mayores de 52 años

Con independencia de cuáles hubieran sido las rentas e ingresos del ejercicio anterior de la persona que vive sola o de la unidad de convivencia, cuando el solicitante del ingreso mínimo vital o uno o varios de los miembros de la unidad de convivencia, en su caso, tuvieran reconocida en la fecha de la solicitud, o les fuera antes de la resolución, una o varias pensiones, contributivas o no contributivas, del sistema de la Seguridad Social, o un subsidio por desempleo para mayores de 52 años, cuyo importe mensual conjunto, incluida la parte proporcional de pagas extraordinarias, fuera inferior a la cuantía mensual de renta garantizada aplicable, y procediera el reconocimiento del ingreso mínimo vital por concurrir todos los requisitos para ello, el importe mensual de esta prestación no podrá ser superior a la diferencia entre la referida cuantía mensual de la renta garantizada y el importe mensual de la pensión o de la suma de las pensiones, incluida en su caso la parte proporcional de las pagas extraordinarias.

#### 1.1.4.2. Impedimento para percibir la prestación del Ingreso Mínimo Vital

Cuando el importe conjunto de las pensiones, contributivas o no contributivas del sistema de la Seguridad Social, así como, en su caso, de los subsidios de desempleo para mayores de 52 años, fuera igual o superior a la cuantía mensual de la renta garantizada aplicable no procederá reconocer el derecho al ingreso mínimo vital.

#### 1.1.4.3. Reconocimiento de pensiones o subsidio por desempleo para mayores de 52 años a perceptores del Ingreso Mínimo Vital

El reconocimiento de una pensión contributiva o no contributiva del sistema de la Seguridad Social o un subsidio de desempleo para mayores de 52 años a la persona o personas beneficiarias de la prestación del ingreso mínimo vital determinará la minoración o extinción de esta prestación conforme a los mismos criterios indicados anteriormente, teniendo en cuenta la suma de todas las pensiones de que sea titular el beneficiario individual o los miembros de la unidad de convivencia, con efectos del día primero del mes siguiente al de reconocimiento de la pensión o de su fecha de efectos si esta fuera posterior.

### 1.1.4.4. Actualización del importe del Ingreso Mínimo Vital o de las pensiones o subsidio para mayores de 52 años

En ningún caso la actualización del importe del ingreso mínimo vital con efectos de 1 de enero de cada año, podrá dar lugar a la percepción de una cantidad mensual superior a la diferencia que, una vez actualizada en esa fecha la pensión o de la suma de las pensiones y, en su caso, subsidios por desempleo, percibidos por el beneficiario individual o cualquiera de los miembros de la unidad de convivencia.

### 1.1.5. Ausencia de una cuantía mínima

A diferencia de lo que establecen los arts. 364.4 y 370 LGSS, que determinan una cuantía mínima de la pensión de incapacidad permanente o de jubilación en la modalidad no contributiva, al disponer que la cuantía de las pensiones reconocidas será como mínimo, del 25 por ciento del importe de la pensión establecida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, en la regulación de la cuantía de la prestación del ingreso mínimo vital no se establece una cuantía mínima garantizada. Esto ciertamente no resulta lógico si se tiene en cuenta que unas y otras prestaciones tienen la misma finalidad y que la cuantía se determina de la misma forma, es decir, atendiendo a un diferencial entre el importe determinado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y los ingresos obtenidos, y, por otra parte, determinándose a partir de la misma cuantía.

De la norma solo se deduce la posibilidad de reconocer una prestación mínima anual de 10 euros que es el diferencial necesario entre la renta garantizada y los ingresos del beneficiario individual o de la unidad de convivencia.

En cambio, la legislación en materia de rentas garantizadas de algunas Comunidades autónomas si contemplan cuantías en estas rentas[451].

### 1.1.6. Cuantía de las prestaciones para 2024

Para 2024 las cuantías fijadas de la renta del IMV en atención al tipo de unidad de convivencia son las siguientes:

| Unidad no monoparental | | |
|---|---|---|
| **Unidad de convivencia** | **Euros / año** | **Euros / mes** |
| Un adulto | 7.250,52 | 604,21 |
| Un adulto y un menor | 9.425 | 785,48 |
| Un adulto y dos menores | 11.600,88 | 966,74 |
| Un adulto y tres menores | 13.776,12 | 1.148,01 |
| Un adulto y más de tres menores | 15.951,24 | 1.329,27 |
| Dos adultos | 9.425,76 | 785,48 |
| Dos adultos y un menor | 11.600,88 | 966,74 |
| Dos adultos y dos menores | 13.776,12 | 13.776,12 |

[451] Sobre cuantías, mínimas y máximas de las rentas mínimas de las CCAA véase Capítulo II, Apartado 2.1

| | | |
|---|---|---|
| Dos adultos y más de dos menores | 15.951,24 | 1.329,27 |
| Tres adultos | 11.600,88 | 966,74 |
| Tres adultos y un menor | 13.776,12 | 1.148,01 |
| Tres adultos y más de dos menores | 15.951,24 | 1.329,27 |
| Cuatro adultos | 13.776,12 | 1.148,01 |
| Cuatro adultos y un menor | 15.951,24 | 1.329,27 |
| Otros | 15.951,24 | 1.329,27 |

| **Unidad monoparental** | | |
|---|---|---|
| **Unidad de convivencia** | **Euros / año** | **Euros / mes** |
| Un adulto y un menor | 11.020,80 | 918,40 |
| Un adulto y dos menores | 13.196,04 | 1.099,67 |
| Un adulto y tres menores | 15.371,16 | 1.280,93 |
| Un adulto y cuatro o más menores | 17.546,40 | 1.462,20 |

| **Unidad monoparental.**<br>**Progenitores/ abuelos/ guardadores o acogedores, uno de ellos tenga reconocido un grado 3 de dependencia, la incapacidad permanente absoluta o la gran invalidez.** | | |
|---|---|---|
| **Unidad de convivencia** | **Euros / año** | **Euros / mes** |
| Dos adultos y un menor | 12.615,96 | 1.051,33 |
| Dos adultos y dos menores | 14.791,20 | 1.232,60 |
| Dos adultos y tres o más menores | 19.141,56 | 1.595,13+- |

La cuantía de la prestación indicada para las situaciones señaladas será la diferencia entre los ingresos obtenidos y la cuantía establecida en la columna tercera.

### 1.1.7. Actuación de valores

La disposición final séptima LIMV autoriza al Gobierno, a propuesta del Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, a modificar los valores, escalas y porcentajes previstos para la determinación de la escala de incrementos para el cálculo de la renta garantizada según el tipo de unidad de convivencia, de la escala de incrementos para el cálculo del límite de patrimonio aplicable según el tipo de unidad de convivencia, el límite del test de activo, y los límites de renta y patrimonio para los beneficiarios del ingreso mínimo vital por la situación de vulnerabilidad económica del año en curso.

## 1.2. Garantías de la prestación de Ingreso Mínimo Vital

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 44 LGSS, la prestación de ingreso mínimo vital no podrá ser objeto de retención, cesión total o parcial, compensación o descuento, salvo en los dos casos siguientes:

a) En orden al cumplimiento de las obligaciones alimentarias a favor del cónyuge e hijos.

b) Cuando se trata de obligaciones contraídas por el beneficiario dentro de la Seguridad Social.

En materia de embargo se estará a lo establecido en el art. 607 de la Ley de Enjuiciamiento Civil[452]. Por otra parte, esta prestación está sujeta a tributación en los términos establecidos en las normas reguladoras de cada impuesto. No obstante, no podrá ser exigido ninguna tasa fiscal, ni derecho de ninguna clase, en cuantas informaciones o certificaciones o certificaciones hayan de facilitar los correspondientes organismos de la Administración de la Seguridad Social, y los organismos judiciales o de cualquier otra clase en relación con la prestación del ingreso mínimo vital.

[452] Art. 607 LEC sobre embargo de sueldos y pensiones, dispone lo siguiente:
*"1. Es inembargable el salario, sueldo, pensión, retribución o su equivalente, que no exceda de la cuantía señalada para el salario mínimo interprofesional.*
*2. Los salarios, sueldos, jornales, retribuciones o pensiones que sean superiores al salario mínimo interprofesional se embargarán conforme a esta escala:*
*1º.- Para la primera cuantía adicional hasta la que supongan el importe del doble del salario mínimo interprofesional, el 30 por ciento.*
*2º.- Para cuantía adicional hasta el importe equivalente a un tercer salario mínimo interprofesional el 50 por 100.*
*3º.- Para la cuantía adicional hasta el importe equivalente a un cuarto salario mínimo interprofesional, el 60 por 100.*
*4º.- Para la cuantía adicional hasta el importe equivalente a un quinto salario mínimo interprofesional, el 75 por ciento.*
*5º.- Para cualquier cantidad que exceda de la anterior cuantía, el 90 por 100.*
*3. Si el ejecutado es beneficiario de más de una percepción, se acumularán todas ellas para deducir una sola vez la parte inembargable. Igualmente serán acumulables los salarios, sueldos y pensiones, retribuciones o equivalentes de los cónyuges cuando el régimen económico que les rija no sea el de separación de bienes y rentas de toda clase, circunstancia que habrán de acreditar al Letrado de la Administración de Justicia.*
*4. En atención a las cargas familiares del ejecutado, el Letrado de la Administración de Justicia podrá aplicar una rebaja de entre 10 a un 15 por ciento en los porcentajes establecidos en los números 1º y 2º, 3º y 4º del apartado 2 del presente artículo.*
*5. Si los salarios, sueldos, pensiones o retribuciones estuvieran gravados con descuentos permanentes o transitorios de carácter público, en razón de la legislación fiscal, tributaria o de Seguridad Social, la cantidad liquidada que percibiera el ejecutado, deducidos éstos, será la que sirva de tipo para regular el embargo.*
*6. Los anteriores apartados de este art. serán de aplicación a los ingresos procedentes de actividades profesionales y mercantiles autónomos.*
*7. Las cantidades embargadas de conformidad con lo previsto en este precepto podrán ser entregadas directamente a la parte ejecutante, en la cuenta que esté designada previamente, si acuerda el Letrado de la Administración de Justicia encargado de la ejecución.*
*En este caso, tanto la persona o entidad que practique la retención y su posterior entrega como el ejecutante, deberán informar trimestralmente al Letrado de la Administración de Justicia sobre las sumas remitidas y recibidas, respectivamente, quedando a salvo en todo caso las alegaciones que el ejecutado, dejarse sin efecto la traba, o porque las retenciones o entregas no se estuvieran realizando conforme a lo acordado por el Letrado de la Administración de Justicia.*
*Contra la resolución del Letrado de Justicia acordando tal entrega directa cabrá recurso directo de revisión ante el Tribunal.".*

## 2. AYUDAS ACCESORIAS Y COMPLEMENTARIAS ANUDADAS A LA PRESTACIÓN PRINCIPAL

### 2.1. Exención de aportación por medicamentos

La disposición final tercera LIMV añade una letra f) del art. 102.8 de la ley de Garantías y Uso Racional de los Medicamentos y Productos Sanitarios, aprobada por Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio. De acuerdo con la novación normativa las personas beneficiarias de la aportación económica en la prestación farmacéutica ambulatoria.

De esta forma, se extiende a los beneficiarios del ingreso mínimo vital un beneficio anteriormente reconocido a los afectados del síndrome tóxico, personas con discapacidad, personas perceptoras de rentas de integración social, personas perceptoras de pensiones no contributivas, parados que han perdido el derecho a percibir el subsidio por desempleo en tanto subsista su situación y las personas con tratamientos derivados de accidente de trabajo o de enfermedad profesional.

### 2.2. Exención transitoria del pago de precios públicos por servicios académicos universitarios

La disposición adicional séptima LIMV establece que los beneficiarios de la prestación del ingreso mínimo vital a quienes se reconozca dicha condición estarán exentos del pago de los precios públicos por servicios académicos universitarios para la realización de estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial.

No obstante, la disposición transitoria cuarta establecía una norma especial para el curso 2020-2021 que determinaba que los beneficiarios de la prestación del ingreso mínimo vital a quienes se reconozca dicha condición entre los meses de junio y diciembre de 2020 estarán exentos del pago de los precios públicos por servicios académicos universitarios para la realización de estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial durante el curso 2020-2021, en los términos de esta disposición.

En todo caso, sin perjuicio de las exenciones generales del pago de los precios públicos por servicios académicos universitarios[453], esta exención se aplicará a los beneficiarios de la prestación del ingreso mínimo vital que haya visto denegada su solicitud de concesión de una beca de la Administración General del Estado para cursar estudios postobligatorios en

[453] Entre las exenciones generales de los precios públicos se encuentran las siguientes:
- Los alumnos miembros de familia numerosa se benefician de las exenciones y reducciones previstas en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.
- De conformidad con lo previsto en el art. 7 de la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las Víctimas del terrorismo, están exentos de todo tipo de tasas académicas en los centros oficiales de estudios de todos los niveles de enseñanza las víctimas de actos terroristas, así como sus cónyuges e hijos.
- De conformidad con los previsto en el apartado adicional vigésima cuarta de la Ley Orgánica de Universidades, los estudiantes con discapacidad, considerándose por tales aquellos comprendidos en el art. 4, apartados 2 y 3, del Real Decreto legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y su Inclusión Social, tendrán derecho a la exención total de precios públicos en los estudios conducentes a la obtención de un título universitario.

dicho curso por superar los umbrales de renta y patrimonio establecidos en la normativa correspondiente.

Al objeto de que las universidades públicas no sufran un perjuicio económico a consecuencia de esta prestación accesoria transitoria se prevé que el Estado las compense en los términos que reglamentariamente se establezcan.

### 2.3. Exención del pago de precios públicos por expedición del Documento Nacional de Identidad a menores de 14 años

La disposición adicional octava LIMV establece que estarán exentos del pago de las tasas de expedición y renovación del Documento Nacional de Identidad[454] a los menores de 14 años integrados en una unidad de convivencia que solicite la prestación de ingreso mínimo vital.

## 3. PERCEPCIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL Y DEMANDA DE EMPLEO

La disposición adicional undécima de LIMV establece que el Instituto Nacional de la Seguridad Social remitirá la identificación de los beneficiarios mayores de 18 y menores de 65 años de edad, a los Servicios Públicos de Empleo de la Comunidad Autónoma en la que aquellos tengan su domicilio, con el objeto de que procedan, en su caso, a su inscripción de oficio como demandantes de empleo y se apliquen los correspondientes instrumentos de la política de empleo.

Los Servicios Públicos de Empleo no procederán a la inscripción de oficio de los beneficiarios del ingreso mínimo vital que se encuentren los correspondientes instrumentos de la política de empleo.

Los servicios Públicos de Empleo no procederán a la inscripción de oficio de los beneficiarios del ingreso mínimo vital que se encuentren en alguna de las siguientes circunstancias:

1.º Estar trabajando por cuenta ajena o desarrollando una actividad por cuenta propia.

2.º Estar cursando estudios reglados y ser menor de 28 años.

3.º Tener suscrito el convenio especial regulado en el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia.

4.º Estar percibiendo una pensión contributiva de incapacidad permanente en el 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.

[454] El art. 6 de la Ley 84/1978, de 28 de diciembre, por la que se regula la tasa por expedición del documento nacional de identidad establece que la cuota tributaria exigible por la expedición del Documento Nacional de Identidad será de 12 euros. Los excesos del coste de la expedición, si existieran, serán sufragados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

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

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

# CAPÍTULO VII. ACCIÓN PROTECTORA (II): DINÁMICA

## 1. NACIMIENTO

El art. 14 LIMV establece que el derecho a la prestación del ingreso mínimo vital nacerá a partir del primer día del mes siguiente al de la fecha de presentación de la solicitud[455].

Por su parte la disposición transitoria segunda LIMV establece que, si la solicitud se presentó antes del 1 de enero de 2021, los efectos económicos se retrotraerán al día 1 de junio de 2020 siempre que, en esta fecha, se acrediten todos los requisitos para su acceso[456]. En caso de no cumplir los requisitos en la referida fecha los efectos económicos se fijarán el día primero del mes siguiente a aquel en que se cumplan los requisitos.

Si la solicitud se presentó a partir del 1 de enero de 2021, los efectos económicos se fijarán el día primero del mes siguiente a la presentación de la solicitud[457].

El Real Decreto-ley 20/2020, establecía que las solicitudes de acceso a la prestación económica podrán presentarse a partir del día 15 de junio de 2020, En este sentido, si la solicitud se presenta dentro de los tres meses siguientes al 15 de junio, los efectos económicos se retrotraían al 1 de junio de 2020, siempre que, en dicha fecha, se acrediten todos los requisitos en la referida fecha. En la primera redacción de su disposición transitoria segunda que, si la solicitud se presenta transcurridos tres meses, los efectos económicos se fijarán el día primero del mes siguiente a la presentación de la solicitud. Esta redacción fue modificada por la disposición final 11.6 del Real Decreto-ley 28/2020, que establecía que, si la solicitud se presenta después del 31 de diciembre de 2020, los efectos económicos se fijarán el día primero del mes siguiente a la presentación de la solicitud.

Aun cuando resulta difícilmente imaginable, que se pueda producir la prescripción de la prestación, se aplica la regla general establecida en el art. 53 LGSS, que determina que el plazo de prescripción de las prestaciones es de cinco años. Ahora bien, si resulta más probable que una vez reconocida la prestación se solicite el contenido económico del derecho a consecuencia de un error de derecho en el que incurrió la Administración, debiéndose aplicar lo dispuesto en el art. 53.1 párrafo 2 de la LGSS. El citado precepto establece que si el contenido económico del derecho de las prestaciones ya reconocidas, resultaran afectadas con ocasión de solicitudes de revisión de las mismas, los efectos económicos de la nueva cuantía tendrán una retroactividad máxima de tres meses desde la fecha de presentación de dicha solicitud. Esta regla de retroactividad máxima no operará en los supuestos de

[455] Véase STSJ Galicia 5 mayo 2022 (rec. 4740/2021).

[456] Sentencia del TSJ Asturias 588/2022, 22 de marzo (ECLI:ES:TSJAS:2022:857, rec. 187/2022).

[457] Sentencia del TSJ Galicia 21/2022, de 5 de mayo (ECLI:ES:TSJGAL:2022:3255, reC. 4740/2021).

rectificación de errores materiales, de hecho, o aritméticos no cuando la revisión derive ¡la obligación de reintegro de prestaciones indebidas.

Tampoco resulta probable pero sí posible, el supuesto de caducidad en el percibo de la prestación reconocida, de manera que resultará aplicable lo dispuesto en el art. 54.2 LGSS en tanto que dispone que cuando se trate de prestaciones periódicas el derecho al percibo de cada mensualidad caducará al año de su respectivo vencimiento.

## 2. DURACIÓN

El art. 14 LIMV establece que el derecho a percibir la prestación económica del Ingreso Mínimo Vital se mantendrá mientras subsistan los motivos que dieron lugar a su concesión y se cumplan los requisitos y obligaciones previstas.

De este modo, la prestación tiene una duración indefinida, por lo que no se requiere reiterar anualmente la solicitud de la prestación. De este modo, se aplica la misma dinámica establecida para las pensiones no contributivas del sistema de la Seguridad Social, las asignaciones por hijo a cargo, o los complementos por mínimo de pensiones. Ahora bien, de producirse la circunstancia de que la prestación se extinguiera bien por dejar de cumplirse los requisitos, bien por el incumplimiento de las obligaciones legalmente establecidas, la reactivación de la prestación requiere una nueva solicitud.

En todo caso, 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 establecidas. El incumplimiento de esta obligación de comunicación a la entidad gestora se tipifica como infracción grave, si de la omisión resulta una percepción indebida de la prestación, en cómputo mensual, inferior al 50 por ciento de la prestación que correspondería (art. 38.3.b) LIMV), mientras que se calificaría como infracción muy grave si la falta de comunicación de cualquier cambio e información precisa en orden a la acreditación de los requisitos y la conservación de la prestación cuando de ello se derive la percepción indebida, en cuantía mensual, superior al 50 por ciento de la prestación que correspondería.

La mayoría de las legislaciones autonómicas de rentas garantizadas establecen una duración determinada en el percibo de la prestación susceptible de renovación, siendo en la mayoría de los casos el plazo de duración de un año, si bien en algún caso es de dos años e incluso de tres[458]. En otras Comunidades Autónomas se establece una duración indefinida de estas rentas, si bien la duración, como ocurre en el caso del ingreso mínimo vital, se sujeta al mantenimiento de las condiciones que dieron lugar al reconocimiento de la prestación y al cumplimiento de las obligaciones.

[458] Sobre la duración de las rentas mínimas autonómicas véase Capítulo II, Apartado 2.1.

## 3. VARIACIONES DURANTE EL PERCIBO DE LA PRESTACIÓN

El art. 16 LIMV prevé la posibilidad de que se produzcan cambios en la cuantía de la prestación, bien, porque se modifiquen las circunstancias concurrentes, bien porque se actualice la cuantía de la prestación.

### 3.1. Modificaciones en su cuantía

El art. 16.1 LIMV prevé la posibilidad de que se produzcan cambios en la cuantía de la prestación como consecuencia de la variación de las circunstancias personales de los beneficiarios del ingreso mínimo vital, o de algunos miembros de la unidad de convivencia[459].

Sin ánimo de ser exhaustivos, entendemos que entre otras situaciones en las que se produzca la alteración determinante de la modificación de la cantidad serán las siguientes:

a) El cumplimiento de la mayoría de edad del menor que determinaba la monoparentalidad de una unidad de convivencia.

b) Cese en la monoparentalidad por unirse a la unidad de convivencia un adulto, liberación o alta hospitalaria del otro progenitor, guardador de hecho o acogedor

c) Que de forma sobrevenida se convierta la unidad familiar en monoparental, como sería el caso de que la mujer adulta con quien conviven los hijos, acogidos o sujetos a guarda o custodia se convierta en víctima de violencia de género dejando el otro progenitor de formar parte de la unidad de convivencia.

d) Revisión del grado de dependencia, o del grado de incapacidad permanente de los abuelos, guardadores o acogedores, bien en el caso de agravación, o de mejoría.

e) En el caso de regularse reglamentariamente, modificación de los gastos de alquiler.

f) Fallecimiento o abandono de la unidad de convivencia de uno de sus miembros.

g) Cambio de domicilio de hijos o mayores incapacitados judicialmente que formen parte de distintas unidades de convivencia.

h) Reconocimiento de la condición de discapacidad superior al 65 por ciento a alguno de los miembros.

i) Cumplimiento de edad de los menores que dan lugar al complemento de la infancia que den lugar a cambios en los tramos que determinan la cuantía de la prestación.

j) Reconocimiento, extinción de pensiones o subsidios para mayores de 52 años o variaciones en su cuantía.

La modificación de las circunstancias personales que se deberán comunicar al INSS de acuerdo con lo dispuesto en el art. 36 LIMV, tendrá efectos a partir del día primero del mes siguiente al de la fecha en que se haya producido el hecho causante de la modificación. Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el art. 129.3 LGSS, una vez transcurrido

[459] STSJ Madrid 654/2022, 21 de noviembre (ECLI:ES:TSJM:2022:13921, recurso 395/2022).

el plazo para dictar resolución y notificar se entenderá desestimada la petición por silencio negativo.

### 3.2. Actualización de la cuantía

El art. 16.2 LIMV dispone que en cualquier caso la cuantía de la prestación se actualizará con efectos del día 1 de enero de cada año, tomando como referencia los ingresos anuales computables del ejercicio anterior.

De este modo, una vez finalizado el año, habrá que tomar en consideración dos parámetros, por un lado, la nueva cuantía que la Ley de Presupuestos Generales del Estado haya determinado para la nueva anualidad,[460] y en el segundo lugar, tomar en consideración el diferencial entre un parámetro y otro aplicando los límites indicados en el art. 10 LIMV. Ahora bien, si la actualización diera lugar a la extinción de la prestación por superarse el límite de rentas establecido para el nuevo ejercicio, la extinción tendrá efectos a partir del 1 de enero del ejercicio siguiente a aquel al que correspondan los ingresos, sin perjuicio de que tal circunstancia pueda dar lugar a la suspensión del derecho como veremos más adelante[461].

De este modo, aun cuando durante el ejercicio corriente los ingresos de los beneficiarios determinaran que estos han venido a mejor fortuna, la extinción de la prestación solo tendrá efectos a partir del 1 de enero del ejercicio siguiente.

## 4. SUSPENSIÓN

El percibo de la prestación se suspende cuando se produzcan circunstancias de naturaleza temporal que alteren el correcto desenvolvimiento de la prestación. A este respecto, el art. 17 LIMV establece que el derecho al ingreso mínimo vital se suspenderá por las siguientes causas:

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

Recordemos que los requisitos para obtener la prestación se recogen en el art. 10 LIMV y que el apartado 4 del precepto exige que el cumplimiento de los requisitos debe cumplirse durante el mantenimiento de la percepción del ingreso mínimo vital.

La primitiva redacción del art. 33.1.d) LIMV/2020 contemplaba tres situaciones:

— Salidas al extranjero por un periodo igual o inferior a 15 días que no se consideraba estancia o residencia en el extranjero por lo que no se producían efectos suspensivos de la prestación.

[460] STSJ Madrid 688/2022, de 6 de julio (ECLI:ES:TSJM:2022:8620, recurso 548/2020).

[461] STSJ Madrid 602/2022, 15 de junio (ECLI:ES:TSJM:2022:7798, recurso 620/2022) En ningún caso la actualización del importe del IMV, podrá dar lugar a una cantidad mensual superior a la diferencia entre la renta garantizada aplicable y la cuantía que, una vez actualizada tuviera en esa fecha la pensión o de la suma de las pensiones y, en el caso, subsidios por desempleo,
percibir por el beneficiario individual o cualquiera de los miembros de convivencia.

— Salidas justificadas al extranjero por un periodo inferior a noventa días en cómputo nacional, que debían ser comunicadas a la entidad gestora, lo que podría propiciar la suspensión de la prestación cuando no estuviera justificada.

— Salidas no justificadas al extranjero por un plazo superior a noventa días que daban lugar a la extinción de la prestación y a sanción administrativa,

El citado precepto, fue modificado por la disposición final 11.4 del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, que modificó el art. 33.1.d) LIMV/2020 suprimiendo la obligación de comunicar las salidas al extranjero por un periodo inferior a noventa días. La obligación de comunicar a la entidad gestora las salidas al extranjero por periodos, continuados o no, superiores a noventa días durante un año natural se recoge en la actualidad en el art. 36.1.e) LIMV. De este modo, dado que el art. 10.1.a) LIMV dispone que a los 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 o cuando la ausencia del territorio español esté motivada por casusas de enfermedad debidamente justificadas, tendremos que entender que la ausencia del territorio nacional por un periodo inferior a noventa días o superior pero justificada por razones de enfermedad no dará lugar a la suspensión de la prestación.

El segundo de los requisitos que prevé el art. 10.1.b) LIMV predicable de los beneficiarios, es el de encontrarse en situación de vulnerabilidad económica por carecer de rentas, ingresos o patrimonio suficientes. En este sentido, es posible que por circunstancias sobrevenidas durante la percepción del ingreso mínimo vital se perciban ingresos y rentas lo que puede dar lugar a la suspensión a expensas de que se determine para el ejercicio siguiente la cuantía de la prestación al objeto de determinar si dichas rentas son inferiores a dicha cuantía, lo que permitiría la continuación de la suspensión.

El art. 10 LIMV establece una serie de requisitos relativos a la necesidad de haber acreditado haber vivido de forma independiente en España, o haber constituido con cierta antelación la unidad de convivencia, Ciertamente no parece probable que estos requisitos de exigencia pretérita puedan dar lugar a la suspensión, si bien sería posible la suspensión en los casos en los que el beneficiario que vive de forma independiente temporalmente conviva con otras personas por lo que durante ese tiempo se dejen de cumplir los requisitos de acceso a la prestación. Lo mismo podría ocurrir en los casos en los que el miembro de una unidad de convivencia dejara temporalmente la unidad de convivencia, por lo que individualmente dejara de cumplir los requisitos para acceder o mantener la prestación.

**b) El 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**

A este respecto, el art. 36.1. LIMV establece una serie de obligaciones cuyo incumplimiento temporal puede dar lugar a la suspensión de la prestación, como, por ejemplo:

1.º No presentar la documentación e información precisa para la conservación de la prestación o no garantizar la recepción de notificaciones y comunicaciones.

2.º No comunicar cualquier cambio o situación que diera lugar a cambios en la dinámica de la prestación.

3.º Comunicar cualquier cambio de domicilio o situación en el Padrón municipal que afecte a los titulares o a cualquier miembro que forme parte de la unidad de convivencia.

4.º Reintegrar el importe de las prestaciones indebidamente percibidas,

5.º No comunicar a la entidad gestora las salidas al extranjero por un tiempo superior a noventa días o no justificar la salida al extranjero.

6.º No presentar en plazo la declaración correspondiente al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

7.º Figurar como demandante de empleo cuando sea necesario.

8.º Incumplimiento temporal de las condiciones que dan lugar a la compatibilidad del percibo de la prestación con el trabajo.

9.º No participar temporalmente en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en los términos que se establezcan.

**c) Cautelarmente en caso de indicios de incumplimiento por parte de la persona beneficiaria, del titular o de algún miembro de la unidad de los requisitos para acceder a la prestación, cuando así se resuelva por parte de la entidad gestora**

En todo caso, procederá la suspensión cautelar en el caso de traslado al extranjero por un periodo continuado o no, superior a noventa días naturales al año, sin haber comunicado a ña entidad gestora con antelación dicho traslado ni estar debidamente justificado.

Recordemos que el artículo 56 LPAC establece que iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolver, podrá adoptar, de oficio o instancia de parte y de forma motivada, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello, de acuerdo con los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad.

De esta forma antes de la iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente para iniciar o instruir el procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia inaplazable y para la protección provisional de los interés implicados, podrá adoptar de forma motivada las medidas provisionales que resulten necesarias y proporcionadas. Las medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o

levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, el cual podrá ser objeto del recurso que proceda.

En todo caso, dichas medidas quedarán sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo o cuando el acuerdo de iniciación no contenga pronunciamiento expreso acerca de las mismas.

A este respecto, hay que tener en cuenta que no se podrán adoptar medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de los derechos amparados por las leyes.

En todo caso, las medidas provisionales podrán ser alzadas o modificadas durante la tramitación del procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser tenidas en cuenta en el momento de su adopción, y en todo caso se extinguirán cuando surta efectos la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.

**d) Cautelarmente, en caso de que en el plazo previsto no se hubiera recibido comunicación sobre el mantenimiento o variación de los certificados previstos en el artículo 22**

Recordemos a este respecto que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 LIMV, anualmente, los servicios sociales comunicarán a la entidad gestora el mantenimiento o modificación de los certificados relativos a:

1.º La inexistencia de los vínculos que dan lugar a la existencia de una unidad de convivencia, cuando en un mismo domicilio, además de los solicitantes del ingreso mínimo vital unidos por dichos vínculos, se encuentren empadronadas otras personas con las que se alegue no tener lazos de parentesco, de consanguinidad o de afinidad, ni haber constituido una pareja de hecho.

2.º La inexistencia de los vínculos que dan lugar a la unidad de convivencia, entre todos o parte de los convivientes cuando uno de ellos solicitare el ingreso mínimo vital al amparo de lo establecido en el artículo 9 LIMV al considerase que se encuentran en situación de riesgo de exclusión.

3.º El certificado expedido por los servicios sociales competentes para acreditar el riesgo de exclusión social.

**e) Incumplimiento de las condiciones asociadas a la compatibilidad del ingreso mínimo vital con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia a que se refiere el artículo 11.4, de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente**

Recordemos a este respecto que el citado precepto de la ley dispone que con el fin de que la percepción del ingreso mínimo vital no desenctive la participación en el mercado laboral, la percepción del ingreso mínimo vital será compatible con las rentas de trabajo o con 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 establecidos en el RD 789/2022, de 27 de noviembre.

**f) Incumplimiento de la obligación de presentar la declaración del IRPF.**

Tras la modificación operada por la DF 35.1 RD-Ley 6/2022, en el caso de incumplimiento de la obligación de presentar la declaración del IRPF, la suspensión del derecho al ingreso mínimo vital tendrá lugar cuando las personas que tengan la condición de obligados tributarios hubieran incumplido durante dos ejercicios fiscales seguidos la obligación de presentar la declaración del impuesto de la renta de las personas físicas en las condiciones y plazos previstos en la normativa tributaria.

**c) El incumplimiento temporal de otras obligaciones que se establezcan reglamentariamente**

Ciertamente, la remisión en blanco al reglamento contradice principios que informan el ejercicio de la potestad reglamentaria. Se trata en primer lugar del principio de mensurabilidad de la remisión legal que requiere que esta remisión se exprese de manera que se determines de forma concreta y específica el contenido del reglamento sin que sean posibles remisiones genéricas y que sea delimitada, es decir, que circunscriba su ámbito de actuación. Igualmente, se incumple el principio de previsibilidad de manera que la remisión ha de ser previsible hasta el punto de que la ley debe incluir unos criterios materiales que hagan calculable el sentido de la regulación reglamentaria.

La sujeción estricta al reglamento se fundamenta en la reserva establecida en el art. 53.1 CE "*Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regular el ejercicio de los derechos y libertades*". A este respecto, según la doctrina del Tribunal Constitucional se permite que la ley realice remisiones al reglamento pues el hecho de que una materia esté reservada a la ley no impide que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador.

Así, la STC 83/1984, de 24 de julio, señala que el principio de legalidad excluye, ciertamente, la posibilidad de que las leyes contengan remisiones que hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador. Esto se traduce en ciertas exigencias en cuanto al alcance de las remisiones o habilitaciones legales a la potestad reglamentaria, que pueden resumirse en el criterio de que las mismas sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia ley, Este criterio aparece contradicho con evidencia mediante cláusulas legales, en virtud de las que se produce una verdadera deslegalización de la materia reservada, esto es, una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuales son los fines u objetivos que la reglamentaria ha de perseguir.

Igualmente, la STC 99/1987, de 11 de junio, señala que la potestad reglamentaria no podrá desplegarse innovando o sustituyendo a la disciplina legislativa, no siéndole tampoco posible al legislador disponer de la reserva misma a través de remisiones incondicionales o carentes de límites ciertos y estrictos, pues ello entraña un desapoderamiento del parlamento en favor de la potestad reglamentaria que sería contrario a la norma constitucional creadora de la reserva. Incluso con relación a los ámbitos reservados por la Constitución a la regulación creadora de la ley no es, pues, imposible una intervención auxiliar o complementaria del reglamento, pero siempre que estas remisiones sean tales que restrinjan, efectivamente el ejercicio de la potestad reglamentaria a un complemento de la regulación legal, que sea indispensable por motivos técnicos para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia ley, de tal modo que no llegue a una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir.

Desde este punto de vista, una delegación tan amplia como la que establece el art. 17 LIMV, posiblemente resulte ultra vires. Como veremos, estas remisiones genéricas se realizan con cierta prodigalidad en la regulación legal del ingreso mínimo vital.

Desde el punto de vista temporal la suspensión del derecho al ingreso mínimo vital implicará el cese temporal 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 que 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 hubiera dado lugar a la misma.

En este sentido, si la suspensión se aprecia por la entidad gestora tardíamente, es decir, una vez transcurrido un tiempo desde el inicio de la causa de suspensión o incluso una vez finalizada esta, sin perjuicio de que en el primer caso se proceda al cese temporal de la prestación, procederá la solicitud del abono de las cantidades indebidamente percibidas en los términos establecidos en el art. 55 LGSS.

Por otra parte, si la suspensión, se mantiene durante un año, el derecho a la prestación quedará extinguido. Ciertamente, el plazo de un año, parece excesivo, y de dudosa aplicación, si bien podrá resultar aplicable a los supuestos de cese temporal de la convivencia cuando el beneficiario que no forma parte de una unidad de convivencia cuando el beneficiario que no forma parte de una unidad de convivencia temporalmente conviva con otras personas, o el supuesto de incumplimiento de las obligaciones asociadas a la compatibilidad con el trabajo por cuenta propia o ajena.

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 se mantengan los requisitos que dieron lugar a su reconocimiento o extinción del derecho según proceda.

La prestación se devengará a partir del día 1 del mes siguiente a la fecha en que hubieran decaído las causas que motivaron la suspensión. Por tanto, no será aplicable lo determinado en el art. 52.3 LGSS que establece una retroactividad máxima de 90 días.

## 5. EXTINCIÓN

El art. 18 LIMV dispone que el derecho a la prestación de ingreso mínimo vital se extinguirá por las siguientes causas:

### a) El fallecimiento de la persona titular

Es un supuesto obvio, no obstante, cuando se trate de unidades de convivencia, cualquier otro miembro que cumpla los requisitos para formar parte de la unidad de convivencia, 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 las nuevas circunstancias se producirán a partir del día primero del mes siguiente a la fecha del fallecimiento, siempre que se solicite en el plazo de tres meses indicando anteriormente. De este modo, la prestación se abonará en la misma cuantía que se perciba durante el mes del fallecimiento y se percibirá la nueva cuantía de la prestación al nuevo titular a partir del primer día del mes siguiente al del fallecimiento.

En cambio, el precepto omite toda consideración sobre los efectos de la solicitud extemporánea, es decir, una vez transcurridos los tres meses determinados en el precepto. A este respecto, cabe aplicar dos soluciones, una sería aplicar lo dispuesto en el art. 14.1 LIM, y otra aplicar el art. 53 LGSS.

El art. 14.1 LIMV establece que el derecho a la prestación nacerá a partir del primer día del mes siguiente al de la fecha de presentación de la solicitud. En este sentido, hay que tener en cuenta que el art. 18.1.a) LIMV no establece una subrogación del nuevo titular como se determine en algunas legislaciones autonómicas sobre rentas garantizadas[462], sino una nueva solicitud, entre otras cosas porque se pueda producir una variación de la unidad familiar, sino que prevé la extinción de la prestación y el reconocimiento de una nueva solicitud de la prestación dada la alteración que se producirá en su cuantía.

Por su parte, el art. 53.1 LGSS prevé con carácter general los efectos económicos de la presentación extemporánea de las solicitudes de prestaciones en el sistema de la Seguridad Social señalando la posibilidad de que los efectos se produzcan a partir de los tres meses anteriores a la solicitud.

En principio parece más razonable la segunda posibilidad, en primer lugar, porque una interpretación sistemática del precepto conduce a ello, y así si la presentación en los

[462] Sería el caso de la Renta Extremeña Garantizada (art. 16 de la Ley 5/2019, de 20 de febrero, de Renta Extremeña Garantizada) o de la renta de Ciudadanía de la Rioja (art. 16 de la Ley 4/2017, de 28 de abril, por el que se regula la Renta de Ciudadanía de La Rioja).

tres meses siguientes al óbito determina los efectos desde el suceso, parece razonable que el retraso produzca el mismo efecto retroactivo. Por otro lado, el art. 53.1 LGSS es una norma de carácter común al sistema de Seguridad Social y, por ende, aplicable en caso de que no exista norma expresa que determine otra cosa.

Por otra parte, resulta criticable que el precepto solo prevea la circunstancia de la muerte del titular y no otras situaciones, como puede ser la incapacitación, entrada en prisión o enfermedad grave del titular, acordarse el alejamiento de la unidad de convivencia, etc., que, cuando se conviertan en situaciones definitivas o den lugar a la falta de convivencia deberían tener el mismo tratamiento.

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

Recuérdese que el art. 10 LIMV establece entre otros requisitos carecer de un determinado nivel de ingresos y de patrimonio, de manera que la superación de los umbrales mínimos establecidos en los arts. 11 y 20 LIMV dará lugar a la extinción de la prestación, en tanto que como dijimos el art. 10.4 LIMV establece que los requisitos deberán mantenerse durante la percepción de la prestación.

En todo caso, al procederse a la actualización anual de la prestación a la que se refiere el art. 16.3 LIMV si se comprueba que los ingresos son superiores al montante previsto como máximo para la prestación parea ese año, o inferiores con diferencia inferior a 10 euros, se extinguirá la prestación.

Otro de los supuestos que podrán dar lugar a la extinción será el caso de que se produjeran alteraciones de la convivencia que determinen la extinción de la prestación al dejarse de reunir los requisitos de vulnerabilidad exigidos.

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

El art. 39.5 LIMV establece que si dentro de las infracciones graves o muy graves, concurriese alguna de las siguientes actuaciones por parte de cualquier persona beneficiaria del ingreso mínimo vital: a) El falseamiento en la declaración de ingresos o patrimonio; b) la ocultación fraudulenta de cambios sustanciales que pudieran dar lugar a la modificación, suspensión o extinción de la prestación; c) cualquier otra actuación fraudulenta que dé lugar al acceso indebido a la prestación, mantenimiento indebido del derecho a la prestación o aumento indebido de su importe, que además de la correspondiente sanción y la obligación de reintegrar las prestaciones indebidamente percibidas, y sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles y administrativas a que hubiere lugar, el Instituto Nacional de la Seguridad Social podrá decretar la extinción del derecho, así como la imposibilidad de que el sujeto infractor pueda resultar persona beneficiaria en los términos de esta norma por un periodo de dos años.

**d) Salida del territorio nacional sin comunicación ni justificación a la entidad gestora durante un periodo, continuado o no, superior a noventa días naturales al año**

Se exigen las dos circunstancias de forma cumulativa, por un lado, la falta de comunicación a la entidad gestora, que ha de ser previa a la salida o en su caso la justificación posterior; y por otro lado que la salida fuera del territorio nacional sea superior a 90 días.

Hay recordar también que el art. 10.1.a) LIMV dispone que, a efectos del mantenimiento del derecho a la prestación, se entenderá que una persona tiene su residencia habitual en España aun cuando haya tenido estancias en el extranjero, siempre que estas no superen los noventa días naturales a lo largo de cada año natural o cuando la ausencia del territorio español esté motivada por causas de enfermedad debidamente justificadas.

Téngase en cuenta también, que durante la tramitación del procedimiento administrativo por el que la extinción de la prestación o la tramitación del procedimiento sancionador se procederá a la suspensión cautelar de la prestación.

**e) Renuncia al derecho**

Esta causa supone otra nueva excepción al principio de irrenunciabilidad de derechos de seguridad social establecido en el art. 3 LGSS, que se une a otras excepciones previstas en el ordenamiento jurídico como es el caso, de la renuncia a la prestación de incapacidad temporal por rechazo o abandono del tratamiento indicado (art. 175.2 LGSS), la renuncia al derecho a la prestación por desempleo (art. 272.g) LGSS), o del subsidio por desempleo (art. 279.1 LGSS).

La renuncia a la prestación tiene dos vertientes de acuerdo con lo dispuesto en el art. 6.2 del Código Civil, por un lado, la renuncia a la aplicación de la ley lo que supondrá no solicitar el derecho, y por otro la renuncia al derecho reconocido[463].

**f) Suspensión durante un año de la prestación**

Así se recoge en el segundo párrafo del art. 17.2 LIMV, que establece, como se vio, que, si la suspensión se mantiene durante un año, el derecho a la prestación quedará extinguido.

**g) El incumplimiento reiterado de las condiciones asociadas a la compatibilidad del ingreso mínimo vital con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia**

A este respecto, el art. 11.4 LIMV establece que con el fin de que la percepción del ingreso mínimo vital no desincentive la participación en el mercado laboral, la percepción del ingreso mínimo vital será compatible con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia de la persona beneficiaria individual o, en su caso, de uno o varios miembros de la unidad de convivencia en los términos y con los límites que reglamentariamente se establezcan. Así, se establecen mecanismos incentivadores y en tal sentido, se prevé que reglamentariamente se establecerán las condiciones en las que la superación en un ejercicio de los límites de rentas establecidos para la percepción de la prestación no suponga la pérdida

[463] Desdentado Bonete, A, *et altri*: *Comentarios a la Ley General de la Seguridad Social*, 2ª edición, Valladolid, Lex Nova-Thomson Reuters, 2016.

del derecho. El reglamento, en el marco del diálogo social, prestará especial atención a la participación de las personas con discapacidad y las familias monoparentales.

Su desarrollo se ha llevado a cabo vía RD 789/2022, de 27 de septiembre, por el que se regula la compatibilidad del Ingreso Mínimo Vital con los ingresos procedentes de rentas de trabajo o de la actividad económica con el fin de mejorar las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias de la prestación (v. su análisis en apartado 6.3 de este capítulo).

**h) Cualquiera otra causa que se determine reglamentariamente**

Como se indicaba en relación con la suspensión, la remisión en blanco al reglamento es excesiva, y probablemente la concreción reglamentaria de una causa no prevista en la ley, probablemente sea declarada "ultra vires".

Por último, se establece una previsión congruente con lo dispuesto en los arts. 14.1, 16.2 y 17.4 LIMV, de manera que los efectos de la extinción se producirán desde el primer día del mes siguiente a la fecha en que concurran las causas extintivas.

## 6. RÉGIMEN DE COMPATIBILIDADES Y DE INCOMPATIBILIDADES

### 6.1. Incompatibilidad con las prestaciones familiares

El establecimiento de la prestación del ingreso mínimo vital, y la consideración de la unidad de convivencia como eje determinante de la protección con especial consideración de los menores ha provocado que se haya realizado un replanteamiento de la protección familiar modificándose los arts. 351, 352 y 353 LGSS, desapareciendo la asignación por hijo a cargo o menores a cargo no discapacitados o con discapacidad inferior al 33 por ciento.

En tal sentido, la disposición transitoria sexta LIMV/2020 dispone que, a partir del 1 de junio de 2020, fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se estableció el ingreso mínimo vital, no podrán presentarse nuevas solicitudes de la asignación económica por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento del sistema de la Seguridad Social, que quedará a extinguir. No obstante, los beneficiarios de la prestación económica transitoria de ingreso mínimo vital que a 31 de diciembre de 2022 no cumplieran los requisitos para ser beneficiarios del ingreso mínimo vital reanudarán el percibo de la asignación económica por hijo o menor a cargo del sistema de la Seguridad Social, siempre que mantengan los requisitos para ser beneficiaros de la misma.

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

Las solicitudes presentadas con anterioridad al 1 de junio de 2020 se regirán por la norma vigente al tiempo de su presentación, excepto en relación con la actualización de

los límites de ingresos anuales, para la cual se aplicarán las normas relativas a la prestación económica por nacimiento o adopción de hijo en supuestos de familias numerosas, monoparentales y de madres o padres con discapacidad.

La primitiva redacción del art. 16 de LIMV/2020 establecía que la percepción de la prestación del ingreso mínimo vital será incompatible con la percepción de la asignación económica por hijo o menor a cargo, sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento, cuando exista identidad de causantes o beneficiarios de esta, sin perjuicio de la posibilidad de ejercer el derecho de opción por una de ellas.

Este precepto, fue modificado por la disposición final 5.8 del Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, estableciendo diversas posibilidades de actuación en razón, de la cuantía de la prestación, que ahora se ha incorporado a la DT 6ª LIMV, y así se establece:

— Como regla general la percepción de la prestación de ingreso mínimo vital será incompatible con la percepción de la asignación económica por hijo o menor a cargo, sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento, cuando exista identidad de causantes o beneficiarios de esta.
— En el supuesto de que la cuantía de la prestación de ingreso mínimo vital sea superior a la de la asignación económica por hijo o menor a cargo no discapacitado o con discapacidad inferior al 33 %, se reconocerá el derecho a la prestación. Dicho reconocimiento extinguirá el derecho a la asignación por hijo o menor a cargo del beneficiario del ingreso mínimo vital.
— En el supuesto de que la cuantía de la prestación de ingreso mínimo vital sea inferior a la de la asignación económica por hijo o menor a cargo, y el interesado optara por la primera, su reconocimiento extinguirá el derecho a la asignación económica por hijo o menor a cargo del beneficiario del ingreso mínimo vital. Si optara por la asignación económica por hijo o menor a cargo, se denegará por esta causa la solicitud de la prestación de ingreso mínimo vital.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que, a efectos del reconocimiento del ingreso mínimo vital, se exceptuará del cómputo de ingresos y patrimonio el importe de la asignación económica por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento percibido.

### 6.2. Incompatibilidad del Ingreso Mínimo Vital con las pensiones asistenciales reguladas en la Ley 45/1960, de 21 de julio, con nuevos reconocimientos de la prestación económica

La disposición transitoria novena LIMV introducida por la disposición final 32 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, establece que desde el 1 de enero de 2023 la condición de beneficiario de la prestación económica del ingreso mínimo vital será incompatible con 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, que aún sigan percibiéndose.

A estos efectos, las pensiones asistenciales quedaran extinguidas cuando se reconozca a sus beneficiarios, a partir del 1 de enero de 2023, la prestación del ingreso mínimo vital, ya sea a títulos individual o como integrantes de una unidad de convivencia. La pensión asistencial se exceptuará del cómputo de ingresos y patrimonio al objeto de determinar el derecho a la prestación de ingreso mínimo vital, así como, en su caso, su cuantía.

La extinción de la pensión asistencial tendrá efectos en la misma fecha en que tenga efectos económicos la prestación económica del ingreso mínimo vital.

### 6.3. Compatibilidad del Ingreso Mínimo Vital con el trabajo por cuenta ajena o con la actividad por cuenta propia

El art. 11.4 LIMV prevé la compatibilidad de la percepción del ingreso mínimo vital con el trabajo por cuenta ajena o con actividad económica por cuenta propia de la persona beneficiaria individual o, en su caso, de uno o varios miembros de la unidad de convivencia, si bien se prevé que reglamentariamente se establezcan los términos y límites de esta compatibilidad.

En cambio, como vimos, el art. 11.3 LIMV dispone la incompatibilidad de su percepción con la condición de administrador de una sociedad mercantil al disponer que quedarán excluidos del acceso al ingreso mínimo vital, independientemente de la valoración del patrimonio, las personas beneficiarias individuales o las personas que se integran 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.

El Real Decreto 789/2022, de 27 de septiembre, por el que se regula la compatibilidad del ingreso mínimo vital con los ingresos procedentes del trabajo o actividad económica por cuenta propia con el fin de mejorar las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias de la prestación, viene cumplir el mandato establecido en el art. 11.3 LIMV. Este incentivo al empleo y en forma de compatibilidad del trabajo con la percepción del ingreso mínimo vital estableciendo exenciones en la consideración de los ingresos como renta a efectos del cumplimiento de los requisitos de mantenimiento de la prestación y determinación de su cuantía pretende que no se desincentive la incorporación al mercado laboral o a poder incrementar las horas de trabajo en el caso de que el beneficiario de la prestación ya esté trabajando. De esta forma se conseguiría que el ingreso mínimo vital, además de ser una medida que busca mejorar la equidad no se convierta en una medida ineficiente desde el punto de vista económico.

La compatibilidad consistirá en la aplicación de un importe exento del cómputo de los ingresos y rentas que se hayan de tomar en consideración en la determinación de la situación de vulnerabilidad económica de la persona beneficiaria individual o, en su caso, de la unidad de convivencia. Sin embargo, la aplicación de la exención de estas rentas no es absoluta, sino que viene determinado por la aplicación de porcentajes sobre el incremento de las rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia que se hayan obtenido en los dos últimos ejercicios fiscales previos a la revisión del derecho.

El art. 3 del RD 789/2022, regula el cómputo de los ingresos procedentes de rentas de trabajo o de actividades económicas por cuenta propia para determinar el importe exento como renta. La norma establece que para la determinación del importe exento se tomarán en consideración los incrementos procedentes de rentas de trabajo o de actividades económicas por cuenta propia en los dos ejercicios fiscales previos al año de revisión del ingreso mínimo vital. A este respecto, para poder efectuar esta operación los datos necesarios para calcular los incrementos procedentes de rentas del trabajo o de la actividad económica, serán comunicados por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria o, en su caso, las Haciendas Forales a la entidad gestora.

En el supuesto de que se trate de una unidad de convivencia el cálculo final de la exención se realizará de forma agregada, teniendo en cuenta tanto los incrementos como las disminuciones que se hubieran producido en las mencionadas rentas para la totalidad de las personas.

A efectos de la determinación de la exención se tendrán en cuenta para su cómputo los siguientes rendimientos calculados de acuerdo con lo previsto en las normas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas:

a) Rendimientos del trabajo: Rendimiento neto.

b) Rendimientos de actividades económicas en estimación directa: Rendimiento neto.

c) Rendimientos de actividades económicas en estimación objetiva (excepto agrícola, ganadera y forestal): Rendimiento neto previo.

d) Rendimiento de actividades agrícola, ganaderas y forestales en estimación objetiva: Rendimiento neto minorado.

e) Régimen de atribución de rentas de actividades económicas: para el método de estimación directa, el rendimiento neto y, para el método de estimación objetiva, en el caso de actividades agrícolas, forestales y ganaderas, el rendimiento neto minorado, y el rendimiento neto previo en el resto de los supuestos.

f) Prestaciones del sistema de la Seguridad Social sustitutivas del trabajo exentas del impuesto sobre la renta de las personas físicas: nacimiento y cuidado del menor; cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave; corresponsabilidad en el cuidado del lactante; y las prestaciones por desempleo cuando se perciban en la modalidad de pago único establecida en el Real Decreto 1044/1985, de 19 de junio, por el que se regula el abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único por el valor actual de su importe, como medida de fomento de empleo.

En el caso de que en el ejercicio correspondiente se hubiere presentado la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas, se tomarán los importes que figuren en las casillas de la declaración anual de dicho impuesto de la renta de las personas físicas relativas a los conceptos del modelo 100 siguientes:

**ANEXO I. Conceptos modelo 100. Incentivos al empleo**

| HHPP | | AEAT | H. Foral Navarra |
|---|---|---|---|
| Rendimiento del trabajo: Rendimiento neto | Modelo 100 | 022 | 021 |
| Rendimientos de actividades económicas en estimación directa: Rendimiento neto | Modelo 100 | 0224 | 161 y 470 |
| Rendimientos de actividades económicas en estimación objetiva (excepto agrícola, ganadera y forestal): Rendimiento neto minorado. | Modelo 100 | 1465 | |
| Rendimientos de actividades agrícola, ganadera y forestales en Estimación objetiva: Rendimiento neto minorado. | Modelo 100 | 1539 | |
| Régimen de atribución de rentas de actividades económicas: Rendimiento neto (Estimación directa normal y estimación objetiva): Rendimiento neto previo (estimación directa simplificada) | Modelo 100 | 1577 | |

En el caso de que en el ejercicio correspondiente se hubiera presentado la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas, se tomarán los importes que figuren en las casillas de declaración informativa; Retenciones e ingresos a cuenta; Rendimientos del trabajo y de actividades económicas, premios y determinadas ganancias patrimoniales e imputaciones de rentas; Resumen anual, que figuran a continuación.

**ANEXO II. Conceptos modelo 190/184. Incentivo al empleo**[464]

| HHPP | | AEAT | H Foral Araba, H Foral Bizkaia; H Foral Gipuzkoa | H Foral Navarra |
|---|---|---|---|---|
| Rendimientos de trabajo | Modelo 190 | Imputaciones de los modelos 190 y 345<br>Planes de pensiones y Subvenciones que se Consideran rendimientos de trabajo | CLAVES A + B + C | CLAVES A + B + C + E |

[464] Las claves de detallan de la siguiente forma:
1. Rendimientos del trabajo:
- Clave A: Rendimientos del trabajo: Empleados por cuenta ajena en general.
- Clave B: Rendimientos de trabajo: Pensionistas y perceptores de haberes pasivos y demás prestaciones previstas en el art. 17.2 a) de la Ley del Impuesto.
- Clave C: Rendimientos de trabajo: Prestaciones o subsidios por desempleo.

| HHPP | | AEAT | H Foral Araba, H Foral Bizkaia; H Foral Gipuzkoa | H Foral Navarra |
|---|---|---|---|---|
| Gastos deducibles de trabajo | Modelo 190 | Cotizaciones a la Seguridad Social o a Mutualidades generales obligatorias de Funcionarios, detracciones de derechos Pasivos y cotizaciones a los colegios de huérfanos | CLAVES Q, B, C, E y L27 del campo Gastos deducibles | CLAVES: A, B, C, E Y L05 del Campo gastos deducibles. |
| Rendimientos de Actividades Económicas.<br>Profesionales | Modelo 190 | Modelo 190. Clave G. Subclaves 01, 02 y 03<br>Dinerarias y en especie | CLAVES: F02; G01; G02, G03, I01; I02 | CLAVES: F02; G01; G02, G03, I01; I02 |
| Rendimientos de Actividades<br>Económicas. Otros | Modelo 190 | Modelo 190. Clave I y J. Dinerarias y en especie | | |
| Rendimientos de Actividades Económicas Agrícolas, Ganaderas y Pesca | Modelo 190 | Modelo 190. Clave H. Subclases 01, 02, 03<br>Dinerarias y en especie | CLAVE H01, H02,<br>H03 | CLAVE H01, H02<br>H03 |
| Rendimientos de Actividades Económicas empresariales | Modelo 190 | Modelo 190. Clave H. Subclave 04.<br>Dinerarias y en especie | CLAVE H04 | CLAVE H04 |
| Prestaciones Públicas por Maternidad o Paternidad exentas de IPRF | Modelo 190 | CLAVE L. Subclave 27 | CLAVE L.<br>Subclave 27 | CLAVE B<br>Subclave 90, 91 y 92 |

- Clave D: Rendimientos de trabajo: Prestaciones por desempleo abonadas en la modalidad de pago único.
- Clave E: Rendimientos de trabajo: Consejeros y administradores.
- Clave F: Rendimientos del trabajo: Cursos, conferencias, seminarios y similares y elaboración de obras literarias, artísticas y científicas.

2. Gastos deducibles de rendimientos de trabajo:
- Diseño de Registro de Fichero AEAT; 0007-importe 37: Gastos deducibles de rendimientos de trabajo.

3. Rendimientos de actividades económicas:
- Clave G: Rendimientos de actividades económicas: Actividades profesionales.
- Clave H: Rendimientos de actividades económicas: Actividades agrícolas, ganaderas y forestales y a actividades de estimación objetiva a las que se refiere el art. 95.6 del Reglamento del Impuesto.
- Clave I: Rendimientos de actividades económicas: rendimientos a que se refiere el art. 75.2, letra b), del Reglamento del impuesto.
- Clave J: Imputación de rentas por la cesión de derechos de imagen.

| HHPP | | AEAT | H Foral Araba, H Foral Bizkaia; H Foral Gipuzkoa | H Foral Navarra |
|---|---|---|---|---|
| Prestaciones Públicas por Cuidado de Menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave y corresponsabilidad en el cuidado del lactante | Modelo 190 | CLAVE L. Subclave 20 | | |
| Prestaciones por Desempleo pago único | Modelo 190 | CLAVE L. Subclave 13 | | |
| Socios/ De entidades en Atribución de rentas | Modelo 184 | CLAVE D | D. Tipo de registro de Socio/a Heredero/a, comunero/a y participe.<br>D. Rendimientos de Actividades económicas | Tipo de registro de Socio/a, Heredero/a, Comunero/a y Partícipe, Clave D- Rendimientos de Actividades Empresariales y Profesionales. |

El art. 4 del RD 789/2022, establece que el importe de la renta exacta será la resultante de aplicar al incremento de rentas de trabajo o de la actividad económica por cuenta propia una serie de porcentajes en función de los siguientes tramos[465]:

**a) Tramo 1:**

El importe de los incrementos procedentes de rentas de trabajo o de actividades económicas por cuenta propia en los dos ejercicios fiscales previos al año de revisión del ingreso mínimo vital, hasta una cuantía igual al 60 % de la renta garantizada de la unidad de convivencia, se excluirá en un 100 % del cómputo para el cálculo del ingreso mínimo vital.

**b) Tramo 2:**

Al importe de los incrementos procedentes de rentas de trabajo o de actividades económicas por cuenta propia en los dos ejercicios fiscales previos al año de revisión del ingreso mínimo vital que supere la cuantía máxima del tramo 1, y hasta la cuantía de dicha renta garantizada, le será aplicado un porcentaje que dependerá de la inclusión o no de ingresos procedentes del trabajo o de la actividad por cuenta propia en el ejercicio fiscal previo al ejercicio fiscal anterior al año de la revisión, de la situación de la persona beneficiaria en función de que se integre o no en una unidad de convivencia, y de la composición de la unidad de convivencia.

[465] Se recoge como anexo III al RD 789/2022, 27 septiembre.

Cuando el ejercicio fiscal previo al ejercicio fiscal anterior al año de la revisión no incluya ingresos procedentes del trabajo o de actividad económica por cuenta propia para ninguna de las personas en la unidad de convivencia, le será aplicado el siguiente porcentaje:

1.º En el supuesto de personas beneficiarias individuales o en el de unidades de convivencias integradas exclusivamente por personas adultas, el porcentaje de exención será del 30 por ciento salvo en el caso de que se les aplique el complemento de discapacidad en el ingreso mínimo vital.

2.º En el supuesto de unidades de convivencia compuestas por más de una persona adulta con uno o varios menores a cargo, el porcentaje de exención será del 35 por ciento, salvo en el caso de unidades de convivencia a las que se les aplica el complemento de discapacidad en el ingreso mínimo vital.

3.º En el caso de unidades de convivencia compuestas por una persona adulta con uno o varios menores a cargo o en el supuesto de personas beneficiarias individuales y unidades de convivencia a las que se les aplica el complemento de discapacidad en el ingreso mínimo vital, el porcentaje de exención será del 40 por ciento.

Cuando en el ejercicio fiscal previo al ejercicio fiscal anterior al año de la revisión incluya ingresos procedentes del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia para alguna de las personas en la unidad de convivencia, le será aplicado el siguiente porcentaje:

1.º El porcentaje de exención será del 20 por ciento, en el supuesto de personas beneficiarias individuales o en el de unidades de convivencia compuestas exclusivamente por personas adultas.

2.º En el caso de unidades de convivencia compuestas por más de una persona adulta con uno o varios menores a cargo, el porcentaje de exención será del 25 por ciento.

3.º En el caso de unidades de convivencia compuestas por una persona adulta con uno o varios menores a cargo, el porcentaje de exención será del 30 por ciento.

El resultado de aplicar el porcentaje correspondiente al importe al que se refiere el tramo 2, se excluirá del cómputo para el cálculo de la prestación del ingreso mínimo vital.

**c) Tramo 3:**

El importe de los incrementos de los ingresos procedentes de rentas de trabajo o de actividades económicas por cuenta propia en los dos ejercicios fiscales previos al año de revisión del ingreso mínimo vital que supere la cuantía de la renta garantizada de la unidad de convivencia, no se excluirá del cómputo para el cálculo del ingreso mínimo vital.

El Instituto Nacional de la Seguridad Social, de conformidad con la información proporcionada por la Agencia Estatal de Administración Tributaria o en su caso las Haciendas Forales, aplicará de oficio la exención que corresponda a las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital a partir de la primera revisión anual de la cuantía de la prestación,

siempre y cuando las personas hayan sido beneficiarias del ingreso mínimo vital en el año anterior a la aplicación de la revisión.

Cuando la determinación del requisito de vulnerabilidad económica para el reconocimiento del ingreso mínimo vital se haya hecho en función de los ingresos y rentas computables correspondientes a ejercicio en curso, la compatibilidad solo podrá aplicarse a partir del segundo ejercicio desde que se inició su percepción.

La exención tendrá una periodicidad anual y se hará efectiva en el momento de la revisión y actualización del ingreso mínimo vital.

### 6.4. Compatibilidad del Ingreso Mínimo Vital con pensiones o prestaciones por desempleo

El art. 13.6 LIMV dispone que cuando el solicitante del ingreso mínimo vital o uno o varios de los miembros de la unidad de convivencia, en su caso, tuvieran reconocida en la fecha de la solicitud, o les fuera reconocida antes de la resolución, una o varias pensiones, contributivas o no contributivas, del sistema de la Seguridad Social, o un subsidio de desempleo para mayores de 52 años, cuyo importe mensual conjunto, incluida la parte proporcional de pagas extraordinarias, fuera inferior a la cuantía mensual de la renta garantizada aplicable, y procediera el reconocimiento del ingreso mínimo vital por concurrir todos los requisitos para ello, el importe mensual de esta prestación no podrá ser superior a la diferencia entre la referida cuantía mensual de la renta garantizada y el importe mensual de las pensiones, incluida en su caso la parte proporcional de las pagas extraordinarias.

Cuando el referido importe mensual conjunto de las pensiones, contributivas o no contributivas, del sistema de la Seguridad Social, así como, en su caso, de los subsidios de desempleo para mayores de 52 años, fuera igual o superior a la cuantía mensual de la renta garantizada aplicable no procederá reconocer el derecho al ingreso mínimo vital.

Igualmente, el reconocimiento de una pensión contributiva o no contributiva del sistema de la Seguridad Social o un subsidio por desempleo para mayores de 52 años a la persona o personas beneficiarios de la prestación del ingreso mínimo vital determinará la minoración o extinción de esta prestación conforme a los mismos criterios establecidos para determinar los ingresos de los beneficiarios, teniendo en cuanta la suma de todas las pensiones de que sea titular el beneficiario individual o los miembros de la unidad de convivencia, con efectos del día primero del mes siguiente al de reconocimiento de la pensión o de su fecha de efectos si esta fuera posterior.

En ningún caso, la actualización del importe del ingreso mínimo vital con efectos de 1 de enero de cada año, podrá dar lugar a la percepción de una cantidad mensual superior a la diferencia entre la renta garantizada aplicable y la cuantía que, a una vez actualizada, tuviera en esa fecha la pensión o de la suma de las pensiones y, en su caso, subsidios por desempleo, percibidos por el beneficiario individual o cualquiera de los miembros de la unidad de convivencia.

### 6.5. Compatibilidad de la prestación del Ingreso Mínimo Vital con las prestaciones de la Seguridad Social y las rentas garantizadas reconocidas por las Comunidades Autónomas

El percibo de la prestación por ingreso mínimo vital será compatible con los salarios sociales, rentas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las Comunidades Autónomas, si bien estas percepciones tendrán la consideración de rentas. De esta forma en el sistema de ingresos mínimos en España se han desarrollado dos redes paralelas de prestaciones asistenciales, una preexistente formada por las rentas autonómicas y otra sobrevenida con la instauración estatal del ingreso mínimo vital. Ahora bien, el establecimiento del ingreso mínimo vital propicia que se realicen reformas en la prestación autonómica como ya ha efectuado la Comunidad Autónoma de Aragón, por el que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria.

En este sentido, la Prestación Aragonesa se constituye como una prestación periódica y de derecho subjetivo de naturaleza económica, subsidiaria del ingreso mínimo vital y, en su caso, complementaria de cualquier otro ingreso o tipo de recursos o prestaciones a los que tenga derecho la unidad familiar, dirigida a las personas que no supongan de ingresos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas.

## 7. REGISTRO DE PRESTACIONES SOCIALES PÚBLICAS

El art. 30 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social, creó el Registro de Prestaciones Sociales Públicas, encomendando al Instituto Nacional de la Seguridad Social su gestión y funcionamiento, de acuerdo con las prescripciones contenidas en dicha Ley[466]. En desarrollo de tales previsiones se dictó el Real Decreto 397/1996, de 1 de marzo, por el que se regula el registro de prestaciones sociales públicas, con la finalidad de contar con un instrumento básico en la gestión pública de la protección social, ya que el tratamiento automatizado de los datos correspondientes, permitirá una gestión más ágil y eficaz, en beneficio de los perceptores y solicitantes de las prestaciones sociales públicas, al tiempo que posibilita un control permanente respecto al mantenimiento del derecho a tales prestaciones y, de este modo, facilita las medidas de lucha contra la utilización indebida de la protección y el fraude, que, si siempre es exigible en cualquier actuación pública, lo es más cuando la misma se refiere a prestaciones sociales.

La disposición final 1 de la LIMV añadió una nueva letra p) al art. 3 del Real Decreto 397/1996, de 1 de marzo, relativo al ámbito de su aplicación y concretamente a las prestaciones de carácter económico que en el deben integrarse, en este caso el IMV[467].

[466] Su art. 31 preveía además que por los organismos dependientes del Ministerio de Justicia e Interior se faciliten a las entidades gestoras de la Seguridad Social, responsables de la gestión de las prestaciones económicas, los datos personales informatizados de todas las defunciones, así como de los matrimonios de las personas viudas.

[467] Téngase en cuenta que esta letra p) ya había sido incluida por la DF 1 del RD-ley 202020, de 29 de mayo.

## 8. REVISIÓN DE ACTOS Y REINTEGRO DE PRESTACIONES INDEBIDAMENTE PERCIBIDAS

### 8.1. La revisión de los actos favorables

La regulación de que de la revisión de los actos declarativos de derechos que en materia de ingreso mínimo vital realiza el art. 19 LIMV, rompe radicalmente con la regla hasta ahora imperante en la revisión de los actos prestacionales dictados en materia de Seguridad Social determinada en el art. 146 LRJS.

La prohibición de las entidades gestoras de la Seguridad Social para poder revisar de oficio los actos declarativos de derechos dictados a favor de los beneficiarios tiene su origen en la doctrina del Tribunal Supremo dictada, entre otras sentencias en las de 28 de abril de 1971 o de 15 de marzo de 1980 que indicaban que las entidades no podían suprimir o modificar por sí mismos los derechos prestacionales reconocidos a favor de beneficiarios, salvo que una norma así lo dispusiera. Se fundamentaba tal doctrina en los principios de seguridad jurídica, la prohibición de actuar en contra de los propios actos y en la intangibilidad de los actos administrativos firmes. De esta manera si la entidad gestora gozaba de auto tutela para reconocer derechos, no gozaba de tal privilegio cuando lo que se pretende es revocar derechos, no gozaba de tal privilegio cuando lo que se pretende es revocar total o parcialmente el acto administrativo firme que reconoce derechos individualizados. Este principio actualmente se regula en el art. 146 LRJS.

El art. 146 LRJS permite la posibilidad de revisar los actos favorables dictados en materia de desempleo y cese de actividad durante el año siguiente a la producción del acto administrativo. De este modo, la necesidad de que las prestaciones por desempleo y por cese de actividad se tramiten a la mayor brevedad posible y que se utilicen datos que aún no tienen carácter definitivo propicia que el reconocimiento del derecho tenga un carácter provisional y que, por tanto, se establezca el plazo de un año para poder revisar el cumplimiento de los requisitos para acceder a la prestación o el contenido de la prestación reconocida.

Pues bien, esta excepcionalidad prevista en el art. 146.2 LRJS se ha trasladado hasta límites, a mi juicio, abusivos en la regulación de la revisión de los actos favorables en materia de ingreso mínimo vital. Así, el art. 19 LIMV dispone que el Instituto Nacional de la Seguridad Social podrá revisar de oficio, en perjuicio de los beneficiarios, los actos relativos a la prestación, siempre que dicha revisión se efectúe dentro del plazo máximo de cuatro años desde que se dictó la resolución administrativa que no hubiera sido impugnada, o si fue impugnada en vía administrativa que no hubiera sido impugnada, o si fue impugnada en vía administrativa deviniera firme. La facultad para revisar de oficio, se predica sobre todos los actos favorables firmes, con independencia de que se trate de un acto viciado de nulidad o anulabilidad, establecido por tanto un plazo de cuatro años de prescripción para realizar la revisión aun cuando tradicionalmente la revisión de los actos nulos de pleno derecho no prescribe.

De este modo, la entidad gestora puede revisar de oficio, aun en perjuicio del interesado todas las resoluciones declarativas del derecho a la prestación del ingreso mínimo

vital, firmes en vía administrativa, dentro de los cuatro años siguientes a la fecha en la que se hubiera dictado la misma. A esta facultad verdaderamente exorbitante, se une otra tampoco menor, al establecerse que la entidad gestora también podrá declarar que las prestaciones reconocidas por el acto revisado han sido indebidamente percibidas y exigir su devolución.

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

Por otra parte, el tercer párrafo del art. 19.1 LIMV establece una norma de difícil comprensión al disponer que, en supuestos distintos a los indicados anteriormente, la revisión en perjuicio de los beneficiarios se efectuará de conformidad con lo dispuesto en el art. 146 LRJS, no existiendo acto alguno al que se le pueda aplicar dicha norma.

### 8.2. Reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas[468]

#### 8.2.1. Reglas generales sobre el reintegro de prestaciones indebidamente percibidas

El art. 19 LIMV prevé el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas, precepto que se conecta con lo dispuesto en el art. 1895 del Código Civil, y con el art. 55 LGSS. El primero de los preceptos dispone que cuando se percibe alguna cosa no había derecho a cobrar, y que por error ha sido indebidamente entregada, surge la obligación de restituirla.

Por una parte, el art. 55 LGSS dispone que los trabajadores y las personas que hayan percibido indebidamente prestaciones de la Seguridad Social estarán obligadas a reintegrar su importe.

El art. 19.2 LIMV procede a regular el reintegro de prestaciones indebidamente percibidas. El citado precepto establece que cuando mediante resolución se acuerde la extinción o la modificación de la cuantía de la prestación como consecuencia de un cambio en las circunstancias que determinaron su cálculo y no exista derecho a la prestación el importe a percibir sea inferior al importe percibido, los beneficiarios de la prestación vendrán obligados a reintegrar las cantidades indebidamente percibidas apuntando dos procedimientos de reintegro, el especial previsto en el Real Decreto 148/1996, de 5 de febrero, y el procedimiento de reintegro general previsto en el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social.

El precepto se olvida de otras posibles situaciones en las que se pueda concretar de prestaciones indebidamente percibidas, y para los que se aplicarán los citados procedimientos

[468] Sobre reintegro del IMV por su percepción indebida, véase: STSJ Madrid 643/2023, 6 noviembre, Roj: STSJ M 12321/2023 –ECLI:ES:TSJM;2023i12321; STSJ Cantabria 849/2023, 29 septiembre, Roj: STSJ M 10728/2023 –ECLI:ES:TSJCANT:2023:1038.

como es el caso de las deudas determinadas a consecuencia de las revisiones de actos administrativos favorables determinados en el art. 19.1 LIMV cualquiera que sea su causa, si bien por aplicación del art. 55 LGSS procederá el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas. Igualmente, procederá el reintegro a consecuencia de la imposición de una sanción.

La obligación del reintegro se imputa al perceptor de la prestación indebidamente percibida pero también se extiende solidariamente a aquellas personas que en virtud de hechos, omisiones, negocios o actos jurídicos participen en la obtención de una prestación de forma fraudulenta, separándose de la regla de subsidiariedad establecida con carácter general en el art. 55.2 LGSS que dispone que quienes por acción u omisión hayan contribuido a hacer posible la percepción indebida de la prestación responderán subsidiariamente con los perceptores, salvo buena fe probada. De esta manera la colaboración en la percepción indebida de la prestación de ingreso mínimo vital determina la responsabilidad solidaria del colaborador, haya mediado o no, buena fe.

A este respecto, la facultad para determinar de oficio por la entidad gestora la obligación de reintegrar prestaciones indebidamente percibidas, y exigir su devolución sin necesidad de la tutela judicial establecida en el último inciso del párrafo primero del art. 19.2 LIMV se extiende tanto al perceptor de la prestación como a los deudores solidarios.

Objetivamente la responsabilidad solidaria se extiende a la deuda principal, los recargos e intereses que deban exigirse a ese primer responsable, así como a todas las costas que se generen para el cobro de la deuda.

En este sentido, transcurrido el plazo de ingreso en periodo voluntario sin pago de la deuda, se aplicarán los correspondientes recargos y comenzará el devengo de intereses de demora, sin perjuicio de que estos últimos solo sean exigibles respecto de los periodos de recaudación ejecutiva. Por otra parte, el art. 19 LIMV delega en el reglamento la posibilidad de que la entidad gestora acuerde compensar la deuda en el reglamento la posibilidad de que la entidad gestora acuerde compensar la deuda con las mensualidades del ingreso mínimo vital hasta un determinado porcentaje máximo de cada mensualidad, norma a la que se alude el apartado 2 del art. 19 LIMV, al determinar la aplicación del procedimiento establecido en el Real Decreto 148/1996, de 5 de febrero.

El art. 19 LIMV establece el plazo de 4 años para proceder a revisar los actos declarativos de derechos, plazo coincidente con el establecido en el art. 146 LRJS para ejercer esta acción ante los tribunales. En cambio, no se establece plazo alguno para determinar de oficio el reintegro de prestaciones indebidamente percibidas, ni tampoco para determinar el alcance retroactivo de la obligación de reintegro.

A este respecto, habrá que estar a lo dispuesto en el art. 55.3 LGSS que establece que la obligación de reintegro prescribirá a los cuatro años, contados a partir de la fecha de su cobro, o desde que fue posible ejercitar la acción para exigir su devolución, con independencia de la causa que originó la percepción indebida, incluidos los supuestos de revisión de las prestaciones por error imputable a la entidad gestora.

Por otra parte, el art. 19.3 LIMV establece un límite exento en el reintegro de la prestación señalando que, en cada ejercicio económico, no serán exigibles las cantidades que no superen el 65 por ciento de la cuantía mensual de las pensiones no contributivas, cuando en la unidad de convivencia se integre, al menos, un beneficiario menor de edad. De esta manera solo en el caso de que el importe indebidamente percibido por la unidad de convivencia supere el 65 por ciento del referido indicador, el Instituto Nacional de la Seguridad Social iniciará el procedimiento de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas para exigir la devolución de la diferencia entre la cantidad no exigible y el importe indebidamente percibido.

A efectos de la consideración de la existencia de menores de edad en la unidad de convivencia se tomará como referencia la fecha de efectos económicos de la modificación de la cuantía o de la extinción de la prestación.

Además, el art. 116.2 LGSS, el art. 1 RD 148/1996 y el art. 7 del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social prescriben que en aplicación de los principios de economía y eficacia administrativa cuando el importe de la deuda se considere insuficiente para la cobertura del coste que su exacción y recaudación represente. A estos efectos, el art. 7 de la Orden TAS/1562, de 25 de mayo, determina que se estima insuficiente para la cobertura del coste de la exacción y recaudación de deudas con la Seguridad Social y que por ende, permite acordar la anulación de la deuda y su baja en contabilidad aquella deuda inferior al 3 por ciento del indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM mensual, vigente en el momento de la respectiva liquidación, salvo en los casos de responsabilidad por sucesión "mortis causa", en los que el indicado límite se fija en el 20 por ciento del IPREM mensual a efectos de la iniciación del oportuno expediente de derivación de responsabilidad por causa de muerte.

En todo caso, la entidad gestora podrá acordar la acumulación de las deudas que no excedan de dicho límite al objeto de superar la citada cantidad, o la de tales deudas con otras de importe superior, siempre que todas ellas correspondan a la misma persona deudora y al reintegro de prestaciones indebidamente percibidas.

En el caso de que en la unidad de convivencia haya un menor y la deuda supere el 65 % de la cuantía mensual de las pensiones no contributivas pero la cantidad resultante tras la aplicación de este límite exento no supere el 3 % del IPREM o, del 20 % del IPREM si se trata de una sucesión *mortis causa* de la deuda, no se iniciará la actuación tendente a la reclamación de la deuda, si bien quedará registrada a efectos de su eventual acumulación a otras deudas que se pudieran generar.

### 8.2.2. Procedimiento especial para el reintegro

El Real Decreto 148/1996, de 5 de febrero, por el que se regula el procedimiento especial para el reintegro de las prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibidas derivadas de actos administrativos dictados por la entidad gestora en base a las facultades de auto tutela prevista en el art. 146.2 LRJS, referido a supuestos en los que se revisa un acto prestacional favorable por constar omisiones o inexactitudes en las declaraciones de

los beneficiarios, o cuando proceda la rectificación de errores materiales o de hecho y los aritméticos. No obstante, dada la amplitud con la que se comprenden las facultades de auto tutela en la revisión de actos favorables en el ingreso mínimo vital, entendemos que este procedimiento de reintegro se aplica a todas las deudas derivadas de todas las facultades revisoras de la entidad gestora.

Para proceder al procedimiento de descuento regulado en el RD 148/1996, se debe percibir una prestación periódica de la Seguridad Social, y así el art. 2 del citado Real decreto establece que cuando como consecuencia de la revisión del derecho previamente reconocido, resulten prestaciones indebidamente percibidas y el deudor de las mismas sea, simultáneamente acreedor de alguna de las prestaciones económicas gestionadas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, esta entidad efectuará los correspondientes descuentos sobre dichas prestaciones para resarcirse de la deuda contraída por el beneficiario, salvo en los supuestos en que el deudor opte por abonar la deuda en un solo pago.

Este descuento se puede practicas sobre la prestación de ingreso mínimo vital o sobre otra prestación de la que sea titular el deudor beneficiario individual de la prestación, sin perjuicio de lo que posteriormente se indica respecto a los supuestos en que el ingreso mínimo vital hubiera sido reconocido a una unidad de convivencia´.

A este respecto, en los casos de beneficiarios constituidos en unidad de convivencia, el art. 36 LIMV establece que las personas titulares del ingreso mínimo vital estarán sujetas durante el tiempo de percepción de la prestación a reintegrar el importe de las prestaciones indebidamente percibidas e impone a las personas integrantes de la unidad de convivencia la obligación de cumplir las obligaciones impuestas al titular cuando éste, cualquiera que sea el motivo, no las lleve a cabo. En consecuencia, el art. 36.1 LIMV establece como deudor directo y principal al titular del ingreso mínimo vital que tiene la condición de representante de la unidad de convivencia y, subsidiariamente, a las personas integrantes de la unidad de convivencia.

Así, cuando la prestación indebidamente percibida que haya generado la deuda sea el ingreso mínimo vital reconocido a una unidad de convivencia cuyos integrantes no se hayan modificado, se iniciará el procedimiento especial sobre la prestación del ingreso mínimo vital que continúe percibiendo la unidad de convivencia, de manera que en el procedimiento de revisión se declarará el importe indebidamente percibido y la condición de deudor de todos los beneficiarios que constituyan la unidad de convivencia, dirigiendo las actuaciones al titular de la prestación.

El art. 3 del RD 148/1996, de 23 de febrero de 1996, dispone que el procedimiento para la revisión o mera rectificación del derecho reconocido y, en su caso, para la declaración y el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas se iniciará, por acuerdo de la entidad gestora tan pronto tenga conocimiento de los hechos y circunstancias que evidencien la existencia de deudas de tal naturaleza, tramitándose en un solo procedimiento, y resolviéndose en el plazo máximo de tres meses, contados a partir de la fecha de la notificación del acuerdo.

La entidad gestora, inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, dará audiencia al interesado poniéndole de manifiesto las actuaciones practicadas y los hechos y los datos conocidos y consecuencias de que de ellos se derivan, conforme a la normativa vigente, al objeto de que aquel pueda presentar las alegaciones o documentos que estime convenientes.

Asimismo, si procede, se efectuará propuesta de reintegro de la deuda a fin de que el interesado manifieste su conformidad o formule, en su caso, propuesta alternativa, siempre que las mismas resulten unas cuantías superiores a las establecidas en el art. 4 del RD 148/1996. A estos efectos, se concederá al interesado un plazo de quince días, contados a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación.

Una vez recibidas las alegaciones o documentos del interesado o transcurrido el plazo concedido sin que se manifieste, se dictará la resolución que corresponda a la vista de todos los datos obrantes en el expediente, la cual será motivada y hará mención expresa los siguientes extremos:

a) Determinación de las causas que han motivado la deuda, especificando el periodo al que ésta se refiere y su cuantía.

b) La fijación, en su caso, de la nueva cuantía de la prestación que corresponda percibir y fecha de efectos económicos.

c) Procedencia del reintegro de las cantidades indebidamente percibidas, especificando el procedimiento para hacerlo efectivo y, en su caso, determinación del importe y plazos del descuento.

d) Plazo y órgano ante el que puede interponerse reclamación del descuento.

La entidad gestora, al notificar la resolución, informará al deudor sobre la posibilidad de proceder al abono voluntario del importe íntegro de la deuda en un solo plazo, dentro de los treinta días siguientes a la notificación, acompañando a tal efecto los formularios precisos para efectuar dicho ingreso.

Transcurrido el plazo indicado sin que el deudor acreditado haber efectuado el pago de la deuda, mediante el correspondiente recibo justificativo del mismo, se aplicarán los descuentos fijados precisos para efectuar dicho ingreso.

El art. 4 RD 148/1996, establece las reglas de determinación de los descuentos determinando que si para el pago de la deuda se hubiese resuelto la aplicación de descuentos sobre las sucesivas mensualidades de las prestaciones que corresponda percibir al deudor, se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

a) Se aplicará el descuento mensual de una cantidad comprendida entre el 21 y el 30 por ciento del importe total de la prestación o prestaciones que se esté percibiendo debidamente, cuando la cuantía de la prestación o prestaciones percibidas sea igual o superior a la mitad de la pensión máxima establecida en ese momento.

b) El porcentaje aplicable oscilará entre 15 y el 20 por ciento, cuando el importe de las prestaciones que se estén percibiendo debidamente no alcance la cuantía de la mitad de la pensión máxima establecida en ese momento y sea igual o superior a la pensión mínima de jubilación establecida en ese momento para mayores de 65 años, cuyo titular tenga cónyuge a cargo.

c) En los supuestos de prestaciones inferiores a la pensión mínima de jubilación, el porcentaje de descuento oscilará entre el 10 y 14 por ciento.

d) La entidad gestora incrementar el importe de los descuentos cuando la aplicación de las reglas anteriores no permita cancelar la deuda en el plazo máximo de cinco años, contados a partir de la fecha en que haya de surtir efecto el descuento a practicar, se incrementará el descuento en la cantidad necesaria que permita su reintegro dentro de dicho plazo. Ahora bien, si aún aumentado el importe de los descuentos no fuera posible el reintegro en el referido plazo, no podrá aplicarse el procedimiento especial, procediendo la iniciación del procedimiento general regulado en el art. 80 del reglamento general de recaudación de la Seguridad Social. También se aplicará este segundo procedimiento recaudatorio cuando se haya extinguido la prestación de ingreso mínimo vital y el interesado no sea acreedor de otra prestación.

e) Los aludidos porcentajes podrán incrementarse cuando conste manifestación del interesado en tal sentido.

f) En el supuesto de que se perciban varias prestaciones indebidamente percibidas una nueva prestación, se podrá cancelar todo o parte de la deuda anteriormente declarada con cargo a la cuantía que deba ser abonada en concepto de primer pago, respetando, en todo caso, el importe de la cuantía de la nueva prestación de una mensualidad, y sin perjuicio de aplicar el descuento que proceda en las mensualidades sucesivas.

A efectos de aplicar los descuentos se entenderá que el importe de la prestación o prestaciones que perciba el deudor queda referido a la cuantía bruta de las mismas.

Por último, el art. 5 de la norma dispone que en los supuestos en que no haya sido posible aplicar el procedimiento de reintegro por descuento o en los que habiendo sido aplicado dicho procedimiento, por fallecimiento del deudor. Extinción de la prestación que viniera percibiendo o por cualquier otra causa, no fuera posible seguir efectuando los descuentos necesarios para cancelar la deuda en el plazo máximo previsto, la entidad gestora notificará a la Tesorería General de la Seguridad Social la resolución definitiva por la que se declaró la procedencia del reintegro e informará sobre la cuantía pendiente de pago, con la finalidad de que esta inicie el procedimiento de gestión recaudatoria, previsto en el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social.

### 8.2.3. Procedimiento general de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas

El art. 80 del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, regula el procedimiento recaudatorio para el reintegro de prestaciones indebidamente percibidas.

El procedimiento general únicamente será aplicable en aquellos supuestos en que no hubiera sido posible aplicar el procedimiento especial de reintegro por descuento regulado en el Real Decreto 148/1996, de 5 de febrero, por el que se regula el procedimiento especial para el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas, o bien cuando, iniciando éste, no hubiera sido posible efectuar las deducciones necesarias para cancelar la deuda en su totalidad.

La Tesorería General de la Seguridad Social recaudará de los sujetos responsables el importe de las prestaciones que hayan sido declaradas como indebidamente percibidas mediante resolución o acuerdo firme en vía administrativa de la entidad gestora.

A estos efectos, la entidad gestora remitirá a la Tesorería General de la Seguridad Social las citadas resoluciones o acuerdos firmes en vía administrativa, con indicación del momento en que hubiera realizado su notificación al sujeto responsable y de si han sido o no impugnado ante los tribunales.

Para el reintegro de las citadas prestaciones, la Tesorería General de la Seguridad Social expedirá reclamación de deuda en la que se fijará el plazo reglamentario para el reintegro, que comenzará con la notificación de dicha reclamación y finalizará el último día hábil del mes siguiente al de aquella notificación, pudiendo el sujeto obligado solicitar el establecimiento de diversos plazos reglamentario para el reintegro.

Los órganos de la Tesorería General de la Seguridad Social podrán establecer dichos plazos de reintegro hasta un máximo de cinco años, cuando la situación económica y demás circunstancias concurrentes, discrecionalmente apreciadas por el órgano competente impidan efectuar el reintegro en el plazo indicado en la reclamación. En caso de denegación de la solicitud, la resolución dará nuevo plazo de ingreso de 15 días desde la notificación de la resolución, salvo que fuese mayor la parte del plazo que reste para el pago fijado en la reclamación de deuda.

En el supuesto de falta de ingreso en el plazo indicado en la reclamación de deuda o en la resolución denegatoria de la ampliación del plazo reglamentario de ingreso, se iniciará el procedimiento ejecutivo mediante la emisión de la correspondiente providencia de apremio.

Igualmente, en el supuesto de falta de ingreso del importe correspondiente a alguno de los plazos reglamentarios concedidos, se entenderá revocada la autorización por la que se concedían dichos plazos, y se iniciará automáticamente la vía ejecutiva, mediante la emisión de la correspondiente providencia de apremio, por la totalidad del importe que quedará por

pagar. En este caso, y a efectos de cálculo de los intereses de demora que correspondan, se entenderá como plazo reglamentario de ingreso, el primer plazo dejado de ingresar.

Aun cuando hemos dicho que la entidad gestora tiene auto tutela para declarar la existencia de una deuda prestacional por la percepción indebida del ingreso mínimo vital, puede ocurrir que esta declaración se establezca en sentencia firme en el orden jurisdiccional social que recaiga sobre las resoluciones o acuerdos firmes que declaren la obligación de devolver las prestaciones indebidamente percibidas será, asimismo comunicada a la Tesorería General de la Seguridad Social, al objeto de continuar el procedimiento recaudatorio.

Los reintegros de prestaciones declaradas por resolución judicial, sin que exista previamente resolución de la entidad gestora, se efectuarán en los términos establecidos en ella, y en defecto de cumplimiento voluntario, se instará su ejecución, a cuyos efectos se remitirá a la Tesorería General de la Seguridad Social.

### 8.2.4. Normas de derecho transitorio en materia de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas

La Disposición Transitoria Novena LIMV, añadida por el art. 81.2 del Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, dispone que en los procedimientos de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas declaradas y exigidas antes de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medias de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad, será de aplicación la legislación vigente en la fecha de la resolución mediante la que se acordó su declaración y exigencia.

## 9. PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE REINTEGRO DE RENTA MÍNIMA AUTONÓMICA INDEBIDAMENTE PERCIBIDA CON MOTIVO DEL RECONOCIMIENTO DE LA PRESTACIÓN ECONÓMICA DE INGRESO MÍNIMO VITAL

La disposición adicional novena LIMV establece que cuando la Comunidad Autónoma hubiera hecho uso del mecanismo de colaboración previsto entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social y las Comunidades Autónomas, el reintegro de la renta mínima autonómica que hubiera sido declarada indebidamente percibida con motivo del reconocimiento de la prestación económica de ingreso mínimo vital se llevará a cabo mediante este procedimiento especial cuando la normativa de la correspondiente Comunidad Autónoma lo haya previsto expresamente como una de las formas de apremio sobre el patrimonio del deudor y así se haya comunicado a la entidad gestora.

En el procedimiento especial de reintegro la entidad gestora actuará como mera colaboradora en la recaudación de la renta mínima indebidamente percibida, por lo que el acto de recaudación se entenderá realizado, a todos los efectos, por el órgano ordenante de la ejecución.

En aplicación de este procedimiento especial, sobre la prestación de ingreso mínimo vital la entidad gestora actuará como mera colaboradora en la recaudación de la renta mínima indebidamente percibida por el beneficiario durante el mismo periodo en concepto de renta mínima autonómica, siempre que concurran las siguientes circunstancias:

a) Que los miembros de la unidad de convivencia de los perceptores de la renta mínima autonómica sean coincidentes con los miembros de la unidad de convivencia del ingreso mínimo vital y hubieran autorizado de forma irrevocable la aplicación del presente procedimiento.

b) Que el carácter indebido de la percepción traiga causa del reconocimiento de la prestación de ingreso mínimo vital.

c) Que no exista un procedimiento ejecutivo, administrativo o judicial, que sea preferente sobre el crédito de la Comunidad Autónoma.

d) Que la resolución administrativa que declare la percepción indebida y la obligación de reintegro haya alcanzado firmeza y no ha sido objeto de impugnación judicial.

En la resolución de reconocimiento del ingreso mínimo vital se hará constar expresamente que la persona beneficiaria es a su vez beneficiaria de renta mínima autonómica, así como la suspensión del pago del ingreso mínimo vital devengad desde la fecha de efectos económicos hasta el mes en que se dicte la citada resolución en tanto se determina el importe de la renta mínima autonómica indebidamente percibida que haya de ser objeto de retención.

La resolución indicada anteriormente se comunicará a la Comunidad Autónoma a través del protocolo informático establecido al efecto, con el objeto de que por el mismo medio y en el plazo de los 5 días siguientes al de su recepción, la Comunidad Autónoma comunique a la entidad gestora que se acreditan los requisitos relativos a la identidad de la unidad de convivencia de una y otra renta y que el carácter indebido de la percepción traiga causa en el reconocimiento del ingreso mínimo vital, y que se ha iniciado el procedimiento de reintegro de la renta mínima autonómica indebidamente percibida.

En el supuesto de que haya transcurrido el plazo de 5 días anteriormente indicado no se hubiera recibido la correspondiente comunicación de la Comunidad Autónoma, no será de aplicación en ningún caso el presente procedimiento para el reintegro de la renta mínima autonómica, y la entidad gestora procederá al pago del ingreso mínimo vital hasta el momento suspendido.

Asimismo, la Comunidad Autónoma comunicará a la entidad gestora, por el protocolo informático establecido al efecto, que no existe procedimiento ejecutivo preferente sobre el crédito de la Comunidad Autónoma y la firmeza de la resolución que declara el carácter indebido de la percepción de la renta autonómica, así como el titulo ejecutivo y la orden del órgano que inste la ejecución para que la entidad gestora proceda a practicar la retención por el importe que a tal efecto se comunique.

El Instituto Nacional de la Seguridad Social procederá al pago del importe de la prestación de ingreso mínimo vital que resulte una vez practicada la retención de la cuantía

comunicada por la Comunidad autónoma. La cuantía objeto de retención será ingresada a favor de la Comunidad Autónoma. Ahora bien, la retención alcanzará exclusivamente al principal de la deuda.

La entidad gestora procederá a ingresar a favor de la Comunidad Autónoma el importe retenido, sin perjuicio de que si como consecuencia de la interposición del recurso extraordinario de revisión o resolución judicial firme se procediera a la posterior modificación o revisión en favor del beneficiario o a la anulación de la resolución definitiva que declare indebidamente percibida la renta mínima autonómica y la obligación de reintegro, deberá ser ejecutada por la Comunidad Autónoma en sus propios términos, sin que pueda afectar a la retención practicada por la entidad gestora.

La posterior modificación, revisión, o anulación, en vía administrativa o judicial, de la resolución definitiva de reconocimiento del ingreso mínimo vital que dé lugar al reintegro de prestaciones indebidamente percibidas, cuando sobre el importe del ingreso mínimo vital se hubiere aplicado la retención prevista anteriormente, dará lugar a la obligación de la Comunidad Autónoma de reintegrar al Instituto Nacional de la Seguridad Social los importes que hubieran sido objeto de retención con los intereses que correspondan, sin perjuicio de la regularización que aquella haya de efectuar en relación con la renta mínima autonómica. A tal efecto, el Instituto Nacional de la Seguridad Social comunicará a la Comunidad Autónoma la modificación, revisión o anulación de la resolución de ingreso mínimo vital a través del protocolo informático establecido al efecto.

La autorización por parte de los interesados, de forma irrevocable, a la aplicación de este procedimiento de reintegro conllevará aparejada la renuncia al abono de los intereses previstos en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Por otro lado, téngase en cuenta (apartado nueve de la DA. 9ª LIMV) que lo establecido en ella, salvo los párrafos segundo, tercero y cuarto del apartado 3 de la misma, será de aplicación en el supuesto previsto en la disposición adicional cuarta de esta ley sobre la gestión de la prestación del ingreso mínimo vital por las Comunidades Autónomas de régimen común.

# CAPÍTULO VIII. GESTIÓN Y CONTROL

## 1. ENTIDAD ENCARGADA DE LA GESTIÓN Y MECANISMOS DE COOPERACIÓN

### 1.1. Gestión del ingreso mínimo vital como competencia estatal

El art. 149.1.17 CE establece como competencia exclusiva del Estado dictar la legislación básica en materia de Seguridad Social y el régimen económico de la Seguridad Social.

La determinación competencia exclusiva del Estado de la materia relativa al régimen económico de la Seguridad Social excede de las competencias exclusivamente normativas de manera que se conforma con una potestad vertical que incluye las competencias legislativas, las de desarrollo reglamentario y las ejecutivas, tanto en las relativas a las operaciones financieras con aquellas conexas o auxiliares que le pueden dar soporte en tanto en cuanto que sirve de garantía de la igualdad de los derechos y deberes en materia de Seguridad Social de todos los españoles. A este respecto, el Tribunal Constitucional señala en su sentencia 124/1989, de 7 de julio, que: "*el designio perseguido con un acantonamiento del "régimen económico" dentro de la competencia exclusiva del Estado ha sido la unidad del sistema español de Seguridad Social y el mantenimiento de "un régimen público", es decir único y unitario de Seguridad Social para todos los españoles (art. 41 CE), que garantice al tiempo la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes en materia de Seguridad Social, art. 149,1,1 de la Constitución*".

De pronunciamiento constitucional se infiere que la función exclusiva del Estado en materia de régimen económico tiene por finalidad tratar de garantizar la unidad del sistema de la Seguridad Social, y no solo la unidad de su regulación jurídica, impidiendo la diversidad de políticas sobre la materia de Seguridad Social.

Esto supone una unidad presupuestaria de la Seguridad Social y la titularidad estatal de todos los fondos de la Seguridad Social a fin de preservar la vigencia efectiva de los principios de unidad de caja y de solidaridad financiera, puesto que si faltara un único titular de los recursos del sistema de aseguramiento social, tanto para operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias, no podrá preservarse la vigencia efectiva de los principios de caja única y de solidaridad financiera, ni consecuentemente la unidad del sistema (STC 239/2002, de 11 de diciembre). En este sentido, la Constitución no se ha limitado a establecer esa solidaridad financiera se ha establecido e impuesto el carácter unitario del sistema y de su régimen económico, la estabilidad de los fondos de la Seguridad Social, y, por ende, la competencia exclusiva del Estado en materia de capacidad normativa y también la disponibilidad directa sobre los fondos del sistema (STC 124/1999, de 7 de julio).

De este modo, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre gestión del régimen económico de la Seguridad Social no puede ser interpretada con un alcance omnicomprensivo, ni, por ende, que puedan administrar y disponer de los fondos generados por la Seguridad Social para aplicarlos a sus propias obligaciones y cargas, como si se tratara de fondos autonómicos. Así, las competencias que en materia de régimen económico que puedan ostentar las Comunidades Autónomas de acuerdo con lo dispuesto en sus estatutos de autonomía, comprenderán únicamente aquellas facultades que no puedan comprometer la unidad del sistema o perturbar el funcionamiento económico uniforme, ni cuestionar la titularidad de los recursos del sistema o posibilitar directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y en cumplimiento de las obligaciones en materia de Seguridad Social.

En ejercicio económicos de la Seguridad Social se incluyen funciones como la provisión y disponibilidad de los fondos, la previsión de pagos, la ordenación de pagos a cargo de los fondos de la Seguridad Social, o la titularidad, apertura y cancelación de cuentas.

Igualmente, corresponde al Estado la competencia en materia de potestad sancionadoras en relación con las infracciones del ordenamiento jurídico regulador del régimen económico de la Seguridad Social tanto en el plano de los ingresos como de los gastos, toda vez que la definición de las infracciones y sanciones y la potestad ejecutiva para poder declarar su perpetración y la imposición de los pertinentes castigos se conforman como una técnica específica de control. Que pertinentes castigos se conforman como una técnica específica de control, que forma parte consecuentemente de la competencia del Estado en materia de régimen económico. De esta forma como señala la STC 195/1996, de 28 de noviembre, corresponderá al Estado la imposición de sanciones sobre aquellos actos que supongan una indebida detracción del patrimonio de la Seguridad Social. También en el régimen económico de la Seguridad Social se incluye la legislación y gestión de las prestaciones en tanto en cuanto se corresponde con la vertiente del gasto de la Seguridad Social.

### 1.1.1. La doctrina del Tribunal Constitucional

#### 1.1.1.1. Una primera decisión. La STC 158/2021, de 16 de septiembre de 2021 dictada en el recurso de inconstitucionalidad 1140/2021, interpuesto por el Gobierno de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital

En recurso de inconstitucionalidad, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña impugna diversos preceptos del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, sosteniendo que el hecho de que la gestión de esa nueva prestación del Sistema de la Seguridad Social se haya atribuido al Estado supone no solo una vulneración de las competencias ejecutivas de la Generalitat de Cataluña le corresponde sobre Seguridad Social (arts. 149.1.17 CE y 165.1.a), b) y e) de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña). No se cuestiona, por tanto, la regulación sustantiva del ingreso mínimo vital sino únicamente aspectos de índole procedimental

relativos a la solicitud, inicio de tramitación, resolución y control de la prestación, en la medida en que tales funciones han sido asignadas al INSS.

La Generalitat de Cataluña considera que la norma controvertida se debe subsumir en la regulación de la materia de "Seguridad Social", aunque también considera, además, que también estaría implicada la de "asistencia social". A este respecto el Tribunal Constitucional considera, que a al objeto de situar adecuadamente los términos de la controversia trabada, conviene tener en cuenta que el Real Decreto-ley 20/2020, creó el Ingreso Mínimo Vital como *"prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social" de las personas en situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas*" (art. 1). Así, en desarrollo del art. 41 CE (que obliga a los poderes públicos a mantener un régimen de Seguridad Social para todos los ciudadanos, "que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo") y, sin perjuicio de las ayudas que las comunidades autónomas puedan establecer en el ejercicio de sus competencias, el ingreso mínimo vital pasa a formar parte *"de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social como prestación económica en su modalidad no contributiva*" (art. 2). Con ello se ha instaurado, tal y como la propia exposición de motivos del Real Decreto-ley advierte, un "mecanismo de garantía de ingresos de ámbito nacional" que, superando las desigualdades derivadas de las diferentes políticas de rentas mínimas autonómicas, afronta el riesgo general de la pobreza de forma homogénea en todo el Estado por medio de una "red de protección mínima y común de ingresos garantizados por la Seguridad Social". Por consiguiente, siendo objeto de controversia en este proceso constitucional parte de la regulación jurídica de una prestación que, como ha quedado dicho, forma parte de acción protectora de la Seguridad Social, el encuadramiento correcto, tal y como convienen las partes, es el del bloque material relativo a la "Seguridad Social".

No obstante, es necesario realizar aún dos precisiones más pues tanto el Gobierno de reconducen igualmente la materia, el primero, de manera genérica, a la "asistencia social" (art. 148.1.20 CE), y, el segundo, de manera específica respecto de la disposición adicional primera (sello de inclusión social), a la "legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas" (art. 149.1.18 CE).

Para el Gobierno de Catalán, además de la materia "Seguridad Social" (art. 149.1.17 CE), la controversia debería subsumirse también en la de "asistencia social" (art. 148.1.20 CE), al estarse ante la incorporación en la Seguridad Social de una prestación propia de la asistencia social (un ingreso mínimo vital) que no puede impedir que las comunidades autónomas lleven a cabo su gestión en el ejercicio de las competencias asumidas al amparo de los arts. 148.1.20 CE y 165 y 166 Estatuto de Autonomía Cataluña (EAC). Se opone a esta consideración el abogado del Estado al considerar que la gestión de la prestación controvertida no puede ser autónoma sino estatal, en cuanto integrante de la caja única de la Seguridad Social ex arts. 41 CE (que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre *"legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas").*

No es posible asumir la extensión material propuesta por la parte recurrente. Lo discutido en el presente proceso no es un mecanismo de protección social que actúe extramuros del sistema de la Seguridad Social, sino una prestación ínsita en su acción protectora en la medida que supone el ejercicio de una "función del Estado2 (la que le atribuye el art. 41 CE) destinada a poner remedio a situaciones de necesidad (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 3). Como ya ha tenido la oportunidad de señalar con relación al subsidio extraordinario de desempleo, prestación de igual carácter no contributivo, tal tipo de prestaciones responden a la "concepción evolutiva" del propio sistema de la Seguridad Social y de la "libertad de configuración" del legislador para modular su acción protectora, lo que determina que el examen de esta controversia competencial haya de abordarse exclusivamente desde la óptica material de las competencias sobre "Seguridad Social2 (STC 133/2019, de 13 de noviembre, FJ 4), echándose, pues, las de "asistencia social".

Considera el Abogado del Estado que la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 20/2020 (sello de inclusión social) puede reconducirse también a la "legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas" (art. 149.1.18 CE), al tratarse de una noma que incidiría en la preparación y adjudicación de los contratos públicos. Aquella disposición adicional no hace sino, de un lado, distinguir a las empresas que contribuyan al tránsito de los beneficiarios del Ingreso Mínimo Vital desde una situación de riesgo pobreza y exclusión a la participación activa en la sociedad (esto es, que contraten a beneficiarios del Ingreso Mínimo Vital) con un "Sello de Inclusión Social"; y de otro, incluir a los trabajadores beneficiarios del Ingreso Mínimo Vital (dado que la situación de vulnerabilidad económica generadora del Ingreso Mínimo Vital no es incompatible, dentro de determinados límites, con la de determinados límites, con la percepción de rentas del trabajo o de actividades económicas (art. 8.4 del Real Decreto-ley 20/2020), entre aquellos a los que hace referencia el art. 147.2.a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (trabajadores "en situación de exclusión social"), que utiliza como uno de los "criterios sociales" para resolver el eventual empate (entre ofertas) que pudiera producirse en un procedimiento de licitación de cara a la adjudicación del contrato, el del mayor porcentaje o número de trabajadores en inclusión en la plantilla de las empresas licitadoras.

Hay que descartar también el referido encuadramiento material. La disposición adicional citada se limita a completar el régimen jurídico de la nueva prestación no contributiva fomentando la colaboración empresarial en la consecución de los objetivos previstos en el Real Decreto-ley 20/2020. Hay que recordar, a estos efectos, que de conformidad con la exposición de motivos del citado Real Decreto-ley, aunque el objetivo fundamental del Ingreso Mínimo Vital es el de asegurar, más allá del fraccionamiento y disparidad territorial, un modelo común (con independencia del lugar de residencia) que garantice un determinado nivel de rentas a los hogares en situación de vulnerabilidad que cubra el riesgo general de pobreza de cara a la consecución de una vida digna, ello debe de hacerse sin generar desincentivos a la reintegración al mercado laboral. Y la concesión a los empleadores del "sello de inclusión social" no es sino la constatación de una realidad de la que derivaría, como un efecto adicional, el ya previsto en el citado art. 146.2.a) de la Ley 9/2017, 8 noviembre. La disposición adicional no incide, en modo alguno, en el régimen

de contratación pública, pues ni lo modifica ni lo innova, limitándose a asumir a uno de sus postulados para fomentar la consecución de los objetivos perseguidos por la norma. En suma, cabe apreciar que la regulación del sello de inclusión social se encuadra en el art. 149.1.17 CE).

La determinación de una prestación de la Seguridad Social constituye una norma básica que corresponde establecer al Estado ex art. 149.1.17 CE y debe hacerlo de forma unitaria para todos los sujetos comprendidos dentro de su ámbito de cobertura, salvo razones excepcionales debidamente justificadas y vinculadas a la situación de necesidad que se trata de proteger (SSTC 7/2016,21 enero FJ 4, y 133/2019, 13 noviembre FJ 5). No hay que olvidar que el principio de unidad presupuestaria impuesto por la Constitución a la Seguridad Social implica el carácter olvidar que el principio de unidad presupuestaria impuesto por la Constitución a la Seguridad Social implica el carácter unitario del sistema y de su régimen económico y la estabilidad de los fondos financieros de la Seguridad Social (STC 124/1989, 7 julio FJ 3), de manera que la reserva competencial relativa al régimen económico de la Seguridad Social puede comportar, además de la legislación, "la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario" (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 6).

Por lo que a las competencias autonómicas se refiere, la Generalitat de Cataluña ostenta, por obra de su Estatuto de Autonomía, competencias *"ejecutivas"* en materia de Seguridad Social. Así lo prevé el art. 165.1 EAC al disponer que le corresponde, "respetando los principios de unidad económico patrimonial y solidaridad financiera de la Seguridad Social", la competencia compartida, que incluye: "*a) El desarrollo y la ejecución de la legislación estatal, excepto de las normas que configuran el régimen económico; b) La gestión del régimen económico de la Seguridad Social; (…) e) el reconocimiento y gestión de las pensiones no contributivas*".

Por su parte, el art. 165.2 EAC precisa que la Generalitat podrá organizar y administrar a tales fines y dentro de su territorio todos los servicios relacionados con tales materias. Eso sí, hay que tener en cuenta a este respecto que, como hemos tenido la ocasión de advertir, las competencias ejecutivas de las comunidades autónomas sobre el régimen económico uniforme, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o engendrar directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de seguridad social. Tales facultades autonómicas deben, en suma, conciliarse con las competencias exclusivas que sobre la gestión del régimen económico la constitución ha reservado al Estado, en garantía de la unidad y solidaridad del sistema público de seguridad Social (STC 124/1989, de 7 de julio, FJ 3).

En consecuencia, el art. 165 EAC, que atribuye a la Generalitat de Cataluña la competencia compartida sobre la gestión del régimen económico de la Seguridad Social y la organización y administración de todos los servicios de la Seguridad Social, ha de entenderse con el alcance anteriormente señalado (SSTC 31/2010, de 28 de junio FJ 60 y 1047/2013, de 25 de abril, FJ 4).

El Tribunal Constitucional descarta en su sentencia la invasión competencial denunciada, al no haberse producido la vulneración ilegítima de las competencias que en materia de "*Seguridad Social*" le corresponden a la Comunidad Autónoma de Cataluña. En efecto, conforme a la doctrina que ha sido recogida en el fundamento jurídico anterior, entre dentro de la competencia estatal sobre "*legislación básica*" en materia de Seguridad Social (art. 149.1.17 CE) la fijación de los requisitos, alcance y régimen jurídico de las prestaciones de Seguridad Social (STC 39/2014, 11 marzo FJ 8), y, por lo que aquí interesa, también la determinación de su "modelo de gestión" (STC 126/2016, 7 julio FJ 9, y 52/2017, 10 mayo FJ 8), lo que garantiza que el acceso a tales prestaciones y su disfrute por parte de los ciudadanos se produzca de forma igualitaria y homogénea en todo el territorio nacional (STC 7/2016, 18 enero FJ 4). Por lo tanto, no cabe duda de que los preceptos impugnados, al determinar el procedimiento para la solicitud, la tramitación y el reconocimiento del ingreso mínimo vital, instaurando un modelo de gestión atribuido al INSS, constituyen "legislación básica" de la Seguridad Social y afectan, además, a su "*régimen económico*", en la medida en que el reconocimiento del Ingreso Mínimo Vital de acuerdo con tales normas y la eventual reclamación de las prestaciones que indebidamente se hayan percibido por los beneficiarios, afectan a la gestión de los recursos económicos y a la administración financiera de aquel sistema, al conllevar la realización de los correspondientes ingresos y gastos en su caja única (STC 124/1989, 7 julio FJ 3).

Hay que concluir que la Generalitat no está reclamando para sí la atribución de meros actos de ejecución de la legislación de Seguridad Social, sino la asunción de la gestión de la prestación y de las potestades ejecutivas que la misma conlleva, incluidas las que afectan al régimen económico del sistema (STC 272/2015, 17 diciembre FJ 3), que se atribuyen constitucionalmente al Estado para evitar la existencia de diversas políticas territoriales sobre la Seguridad Social en cada comunidad autónoma. En virtud de ello, la potestad ejecutiva del Estado 8ª través de INSS) alcanzaría a todos los aspectos relativos al reconocimiento (iniciación, tramitación, resolución, revisión y control), mientras que las de las comunidades autónomas quedarían limitadas a aquellos aspectos instrumentales que no guarden relación con el régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio, de la posibilidad legalmente prevista de asumir las potestades de iniciación, tramitación y resolución de los expedientes de reconocimiento del ingreso Mínimo Vital tras la suscripción de un convenio con la citada gestora de la Seguridad Social.

La anterior conclusión no queda desvirtuada por el hecho de que la Generalitat de Cataluña haya asumido estatutariamente la competencia de "reconocimiento y gestión de las pensiones no contributivas (art. 165.1.e) EAC), pues dicha competencia no puede, en ningún caso, *"comprometer la unidad del sistema"*, "perturbar su funcionamiento económico uniforme" o *"generar desigualdades"* en la tramitación de los expedientes relativos a la prestación del Ingreso Mínimo Vital, al tenerse que conciliar las facultades autonómicas 2con las competencias exclusivas que sobre la gestión del régimen económico la constitución ha reservado al Estado, en garantía de la unidad y solidaridad del sistema público de seguridad Social2 (STC 124/1989, 7 julio FJ 4).

Tampoco respalda la posición de la Generalitat gestiones ya otras prestaciones no contributivas (como las de invalidez o jubilación), pues en estos casos cuenta con un título

jurídico bastante, el haberse producido la asunción de los correspondientes servicios de acuerdo con lo dispuesto tanto en la disposición adicional 4ª de la ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la seguridad Social prestaciones no contributivas, así como en el art. 373 LGSS (STC 128/2016, 17 julio FJ 3 B). Por el contrario, en el supuesto del Ingreso Mínimo Vital, no se ha producido el referido traspaso de competencias y la colaboración autonómica en la gestión ha quedado supeditada por el legislador a la suscripción de un previo convenio con el INSS. Tal previsión no supone la vulneración de las competencias ejecutivas que a la Generalitat de Cataluña le corresponden, siendo competencia del Estado la gestión de las prestaciones que forman parte del sistema de la Seguridad Social, aquel puede implantar los mecanismos necesarios para asegurar que la cooperación de las comunidades autónomas en la referida gestión respete los principios de unicidad e igualdad en los que se fundamenta el sistema. Por consiguiente, en ausencia de un convenio que active tal colaboración en la gestión y especifique las concretas facultades que pueda asumir la Generalitat de Cataluña sin comprometer el modelo unitario de Seguridad Social, no es posible apreciar que la lesión competencial denunciada en el recurso que *"correcto funcionamiento del sistema autonómico depende en buena medida de que el Estado y las comunidades autónomas desarrollen fórmulas racionales de cooperación, acuerdo o concertación*" (SSTC 141/2016, de 21 de julio, FJ 7; 15/2018, de 22 de febrero, FJ 8, y 133/201913 noviembre, FJ 5), mecanismos de colaboración que, precisamente, en el presente caso han sido previstos para facilitar y hacer más efectiva una gestión igualitaria de la nueva prestación del ingreso mínimo vital.

Hay que descartar la equiparación entre el ingreso mínimo vital (prestación no contributiva de la Seguridad Social) con la *"renta garantizada de ciudadanía"* (ayuda de asistencia social autonómica), y por lo tanto su inclusión en las competencias autonómicas sobre "asistencia social" ex art. 148.1.20 CE y 166 EAC un significado omnicomprensivo que engloba tanto a las prestaciones sociales que le son propias en virtud de los citados preceptos, como los de carácter asistencial forman parte del sistema de Seguridad Social conforme al art. 149.1.17 CE. No hay que olvidar que una interpretación del art. 41 CE en el marco del bloque de constitucionalidad permite inferir, junto a la "asistencia social" externa, proporcionada a nivel autonómico, una asistencia social interna" al sistema de Seguridad Social (STC 239/2002, 11 diciembre FJ 5) configurada por prestaciones de naturaleza *"no contributiva*" –entre las que se encuentra el Ingreso Mínimo Vital– a través de las que el Estado cumple el mandato que le encomienda el citado precepto constitucional de garantizar "asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad". En definitiva, el que la Generalitat de Cataluña haya asumido estatutariamente como competencia exclusiva las de asistencia social (art. 166 EAC) y, en el ejercicio de sus funciones, garantice unas rentas mínimas en su ámbito territorial, no puede afectar al ejercicio de las del Estado (ex art. 149.1CE) cuando estas concurran con las autonómicas sobre el mismo espacio físico o sobre el mismo objeto jurídico (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 104). Es decir, esta circunstancia no enerva las diferentes competencias del Estado que puedan estar implicadas (entre ellas, las previstas en el art. 149.1.17 CE), "que constituyen límites infranqueables a los enunciados estatutarios" (STC 31/2010, FJ 102).

Por tanto, la atribución de la gestión del ingreso mínimo vital al INSS no vulnera las competencias autonómicas de carácter ejecutivo que aquella tiene reconocida constitucional

y estatutariamente en materia de Seguridad Social, al suponer el legítimo ejercicio por el Estado de las que le atribuye el art. 149.1.17 Constitución Española sobre "legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social".

### 1.1.1.2. La sentencia del Tribunal Constitucional 19/2024, de 31 de enero, que avala la constitucionalidad de la disposición adicional 5 de la Ley 19/2021 que atribuye funciones a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra

Cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados promovieron un recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital y contra la disposición final trigésima de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2022, que da una nueva redacción a la citada disposición[469].

Los recurrentes invocaban la STC 158/2021, en la que, a propósito del IMV, se sostiene que el régimen económico de la Seguridad Social como competencia exclusiva del Estado trata de garantizar la unidad presupuestaria del sistema a través de los principios de unidad de caja y solidaridad financiera, «impidiéndose, de este modo, la existencia de diversas políticas territoriales de Seguridad Social en cada una de las comunidades autónomas». Los recurrentes alegan también que el IMV, al ser una prestación no contributiva de la Seguridad Social, ha de financiarse a cargo de la caja única de la Seguridad Social (SSTC 124/1989, FJ 3, 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 8, y la 33/2014, de 27 de febrero, FJ 8).

Sostenían que el reconocimiento y pago de las prestaciones de Seguridad Social integran su régimen económico en cuanto suponen un gasto y una obligación a cargo de la caja única (con apoyo en las SSTC 124/1989, FJ 6; 104/2013, de 25 de abril, FJ 4, y 133/2019, FJ 5). Aducían también que la STC 272/2015, de 17 de diciembre, FJ 3, ha señalado que la gestión de una prestación de Seguridad Social comprende «las potestades ejecutivas que la misma conlleva, incluidas las que afectan» al «régimen económico unitario de la Seguridad Social». Asimismo, sostienen que, según ha afirmado el Tribunal Constitucional, el Estado, en relación con su competencia exclusiva sobre «régimen económico», no solo retiene la totalidad de las competencias normativas, sino también las facultades de gestión o ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario. Por todo ello, consideran que el artículo 149.1.17ª de la Constitución Española atribuye al Estado una gestión única que comprende, además de las funciones relativas a la gestión en sentido estricto (conocimiento y tramitación de solicitudes, supervisión de cumplimiento de los requisitos, revisión de actos relativos a la prestación de que se trate…), la ordenación jurídica del sistema de la Seguridad Social, interpretando la norma y disposiciones que le afecten en un mismo sentido en todo el territorio nacional. Afirman que, de acuerdo con la doctrina constitucional, el régimen público de Seguridad Social no es solo único, sino también unitario. Dentro del régimen único está incluida la totalidad de la acción protectora, tanto contributiva como no contributiva, para garantizar la igualdad de

[469] En similares términos se pronunció el TC respecto del recurso planteado por el Grupo Popular contra la citada disposición adicional, véase la STC 32/2024, de 28 de febrero.

derechos y obligaciones de todos los ciudadanos. La demanda señala que la especificidad de las haciendas forales no justifica que dichas comunidades autónomas asuman competencias en materia de gestión y pago del IMV. Citan la STC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 3, en la que se sostiene que «la idea de derechos históricos de las comunidades y territorios forales, a que alude la disposición adicional primera de la Constitución, no puede considerarse como un título autónomo, del que puedan deducirse específicas competencias, pues la propia disposición adicional manifiesta con toda claridad que la actualización general de dicho régimen foral se ha de llevar a cabo en el marco de la Constitución y de los estatutos de autonomía». Por último, alegan que la inconstitucionalidad de la disposición impugnada no queda desvirtuada por el hecho de que se aplace la efectiva asunción de competencias por las comunidades autónomas de régimen foral hasta la suscripción del acuerdo previsto en el párrafo primero de esa disposición o del convenio al que alude el párrafo segundo de la misma. Al margen de que el efectivo ejercicio de la competencia dependa del oportuno acuerdo, lo que resulta indudable, la disposición adicional quinta es inconstitucional en cuanto, entra en contradicción con el artículo 149.1.17ª CE, pues habilita a los órganos del Estado para la ruptura de la unidad de caja de la Seguridad Social a través de un acuerdo o convenio. Por todo ello, los diputados recurrentes solicitan al Tribunal Constitucional que admita el recurso de inconstitucionalidad y, tras los trámites que procedan, dicte sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021 y de la disposición final trigésima de la Ley 22/2021, que la modifica. Es recurso de inconstitucionalidad planteaba una problema interpretativo que, en el fondo, va más allá de la nueva prestación del IMV, puesto que da lugar a consolidar una doctrina constitucional sobre el concepto de "Caja única" y los límites de las competencias autonómicas a tenor del artículo 149.1.17ª CE, en relación con el artículo 41 CE.

Se planteó a examen varios Motivos sobre los cuales se pronuncia el Tribunal Constitucional: -Las comunidades autónomas que asuman en sus Estatutos la competencia de «gestión del régimen económico de la Seguridad Social», como es el caso del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, podrán realizar, previo convenio con el Estado, aquellos actos de gestión de las prestaciones de la Seguridad Social que no comprometan la caja única ni el modelo unitario de Seguridad Social. -El TRLGSS, que conceptúa a la Tesorería General de la Seguridad Social (en adelante, TGSS) «como caja única del sistema de la Seguridad Social» (art. 21.1) y la describe como «servicio común con personalidad jurídica propia, en el que, por aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única, se unifican todos los recursos financieros, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias»), que tiene a su cargo «la custodia de los fondos, valores y créditos y las atenciones generales y de los servicios de recaudación de derechos y pagos de las obligaciones del sistema de la Seguridad Social» (art. 74.1). Dichos preceptos son desarrollados por el Real Decreto 1314/1984, de 20 de junio, por el que se regula la estructura y competencias de la TGSS, ya vigente al aprobarse la STC 124/1989 y al que esta alude expresamente. Por tanto, no refiriéndose las funciones y servicios atribuidos al País Vasco y a Navarra, a la TGSS, no se menoscaba la caja única que «se articula a través y por medio» de ella (STC 124/1989, FJ 3).

-Para el reconocimiento de la prestación, la asunción del pago por las comunidades forales replica el modelo en vigor para las pensiones no contributivas de

jubilación e invalidez en dichos territorios. En las comunidades autónomas de régimen común dichas pensiones también se gestionan y reconocen por la administración autonómica pero el pago sigue realizándolo la TGSS (artículo 21.2 de la Orden de 22 de febrero de 1996 para la aplicación y desarrollo del reglamento general de la gestión financiera de la Seguridad Social). Sin embargo, y en atención al sistema de financiación foral, el País Vasco y Navarra no solo asumieron la gestión y reconocimiento de las pensiones no contributivas de jubilación de invalidez –como el resto de comunidades autónomas–, sino también el pago. Así se estableció al traspasar a dichas comunidades las funciones y servicios del Instituto Nacional de Servicios Sociales mediante los Reales Decretos 1476/1987, de 2 de octubre, para el País Vasco y 1681/1990, de 28 de diciembre, para Navarra. En ellos se dispone que las comunidades forales se hacen cargo de las prestaciones del sistema de servicios sociales de la Seguridad Social, incluidas las citadas pensiones no contributivas, con sus recursos tributarios y mediante descuento del cupo y aportación [apartado G) del anexo del Real Decreto 1476/1987 y apartado 7 del anexo del Real Decreto 1681/1990], de forma análoga a como se ha instrumentado el pago de la prestación del IMV. Por consiguiente, toda vez que no hay menoscabo de la caja única ni del régimen unitario de la Seguridad Social, la impugnación del inciso referido al pago de la disposición adicional quinta, párrafo primero, de la Ley 19/2021, en la redacción dada por la disposición final trigésima de la Ley 22/2021, también sería desestimada.

### 1.2. Competencia del Instituto Nacional de la Seguridad Social

El art. 25 LIMV establece que la competencia para el reconocimiento y el control de la prestación económica no contributiva de la Seguridad Social del ingreso mínimo vital corresponde al Instituto Nacional de la Seguridad Social, sin perjuicio de la posible colaboración de las Comunidades Autónomas.

De acuerdo con lo establecido en el art. 15.3 RD 2583/1996, de 13 de diciembre, será competente para el reconocimiento del derecho a la prestación económica del ingreso mínimo vital el titular de la dirección provincial del INSS en la que tenga su domicilio el titular de la prestación. No obstante, las actuaciones de ordenación, instrucción de los procedimientos administrativos, podrán asignarse a las direcciones provinciales de la entidad mediante un sistema de reparto basado en criterios objetivos.

En este sentido, el apartado tercero de la Resolución de 27 de diciembre de 2022, de la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social, que a su vez sustituye las anteriores de 22 de marzo de 2022 y la 14 de enero de 2022, determina que independientemente de la provincia de presentación de la solicitud y de la que del domicilio del interesado, se podrá asignar la ordenación e instrucción, incluyendo todos los inmediatamente previos a la fiscalización de los procedimientos relativos a la prestación del ingreso mínimo vital, a una de las direcciones provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social mediante un sistema de reparto basado en un criterio objetivo, consistente en los indicadores resultantes de la relación entre los recursos humanos disponibles y el volumen de gestión.

### 1.3. Competencias de gestión de los territorios forales

La disposición adicional quinta LIMV establece que la especificidad que supone la existencia de haciendas forales, en relación con esta prestación, las comunidades autónomas de régimen foral asumirán con referencia a su ámbito territorial, las funciones y servicios correspondientes que en esta Ley se atribuyen al INSS, así como, en atención al sistema de financiación de dichas haciendas forales, el pago, en relación con la prestación económica no contributiva de la Seguridad Social del ingreso mínimo vital, en los términos que se acuerde.

La norma preveía que hasta no se produjera la asunción definitiva de las funciones y servicios relativos a esta prestación se podría acordar mediante convenio a suscribir entre los órganos del Estado y de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra, una encomienda de gestión para realizar las actuaciones que se prevean y que permitan la atención integral de sus beneficiarios en dichos territorios. En este sentido, se suscribió un Convenio entre el INSS y Lambide-Servicio Vasco de Empleo, para la gestión administrativa de la prestación del ingreso mínimo vital, publicado por Resolución de 8 de septiembre de 2020.

#### 1.3.1. Trasferencia de competencias de gestión al País Vasco

Por Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de la Administración del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco, de 16 de marzo, se estableció el convenio para la Asunción por la Comunidad Autónoma del País vasco la gestión de la prestación del Ingreso Mínimo Vital.

El citado Convenio publicado en el BOE en virtud de Resolución TER/253/2022, de 30 de marzo, se fundamenta en lo dispuesto en la DA 5ª LIMV, así como en lo establecido en el art. 18 y en la FT 5ª del Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV).

El art. 18 EAPV establece que, en materia de Seguridad Social, corresponderá al País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma, y la gestión del régimen económico de la Seguridad Social. Añade el citado precepto, que la comunidad Autónoma del País Vasco podrá organizar y administrar a tales fines, dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con las materias antes expresadas y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones en materia de Seguridad Social, reservándose el Estado la alta inspección conducente al cumplimiento de las funciones y competencias indicadas.

Por su parte, la DT 5ª EAPV establece que la Comisión Mixta de Transferencias establecerá los oportunos convenios mediante los cuales la comunidad autónoma asumirá la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, dentro de su carácter unitario y del respecto al principio de solidaridad, según los procedimientos, plazos y compromisos que, para una ordenada gestión, se contengan en tales convenios.

De acuerdo con lo dispuesto en el Convenio la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el marco de la regulación básica establecida por el Estado, asume las siguientes funciones

a la gestión de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital, que se solicite en el territorio del País Vasco por personas residentes en el mismo, cualquiera que sea la nacionalidad del solicitante:

1.º Información, iniciación, instrucción y resolución del procedimiento administrativo de reconocimiento del derecho a la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital.

2.º Iniciación, tramitación y resolución de los procedimientos administrativos de modificación, extinción o revisión del derecho a la prestación, incluidas la adopción y alzamiento de medidas cautelares y la resolución de las cuestiones incidentales que pudieran surgir durante el transcurso de los correspondientes procedimientos.

3.º Supervisión y control del cumplimiento de requisitos para el mantenimiento del derecho reconocido, declaración de la obligación de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas y ejercicio de la potestad sancionadora.

4.º La función interventora por los órganos competentes de la comunidad Autónoma del País Vasco, en las mismas modalidades y con los mismos requisitos con que se ejerce en el ámbito de la Seguridad Social.

5.º Gestión presupuestaria y administrativa para la reordenación y pago a los beneficiarios de la prestación.

6.º Gestión conducente al reintegro de prestaciones indebidamente percibidas.

7.º Relación con las entidades financieras, de conformidad con la normativa propia de la Hacienda general del País Vasco, que incluirá la autorización de la apertura de cuentas, su adjudicación, así como su cancelación.

8.º Las funciones de representación y defensa en juicio, siguiendo las directrices fijadas por el Estado en garantía de la unidad de criterio en la interpretación y aplicación de las normas de Seguridad Social.

9.º Las restantes funciones de carácter ejecutivo atribuidas al INSS relacionadas con la prestación del ingreso mínimo vital, así como las correspondientes al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en cuanto se refieran a la dirección, organización, vigilancia y tutela de las funciones y servicios.

El desarrollo de las funciones asumidas se llevará a cabo aplicando los criterios normativos e interpretativos fijados por el Estado.

Se entenderán presentadas en el territorio del País Vasco las solicitudes telemáticas de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital que hubieran sido formuladas por personas residentes en dicho territorio.

El empadronamiento del beneficiario de la prestación del ingreso mínimo vital en el territorio de la comunidad Autónoma del País Vasco determinará la asunción por dicha Comunidad Autónoma de las funciones adscritas a la gestión de la prestación.

En cambio, continuarán en el ámbito de la Administración General del Estado las siguientes funciones:

1.º Las funciones y actuaciones que correspondan al Estado respecto a la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social.

2.º La gestión y funcionamiento del Registro de Prestaciones Sociales Públicas hasta su integración en la Tarjeta Social Digital y las funcionalidades inherentes a la misma.

3.º La administración, gestión y mantenimiento del registro y del sistema informático que dé soporte a la Tarjeta Social Digital y las funcionalidades inherentes a la misma.

4.º La garantía d la unidad de criterio mediante la fijación por parte del Estado de criterios normativos e interpretativos homogéneos para la efectividad y eficacia del sistema en orden a garantizar la unidad del régimen económico de la Seguridad Social, el principio de solidaridad y la igualdad de todos los ciudadanos en la satisfacción de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones de Seguridad Social.

5.º La función interventora en la modalidad del control financiero posterior, para determinar que los actos dictados por la Comunidad autónoma del País Vasco se adecúen a los principios de legalidad, economía y eficiencia, mediante un análisis periódico por técnicas de muestreo de los procedimientos de gestión realizados, con la finalidad de verificar que se aplican los estándares de gestión y los criterios normativos e interpretativos de forma homogénea. La Comunidad Autónoma del País Vasco adaptará sus procedimientos a las recomendaciones que se deriven de los informes correspondientes, así como, en su caso, de los informes de otros órganos de control externo.

Con el fin de garantizar los principios de igualdad y unidad del sistema de Seguridad Social en todo el territorio del Estado, y sin perjuicio de lo indicado anteriormente, ambas Administraciones ejercerán las funciones concurrentes y deberán cumplir las obligaciones recíprocas siguientes:

a) La Comunidad Autónoma del País Vasco, en su condición de responsable de la gestión de, prestaciones sociales públicas de contenido económico, realizará todas las actuaciones necesarias para garantizar la actualización del sistema de la Tarjeta Social Digital y del registro de Prestaciones Sociales Públicas hasta su integración en la tarjeta Social Digital, mediante los protocolos de intercambio de información definidos entre ambas Administraciones. A tal fin, la Comunidad autónoma del

País Vasco impulsará el envío de información relativa a la renta y el patrimonio de los ciudadanos que se beneficien de prestaciones sociales públicas de contenido económico y otra información relevante actualizada sobre distintos requisitos en las prestaciones de discapacidad, dependencia, demanda de empleo y familia numerosa entre otras.

La Comunidad Autónoma del País Vasco tendrá acceso permanente a la información de la tarjeta Social digital y sus funcionalidades y servicios en los términos que se determinen reglamentariamente.

b) La Comunidad Autónoma del País Vasco comunicará mensualmente a la Seguridad Social los datos identificativos de los titulares de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital, de los beneficiarios, cónyuges y otros miembros de la unidad de convivencia, importes de la prestación abonada y fecha de efectos de la prestación, para garantizar la actualización del Registro de Prestaciones Sociales Públicas y de la Tarjeta Social Digital en los términos previstos en su normativa reguladora y en la LGSS.

c) La Comunidad Autónoma del País Vasco facilitará la información necesaria para realizar el control de vivencia.

d) La Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco acordarán protocolos de remisión de expedientes al INSS por movilidad de los beneficiarios.

e) La Comunidad Autónoma del País Vasco remitirá la información que sea necesaria para que la Administración General del Estado pueda realizar las evaluaciones recogidas en la LIMV, y las evaluaciones adicionales que se puedan establecer.

f) La Comunidad Autónoma del País Vasco elaborará un informe anual de seguimiento, en el que se incluya un resumen de los aspectos de gestión y aquellos otros que hayan sido acordados en la Comisión de Coordinación y Seguimiento del ingreso mínimo vital.

g) La Administración General del Estado promoverá, en el ámbito de sus competencias, estrategias de inclusión de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital mediante la cooperación y colaboración con la Comunidad Autónoma del País Vasco elaborará cada año un Plan anual de itinerarios de Inclusión de acuerdo con la metodología definida en el marco del Plan Vasco de Inclusión y con el siguiente contenido:

- Objetivos del Plan.
- Beneficiarios incluidos[470].0
- Actuaciones a desarrollar para alcanzar los objetivos establecidos y atender las necesidades particulares de colectivos concernidos[471].

[470] Los perceptores del ingreso mínimo vital en el País Vasco a 31 de diciembre del año anterior a la ejecución del Plan.

[471] Incluyendo la intervención, en aquellos casos en los que sea necesario, de los sistemas de servicios sociales, empleo, vivienda, salud o educación.

- Información relativa a los organismos e instituciones responsables para el desarrollo de dichas actuaciones en la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Forma de evaluación de la contribución del ingreso mínimo vital a la consecución de los objetivos establecidos[472].
- El contenido del Plan se establecerá en colaboración con la Administración General del Estado en el seno de la Comisión de Coordinación y Seguimiento del ingreso mínimo vital y estará orientado a conseguir resultados en materia de inclusión entre los beneficiarios.

h) La Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco podrán celebrar los oportunos convenios, acuerdos o cualquier otro instrumento de colaboración con el fin de intensificar las relaciones de cooperación, mejorar la eficiencia de la gestión de la prestación no contributiva de ingreso mínimo vital, así como facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, mediante la asistencia recíproca y el intercambio de información.

En concreto se acordarán procedimientos de pago similares a los utilizados por la Seguridad Social, con nóminas mensuales, nóminas no abonables, cruces de fallecidos y retrocesión de prestaciones abonadas, que aseguren una adecuada gestión de los fondos públicos.

i) La Comunidad Autónoma del País Vasco facilitará a la Administración del Estado información que permita la elaboración de estadísticas sobre el ejercicio de las funciones asumidas de forma que quede garantizada su coordinación e integración estadística.

Para la asunción de las funciones y servicios asociadas a la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital la Comunidad Autónoma del País Vasco dispondrá anualmente del porcentaje correspondiente al índice de imputación utilizado para el cálculo del cupo, de acuerdo con la Ley 127/2002, de 23 de mayo, por la que se acuerda el Concierto Económico con la comunidad autónoma del País Vasco, de la totalidad de los créditos presupuestarios de gasto que conforman el Programa Ingreso Mínimo Vital del INSS vigentes en cada ejercicio[473].

El importe anual correspondiente a la Comunidad Autónoma del País Vasco por la asunción de las funciones y servicios asociados a la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital 7sería objeto de compensación en el cálculo del cupo provisional a satisfacer al

[472] Así como de otras medidas dirigidas a los mismos objetivos como la Renta de Garantía de Ingresos o los Planes Integrados y Personales de Inclusión y que afecten a beneficiarios del ingreso mínimo vital.

[473] Para el ejercicio 2022, los créditos presupuestarios del Programa Ingreso Mínimo Vital fueron los siguientes: Instituto Nacional de la Seguridad Social

| Programa | Capítulo | Miles de euros |
|---|---|---|
| 1205 | 1 | 49.800,00 |
| 1205 | 2 | 6.000,00 |
| 1205 | 4 | 2.966.126,14 |
| | Total | 3.021.926,14 |

Estado y se hará efectivo por terceras partes en los meses de mayo, septiembre y diciembre del ejercicio correspondiente.

Una vez liquidado el ejercicio presupuestario se adecuarán los recursos correspondientes a la Comunidad Autónoma del País Vasco de acuerdo con las obligaciones reconocidas por el INSS del Programa Ingreso Mínimo Vital con los datos definitivos del ejercicio, siendo dicho importe objeto de regularización en el plazo de cupo en el que se liquide dicho ejercicio.

A los efectos de la liquidación el Ministerio de Hacienda y Función Pública remitirá a la Comunidad Autónoma del País Vasco información sobre las obligaciones reconocidas de los créditos presupuestarios anuales del programa presupuestario del ingreso mínimo vital del INSS.

A los efectos de la correspondiente cooperación y de garantizar el acceso al ingreso mínimo vital y su disfrute por parte de los ciudadanos de forma igualitaria se crea una Comisión de Coordinación y Seguimiento del ingreso mínimo vital, de composición paritaria y constituida por ocho miembros; cuatro designados por la Administración General del Estado y cuatro por la Administración de la comunidad Autónoma del País Vasco[474].

La Comisión de Coordinación y Seguimiento del ingreso mínimo vital se reunirá, al menos dos veces al año y adicionalmente a petición de cualquiera de las dos Administraciones.

La entrega de la documentación y expedientes de las funciones asumidas por la comunidad Autónoma del País Vasco se realizará mediante el envío de información por medios telemáticos entre ambas administraciones.

El envío de nuevas solicitudes que se graben por el portal web puesto a disposición de los ciudadanos por el INSS se efectuará a la comunidad autónoma del País Vasco con carácter semanal[475].

Se realizará con carácter mensual un informe de avance de esta entrega de documentación y expedientes en vigor, hasta la correspondiente acta de entrega y recepción,

[474] Son funciones de la Comisión:
a) Promover la cooperación y colaboración en el ámbito de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital, en concreto en lo relativo a la tramitación de la prestación y a los protocolos y procesos técnicos de intercambio de información a efectos de reconocimiento y pago de las prestaciones.
b) Efectuar el seguimiento de la gestión del ingreso mínimo vital, para lo que la Comunidad Autónoma del País Vasco presentará ante la comisión un informe anual dentro del primer trimestre siguiente que incluirá un resumen de todos los aspectos de gestión, un resumen de las conclusiones del Plan Anual de itinerarios de Inclusión y otros aspectos que hayan sido acordados en la Comisión.
c) Abordar los problemas de ejecución y cumplimiento que puedan plantearse, resolviendo los conflictos y discrepancias respecto a la gestión de la prestación del ingreso mínimo vital.
d) Definir las actuaciones de ambas Administración en relación con el Plan Anual de itinerarios de Inclusión.

[475] Respecto de todas aquellas solicitudes que hayan sido tramitadas y resueltas por el INSS con carácter previo al 1 de septiembre de 2020, fecha de inicio de la vigencia del Convenio entre el INSS y Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, para la gestión administrativa de la prestación de ingreso mínimo vital en el País Vasco, el comienzo de esta gestión de entrega de documentación y expedientes se establece en el plazo de un mes desde la entrada en vigor del convenio.

con el fin de conocer con carácter técnico la evolución de la tramitación que se está llevando a cabo. El plazo máximo para el envío de todos los expedientes y su documentación se establece en seis meses, con el fin de verificar las correctas actuaciones y gestiones de envío, validar la migración de datos de estas prestaciones ya reconocidas y asegurar la efectividad del pago de las nóminas de los interesados hasta su total implementación y entrega a la Comunidad Autónoma.

El convenio podrá ser modificado mediante acuerdo de la comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco, que dispondrá los nuevos términos del convenio. La modificación será efectiva desde la entrada en vigor del convenio de modificación suscrito entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco[476].

El convenio tiene efectos desde el 1 de abril de 2022, y tendrá vigencia indefinida[477].

### 1.3.2. Trasferencia de competencias de gestión a la Comunidad Foral Navarra

La Orden TER/310/2022, de 6 de abril publica el Acuerdo de la Junta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Foral de Navarra, de 31 de marzo de 2022, de asunción por la Comunidad Foral de Navarra de la gestión de la prestación no contributiva del Ingreso Mínimo Vital.

A diferencia del Estatuto de Autonomía del País Vasco, la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, no prevé la gestión del régimen económico de la Seguridad Social. En efecto, el art. 54 de dicha Ley Orgánica establece que en materia de Seguridad Social corresponde a Navarra el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la Seguridad Social, añadiendo, que además, dentro de su territorio, Navarra podrá organizar y administrar todos los servicios correspondientes a las materias antes expresadas y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones relacionadas con las mismas, correspondiendo al Estado la alta inspección conducente al cumplimiento de las facultades y competencias de la comunidad autónoma en materia de Seguridad Social, quedando como fundamento de la transferencia, la habilitación prevista en la disposición adicional 5ª de la LIMV, a mi juicio de rango insuficiente a luz de lo establecido en el art. 150 CE, que exige una norma con rango de Ley Orgánica para la trasferencia o delegación de competencias estatales.

La Comunidad Foral de Navarra, dentro del carácter unitario del régimen económico de la Seguridad Social y del respecto al principio de solidaridad, asume, en el marco de la regulación básica establecida por el Estado, las siguientes funciones adscritas a la gestión de la

[476] La adaptación del convenio a las posibles modificaciones legales en el ámbito subjetivo u objetivo del ingreso mínimo vital se acordará en el ámbito de la comisión Mixta de Transferencias, previa convocatoria de la comisión de coordinación y Seguimiento.

[477] Las funciones asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco se desarrollarán también tanto para las solicitudes de la prestación del ingreso mínimo vital presentadas con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del convenio y pendientes de resolución, como para las prestaciones del ingreso mínimo vital que hubieren sido reconocidas por el INSS con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del convenio.

prestación no contributiva del ingreso mínimo vital que se solicite en el territorio de Navarra por personas residentes en el mismo, cualquiera que sea la nacionalidad del solicitante:

1.º Información, iniciación, instrucción y resolución del procedimiento administrativo de reconocimiento del derecho a la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital.

2.º Iniciación, tramitación y resolución de los procedimientos administrativos de modificación, extinción o revisión del derecho a la prestación, incluidas la adopción y alzamiento de medidas cautelares y la resolución de las cuestiones incidentales que pudieran surgir durante el transcurso de los correspondientes procedimientos.

3.º Supervisión y control del cumplimiento de requisitos para el mantenimiento del derecho reconocido, declaración de la obligación de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas y ejercicio de la potestad sancionadora.

4.º La función interventora por los órganos competentes de la Comunidad Foral de Navarra, en las mismas modalidades y con los mismos requisitos con que se ejerce en el ámbito de la Seguridad Social.

5.º Gestión presupuestaria y administrativa para la ordenación y pago a los beneficiarios de la prestación,

6.º Gestión conducente el reintegro de prestaciones indebidamente percibidas.

7.º Relación con las entidades financieras, de conformidad con la normativa propia de la Hacienda Foral de Navarra, que incluirá la autorización de la apertura de

8.º Las funciones de representación y defensa en juicio, siguiendo las directrices fijadas por el Estado en garantía de la unidad de criterio en la interpretación y aplicación de las normas de Seguridad Social.

9.º Las restantes funciones de carácter ejecutivo atribuidas al INSS relacionadas con la prestación del ingreso mínimo vital, así como las correspondientes al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en cuanto se refieran a la dirección, organización, vigilancia y tutela de las funciones y servicios.

El desarrollo de las funciones asumidas se llevará a cabo aplicando los criterios normativos e interpretativos fijados por el Estado,

Se entenderán presentadas en el territorio de Navarra las solicitudes telemáticas de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital que hubieran sido formuladas por personas residentes en dicho territorio.

El empadronamiento del beneficiario de la prestación del ingreso mínimo vital que hubieren sido formuladas por personas residentes en dicho territorio.

Continuarán en el ámbito de la Administración General del Estado las siguientes funciones:

1.º Las funciones y actuaciones que corresponden al Estado respecto a la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social.

2.º La gestión y funcionamiento del Registro de Prestaciones Sociales Públicas hasta su integración en la Tarjeta Social Digital.

3.º La gestión y funcionamiento del Registro de Prestaciones Sociales Públicas hasta su integración en la Tarjeta Social Digital.

4.º La administración, gestión y mantenimiento del registro y del sistema informático que dé soporte a la Tarjeta Social Digital y las funcionalidades inherentes a la misma.

5.º La garantía de la unidad de criterio mediante la fijación por parte del Estado de criterios normativos e interpretativos homogéneos para la efectividad y eficacia del sistema en orden a garantizar la unidad del régimen económico de la Seguridad Social, el principio de solidaridad y la igualdad de todos los ciudadanos en la satisfacción de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones de Seguridad Social.

6.º La función interventora en la modalidad del control financiero posterior, para determinar que los actos dictados por la Comunidad Foral de Navarra se adecuan a los principios de legalidad, economía y eficiencia, mediante un análisis periódico por técnicas de muestreo de los procedimientos de gestión realizados, con la finalidad de verificar que se aplican los estándares de gestión y los criterios normativos e interpretativos de forma homogénea. La Comunidad Foral de Navarra adaptará sus procedimientos a las recomendaciones que se deriven de los informes correspondientes, así como, en su caso, de los informes de otros órganos de control externo.

Se establecen una serie de obligaciones y funciones concurrentes de la Administración General del Estado y la Comunidad Foral de Navarra. Así, con el fin de garantizar los principios de igualdad y unidad del sistema de Seguridad Social en todo el territorio del Estado, y sin perjuicio de lo establecido en las cláusulas anteriores, ambas Administraciones ejercerán las funciones concurrentes y deberán cumplir las obligaciones recíprocas siguientes:

a) La Comunidad Foral de Navarra, en su condición de responsable de la gestión de prestaciones sociales públicas de contenido económico, realizará todas las actuaciones necesarias para garantizar la actualización del sistema de la Tarjeta Social Digital y del Registro de Prestaciones Sociales hasta su integración en la Tarjeta Social Digital, mediante los protocolos de intercambio de información definidos entre ambas Administraciones, A tal fin la Comunidad Foral Navarra garantizará el envío de información relativa a la renta y el patrimonio de los

ciudadanos que se beneficien de prestaciones sociales públicas de contenido económico y otra información relevante actualizada sobre distintos requisitos en las prestaciones de discapacidad, dependencia, demanda de empleo y familia numerosa entre otras.

La Comunidad Foral de Navarra tendrá acceso permanente a la información de la Tarjeta Social Digital y sus funcionalidades y servicios en los términos que se determinen reglamentariamente.

b) La Comunidad Foral de Navarra comunicará mensualmente a la Seguridad Social los datos identificativos de los titulares de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital, de los beneficiarios, cónyuges y otros miembros de la unidad de convivencia, importes de la prestación abonada y fecha de efectos de la prestación, para garantizar la actualización del Registro de Prestaciones Sociales Públicas y de la Tarjeta Social Digital en los términos previstos en su normativa reguladora y en la LGSS.

c) La Comunidad Foral de Navarra facilitará la información necesaria para realizar el control de vivencia.

d) La Administración General del Estado y la Comunidad Foral de Navarra acordarán protocolos de remisión de expedientes al INSS por movilidad de los beneficiarios.

e) La Comunidad Foral de Navarra remitirá la información necesaria para que la Administración General del Estado pueda realizar las evaluaciones recogidas en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, y las evaluaciones adicionales que se puedan establecer.

f) La Comunidad Foral de Navarra elaborará un informe anual de seguimiento, en acordados en la Comisión de coordinación y Seguimiento del ingreso mínimo vital.

g) La Administración General promoverá, en el ámbito de sus competencias, estrategias de inclusión de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital mediante la cooperación y colaboración con la Comunidad Foral de navarra. En tal sentido, la Comunidad Foral elaborará cada año un Plan Anual de Itinerarios de Inclusión de acuerdo con la metodología definida en el marco de los planes estratégicos de inclusión social de Navarra y con el siguiente contenido mínimo:

- Objetivos del Plan.
- Beneficiarios incluidos, que serán los perceptores del ingreso mínimo vital en Navarra a 31 de diciembre del año anterior a la ejecución del Plan.
- Actuaciones a desarrollar para alcanzar los objetivos establecidos y atender las necesidades particulares de colectivos concernidos, incluyendo la intervención, en aquellos casos en los que sea necesario, de los sistemas de servicios sociales, empleo, vivienda, salud o educación.
- Información relativa a los organismos e instituciones responsables para el desarrollo de dichas actuaciones en la Comunidad Foral de Navarra.

- Forma de evaluación de la contribución del ingreso mínimo vital a la consecución de los objetivos establecidos, así como de otras medidas dirigidas a los mismos objetivos como la Renta garantizada o los planes estratégicos de inclusión social de navarra y que afecten a beneficiarios del ingreso mínimo vital.

El contenido del Plan se establecerá en colaboración con la Administración General del Estado en el seno de la Comisión de Coordinación y Seguimiento del ingreso mínimo vital y estará orientado a conseguir resultados en materia de inclusión entre los beneficiarios.

h) La Administración General del Estado y la Comunidad Foral de Navarra podrán celebrar los oportunos convenios, acuerdos o cualquier otro instrumento de colaboración con el fin de intensificar las relaciones de cooperación, mejorar la eficiencia de la gestión de la prestación no contributiva de ingreso mínimo vital, así como facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, mediante la asistencia recíproca y el intercambio de información.

En concreto se acordarán procedimientos de pago similares a los utilizados por la Seguridad Social, con nóminas mensuales, nóminas no abonables, cruces de fallecidos y retrocesión de prestaciones abonadas, que aseguren una adecuada gestión de los fondos públicos.

i) La Comunidad Foral de Navarra facilitará a la Administración del Estado información que permita la elaboración de estadísticas sobre el ejercicio de las funciones asumidas de forma que quede garantizada su coordinación e integración estadísticas.

Para la asunción de las asunción de las funciones asociadas a la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital la Comunidad Foral navarra dispondrá anualmente del importe resultante de aplicar el porcentaje correspondiente al índice de imputación utilizado para el cálculo de la aportación, acordando de conformidad con la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la comunidad Foral de navarra, de la totalidad de los créditos presupuestarios de gasto que conforman el Programa Ingreso Mínimo Vital del INSS vigentes en cada ejercicio[478].

El importe anual correspondiente a la Comunidad Foral de Navarra por la asunción de las funciones asociadas a la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital será objeto de compensación en el cálculo de la aportación provisional a satisfacer al Estado y

[478] Para el ejercicio 2022 los créditos presupuestarios del programa fueron:
Instituto Nacional de la Seguridad Social

| Programa | Capítulo | Miles de euros |
|---|---|---|
| 1205 | 1 | 49.800,00 |
| 1205 | 2 | 6.000,00 |
| 1205 | 4 | 2.966.126,14 |
| | Total | 3.021.926,14 |

se hará efectivo por cuartas partes en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre del ejercicio correspondiente.

Una vez liquidada el ejercicio presupuestario se adecuarán los recursos correspondientes a la Comunidad Foral de navarra de acuerdo con las obligaciones reconocidas por el INSS del Programa Ingreso Mínimo Vital con los datos definitivos del ejercicio, siendo dicho importe objeto de regularización en el mes de marzo del ejercicio siguiente.

A los efectos de la liquidación el Ministerio de Hacienda y Función Pública remitirá a la Comunidad Foral de Navarra información sobre las obligaciones reconocidas de los créditos presupuestarios anuales del programa presupuestario del ingreso mínimo vital del INSS.

Para facilitar la correspondiente cooperación y garantizar el acceso al ingreso mínimo vital y su disfrute por parte de los ciudadanos de forma igualitaria se crea una Comisión y Seguimiento del ingreso mínimo vital, de composición paritaria y constituida por ocho miembros: cuatro designados por la Administración General del Estado, y cuatro por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra[479].

La entrega de la documentación y expedientes de las funciones asumidas por la Comunidad Foral de Navarra se realizará mediante el envío de información por medios telemáticos entre ambas Administraciones[480].

[479] Esta Comisión ejercerá las siguientes funciones:
a) Promoción de la cooperación y colaboración en el ámbito de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital, en concreto en lo relativo a la tramitación de la prestación y a los protocolos y procesos técnicos de intercambio de información a efectos de reconocimiento y pago de las prestaciones.
b) Efectuar el seguimiento de la gestión del ingreso mínimo vital, para lo que la Comunidad Foral de navarra presentará ante la Comisión un informe anual dentro del primer trimestre siguiente que incluirá un resumen de todos los aspectos de gestión, un resumen de las conclusiones del Plan Anual de Itinerarios y otros aspectos que hayan sido acordados en la Comisión.
c) Abordar los problemas de ejecución y cumplimiento que puedan plantearse, resolviendo los conflictos y discrepancias respecto a la gestión de la prestación del ingreso mínimo vital.
d) Definir las actuaciones de ambas Administraciones en relación con el Plan Anual de Itinerarios de Inclusión.
La Comisión de Coordinación y Seguimiento del ingreso mínimo vital se reunirá, al menos, dos veces al año y adicionalmente a petición de cualquiera de las dos administraciones.

[480] El envío de nuevas solicitudes que se graben por el portal web puesto a disposición de los ciudadanos por el INSS se efectuará a la Comunidad Foral de navarra con carácter semanal. Respecto de todas aquellas solicitudes que hayan sido tramitadas y resueltas por el INSS con carácter previo a la fecha de efectividad del Acuerdo de transferencia, el comienzo de esta gestión de entrega de documentación y expedientes se establece en el plazo de un mes desde la efectividad del presente Acuerdo. Se realizará con carácter mensual un informe de avance de esta entrega de documentación y expedientes en vigor, hasta la correspondiente acta de entrega y recepción, con el fin de conocer con carácter técnico la evolución de la tramitación que se está llevando a cabo. El plazo máximo para el envío de todos los expedientes y su documentación se establece en seis meses, con el fin de verificar las correctas actuaciones y gestiones de envío, validar la migración de datos de estas prestaciones ya reconocidas y asegurar la efectividad del pago de las nóminas de los interesados hasta su total implementación y entrega a la Comunidad Foral.

El acuerdo podrá ser modificado por la Junta de Transferencias, que dispondrá los nuevos términos y la fecha de efectividad de la modificación[481].

Las funciones asumidas por la comunidad Foral de Navarra se desarrollarán también tanto para las solicitudes de la prestación del ingreso mínimo vital presentadas con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del Acuerdo y pendientes de resolución, como para las prestaciones del ingreso mínimo vital que hubieren sido reconocidas por el INSS con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del Acuerdo.

### 1.3.3. Trasferencia de competencias de gestión a la Comunidad Autónoma de Cataluña (aun no teniendo la condición de territorio foral)

El Gobierno firma con la Generalitat de Cataluña el acuerdo de asunción de competencias del Ingreso Mínimo Vital (24 de julio de 2024). La Ministra de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Elma Saiz, ha firmado junto a Carles Campuzano, consejero de Derechos Sociales de la Generalitat de Cataluña, el acuerdo de asunción de competencias por parte de Cataluña de la gestión del Ingreso Mínimo Vital. La firma ha estado presidida por el presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, y el president de la Generalitat, Pere Aragonès. Cataluña se suma así a Navarra y País Vasco, que ya gestionan esta prestación de la Seguridad Social desde el año 2022.

El Ingreso Mínimo Vital llegó a más de 625.000 hogares en junio, 1,9 millones de personas, de los cuales la mitad son menores. De ellos, 61.000 hogares son familias que viven en Cataluña, casi 200.000 personas, entre los que el 45% son menores

Además, el Ministerio de Inclusión ha desarrollado ocho itinerarios de inclusión social en Cataluña en los que ha colaborado con otras administraciones como la Generalitat y el Ayuntamiento de Barcelona, y con entidades como la Fundación Bofill y Cáritas.

La inversión del Ministerio ha sido de 32,5 millones de euros y el número de personas beneficiarias ha sido de 34.102. La ministra ha informado al conseller Carles Campuzano de la intención de ampliar el programa de itinerarios, a la vista de los grandes resultados obtenidos y animados por la Comisión Europea, que se abrió a estudiar nuevas vías de financiación para darle continuidad.[482]

Respecto al contenido del Convenio entre la Administración General del Estado y la Administración de la Generalitat de Catalunya, para la asunción por la Generalitat de Catalunya de la gestión de la prestación no contributiva del Ingreso Mínimo Vital, véase *infra*, la nota 484.

---

[481] La adaptación del acuerdo a las posibles modificaciones legales en el ámbito subjetivo u objetivo del ingreso mínimo vital se acordará en el ámbito de la Junta de Transferencias, previa convocatoria de la Comisión de Coordinación y Seguimiento. La duración del acuerdo tiene carácter indefinido y tiene efectividad a partir del 1 de octubre de 2022.

[482] Cfr. Nota de Prensa del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones: https://www.inclusion.gob.es/documents/20121/0/20240724+NP+IMV+Catalu%C3%B1a.pdf/a4cec433-3bd0-1fa6-a852-002ad22f0cf4?t=1721822771808.

## 1.3.4. Cuadros comparativos de los convenios celebrados con las CC. AA. País Vasco, Navarra y Cataluña para la asunción de la gestión del IMV

| CA. PAÍS VASCO | CF. NAVARRA | CA. CATALUÑA |
|---|---|---|
| **Régimen jurídico** | **Régimen jurídico** | **Régimen jurídico** |
| Acuerdo. Convenio asunción P. Vasco gestión IMV. Orden TER/253/2022, 30 marzo | Acuerdo. Asunción por la C. Foral Navarra de la gestión IMV. Orden TER/310/2022, 6 abril | Convenio. Administración General del Estado y la Administración de la Generalidad de Cataluña |
| **Objeto** | **Objeto** | **Objeto** |
| Asunción de la gestión de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital, dentro del carácter unitario del régimen económico de la Seguridad Social y del respeto al principio de solidaridad, según los procedimientos, plazos y compromisos que, para una ordenada gestión, se contienen en dicho convenio. | *No se indica expresamente. Aunque se señala en su apartado A) que sobre las previsiones normativas indicadas se procede a la asunción por la CF Navarra de la gestión de la prestación del IMV* | El presente convenio tiene por objeto la asunción por la Generalitat de Catalunya de la gestión de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital, **a excepción del pago de la prestación y actuaciones que se deriven de ello, dentro del carácter unitario del régimen económico de la Seguridad Social y del respeto al principio de solidaridad, conteniendo los procedimientos, plazos y compromisos necesarios para una ordenada gestión de dicha prestación** |
| **Funciones que asume la CA País Vasco** | **Funciones que asume la CF Navarra** | **Funciones que asume la Generalidad de Cataluña** |
| 1. La Comunidad Autónoma del País Vasco, en el marco de la regulación básica establecida por el Estado, asume las siguientes funciones adscritas a la gestión de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital, que se solicite en el territorio del País Vasco por personas residentes en el mismo, cualquiera que sea la nacionalidad del solicitante: | 1. **La Comunidad Foral de Navarra, dentro del carácter unitario del régimen económico de la Seguridad Social y del respeto al principio de solidaridad**, asume, en el marco de la regulación básica establecida por el Estado, las siguientes funciones adscritas a la gestión de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital que se solicite en el territorio de Navarra por personas residentes en el mismo, cualquiera que sea la nacionalidad del solicitante: | 1. La Generalidad de Cataluña, en el marco de la **regulación básica establecida por el Estado**, asume las siguientes funciones adscritas a la gestión de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital, que se solicite en el territorio de Cataluña por personas residentes en el mismo, cualquiera que sea la nacionalidad del solicitante. |
| 1.º Información, iniciación, instrucción y resolución del procedimiento administrativo de reconocimiento del derecho a la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital. | 1.º Información, iniciación, instrucción y resolución del procedimiento administrativo de reconocimiento del derecho a la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital. | 1.º Información, iniciación, instrucción ,resolución del procedimiento administrativo de reconocimiento del derecho a la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital. **En este sentido establecerá procedimientos que permitan una adecuada atención al ciudadano y medios telemáticos de presentación de solicitudes, pudiendo elaborar si así lo considera un formulario propio de solicitud de la prestación que facilite la tramitación por medios telemáticos y la tramitación electrónica de los expedientes**.<br><br>Se establecerán procedimientos que permitan una adecuada atención al ciudadano así como los medios telemáticos de presentación de solicitudes y sistemas información que faciliten la tramitación de los expedientes. |
| 2.º Iniciación, tramitación y resolución de los procedimientos administrativos de modificación, extinción o revisión del derecho a la prestación, incluidas la adopción y alzamiento de medidas cautelares y la resolución de las cuestiones incidentales que pudieran surgir durante el transcurso de los correspondientes procedimientos. | 2º Iniciación, tramitación y resolución de los procedimientos administrativos de modificación, extinción o revisión del derecho a la prestación, incluidas la adopción y alzamiento de medidas cautelares y la resolución de las cuestiones incidentales que pudieran surgir durante el transcurso de los correspondientes procedimientos. | 2.º Iniciación, tramitación, y resolución de los procedimientos administrativos de modificación, extinción o revisión del derecho a la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital, incluidas la adopción y alzamiento de medidas cautelares y la resolución de las cuestiones incidentales que pudieran surgir durante el transcurso de los correspondientes procedimientos. |
| 3.º Supervisión y control del cumplimiento de requisitos para el mantenimiento del derecho reconocido, declaración de la obligación de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas y ejercicio de la potestad sancionadora. | 3.º Supervisión y control del cumplimiento de requisitos para el mantenimiento del derecho reconocido, declaración de la obligación de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas y ejercicio de la potestad sancionadora. | 3.º Supervisión y control del cumplimiento de requisitos para el mantenimiento del derecho reconocido, declaración de la obligación de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas y ejercicio de la potestad sancionadora. |
| 4.º La función interventora por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en las mismas modalidades y con los | 4.º La función interventora por los órganos competentes de la Comunidad Foral de Navarra, en las mismas modalidades y con los mismos | 4º La función interventora por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma de Catalunya, en las mismas modalidades y con |

| | | |
|---|---|---|
| mismos requisitos con que se ejerce en el ámbito de la Seguridad Social. | requisitos con que se ejerce en el ámbito de la Seguridad Social. | los mismos requisitos con que se ejerce en el ámbito de la Seguridad Social, **y teniendo en cuenta que la función interventora, como modalidad de control interno, debe realizarse con carácter previo y sobre todos los expedientes administrativos de reconocimiento del derecho a la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital**. |
| 5.º Gestión presupuestaria y administrativa para la ordenación y pago a los beneficiarios de la prestación. | 5.º Gestión presupuestaria y administrativa para la ordenación y pago a los beneficiarios de la prestación. | **La intervención de la Generalitat de Catalunya podrá realizar métodos de fiscalización previa basados en automatismos y fiscalización de reglas, implementados en sistemas de información de tramitación electrónica, que estén debidamente fiscalizados por esta y que contemplen las mismas modalidades y con los mismos requisitos con que ser ejerce en el ámbito de la Seguridad Social.** |
| 6.º Gestión conducente al reintegro de prestaciones indebidamente percibidas. | 6.º Gestión conducente al reintegro de prestaciones indebidamente percibidas. | |
| 7.º Relación con las entidades financieras, de conformidad con la normativa propia de la Hacienda General del País Vasco, que incluirá la autorización de la apertura de cuentas, su adjudicación, así como su cancelación. | 7.º Relación con las entidades financieras, de conformidad con la normativa propia de la Hacienda Foral de Navarra, que incluirá la autorización de la apertura de cuentas, su adjudicación, así como su cancelación. | **No obstante, durante un periodo de 12 meses a contar desde la fecha efectiva de asunción de la tramitación de la prestación por parte de la Generalitat de Catalunya, la Intervención General de la Generalitat de Catalunya podrá utilizar técnicas de muestreo para realizar la fiscalización previa de los expedientes de reconocimiento del derecho de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital.** |
| 8.º Las funciones de representación y defensa en juicio, siguiendo las directrices fijadas por el Estado en garantía de la unidad de criterio en la interpretación y aplicación de las normas de Seguridad Social. | 8.º Las funciones de representación y defensa en juicio, siguiendo las directrices fijadas por el Estado en garantía de la unidad de criterio en la interpretación y aplicación de las normas de Seguridad Social. | 5.º **Adopción y notificación de la resolución relativa al reintegro de prestaciones indebidamente percibidas mediante la que procederá dicho reintegro, así como la realización de las actuaciones dirigidas al reintegro de las cantidades indebidamente percibidas en concepto de ingreso mínimo vital de conformidad con el Real Decreto 148/1996, de 5 de febrero, cuando el deudor de la prestación indebidamente percibida sea, a su vez, acreedor de la prestación de ingreso mínimo vital. sin perjuicio de la competencia de la Tesorería General de la Seguridad Social para llevar a cabo la reclamación de las cuantías adeudadas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 80 del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio.** |
| | | **El reintegro de las citadas prestaciones se efectuará en todo caso en las cuentas determinadas por la Tesorería General de la Seguridad Social.** |
| 9.º Las restantes funciones de carácter ejecutivo atribuidas al Instituto Nacional de la Seguridad Social relacionadas con la prestación del ingreso mínimo vital, así como las correspondientes al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en cuanto se refieran a la dirección, organización, vigilancia y tutela de las funciones y servicios a los que se refiere este apartado. | 9.º Las restantes funciones de carácter ejecutivo atribuidas al Instituto Nacional de la Seguridad Social relacionadas con la prestación del ingreso mínimo vital, así como las correspondientes al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en cuanto se refieran a la dirección, organización, vigilancia y tutela de las funciones y servicios a los que se refiere este apartado.<br>2. El desarrollo de las funciones asumidas se llevará a cabo aplicando los criterios normativos e interpretativos fijados por el Estado en virtud de lo previsto en el apartado C) .4.º<br>3. Se entenderán presentadas en el territorio de Navarra las solicitudes telemáticas de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital que hubieren sido formuladas por personas residentes en dicho territorio.<br>4. El empadronamiento del beneficiario de la prestación del ingreso mínimo vital en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra determinará la asunción por dicha Comunidad Foral de las funciones adscritas a la gestión de la prestación. | 6.º Las restantes funciones de carácter ejecutivo atribuidas al Instituto Nacional de la Seguridad Social relacionadas con la prestación del ingreso mínimo vital, **incluido el reconocimiento provisional del importe del ingreso mínimo vital al amparo de información tributaria de carácter provisional y posibilidad de compensación previstos en la disposición adicional tercera del Real Decreto 789/2022, de 27 de septiembre, por el que se regula la compatibilidad del Ingreso Mínimo Vital con los ingresos procedentes de rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia con el fin de mejorar las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias de la prestación**; así como las correspondientes al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en cuanto se refieran a la dirección, organización, vigilancia y tutela de las funciones y servicios a los que se refiere este apartado. |
| | | **7º La tramitación y la resolución de los recursos administrativos, reclamaciones previas y la representación y defensa ante los órganos jurisdiccionales, vinculada a los actos y resoluciones de la Generalitat de Catalunya** |

| | | |
|---|---|---|
| | | **derivados del presente convenio, siguiendo las directrices fijadas por el Estado en garantía de la unidad de criterio en la interpretación y aplicación de las normas de la Seguridad Social.** |
| 2. El desarrollo de las funciones asumidas se llevará a cabo aplicando los criterios normativos e interpretativos fijados por el Estado en virtud de lo previsto en el punto 4.º del apartado 3.º. | | **8ª Las actuaciones derivadas de la disposición adicional duodécima de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital.** |
| 3. Se entenderán presentadas en el territorio del País Vasco las solicitudes telemáticas de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital que hubieren sido formuladas por personas residentes en dicho territorio. | | **9º Los procedimientos de gestión y mantenimiento de la prestación como revalorización de importes, regularización de rentas, en los plazos que se establezcan en todo el territorio** |
| 4. El empadronamiento del beneficiario de la prestación del ingreso mínimo vital en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco determinará la asunción por dicha Comunidad Autónoma de las funciones adscritas a la gestión de la prestación. | | 2. El desarrollo de las funciones asumidas se llevará a cabo aplicando los criterios normativos e interpretativos fijados por el Estado en virtud de lo previsto en el punto 6º del apartado 3.º. |
| | | 3. Se entenderán presentadas en el territorio de Cataluña las solicitudes telemáticas de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital que hubieren sido formuladas por personas residentes en dicho territorio. |
| | | 4. El empadronamiento del beneficiario de la prestación del ingreso mínimo vital en el territorio de Cataluña determinará la asunción por la parte de la Generalitat de Cataluña de las funciones adscritas a la gestión de la prestación. |
| **Funciones que se reserva la Administración General del Estado** | **Funciones que se reserva la Administración General del Estado** | **Funciones que se reserva el Sector Público Estatal** |
| Continuarán en el ámbito de la Administración General del Estado las siguientes funciones: | Continuarán en el ámbito de la Administración General del Estado las siguientes funciones: | **Continuarán en el ámbito del Sector Público Estatal las siguientes funciones:** |
| 1.º Las funciones y actuaciones que corresponden al Estado respecto a la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social. | 1.º Las funciones y actuaciones que corresponden al Estado respecto a la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social. | 1.º Las funciones y actuaciones que corresponden al Estado respecto a la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social. |
| 2.º La gestión y funcionamiento del Registro de Prestaciones Sociales Públicas hasta su integración en la Tarjeta Social Digital. | 2.º La gestión y funcionamiento del Registro de Prestaciones Sociales Públicas hasta su integración en la Tarjeta Social Digital. | **2º La gestión presupuestaria y administrativa para el reconocimiento de la obligación y propuesta de pago, la ordenación y el pago a los beneficiarios de la prestación, así como la relación con las entidades financieras que se derive de las actuaciones de pago de la prestación.** |
| 3.º La administración, gestión y mantenimiento del registro y del sistema informático que dé soporte a la Tarjeta Social Digital y las funcionalidades inherentes a la misma. | 3.º La administración, gestión y mantenimiento del registro y del sistema informático que dé soporte a la Tarjeta Social Digital y las funcionalidades inherentes a la misma. | |
| 4.º La garantía de la unidad de criterio mediante la fijación por parte del Estado de criterios normativos e interpretativos homogéneos para la efectividad y eficacia del sistema en orden a garantizar la unidad del régimen económico de la Seguridad Social, el principio de solidaridad y la igualdad de todos los ciudadanos en la satisfacción de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones de Seguridad Social. | 4.º La garantía de la unidad de criterio mediante la fijación por parte del Estado de criterios normativos e interpretativos homogéneos para la efectividad y eficacia del sistema en orden a garantizar la unidad del régimen económico de la Seguridad Social, el principio de solidaridad y la igualdad de todos los ciudadanos en la satisfacción de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones de Seguridad Social. | **3º La competencia para llevar a cabo la reclamación de las cuantías adeudadas en concepto de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 80 del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, sin perjuicio de la competencia de la Generalitat de Catalunya para aplicar el procedimiento especial de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas prevista en la cláusula segunda. 1. 5º del presente convenio.** |
| 5.º La función interventora en la modalidad del control financiero posterior, para determinar que los actos dictados por la Comunidad Autónoma del País Vasco se adecuan a los principios de legalidad, economía y eficiencia, mediante un análisis periódico por técnicas de muestreo de los procedimientos de gestión realizados, con la finalidad de verificar que se aplican los estándares de gestión y los criterios normativos e interpretativos de forma homogénea. La Comunidad Autónoma del País Vasco adaptará sus procedimientos a las recomendaciones que | 5.º La función interventora en la modalidad del control financiero posterior, para determinar que los actos dictados por la Comunidad Foral de Navarra se adecuan a los principios de legalidad, economía y eficiencia, mediante un análisis periódico por técnicas de muestreo de los procedimientos de gestión realizados, con la finalidad de verificar que se aplican los estándares de gestión y los criterios normativos e interpretativos de forma homogénea. La Comunidad Foral de Navarra adaptará sus procedimientos a las recomendaciones que se | **4º El ejercicio de la función interventora y el control financiero permanente de las fases de reconocimiento de la obligación, ordenación y materialización del pago.**<br><br>**5.º La gestión y funcionamiento del Registro de Prestaciones Sociales Públicas hasta su integración en la Tarjeta Social Digital. La administración, gestión y mantenimiento del registro y del sistema informático que dé soporte a la Tarjeta Social Digital y las funcionalidades inherentes a la misma.** |

| | | |
|---|---|---|
| se deriven de los informes correspondientes así como, en su caso, de los informes de otros órganos de control externo. | deriven de los informes correspondientes así como, en su caso, de los informes de otros órganos de control externo. | **6.º La garantía de la unidad de criterio mediante la fijación por parte del Estado de criterios normativos e interpretativos homogéneos para la efectividad y eficacia del sistema en orden a garantizar la unidad del régimen económico de la Seguridad Social, el principio de solidaridad y la igualdad de todos los ciudadanos en la satisfacción de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones de Seguridad Social.**<br><br>**7.º El control financiero permanente de la fase de reconocimiento del derecho cuya realización corresponde a la Intervención General de la Seguridad Social con la periodicidad que por ella se determine, estará sujeto a las siguientes reglas:**<br><br>**-La Generalitat de Cataluña deberá suministrar a la Intervención General de la Seguridad Social para el correcto ejercicio del control financiero permanente, el acceso a los aplicativos informáticos utilizados para la gestión encomendada, suministrar la documentación e información precisa para verificar los requisitos, trámites y cuantas actuaciones hayan sido atribuidas a la Generalitat de Catalunya respecto al Ingreso Mínimo Vital, así como cualquier dato que pueda ser preciso para el ejercicio del control.**<br><br>**-El objetivo general del control consistirá en verificar, mediante técnicas de muestreo, los procedimientos establecidos en los órganos competentes de la Generalitat de Catalunya para la gestión del ingreso mínimo vital a fin de comprobar su adecuación a los principios de legalidad, economía y eficiencia, y si permiten aplicar los estándares de gestión y los criterios normativos e interpretativos de forma homogénea a los establecidos por la Seguridad Social.**<br><br>**-Los informes emitidos estarán sometidos al principio contradictorio, de forma análoga a lo previsto en el Título VI de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria en la esfera de la Administración General del Estado y en la normativa específica de la Intervención General de la Seguridad Social si bien su destinatario serán los órganos competentes de la Generalitat de Catalunya responsables de la gestión encomendada quienes podrán efectuar las alegaciones que consideren convenientes.**<br><br>**Una vez emitidos los informes definitivos, se elaborará un informe global por la Intervención General de la Seguridad Social en el que se recojan los aspectos de este control que resulten significativos, que será objeto de remisión además de a los órganos responsables de gestión a la Comisión de Coordinación y Seguimiento del ingreso mínimo vital para que tenga constancia de los mismos, así como de las recomendaciones que, en su caso, deberían ser adoptadas por los órganos competentes de la Generalitat de Catalunya y se proceda a exigir, en su caso, a los mismos la elaboración de un plan de medidas en términos análogos a los previstos en el artículo 161 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria en la esfera de la Administración General del Estado, que determine las medidas concretas a adoptar para subsanar las debilidades, deficiencias, errores e incumplimientos relevantes que se pongan de manifiesto. Asimismo, se informará a dicha Comisión del estado de las situaciones a corregir puestas de manifiesto en ejercicios anteriores.** |

| | | |
|---|---|---|
| | | **La Intervención General de la Seguridad Social incluirá los resultados más significativos de la ejecución de los controles realizados en el ámbito de la gestión encomendada a las Comunidades Autónomas en cada plan anual de control financiero permanente, en el informe que la Intervención General de la Administración del Estado presenta al Consejo de Ministros de conformidad con lo previsto en el artículo 146 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y que incluirá, en su caso, información sobre la situación de la corrección de las debilidades puestas de manifiesto en ejercicios anteriores en virtud de un plan de medidas .** |
| **Obligaciones recíprocas y funciones concurrentes** | **Obligaciones recíprocas y funciones concurrentes** | **Obligaciones recíprocas y funciones concurrentes del Sector Público Estatal y la Generalidad de Cataluña** |
| | Con el fin de garantizar los principios de igualdad y unidad del sistema de Seguridad Social en todo el territorio del Estado, y sin perjuicio de lo establecido en las cláusulas anteriores, ambas Administraciones ejercerán las funciones concurrentes y deberán cumplir las obligaciones recíprocas siguientes: | **Con el fin de garantizar los principios de igualdad y unidad del sistema de Seguridad Social en todo el territorio del Estado, y sin perjuicio de lo establecido en las cláusulas anteriores, ambas Administraciones ejercerán las funciones concurrentes y deberán cumplir las obligaciones recíprocas siguientes:** |
| a) La Comunidad Autónoma del País Vasco, en su condición de responsable de la gestión de prestaciones sociales públicas de contenido económico, realizará todas las actuaciones necesarias para garantizar la actualización del sistema de la Tarjeta Social Digital y del Registro de Prestaciones Sociales Públicas hasta su integración en la Tarjeta Social Digital, mediante los protocolos de intercambio de información definidos entre ambas Administraciones. A tal fin, la Comunidad Autónoma del País Vasco impulsará el envío de información relativa a la renta y el patrimonio de los ciudadanos que se beneficien de prestaciones sociales públicas de contenido económico y otra información relevante actualizada sobre distintos requisitos en las prestaciones de discapacidad, dependencia, demanda de empleo y familia numerosa entre otras. | a) La Comunidad Foral de Navarra, en su condición de responsable de la gestión de prestaciones sociales públicas de contenido económico, realizará todas las actuaciones necesarias para garantizar la actualización del sistema de la Tarjeta Social Digital y del Registro de Prestaciones Sociales Públicas hasta su integración en la Tarjeta Social Digital, mediante los protocolos de intercambio de información definidos entre ambas Administraciones. A tal fin la Comunidad Foral de Navarra garantizará el envío de información relativa a la renta y el patrimonio de los ciudadanos que se beneficien de prestaciones sociales públicas de contenido económico y otra información relevante actualizada sobre distintos requisitos en las prestaciones de discapacidad, dependencia, demanda de empleo y familia numerosa entre otras. | **a) Se establecerán protocolos de intercambio de datos y de remisión de información económico-presupuestaria que permitan mensualmente la elaboración de la nómina, la materialización del pago y el resto de las operaciones que se deriven del mismo. Así como para la realización de las actuaciones dirigidas al reintegro de las cantidades indebidamente percibidas por prestaciones de Seguridad Social cuando el beneficiario del ingreso mínimo vital hubiera percibido indebidamente una prestación de Seguridad Social gestionada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, y cuando el beneficiario de una prestación de Seguridad Social gestionada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social hubiera percibido indebidamente el ingreso mínimo vital, de conformidad con el Real Decreto 148/1996, de 5 de febrero, por el que se regula el procedimiento especial para el reintegro de las prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibidas.** |
| La Comunidad Autónoma del País Vasco tendrá acceso permanente a la información de la Tarjeta Social Digital y sus funcionalidades y servicios en los términos que se determinen reglamentariamente. | La Comunidad Foral de Navarra tendrá acceso permanente a la información de la Tarjeta Social Digital y sus funcionalidades y servicios en los términos que se determinen reglamentariamente. | **Igualmente, se establecerán protocolos para que la Tesorería General de la Seguridad Social ejercite las competencias descritas en la cláusula tercera 3º del presente convenio.** |
| b) La Comunidad Autónoma del País Vasco comunicará mensualmente a la Seguridad Social los datos identificativos de los titulares de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital, de los beneficiarios, cónyuges y otros miembros de la unidad de convivencia, importes de la prestación abonada y fecha de efectos de la prestación, para garantizar la actualización del Registro de Prestaciones Sociales Públicas y de la Tarjeta Social Digital en los términos previstos en su normativa reguladora y en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre. | b) La Comunidad Foral de Navarra comunicará mensualmente a la Seguridad Social los datos identificativos de los titulares de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital, de los beneficiarios, cónyuges y otros miembros de la unidad de convivencia, importes de la prestación abonada y fecha de efectos de la prestación, para garantizar la actualización del Registro de Prestaciones Sociales Públicas y de la Tarjeta Social Digital en los términos previstos en su normativa reguladora y en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre. | **b) La Generalitat de Catalunya, en su condición de responsable de la gestión de prestaciones sociales públicas de contenido económico, realizará todas las actuaciones necesarias para garantizar la actualización del sistema de la Tarjeta Social Digital y del Registro de Prestaciones Sociales Públicas hasta su integración en la Tarjeta Social Digital, mediante los protocolos de intercambio de información definidos entre ambas Administraciones. A tal fin, la Generalitat de Catalunya impulsará el envío de información relativa a la renta y el patrimonio de los ciudadanos que se beneficien de prestaciones sociales públicas de contenido económico y otra información relevante actualizada sobre distintos requisitos en las prestaciones de discapacidad, dependencia, demanda de empleo y familia numerosa entre otras.** |
| c) La Comunidad Autónoma del País Vasco facilitará la información necesaria para realizar el control de vivencia. | c) La Comunidad Foral de Navarra facilitará la información necesaria para realizar el control de vivencia. | |
| d) La Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco acordarán protocolos de remisión de expedientes al Instituto Nacional de la Seguridad Social por movilidad de los beneficiarios. | d) La Administración General del Estado y la Comunidad Foral de Navarra acordarán protocolos de remisión de expedientes al Instituto Nacional de la Seguridad Social por movilidad de los beneficiarios. | |
| | e) La Comunidad Foral de Navarra remitirá la información que sea necesaria para que la | **La Generalitat de Catalunya tendrá acceso permanente a la información de la Tarjeta** |

| | | |
|---|---|---|
| e) La Comunidad Autónoma del País Vasco remitirá la información que sea necesaria para que la Administración General del Estado pueda realizar las evaluaciones recogidas en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, y las evaluaciones adicionales que se puedan establecer. | Administración General del Estado pueda realizar las evaluaciones recogidas en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, y las evaluaciones adicionales que se puedan establecer. | **Social Digital y sus funcionalidades y servicios en los términos que se determinen reglamentariamente.** |
| f) La Comunidad Autónoma del País Vasco elaborará un informe anual de seguimiento, en el que se incluya un resumen de los aspectos de gestión y aquéllos otros que hayan sido acordados en la Comisión de Coordinación y Seguimiento del ingreso mínimo vital prevista en la cláusula sexta. | f) La Comunidad Foral de Navarra elaborará un informe anual de seguimiento, en el que se incluya un resumen de los aspectos de gestión y aquéllos otros que hayan sido acordados en la Comisión de Coordinación y Seguimiento del ingreso mínimo vital prevista en la cláusula sexta. | **c) La Generalitat de Catalunya comunicará mensualmente a la Seguridad Social los datos identificativos de los titulares de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital, de los beneficiarios, cónyuges y otros miembros de la unidad de convivencia, importes de la prestación abonada y fecha de efectos de la prestación, para garantizar la actualización del Registro de Prestaciones Sociales Públicas y de la Tarjeta Social Digital en los términos previstos en su normativa reguladora y en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.** |
| g) La Administración General del Estado promoverá, en el ámbito de sus competencias, estrategias de inclusión de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital mediante la cooperación y colaboración con la Comunidad Autónoma del País Vasco. En tal sentido la Comunidad Autónoma del País Vasco elaborará cada año un Plan Anual de Itinerarios de Inclusión de acuerdo con la metodología definida en el marco del Plan Vasco de Inclusión y con el siguiente contenido mínimo: | g) La Administración General del Estado promoverá, en el ámbito de sus competencias, estrategias de inclusión de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital mediante la cooperación y colaboración con la Comunidad Foral de Navarra. En tal sentido la Comunidad Foral elaborará cada año un Plan Anual de Itinerarios de Inclusión de acuerdo con la metodología definida en el marco de los planes estratégicos de inclusión social de Navarra y con el siguiente contenido mínimo: | **d) La Generalitat de Catalunya realizará el control de vivencia con la consulta de datos que sea necesaria y los efectos que tenga en el mantenimiento de la prestación, evitando la realización de pagos indebidos.** |
| – Objetivos del Plan. | – Objetivos del Plan. | **e) La Administración General del Estado y la Generalitat de Catalunya acordarán protocolos de remisión de expedientes entre las comunidades autónomas por movilidad de los beneficiarios.** |
| – Beneficiarios incluidos, que serán los perceptores del ingreso mínimo vital en el País Vasco a 31 de diciembre del año anterior a la ejecución del Plan. | – Beneficiarios incluidos, que serán los perceptores del ingreso mínimo vital en Navarra a 31 de diciembre del año anterior a la ejecución del Plan. | **f) La Generalitat de Catalunya habilitará el acceso a la información que sea necesaria para que la Administración General del Estado pueda realizar las evaluaciones recogidas en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, y las evaluaciones adicionales que se puedan establecer. Se establecerá un protocolo de acceso a la información que incluirá, al menos, la información de los trámites de gestión, a nivel de individuo y con datos identificativos, respecto de las solicitudes de la prestación, la información que se utiliza para la resolución, así como el resultado de la gestión incluyendo los motivos por los que se inadmite o deniega en su caso.** |
| – Actuaciones a desarrollar para alcanzar los objetivos establecidos y atender las necesidades particulares de colectivos concernidos, incluyendo la intervención, en aquellos casos en los que sea necesario, de los sistemas de servicios sociales, empleo, vivienda, salud o educación. | – Actuaciones a desarrollar para alcanzar los objetivos establecidos y atender las necesidades particulares de colectivos concernidos, incluyendo la intervención, en aquellos casos en los que sea necesario, de los sistemas de servicios sociales, empleo, vivienda, salud o educación. | |
| – Información relativa a los organismos e instituciones responsables para el desarrollo de dichas actuaciones en la Comunidad Autónoma del País Vasco. | – Información relativa a los organismos e instituciones responsables para el desarrollo de dichas actuaciones en la Comunidad Foral de Navarra. | **g) La Generalitat de Catalunya elaborará un informe anual de seguimiento, que deberá remitir al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en el que se incluya un resumen de los aspectos de gestión y aquéllos otros que hayan sido acordados en la Comisión de Coordinación y Seguimiento del ingreso mínimo vital prevista en la cláusula sexta.** |
| – Forma de evaluación de la contribución del ingreso mínimo vital a la consecución de los objetivos establecidos, así como de otras medidas dirigidas a los mismos objetivos como la Renta de Garantía de Ingresos o los Planes Integrados y Personales de Inclusión y que afecten a beneficiarios del ingreso mínimo vital. | – Forma de evaluación de la contribución del ingreso mínimo vital a la consecución de los objetivos establecidos, así como de otras medidas dirigidas a los mismos objetivos como la Renta Garantizada o los planes estratégicos de inclusión social de Navarra y que afecten a beneficiarios del ingreso mínimo vital. | |
| El contenido del Plan se establecerá en colaboración con la Administración General del Estado en el seno de la Comisión de Coordinación y Seguimiento del ingreso mínimo vital y estará orientado a conseguir resultados en materia de inclusión entre los beneficiarios. | El contenido del Plan se establecerá en colaboración con la Administración General del Estado en el seno de la Comisión de Coordinación y Seguimiento del ingreso mínimo vital y estará orientado a conseguir resultados en materia de inclusión entre los beneficiarios. | **h) La Generalitat de Catalunya deberá efectuar las modificaciones y adaptaciones que resulten procedentes en sus procesos de control interno, para dar cumplimiento a lo establecido en la cláusula segunda.4 del presente convenio, de acuerdo con los recursos disponibles.** |
| h) La Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco podrán celebrar los oportunos convenios, acuerdos o cualquier otro instrumento de colaboración con el fin de intensificar las relaciones de cooperación, mejorar la eficiencia de la gestión de la prestación no contributiva de ingreso mínimo vital, así como facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, mediante la asistencia recíproca y el intercambio de información. | h) La Administración General del Estado y la Comunidad Foral de Navarra podrán celebrar los oportunos convenios, acuerdos o cualquier otro instrumento de colaboración con el fin de intensificar las relaciones de cooperación, mejorar la eficiencia de la gestión de la prestación no contributiva de ingreso mínimo vital, así como facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, mediante la asistencia recíproca y el intercambio de información. | **i) La Administración General del Estado promoverá, en el ámbito de sus competencias, estrategias de inclusión de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital mediante la cooperación y colaboración con la Generalitat de Catalunya. En tal sentido la Generalitat de Catalunya en el marco de sus competencias elaborará cada año un Plan Anual de Itinerarios de Inclusión de acuerdo con el siguiente contenido mínimo:** |
| En concreto se acordarán procedimientos de pago similares a los utilizados por la Seguridad Social, con nóminas mensuales, nóminas no abonables, cruces de fallecidos y retrocesión de prestaciones abonadas, que aseguren una adecuada gestión de los fondos públicos. | En concreto se acordarán procedimientos de pago similares a los utilizados por la Seguridad Social, con nóminas mensuales, nóminas no abonables, cruces de fallecidos y retrocesión de prestaciones abonadas, que aseguren una adecuada gestión de los fondos públicos. | |
| i) La Comunidad Autónoma del País Vasco facilitará a la Administración del Estado información que permita la elaboración de | i) La Comunidad Foral de Navarra facilitará a la Administración del Estado información que permita la elaboración de estadísticas sobre el | **Objetivos del Plan.**<br>• **Beneficiarios incluidos, que incluirán los perceptores del ingreso mínimo vital a 31 de** |

| | | |
|---|---|---|
| estadísticas sobre el ejercicio de las funciones asumidas de forma que quede garantizada su coordinación e integración estadísticas. | ejercicio de las funciones asumidas de forma que quede garantizada su coordinación e integración estadísticas. | **diciembre del año anterior a la ejecución del Plan.**<br>• **Actuaciones a desarrollar para alcanzar los objetivos establecidos y atender las necesidades particulares de colectivos concernidos, incluyendo la intervención, en aquellos casos en los que sea necesario, de los sistemas de servicios sociales, empleo, vivienda, salud o educación.**<br>• **Información relativa a los organismos e instituciones responsables para el desarrollo de dichas actuaciones en el territorio de Cataluña.**<br>• **Forma de evaluación de la contribución del ingreso mínimo vital a la consecución de los objetivos establecidos, así como de otras medidas dirigidas a los mismos objetivos como la Renta de Garantía de Ingresos o los Planes Integrados y Personales de Inclusión. La evaluación podrá atribuirse al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en colaboración con la Generalitat de Catalunya, en el marco de sus competencias.**<br>**El contenido del Plan será propuesto por la Generalitat de Catalunya en el seno de la Comisión de Coordinación y Seguimiento del ingreso mínimo vital, y estará orientado a conseguir resultados en materia de inclusión entre los beneficiarios de dicho plan y a facilitar la evaluación de resultados de inclusión social y laboral del ingreso mínimo vital.**<br>**Los resultados de dicho Plan se elevarán a la Comisión de seguimiento del ingreso mínimo vital al final de cada ejercicio.**<br>**Las dos administraciones compartirán también, en la Comisión de seguimiento, información, experiencias y resultados de itinerarios de inclusión que se lleven a cabo en la renta garantizada de ciudadanía que gestiona la Generalitat de Catalunya de acuerdo a sus competencias.**<br>**j) La Administración General del Estado y la Generalitat de Catalunya podrán celebrar los oportunos convenios, acuerdos o cualquier otro instrumento de colaboración con el fin de intensificar las relaciones de cooperación, mejorar la eficiencia de la gestión de la prestación no contributiva de ingreso mínimo vital, así como facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, mediante la asistencia recíproca y el intercambio de información.**<br>**k) La Generalitat de Catalunya facilitará a la Administración del Estado información que permita la elaboración de estadísticas sobre el ejercicio de las funciones asumidas de forma que quede garantizada su coordinación e integración estadísticas.**<br>**l) La Administración General del Estado y la Generalitat de Catalunya establecerán las correspondientes comisiones técnicas para el desarrollo de los protocolos establecidos en el presente convenio.**<br>**m) La Administración General del Estado y la Generalitat de Catalunya establecerán los procesos que permitan la aplicación del procedimiento especial de reintegro de renta mínima autonómica indebidamente** |

<table>
<tr><td></td><td></td><td>percibida con motivo del reconocimiento de la prestación económica de ingreso mínimo vital, de conformidad con lo previsto en el apartado 9 de la disposición adicional novena de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, y que se incorporarán mediante adenda al presente convenio.</td></tr>
<tr><td>Régimen financiero</td><td>Régimen financiero</td><td></td></tr>
<tr><td>1. Para la asunción de las funciones y servicios asociadas a la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital la Comunidad Autónoma del País Vasco dispondrá anualmente del porcentaje correspondiente al índice de imputación utilizado para el cálculo del cupo, de acuerdo con la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, de la totalidad de los créditos presupuestarios de gasto que conforman el Programa Ingreso Mínimo Vital del Instituto Nacional de la Seguridad Social vigentes en cada ejercicio.<br><br>Para el ejercicio 2022, los créditos presupuestarios del Programa Ingreso Mínimo Vital son los que figuran a continuación:<br>Créditos presupuestarios de gasto (ejercicio 2022)<br>Instituto Nacional de la Seguridad Social<br><table><tr><th>Programa</th><th>Capítulo</th><th>Miles euros</th></tr><tr><td>1205</td><td>1</td><td>49.800,00</td></tr><tr><td>1205</td><td>1</td><td>6.000,00</td></tr><tr><td>1205</td><td>1</td><td>2.966.126,14</td></tr><tr><td></td><td>Total:</td><td>3.021.926,14</td></tr></table><br>2. El importe anual correspondiente a la Comunidad Autónoma del País Vasco por la asunción de las funciones y servicios asociadas a la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital será objeto de compensación en el cálculo del cupo provisional a satisfacer al Estado y se hará efectivo por terceras partes en los meses de mayo, septiembre y diciembre del ejercicio correspondiente.<br><br>3. Una vez liquidado el ejercicio presupuestario se adecuarán los recursos correspondientes a la Comunidad Autónoma del País Vasco de acuerdo con las obligaciones reconocidas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social del Programa Ingreso Mínimo Vital con los datos definitivos del ejercicio, siendo dicho importe objeto de regularización en el plazo de cupo en el que se liquide dicho ejercicio.<br><br>4. A los efectos de la liquidación el Ministerio de Hacienda y Función Pública remitirá a la Comunidad Autónoma del País Vasco información sobre las obligaciones reconocidas de los créditos presupuestarios anuales del programa presupuestario del ingreso mínimo vital del Instituto Nacional de la Seguridad Social.</td><td>1. Para la asunción de las funciones asociadas a la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital la Comunidad Foral de Navarra dispondrá anualmente del importe resultante de aplicar el porcentaje correspondiente al índice de imputación utilizado para el cálculo de la aportación, acordado de conformidad con la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, de la totalidad de los créditos presupuestarios de gasto que conforman el Programa Ingreso Mínimo Vital del Instituto Nacional de la Seguridad Social vigentes en cada ejercicio.<br><br>Para el ejercicio 2022, los créditos presupuestarios del Programa Ingreso Mínimo Vital son los que figuran a continuación:<br>Créditos presupuestarios de gasto (ejercicio 2022)<br>Instituto Nacional de la Seguridad Social<br><table><tr><th>Programa</th><th>Capítulo</th><th>Miles de euros</th></tr><tr><td>1205</td><td>1</td><td>49.800,00</td></tr><tr><td>1205</td><td>2</td><td>6.000,00</td></tr><tr><td>1205</td><td>4</td><td>2.966.126,14</td></tr><tr><td></td><td>Total:</td><td>3.021.926,14</td></tr></table><br>2. El importe anual correspondiente a la Comunidad Foral de Navarra por la asunción de las funciones asociadas a la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital será objeto de compensación en el cálculo de la aportación provisional a satisfacer al Estado y se hará efectivo por cuartas partes en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre del ejercicio correspondiente.<br><br>3. Una vez liquidado el ejercicio presupuestario se adecuarán los recursos correspondientes a la Comunidad Foral de Navarra de acuerdo con las obligaciones reconocidas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social del Programa Ingreso Mínimo Vital con los datos definitivos del ejercicio, siendo dicho importe objeto de regularización en el mes de marzo del ejercicio siguiente.<br><br>4. A los efectos de la liquidación el Ministerio de Hacienda y Función Pública remitirá a la Comunidad Foral de Navarra información sobre las obligaciones reconocidas de los créditos presupuestarios anuales del programa presupuestario del ingreso mínimo vital del Instituto Nacional de la Seguridad Social.</td><td></td></tr>
<tr><td>Comisión de Coordinación y Seguimiento del IMV</td><td>Comisión de Coordinación y seguimiento del IMV</td><td>Comisión de Coordinación y Seguimiento del IMV</td></tr>
<tr><td>1. A los efectos de la correspondiente cooperación y de garantizar el acceso al ingreso mínimo vital y su disfrute por parte de los ciudadanos de forma igualitaria se crea una Comisión de Coordinación y Seguimiento del ingreso mínimo vital, de composición paritaria y constituida por ocho miembros: cuatro designados por la Administración General del Estado, y cuatro por</td><td>1. A los efectos de la correspondiente cooperación y de garantizar el acceso al ingreso mínimo vital y su disfrute por parte de los ciudadanos de forma igualitaria se crea una Comisión de Coordinación y Seguimiento del ingreso mínimo vital, de composición paritaria y constituida por ocho miembros: cuatro designados por la Administración General del Estado, y cuatro</td><td>1. A los efectos de la correspondiente cooperación y de garantizar el acceso al ingreso mínimo vital y su disfrute por parte de los ciudadanos de forma igualitaria se crea una Comisión de Coordinación y Seguimiento del ingreso mínimo vital, de composición paritaria y constituida por ocho miembros: cuatro designados por la Administración General del Estado, y cuatro</td></tr>
</table>

| | | |
|---|---|---|
| la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco. | por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. | por la Generalitat de Catalunya. |
| 2. Esta Comisión ejercerá las siguientes funciones: | 2. Esta Comisión ejercerá las siguientes funciones: | 2. Esta Comisión ejercerá las siguientes funciones: |
| a) Promover la cooperación y colaboración en el ámbito de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital, en concreto en lo relativo a la tramitación de la prestación y a los protocolos y procesos técnicos de intercambio de información a efectos de reconocimiento y pago de las prestaciones. | a) Promover la cooperación y colaboración en el ámbito de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital, en concreto en lo relativo a la tramitación de la prestación y a los protocolos y procesos técnicos de intercambio de información a efectos de reconocimiento y pago de las prestaciones. | a) Promover la cooperación y colaboración en el ámbito de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital, en concreto en lo relativo a la tramitación de la prestación y a los protocolos y procesos técnicos de intercambio de información a efectos de reconocimiento y pago de las prestaciones. |
| b) Efectuar el seguimiento de la gestión del ingreso mínimo vital, para lo que la<br>Comunidad Autónoma del País Vasco presentará ante la Comisión un informe anual dentro del primer trimestre siguiente que incluirá un resumen de todos los aspectos de gestión, un resumen de las conclusiones del Plan Anual de Itinerarios de Inclusión y otros aspectos que hayan sido acordados en la Comisión. | b) Efectuar el seguimiento de la gestión del ingreso mínimo vital, para lo que la Comunidad Foral de Navarra presentará ante la Comisión un informe anual dentro del primer trimestre siguiente que incluirá un resumen de todos los aspectos de gestión, un resumen de las conclusiones del Plan Anual de Itinerarios de Inclusión y otros aspectos que hayan sido acordados en la Comisión. | b) Efectuar el seguimiento de la gestión del ingreso mínimo vital, para lo que la Generalitat de Catalunya presentará ante la Comisión un informe anual dentro del primer trimestre siguiente que incluirá un resumen de todos los aspectos de gestión, un resumen de las conclusiones del Plan Anual de Itinerarios de Inclusión y otros aspectos que hayan sido acordados en la Comisión. |
| c) Abordar los problemas de ejecución y cumplimiento que puedan plantearse, resolviendo los conflictos y discrepancias respecto a la gestión de la prestación del ingreso mínimo vital. Definir las actuaciones de ambas Administraciones en relación con el Plan Anual de Itinerarios de Inclusión previsto en el apartado 4.º g) del presente convenio. | c) Abordar los problemas de ejecución y cumplimiento que puedan plantearse, resolviendo los conflictos y discrepancias respecto a la gestión de la prestación del ingreso mínimo vital.<br>d) Definir las actuaciones de ambas Administraciones en relación con el Plan Anual de Itinerarios de Inclusión previsto en el apartado D).g) del presente Acuerdo. | c) Abordar los problemas de ejecución y cumplimiento que puedan plantearse, resolviendo los conflictos y discrepancias respecto a la gestión de la prestación del ingreso mínimo vital.<br>d) Definir las actuaciones de ambas Administraciones en relación con el Plan Anual de Itinerarios de Inclusión previsto en el apartado 4.º, i) del presente convenio.<br>**e) Seguimiento del cumplimiento por parte de los órganos de control de la Generalitat de Catalunya del ejercicio de la función interventora en los términos establecidos en la cláusula segunda.4 del presente Convenio.**<br>**f) Seguimiento de las recomendaciones formuladas por la IGSS en el ejercicio del control financiero permanente y del grado de cumplimiento por parte de la Generalitat de Catalunya así como de la exigencia de la elaboración de un plan de acción a la Generalitat de Catalunya que determine las medidas concretas a adoptar para subsanar las debilidades, deficiencias, errores e incumplimientos relevantes que se pongan de manifiesto en el ejercicio del control financiero permanente de conformidad con lo previsto en la cláusula cuarta del presente Convenio.**<br>**g) Analizar el dimensionamiento y suficiencia de los medios económicos, humanos y tecnológicos necesarios para garantizar la gestión de la prestación a la Generalitat de Catalunya en los términos regulados en este Convenio, a los efectos de determinar cómo dotarla de los medios necesarios en cada momento.**<br>**h) Aquellas otras funciones asignadas por este convenio a la Comisión de Coordinación y Seguimiento del Ingreso Mínimo Vital.** |
| 3. La Comisión de Coordinación y Seguimiento del ingreso mínimo vital se reunirá, al menos, dos veces al año y adicionalmente a petición de cualquiera de las dos Administraciones. | 3. La Comisión de Coordinación y Seguimiento del ingreso mínimo vital se reunirá, al menos, dos veces al año y adicionalmente a petición de cualquiera de las dos Administraciones. | 3. La Comisión de Coordinación y Seguimiento del ingreso mínimo vital se reunirá, al menos, dos veces al año y adicionalmente a petición de cualquiera de las dos Administraciones. |
| *No* | *No* | **Compensación por la gestión de la prestación** |
| | | **Se acuerda compensar a la Generalitat de Catalunya por los gastos ocasionados en la asunción de la gestión integral de la prestación y servicios asociadas a la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital.** |

| | | |
|---|---|---|
| | | **La compensación antes reseñada se materializará mediante una transferencia corriente anual de la Administración General del Estado a la Generalitat de Catalunya que se realizará en el primer semestre de cada ejercicio presupuestario.**<br><br>**Para el ejercicio presupuestario de 2025 ambas partes valoran dicha compensación en 2.817.547 euros.**<br><br>**Los Presupuestos Generales del Estado para el año 2025 incluirán en el estado de gastos de la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones una aplicación presupuestaria con la cuantía antes referida correspondiente a la compensación por la gestión del Ingreso Mínimo Vital para la Generalitat de Catalunya.**<br><br>**La cuantía del importe transferido para el ejercicio presupuestario 2025 será proporcional al periodo temporal que se produzca desde la asunción efectiva de la gestión y el final del ejercicio presupuestario,**<br><br>**Esta compensación será actualizada en cada ejercicio presupuestario de acuerdo con el incremento de las retribuciones del personal funcionario al servicio de la Administración General del Estado** |
| **Entrega documentación y expedientes** | **Entrega de la documentación y expedientes de las funciones que se asumen** | **Entrega de documentación y expedientes** |
| 1. La entrega de la documentación y expedientes de las funciones asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco se realizará mediante el envío de información por medios telemáticos entre ambas administraciones.<br><br>2. El envío de nuevas solicitudes que se graben por el portal web puesto a disposición de los ciudadanos por el Instituto Nacional de la Seguridad Social se efectuará a la Comunidad Autónoma del País Vasco con carácter semanal.<br><br>3. Respecto de todas aquellas solicitudes que hayan sido tramitadas y resueltas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social con carácter previo al 1 de septiembre de 2020, fecha de inicio de la vigencia del Convenio entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social y Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, para la gestión administrativa de la prestación de ingreso mínimo vital en el País Vasco, el comienzo de esta gestión de entrega de documentación y expedientes se establece en el plazo de un mes desde la entrada en vigor del presente convenio. Se realizará con carácter mensual un informe de avance de esta entrega de documentación y expedientes en vigor, hasta la correspondiente acta de entrega y recepción, con el fin de conocer con carácter técnico la evolución de la tramitación que se está llevando a cabo. El plazo máximo para el envío de todos los expedientes y su documentación se establece en seis meses, con el fin de verificar las correctas actuaciones y gestiones de envío, validar la migración de datos de estas prestaciones ya reconocidas y asegurar la efectividad del pago de las nóminas de los interesados hasta su total implementación y entrega a la Comunidad Autónoma. | 1. La entrega de la documentación y expedientes de las funciones asumidas por la Comunidad Foral de Navarra se realizará mediante el envío de información por medios telemáticos entre ambas Administraciones.<br><br>2. El envío de nuevas solicitudes que se graben por el portal web puesto a disposición de los ciudadanos por el Instituto Nacional de la Seguridad Social se efectuará a la Comunidad Foral de Navarra con carácter semanal.<br><br>3. Respecto de todas aquellas solicitudes que hayan sido tramitadas y resueltas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social con carácter previo a la fecha de efectividad del presente **Acuerdo, el comienzo de esta gestión de entrega de documentación y expedientes se establece en el plazo de un mes desde la efectividad del presente Acuerdo**.<br><br>Se realizará con carácter mensual un informe de avance de esta entrega de documentación y expedientes en vigor, hasta la correspondiente acta de entrega y recepción, con el fin de conocer con carácter técnico la evolución de la tramitación que se está llevando a cabo. El plazo máximo para el envío de todos los expedientes y su documentación se establece en seis meses, con el fin de verificar las correctas actuaciones y gestiones de envío, validar la migración de datos de estas prestaciones ya reconocidas y asegurar la efectividad del pago de las nóminas de los interesados hasta su total implementación y entrega a la Comunidad Foral. | **La entrega de la documentación y expedientes de las funciones asumidas por la Generalitat de Catalunya se realizará mediante el envío de información por medios telemáticos electrónicamente seguros entre ambas administraciones.**<br><br>**Los formatos de traspaso de información por medios telemático serán de tipo estructurado y acordados por ambas partes** |

| **No** | **No** | **Protección de datos personales** |
|---|---|---|
| | | **El control y seguridad de los datos tratados por la Generalitat de Catalunya se regirá por lo dispuesto en el Reglamento (UE) n.º 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016 (en adelante RGPD), en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, en el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, así como por lo establecido en el artículo 23 de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, y en la demás normativa de aplicación en materia de protección de datos personales, y en los protocolos de Seguridad aprobados por las partes intervinientes.**<br><br>**La Generalitat de Catalunya se compromete a velar por la estricta observancia de la legislación vigente en relación con la protección de los datos personales, el uso de la informática en su tratamiento y a tomar las medidas oportunas para garantizar la confidencialidad de los datos suministrados por los solicitantes, que deben limitarse a los imprescindibles para la gestión de la prestación del ingreso mínimo vital.** |
| **Modificación** | **Modificación <u>de la asunción</u>** | **Modificación** |
| 1. El presente convenio podrá ser modificado mediante acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco, que dispondrá los nuevos términos del convenio. La modificación será efectiva desde la entrada en vigor del convenio de modificación suscrito entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco. | **1. El presente Acuerdo podrá ser modificado por la Junta de Transferencias, que dispondrá los nuevos términos y la fecha de efectividad de la modificación.** | **1. El presente convenio podrá ser modificado mediante acuerdo de la de la Comisión de Coordinación y Seguimiento del ingreso mínimo vital, que dispondrá los nuevos términos del convenio. La modificación será efectiva desde la entrada en vigor del convenio de modificación suscrito entre la Administración General del Estado y la Generalitat de Catalunya.** |
| 2. La adaptación del presente convenio a las posibles modificaciones legales en el ámbito subjetivo u objetivo del ingreso mínimo vital se acordará en el ámbito de la Comisión Mixta de Transferencias, previa convocatoria de la Comisión de Coordinación y Seguimiento | **2. La adaptación del presente Acuerdo a las posibles modificaciones legales en el ámbito subjetivo u objetivo del ingreso mínimo vital se acordará en el ámbito de la Junta de Transferencias, previa convocatoria de la Comisión de Coordinación y Seguimiento** | 2. La adaptación del presente convenio a las posibles modificaciones legales en el ámbito subjetivo u objetivo del ingreso mínimo vital se acordará en el ámbito de la Comisión de Coordinación y Seguimiento. |
| **Entrada en vigor y vigencia** | **<u>Fecha de efectividad de la asunción</u>** | **Entrada en vigor y vigencia** |
| 1. El convenio se perfeccionará con la prestación del consentimiento de las partes y tendrá eficacia desde el día de su publicación simultánea en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del País Vasco». | **1. El presente Acuerdo será publicado simultáneamente en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Navarra» y tendrá efectividad a partir del día 1 de octubre de 2022.** | **1. El convenio se perfeccionará con la prestación del consentimiento de las partes y resultará eficaz una vez inscrito en el plazo de 2 meses desde su formalización, en el Registro Electrónico Estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del Sector Público Estatal. Asimismo, será publicado de forma simultánea en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya.** |
| 2. Las funciones asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco se desarrollarán también tanto para las solicitudes de la prestación del ingreso mínimo vital presentadas con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del convenio y pendientes de resolución, como para las prestaciones del ingreso mínimo vital que hubieren sido reconocidas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del convenio. | 2. Las funciones asumidas por la Comunidad Foral de Navarra se desarrollarán también tanto para las solicitudes de la prestación del ingreso mínimo vital presentadas con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del Acuerdo y pendientes de resolución, como para las prestaciones del ingreso mínimo vital que hubieren sido reconocidas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del **Acuerdo**. | **2. El convenio tendrá una vigencia o duración indefinida en virtud de la disposición adicional 4ª de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, en relación con el artículo 49. h) Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.** |
| 3. El convenio tendrá carácter indefinido. | 3. El **Acuerdo** tendrá carácter indefinido | **3. La asunción de las funciones por la Generalitat de Catalunya en virtud del presente convenio se producirá a los nueve meses del perfeccionamiento del mismo, siempre que se garantice su capacidad de actuación para una correcta gestión de la prestación, incluyendo, entre otros, el correcto funcionamiento de todos los protocolos de intercambio de información, evitando cualquier efecto negativo sobre los ciudadanos.** |

| | | |
|---|---|---|
| | | **En caso de que no se pueda garantizar la capacidad de actuación por parte de las partes firmantes para una correcta gestión de la prestación, estas presentaran a la Comisión de coordinación y seguimiento del ingreso mínimo vital prevista en la cláusula quinta del presente convenio, antes de finalizado el plazo de los nueve meses, una nueva planificación y propuesta de plazos necesarios para la asunción efectiva de las funciones recogidas en el presente convenio de forma motivada.**<br><br>**La Comisión de Coordinación y Seguimiento del Ingreso Mínimo Vital aprobará y confirmará, sí ha lugar, de forma expresa el nuevo plazo y planificación propuesto.**<br><br>**Trascurrido el nuevo plazo se validará nuevamente la capacidad de actuación por las partes firmantes y se confirmará expresamente la fecha concreta en que esta asumirán las funciones.** |

## 1.4. Competencias de gestión de las Comunidades Autónomas

### 1.4.1. Reglas generales sobre competencia

El art. 25.2 LIMV dispone que, en principio que, las Comunidades Autónomas pueden iniciar el procedimiento administrativo cuando suscriban con el INSS previstos en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, el convenio de colaboración que habilite para ello. En este sentido, en el marco del correspondiente convenio suscrito con el INSS, podrá acordarse de que, iniciado el expediente por la respectiva administración, la posterior tramitación y gestión previas a la resolución del expediente se efectúe por la administración que hubiere incoado el procedimiento.

No obstante, como se analizará más adelante los servicios sociales de las Comunidades autónomas realizarás determinados informes y certificados. Así, el art. 21.9 establece un cierto deber de colaboración de los servicios sociales de las Comunidades Autónomas sobre determinados aspectos determinantes del cumplimiento de ciertos requisitos de acceso a la prestación de ingreso mínimo vital.

Así, el art. 32 LIMV establece que, con el fin de intensificar las relaciones de cooperación, mejorar la eficiencia de la gestión de la prestación no contributiva de ingreso mínimo vital, así como facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, mediante la asistencia recíproca y el intercambio de información. En este sentido, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y previsión Social y, en su caso, la Administración de la Seguridad Social podrán celebrar los oportunos convenios, o acuerdos, o cualquier otro instrumento de colaboración con las administraciones, entidades y organismos públicos y privados. En este sentido, como veremos más adelante se promoverán acuerdos con las Comunidades Autónomas para la realización de actuaciones en el marco de las estrategias de inclusión que se diseñen.

Por otro lado, la DA 4ª LIMV estable que las comunidades autónomas de régimen común podrán asumir, en su ámbito territorial, la gestión de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital que corresponde al Instituto Nacional de la Seguridad Social, que

incluya la iniciación, tramitación, resolución y control por parte de la Comunidad Autónoma, mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración del Estado, que deberá respetar el carácter unitario del régimen económico de la Seguridad Social y el principio de solidaridad. En dicho convenio, que podrá tener una duración determinada o carácter indefinido, se establecerán los procedimientos, plazos y compromisos necesarios para una ordenada gestión de dicha prestación[483].

Se debe añadir un párrafo con el siguiente texto: "Pues bien, el 24 de julio de 2024 se ha firmado por la Administración General del Estado y la Generalitat de Catalunya un convenio acordado al amparo de la disposición adicional 4ª LIMV, por la que se asume por esta comunidad autónoma la gestión de la prestación del Ingreso Mínimo Vital"[484].

---

[483] En la versión anterior a la reforma de esta disposición por el RD-ley 2/2024 decía: "Fórmulas de Gestíón. Sin perjuicio de los mecanismos de colaboración a los que se refiere el artículo 32 de esta Ley, el Gobierno estudiará a partir de 2021 la celebración de convenios con comunidades autónomas que contemplen fórmulas de gestión de la prestación del ingreso mínimo vital".
Téngase en cuenta que en consonancia con la reforma la disposición adicional novena de la LIMV (relativo al procedimiento especial de reintegro de la renta mínima autonómica indebidamente percibida con motivo del reconocimiento de la prestación económica de IMV, se le ha incorporado un apartado nueve del siguiente tenor "Lo establecido en esta disposición adicional, salvo los párrafos segundo, tercero y cuarto del apartado 3, será de aplicación en el supuesto previsto en la disposición adicional cuarta de esta ley sobre la gestión de la prestación del ingreso mínimo vital por las Comunidades Autónomas de régimen común"

[484] Contenido del Convenio entre la Administración General del Estado y la Administración de la Generalitat de Catalunya, para la asunción por la Generalitat de Catalunya de la gestión de la prestación no contributiva del Ingreso Mínimo Vital.
Primero. Objeto.
El presente convenio tiene por objeto la asunción por la Generalitat de Catalunya de la gestión de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital, a excepción del pago de la prestación y actuaciones que se deriven de ello, dentro del carácter unitario del régimen económico de la Seguridad Social y del respecto al principio de solidaridad, conteniendo los procedimientos, plazos y compromisos necesarios para una ordenada gestión de dicha prestación.
Segundo. Funciones que asume la Generalitat de Catalunya.
1. La Generalitat de Catalunya, en el marco de la regulación del procedimiento administrativo de reconocimiento del derecho a la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital. En este sentido establecerá procedimientos que permitan una adecuada atención al ciudadano y medios telemáticos de presentación de solicitudes, pudiendo elaborar si así lo considera un formulario propio de solicitud de la prestación que facilite la tramitación por medios telemáticos de presentación de solicitudes, pudiendo elaborar si así lo considera un formulario propio de solicitud de la prestación que facilite la tramitación por medios telemáticos y la tramitación electrónica de los expedientes.
Se establecerán procedimientos que permitan una adecuada atención al ciudadano, así como los medios telemáticos de presentación de solicitudes y sistemas información que faciliten la tramitación de los expedientes.
1.º Información, iniciación, resolución del procedimiento administrativo de reconocimiento del derecho a la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital. En este sentido establecerá procedimientos que permitan una adecuada atención al ciudadano y medios telemáticos de presentación de solicitudes, pudiendo elaborar si así lo considera un formulario propio de solicitud de la prestación que facilite la tramitación por medios telemáticos y la tramitación electrónicos de los expedientes.
Se establecerán procedimientos que permitan una adecuada atención al ciudadano, así como los medios telemáticos de presentación de solicitudes y sistemas de información que faciliten la tramitación de los expedientes.
2.º Iniciación, tramitación, y resolución de los procedimientos administrativos de modificación, extinción o revisión del derecho a la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital, incluidas la adopción y alzamiento de medidas cautelares y la resolución de las cuestiones incidentales que pudieran surgir durante el transcurso de los correspondientes procedimientos.

Otras posibles fórmulas para atribuir competencias de gestión a las Comunidades

3.º Supervisión y control del cumplimiento de requisitos para el mantenimiento del derecho reconocido, declaración de la obligación de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas y ejercicio de la potestad sancionadora.

4.º La función interventora por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma de Catalunya, en las mismas modalidades y con los mismos requisitos con que se ejerce en el ámbito de la Seguridad Social, y teniendo en cuenta que la función interventora, como modalidad de control interno, debe realizarse con carácter previo y sobre todos los expedientes administrativos de reconocimiento del derecho a la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital.

La intervención de la Generalitat de Catalunya podrá realizar métodos de fiscalización previa basados en automatismos y fiscalización de reglas, implementados en sistemas de información de tramitación electrónica, que estén debidamente fiscalizados por esta y que contemplen las mismas modalidades y con los mismos requisitos con que se ejerce en el ámbito de la Seguridad Social.

No obstante, durante un periodo de 12 meses a contar desde la fecha efectiva de asunción de la tramitación de la prestación por parte de la Generalitat de Catalunya, la Intervención General de la Generalitat de Catalunya podrá utilizar técnicas de muestreo para realizar la fiscalización previa de los expedientes de reconocimiento del derecho de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital.

5º. Adopción y notificación de la resolución relativa al reintegro de prestaciones indebidamente percibidas mediante la que procederá dicho reintegro, así como la realización de las actuaciones dirigidas al reintegro de las cantidades indebidamente percibidas en concepto de ingreso mínimo vital de conformidad con el Real Decreto 148/1996, de 5 de febrero, cuando el deudor de la prestación indebidamente percibida sea, a su vez, acreedor de la prestación de ingreso mínimo vital. Sin perjuicio de la competencia de la Tesorería General de la Seguridad Social para llevar a cabo la reclamación de las cuantías adeudadas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 80 del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio.

El reintegro de las citadas prestaciones se efectuará en todo caso en las cuentas determinadas por la Tesorería General de la Seguridad Social.

6º. Las restantes funciones de carácter ejecutivo atribuidas al Instituto Nacional de la Seguridad Social relacionadas con la prestación del ingreso mínimo vital, incluido el reconocimiento provisional del importe del ingreso mínimo vital al amparo de información tributaria de carácter provisional y posibilidad de compensación previstos en la disposición adicional tercera del Real Decreto 789/2022, de 27 de septiembre, por el que se regula la compatibilidad del Ingreso Mínimo Vital con los ingresos procedentes de rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia con el fin de mejorar las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias de la prestación; así como los correspondientes al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en cuanto se refieran a la dirección, organización, vigilancia y tutela de las funciones y servicios a los que se refiere este apartado.

7.º La tramitación y la resolución de los recursos administrativos, reclamaciones previas y la representación y defensa ante los órganos jurisdiccionales, vinculada a los actos y resoluciones de la Generalitat de Catalunya derivados del presente convenio, siguiendo las directrices fijadas por el Estado en garantía de la unidad de criterio en la interpretación y aplicación de las normas de la Seguridad Social.

8.º Las actuaciones derivadas de la disposición adicional duodécima de la ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital.

9.º Los procedimientos de gestión y mantenimiento de la prestación como revalorización de importes, regularización de rentas, en los plazos que se establezcan en todo el territorio.

2. El desarrollo de las funciones asumidas se llevará a cabo aplicando los criterios normativos e interpretativos fijados por el Estado en virtud de lo previsto en el punto 6º del apartado 3º.

3. Se entenderán presentadas en el territorio de Cataluña las solicitudes telemáticas de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital que hubieran sido formuladas por personas residentes en dicho territorio.

4. El empadronamiento del beneficiario de la prestación del ingreso mínimo vital en el territorio de Cataluña determinará la asunción por la parte de la Generalitat de Cataluña de las funciones adscritas a la gestión de la prestación.

Tercero. Funciones que se reserva el Sector Público Estatal.

Continuarán en el ámbito del Sector Público Estatal las siguientes funciones:

1.º Las funciones y actuaciones que correspondan al Estado respecto a la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social.

Autónomas exigen, bien la reforma de los estatutos de autonomía para acomodar en ellos la gestión de esta prestación, pese al carácter exclusivo de la competencia estatal sobre el

2º. La gestión presupuestaria y administrativa para el reconocimiento de la obligación y propuesta de pago la ordenación y el pago a los beneficiarios de la prestación, así como la relación con las entidades financieras que se derive de las actuaciones de pago de la prestación.
3º. La competencia para llevar a cabo la reclamación de las cuantías adeudadas en concepto de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 80 del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, sin perjuicio de la competencia de la Generalitat de Catalunya para aplicar el procedimiento especial de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas previstas en la cláusula segunda 1.5º del presente convenio.
4º. El ejercicio de la función interventora y el control financiero permanente de las fases de reconocimiento de la obligación, ordenación y materialización del pago.
5º. La gestión y funcionamiento del Registro de Prestaciones Sociales Publicas hasta su integración en la tarjeta Social Digital. La administración, gestión y mantenimiento del registro y del sistema informático que dé soporte a la tarjeta Social Digital y las funcionalidades inherentes a la misma.
6.º La garantía de la unidad de criterio mediante la fijación por parte del Estado de criterios normativos e interpretativos homogéneos para la efectividad y eficacia del sistema en orden a garantizar la unidad del régimen económico de la Seguridad Social, el principio de solidaridad y la igualdad de todos los ciudadanos en la satisfacción de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones de Seguridad Social.
7.º El control financiero permanente de la fase de reconocimiento del derecho cuya realización corresponde a la Intervención General de la Seguridad Social con la periodicidad que por ella se determine, estará sujeto a las siguientes reglas:
- La Generalitat de Catalunya deberá suministrar a la Intervención General de la Seguridad Social para el correcto ejercicio del control financiero permanente, el acceso a los aplicativos informáticos utilizados para la gestión encomendada, suministrar la documentación e información precisa para verificar los requisitos, trámites y cuantas actuaciones hayan sido atribuidas a la Generalitat de Catalunya respecto al Ingreso Mínimo Vital, así como cualquier dato que pueda ser preciso para el ejercicio del control.
- El objetivo general del control consistirá en verificar, mediante técnicas de muestreo, los procedimientos establecidos en los órganos competentes de la Generalitat de Catalunya para la gestión del ingreso mínimo vital a fin de comprobar su adecuación a los principios de legalidad, economía y eficiencia, y si permiten aplicar los estándares de gestión y los criterios normativos e interpretativos de forma homogénea a los establecidos por la Seguridad Social.
- Los informes emitidos estarán sometidos al principio contradictorio, de forma análoga a lo previsto en el Título VI de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria en la esfera de la Administración General de la Seguridad Social si bien su destinatario serán los órganos competentes de la Generalitat de Catalunya responsables de la gestión encomendada quienes podrá efectuar las alegaciones que consideren convenientes.
- Una vez emitidos los informes definitivos, se elaborará un informe global por la Intervención General de la Seguridad Social en el que se recojan los aspectos de este control que resulten significativos, que será objeto de remisión además de a los órganos responsables de gestión a la Comisión de Coordinación y Seguimiento del ingreso mínimo vital para que tenga constancia de los mismos, así como de las recomendaciones que, en su caso, deberían ser adoptadas por los órganos competentes de la Generalitat de Catalunya y se proceda a exigir, en su caso, a los mismos la elaboración de un plan de medidas en términos análogos a los previstos en el artículo 161 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria em la esfera de la Administración General del Estado, que determine las medidas concretas a adoptar para subsanar las debilidades, deficiencias, errores e incumplimientos relevantes que se pongan de manifiesto. Asimismo, se informará a dicha Comisión del estado de las situaciones a corregir de manifiesto en ejercicios anteriores.
- La Intervención General de la Seguridad Social incluirá los resultados más significativos de la ejecución de los controles realizados en el ámbito de la gestión encomendada a las Comunidades Autónomas en cada plan anual de control financiero permanente, en el informe que la Intervención General de la Administración del Estado presenta al Consejo de Ministros de conformidad con lo previsto en el artículo 146 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y que incluirá, en su caso, información sobre la situación de la corrección de las debilidades puestas de manifiesto en ejercicios anteriores en virtud de un plan de medidas.
Cuarto. Obligaciones recíprocas y funciones concurrentes del Sector Público Estatal y la Generalitat de Catalunya.

régimen económico de la Seguridad Social, según vimos, o bien dictar una ley orgánica que transfiera o delegue la competencia de acuerdo con lo dispuesto en el art. 150.2 CE.

---

Con el fin de garantizar los principios de igualdad y unidad del sistema de Seguridad Social en todo el territorio del Estado, y sin perjuicio de lo establecido en las cláusulas anteriores, ambas Administraciones ejercerán las funciones concurrentes y deberán cumplir las obligaciones recíprocas siguientes:

a) Se establecerán protocolos de intercambio de datos y la remisión de información económico-presupuestaria que permitan mensualmente la elaboración de la nómina, la materialización del pago y el resto de las operaciones que se deriven del mismo, así como para la realización de las actuaciones dirigidas al reintegro de las cantidades indebidamente percibidas por prestaciones de Seguridad Social cuando el beneficiario del ingreso mínimo vital hubiera percibido indebidamente una prestación de Seguridad Social gestionada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, y cuando el beneficiario de una prestación de Seguridad Social gestionada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social hubiera percibido indebidamente el ingreso mínimo vital, de conformidad con el Real Decreto 148/1996, de 5 de febrero, por el que se regula el procedimiento especial para el reintegro de las prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibidas.

Igualmente, se establecerán protocolos para que la Tesorería General de la Seguridad Social ejercite las competencias descritas en la cláusula tercera 3ª del presente convenio.

b) La Generalitat de Catalunya, en su condición de responsable de la gestión de prestaciones sociales públicas de contenido económico, realizará todas las actuaciones necesarias para garantizar la actualización del sistema de la Tarjeta Social Digital y del Registro de Prestaciones Sociales Públicas hasta su integración en la Tarjeta Social Digital, mediante los protocolos de intercambio de información definidos entre ambas Administraciones. A tal fin, la Generalitat de Catalunya impulsará el envío de información relevante actualizada sobre distintos requisitos en las prestaciones de discapacidad, dependencia, demanda de empleo y familia numerosa entre otras.

La Generalitat de Catalunya tendrá acceso permanente a la información de la Tarjeta Social Digital y sus funcionalidades y servicios en los términos que se determinen reglamentariamente.

c) La Generalitat de Catalunya comunicará mensualmente a la Seguridad Social los datos identificativos de los titulares de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital, de los beneficiarios, cónyuges y otros miembros de la unidad de convivencia, importes de la prestación abonada y fecha de efectos de la prestación, para garantizar la actualización del Registro de Prestaciones Sociales Públicas y de la Tarjeta Social Digital en los términos previstos en su normativa reguladora y en el texto refundido de la ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

d) La Generalitat de Catalunya realizará el control de vivencia con la consulta de datos que sea necesaria y los efectos que tenga en em mantenimiento de la prestación, evitando la realización de pagos indebidos.

e) La Administración General del Estado y la Generalitat de Catalunya acordarán protocolos de remisión de expedientes entre las comunidades autónomas por movilidad de los beneficiarios.

f) La Generalitat de Catalunya habilitará el acceso a la información que sea necesaria para que la Administración General del Estado pueda realizar las evaluaciones recogidas en la ley 19/2021, de 20 de diciembre, y las evaluaciones adicionales que se puedan establecer. Se establecerá un protocolo de acceso a la información que incluirá, al menos, la información de los trámites de gestión, a nivel de individuo y con datos identificativos, respecto de las solicitudes de la prestación, la información que se utiliza para la resolución, así como el resultado de la de la gestión incluyendo los motivos por los que se inadmite o deniega en su caso.

g) La Generalitat de Catalunya elaborará un informe anual de seguimiento, que deberá remitir al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en el que se incluya un resumen de los aspectos de gestión y aquéllos otros que hayan sido acordados en la Comisión de Coordinación y Seguimiento del ingreso mínimo vital prevista en la cláusula sexta.

h) La Generalitat de Catalunya deberá las modificaciones y adaptaciones que resulten procedentes en sus procesos de control interno, para dar cumplimiento a lo establecido en la cláusula segunda. 4 del presente convenio, de acuerdo con los recursos disponibles.

i) La Administración General del Estado promoverá, en el ámbito de sus competencias, estrategias de inclusión de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital mediante la cooperación y colaboración con la Generalitat de Catalunya. En tal sentido la Generalitat de Catalunya en el marco de sus competencias elaborará cada año un Plan Anual de Itinerarios de Inclusión de acuerdo con el siguiente contenido mínimo:

- Objetivos del Plan.
- Beneficiarios incluidos, que incluirán los perceptores del ingreso mínimo vital a 31 de diciembre del año anterior a la ejecución del Plan.

El art. 150.2 CE establece que el Estado podrá transferir o delegar en las comunidades

- Actuaciones a desarrollar para alcanzar los objetivos establecidos y atender las necesidades particulares de colectivos concernidos, incluyendo la intervención, en aquellos casos en los que sea necesario, de los sistemas de servicios sociales, empleo, vivienda, salud o educación.
- Información relativa a los organismos e instituciones responsables para el desarrollo de dichas actuaciones en el territorio de Catalunya.
- Forma de evaluación de la contribución del ingreso mínimo vital a la consecución de los objetivos establecidos, así como de otras medidas dirigidas a los mismos objetivos como la Renta de garantía de Ingresos o los Planes Integrales y Personales de Inclusión. La evaluación podrá atribuirse al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en colaboración con la Generalitat de Catalunya, en el marco de sus competencias.

El contenido del Plan será propuesto por la Generalitat de Catalunya en el seno de la Comisión de Coordinación y Seguimiento del ingreso mínimo vital, y estará orientado a conseguir resultados en materia de inclusión entre los beneficiarios de dicho plan y a facilitar la evaluación de resultados de inclusión social y laboral del ingreso mínimo vital.

Los resultados de dicho Plan se elevarán a la Comisión de seguimiento del ingreso mínimo vital al final de cada ejercicio.

Las dos administraciones compartirán también, en la Comisión de seguimiento, información, experiencias y resultados de itinerarios de inclusión que se lleven a cabo en la renta garantizada de ciudadanía que gestiona la Generalitat de Catalunya de acuerdo a sus competencias.

j) La Administración General del Estado y la Generalitat de Catalunya podrán celebrar los oportunos convenios, acuerdos o cualquier otro instrumento de colaboración con el fin de intensificar las elaciones de cooperación, mejorar la eficiencia de la gestión de la prestación no contributiva de ingreso mínimo vital, así como facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, mediante la asistencia recíproca y el intercambio de información.

k) La Generalitat de Catalunya facilitará a la Administración del Estado información que permita la elaboración de estadística sobre el ejercicio de las funciones asumidas de forma que quede garantizada su coordinación e integración estadísticas.

l) La Administración General del Estado y la Generalitat de Catalunya establecerán las correspondientes comisiones técnicas para el desarrollo de los protocolos establecidos en el presente convenio.

m) La Administración General del Estado y la Generalitat de Catalunya establecerán los procesos que permitan la aplicación del procedimiento especial de reintegro de renta mínima autonómica indebidamente percibida con motivo del reconocimiento de la prestación económica de ingreso mínimo vital, de conformidad con lo previsto en el apartado 9 de la disposición adicional novena de la ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, y que se incorporarán mediante adenda al presente convenio.

Quinto. Comisión de Coordinación y Seguimiento del ingreso mínimo vital.

1. A los efectos de la correspondiente cooperación y de garantizar el acceso al ingreso mínimo vital y su disfrute por parte de los ciudadanos de forma igualitaria se crea una Comisión de Coordinación y Seguimiento del ingreso mínimo vital, de composición paritaria y constituida por ocho miembros, cuatro designados por la Administración General del Estado, y cuatro por la Generalitat de Catalunya.

2. Esta Comisión ejercerá las siguientes funciones:

a) Promover la cooperación y colaboración en el ámbito de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital, en concreto en lo relativo a la tramitación de la prestación y a los protocolos y procesos técnicos de intercambio de información a efectos de reconocimiento y pago de las prestaciones.

b) Efectuar el seguimiento de la gestión del ingreso mínimo vital, para lo que la Generalitat de Catalunya presentará ante la Comisión un informe anual dentro del primer trimestre siguiente que incluirá un resumen de todos los aspectos de gestión, un resumen de las conclusiones del Plan Anual de Itinerarios de Inclusión y otros aspectos que hayan sido acordados en la Comisión.

c) Abordar los problemas de ejecución y cumplimiento que puedan plantearse, resolviendo los conflictos y discrepancias respecto a la gestión de la prestación del ingreso mínimo vital.

d) Definir las actuaciones de ambas Administraciones en relación con el Plan Anual de Itinerarios de Inclusión previsto en el apartado 4º, i) del presente convenio.

e) Seguimiento del cumplimiento por parte de los órganos de control de la Generalitat de Catalunya del ejercicio de la función interventora en los términos establecidos en la cláusula segunda.4 del presente Convenio.

f) Seguimiento de las recomendaciones formuladas por la IGSS en el ejercicio del control financiero permanente y del grado de cumplimiento por parte de la Generalitat de Catalunya que determine las medidas concretas a adoptar para subsanar las debilidades, deficiencias, errores e incumplimientos relevantes que se pongan de

autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. Igualmente,

manifiesto en el ejercicio del control financiero permanente de conformidad con lo previsto en la cláusula cuarta del presente Convenio.
g) Analizar el dimensionamiento y suficiencia de los medios económicos, humanos y tecnológicos necesarios para garantizar la gestión de la prestación a la Generalitat de Catalunya en los términos regulados en este Convenio, a los efectos de determinar como dotarla de los medios necesarios en cada momento.
h) Aquellas otras funciones asignadas por este convenio a la Comisión de Coordinación y Seguimiento del ingreso mínimo vital.
3. la Comisión de Coordinación y Seguimiento del ingreso mínimo vital se reunirá, al menos, dos veces al año y adicionalmente a petición de cualquiera de las dos administraciones.
Sexto. Compensación por la gestión de la prestación.
Se acuerda compensar a la Generalitat de Catalunya por los gatos ocasionados en la asunción integral de la prestación y servicios sociales a la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital.
La compensación antes reseñada se materializará mediante una transferencia corriente anual de la Administración General del Estado a la Generalitat de Catalunya que se realizará en el primer semestre de cada ejercicio presupuestario.
Para el ejercicio presupuestario de 2025 ambas partes valoran dicha compensación en 2.817.547 euros.
Los Presupuestos Generales del Estado para 2025 incluirán en el estado de gastos de la Secretaría de Estado de Seguridad Social y pensiones una aplicación presupuestaria con la cuantía antes referida correspondiente a la compensación por la gestión del ingreso mínimo vital para la Generalitat de Catalunya.
La cuantía del importe transferido para el ejercicio presupuestario 2025 será proporcional al periodo temporal que se produzca desde la asunción efectiva de la gestión y el final del ejercicio presupuestario.
Esta compensación será actualizada en cada ejercicio presupuestario de acuerdo con el incremento de las retribuciones del personal funcionario al servicio de la Administración General del Estado.
Séptimo. Entrega de documentación y expedientes.
La entrega de la documentación y expedientes de las funciones asumidas por la Generalitat de Catalunya se realizará mediante el envío de información por medios telemáticos electrónicamente seguros entre ambas administraciones.
Los formatos de información por medios telemáticos serán de tipo estructurado y acordados por ambas partes.
Octavo. Protección de datos personales.
El control y seguridad de los datos tratados por la Generalitat de Catalunya se regirá por lo dispuesto en el Reglamento (UE) nº 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016 (en adelante RGPD), en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, en el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, así como por lo establecido en el artículo 23 de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por lo que se establece el ingreso mínimo vital, y en la demás normativa de aplicación en materia de protección de datos personales, y en los protocolos de seguridad aprobados por las partes intervinientes.
La Generalitat de Catalunya se compromete a velar por la estricta observancia de la legislación vigente en relación con la protección de los datos personales, el uso de la informática en su tratamiento y a tomar las medidas oportunas para garantizar la confidencialidad de los datos suministrados por los solicitantes, que deben limitarse a los imprescindibles para la gestión de la prestación del ingreso mínimo vital.
Noveno. Modificación.
1. El presente convenio podrá ser modificado mediante acuerdo de la Comisión de Coordinación y Seguimiento del ingreso mínimo vital, que dispondrá los nuevos términos del convenio. La modificación será efectiva desde la entrada en vigor del convenio de modificación suscrito entre la Administración General del Estado y la Generalitat de Catalunya.
2. La adaptación del presente convenio a las posibles modificaciones legales en el ámbito subjetivo u objetivo del ingreso mínimo vital se acordará en el ámbito de la comisión de Coordinación y Seguimiento.
Décimo. Entrada en vigor y vigencia.
1. El convenio se perfeccionará con la prestación del consentimiento de las partes y resultará eficaz una vez inscrito en el plazo de 2 meses desde su formalización, en el Registro Electrónico Estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del Sector Público Estatal. Asimismo, será publicado de forma simultánea en el Boletín Oficial del Estado y en el diario Oficial de la Generalitat de Catalunya.

señala el precepto que la ley promoverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve al Estado.

La transferencia es el acto jurídico por el que se establece una relación de descentralización entre dos sujetos, entendida como competencia para decidir materias o asuntos relevantes para el sujeto, sin depender del control o tutela, salvo la estrictamente jurídica, por parte del órgano que transfiere. En este sentido, no hay objeción alguna para que la transferencia se refiera a cualquier tipo de funciones públicas: normativas, tanto legislativas como reglamentarias, o aplicativas en las que se pueden incluir las materias de instrucción y resolución en el caso concreto, actuaciones materiales y técnicas, inspección, potestad sancionadora, etcétera[485].

La transferencia no tiene más límite que la materia que por su propia naturaleza no sea susceptible de transferencia por tratarse de competencias propias de la soberanía, por lo que las competencias exclusivas del Estado son susceptibles de delegación, y entre ellas la gestión de la prestación del ingreso mínimo vital.

Por otra parte, la ley orgánica de transferencia puede establecer límites o incluso puede prever su revocación, así como establecer técnicas de control del cumplimiento de las directrices establecidas en la ley orgánica, tales como: a) la exigencia de información; b) el poder de inspección; c) reservar la facultad de resolver recursos: d) la capacidad para suspender los actos efectuados por la comunidad autónoma; e) suspensión de la transferencia; f) revocación del traslado de competencias.

Como se ha indicado el art. 150.2 CE prevé también la posibilidad de delegar competencias mediante ley orgánica. En este sentido, la delegación es un acto jurídico por el que se establece una desconcentración entre órganos administrativos u organizaciones

2. El convenio tendrá una vigencia o duración indefinida en virtud de la disposición adicional 4ª de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por el que se establece el ingreso mínimo vital, en relación con el artículo 49.h) Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

3. La asunción de las funciones por la Generalitat de Catalunya en virtud del presente convenio se producirá a los nueve meses del perfeccionamiento del mismo, siempre que se garantice su capacidad de actuación para una correcta gestión de la prestación, incluyendo, entre otros. El correcto funcionamiento de todos los protocolos de intercambio de información, evitando cualquier efecto negativo sobre los ciudadanos.

En caso de que no se pueda garantizar la capacidad de actuación por parte de las partes firmantes para una correcta gestión de la prestación, estas presentarán a la Comisión de coordinación y seguimiento del ingreso mínimo vital prevista en la cláusula quinta del presente convenio, antes de finalizado el plazo de los nueve meses, una nueva planificación y propuesta de plazos necesarios para la asunción efectiva de las funciones recogidas en el presente convenio de forma motivada.

La Comisión de Coordinación y Seguimiento del Ingreso Mínimo Vital aprobará y confirmará, si ha lugar, de forma expresa el nuevo plazo y planificación propuesto.

Transcurrido el nuevo plazo se validará nuevamente la capacidad de actuación por las partes firmantes y se confirmará expresamente la fecha concreta en que esta asumirán las funciones.

Las funciones asumidas por la Generalitat de Catalunya en virtud del presente convenio se desarrollarán también para las solicitudes de la prestación del ingreso mínimo vital presentadas con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del convenio y pendientes de resolución, así como para las que hubieran sido reconocidas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del convenio.

[485] Rodriguez De Santiago, F.J. y Velasco Caballero, F.: "Los límites a la transferencia del art. 150.2 CE"; *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 19, núm. 55, 1999

jurídico-públicas. La esencia de la desconcentración es *"la competencia de resolver definitivamente, ejerciendo en propio nombre, y no en el de oro órgano, la correspondiente competencia, aunque exista tutela jurídica y material"*[486]. Aquí no hay propiamente, traslado de titularidad de la competencia, que se puede referir a cualquier función pública.

La diferencia entre la transferencia y la delegación está en el grado de independencia funcional que proporcional una u otra técnica. De este modo, en el caso de la delegación la tutela material del Estado es más intensa, mientras que, en el caso de la transferencia, esta es más limitada, generalmente, referida al control de la legalidad.

Igualmente, la ley orgánica, puede determinar los controles administrativos y limitaciones que hemos referido anteriormente, en relación con la transferencia.

### 1.4.2. Colaboración de las Comunidades Autónomas mediante la emisión de certificados

El hecho de que las Comunidades Autónomas gestionen rentas garantizadas que pueden ser complementarias y compatibles con la prestación de ingreso mínimo vital pueden ser complementarios y compatibles con la prestación de ingreso mínimo vital y que en algunos caso, las cuantía de estas prestaciones asistenciales, dependan del reconocimiento y cuantía del ingreso mínimo vital, ha hecho necesario que se habilite, un sistema de remisión de información a través de un certificado que se ha venido a denominar (protocolo 1), que permite agilizar la tramitación de los procedimientos de reconocimiento de las prestaciones de ingreso mínimo vital.

En este sentido, la DF 5ª del Real Decreto-ley 35/2020, de 22 de diciembre, añadió un nuevo apartado 2 al art. 29 LIMV, por el que se establece que las Comunidades Autónomas podrán remitir al INSS y este podrá reconocer la prestación de ingreso mínimo vital a las personas interesadas que otorguen su consentimiento a la comunidad autónoma de su domicilio para que, con dicha finalidad y a través de los protocolos informáticos de intercambio de información establecidos al efecto, remita los datos necesarios para la identificación de dichas personas y la instrucción del procedimiento, así como un certificado emitido por la mencionada comunidad autónoma que será suficiente para que la entidad gestora considere solicitadas las prestaciones por las personas interesadas en la fecha de su recepción por la entidad gestora.

El mencionado certificado será acreditativo de la constitución, en su caso, de una unidad de convivencia conforme establece el art. 6 y del cumplimiento de los requisitos a que se refieren los arts. 5, 5 y art. 7 LIMV, así como de que se encuentra en su poder toda la documentación que pruebe el cumplimiento de dichos requisitos, a excepción de la vulnerabilidad económica a la que se refiere el art. 8 LIMV, que será analizado por el INSS.

Asimismo, el certificado será suficiente para que la entidad gestora considere cumplidos los requisitos indicados anteriormente en el momento en que se certifique por la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la obligación de las comunidades autónomas

[486] Rodríguez De Santiago, J.M. y Velasco Caballero, F., ob. cit.

de remitir al referido Instituto toda la documentación en el plazo máximo de seis meses a contar desde la fecha de la resolución de cualquier reclamación.

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

Los expedientes resueltos por el INSS se comunicarán a las comunidades autónomas a través de los protocolos informáticos establecidos.

Si en virtud del certificado emitido por la correspondiente comunidad autónoma se reconociese una prestación que posteriormente fuera declarada indebida y no fuese posible recuperar el importe abonado, los perjuicios ocasionados serán a cargo de la comunidad autónoma certificadora.

### 1.5. La colaboración de las Corporaciones Locales

El art. 25 LIMV prevé también la posibilidad de que las corporaciones locales inicien el procedimiento administrativo cuando suscriban con el INSS el oportuno convenio oportuno convenio de acuerdo con lo dispuesto en la LRJSP. Asimismo, se dispone que se podrá acordar que, una vez iniciado el procedimiento administrativo por la corporación local, la posterior tramitación y gestión previa a la resolución del procedimiento se efectúe por la Administración que hubiere incoado el procedimiento administrativo.

Igualmente, el art. 22.3 LIMV establece que para el ejercicio de las funciones indicadas anteriormente no será necesaria la emisión de los informes previstos en el art. 7.4 LBRL. A este respecto, el citado precepto dispone que las entidades locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra administración pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la administración competente por razón de la materia, en los que se señale la existencia de duplicidades, y de la administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

En relación con la carga financiera que pueda suponer para las corporaciones locales, la DF 6ª LIMV establece que los gastos que se deriven de esta clase de colaboración deberán ser financiados por las entidades locales exclusivamente con cargo a los ingresos corrientes que prevean obtener el superávit previsto al cierre del ejercicio con arreglo a la información de ejecución del presupuesto, pudiendo utilizarse como referencia la que, con periodicidad trimestral, se remite al Ministerio de Hacienda y Función Pública, en cumplimiento de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrolla las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Sin perjuicio de la aplicación del art. 12 de esta

última, para determinar en relación con el ejercicio 2020 la situación de incumplimiento a los efectos del art. 21.1, se tendrá en consideración, con carácter excepcional. Si aquella ha estado causada por el gasto al que se refiere esta DF en el que incurran las entidades locales.

El importe de las obligaciones reconocidas por las entidades locales por el gasto adicional consecuencia de la ejecución de las funciones indicadas no podrá superar, en cada una de aquellas en cada ejercicio de vigencia del respectivo convenio de colaboración suscrito de acuerdo con el art. 25 LIMV, el 5 % del total de las que se hayan reconocido en el ejercicio anterior por el capítulo 1, gastos de personal, correspondientes a la política de gasto 23. Servicios sociales y promoción social, de la estructura de los presupuestos de las entidades locales, aprobada por Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre.

En todo caso, las corporaciones locales suministrarán al Ministerio de Hacienda y Función Pública, con periodicidad trimestral, la información específica relativa a la ejecución de las funciones a las que se refiere esta disposición, incluyendo en todo caso la correspondiente al gasto realizado. A estos efectos, se habilita al órgano competente del Ministerio de Hacienda y Función Pública para determinar los modelos de formularios normalizados para la captura de aquella información y dictar, en su caso, las instrucciones o resoluciones que resulten necesarias para la concreción, procedimiento y plazo de remisión de la información a suministrar.

La remisión de la información económico-financiera de cada Corporación Local se realizará por la intervención o unidad que ejerza sus funciones, mediante firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido.

El Ministerio de hacienda y Función Pública podrá difundir o publicar la información remitida en virtud de la LIMV con el alcance, contenido y metodología que determine.

El incumplimiento de las obligaciones de suministro de información, tanto en lo referido a los plazos establecidos, el correcto contenido, idoneidad o modo de envío de los datos podrá llevar aparejada la imposición de las medidas previstas en los arts. 20 y siguientes de la Ley Orgánica 272012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, previo requerimiento a la corporación local para su cumplimiento en un plazo de diez días hábiles, sin perjuicio de la posible responsabilidad personal que corresponda, el Ministerio de Hacienda y Función Pública podrá dar publicidad a los requerimientos efectuados o al incumplimiento de los mismos.

Hay que añadir que, el art. 28.3 LIMV establece la obligación de los ayuntamientos de comunicar al INSS los cambios en el padrón, la norma dispone que en el supuesto de personas in domicilio empadronadas al amparo de lo previsto en las instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre la gestión del padrón municipal[487], el ayuntamiento en cuyo municipio se encuentren empadronados está obligado a comunicar al INSS la modificación,

[487] El punto 3.3. de la Resolución de 29 de abril de 2020, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, por la que se publica la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, establece:

o en su caso, la baja en el Padrón, dentro del plazo de los treinta días siguientes a que se produzcan.

### 1.6. La colaboración de las Entidades del Tercer Sector de Acción Social en la gestión de la prestación de Ingreso Mínimo Vital

Las entidades del Tercer Sector de Acción Social son aquellas organizaciones de carácter privado, surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades, que responden a criterios de solidaridad y de participación social, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos civiles, así como de los derechos económicos, sociales o culturales de las personas y grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad o que se encuentran en riesgo de exclusión social (art. 2.1 de la Ley 43/2015, de 9 octubre)[488].

#### 1.6.1. Funciones de las Entidades del Tercer Sector

La DT 7ª LIMV establece que, de forma excepcional, durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 30/2020. De 20 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo público, las Entidades del Tercer Sector de Acción Social, debidamente inscritas en el registro que a tal efecto se crea, podrán certificado para la acreditación de las circunstancias previstas en el art. 21.9 y 10.

*"3.3. Empadronamiento en infraviviendas y de personas sin domicilio. Como se ha indicado anteriormente, el Padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino del municipio y de la misma manera que la inscripción padronal es completamente independiente de la controversias jurídico-privadas sobre la titularidad de la vivienda, lo es también de las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio. En consecuencia, las infraviviendas (chabolas, caravanas, cuevas, etc., e incluso ausencia total de techo) pueden y deben figurar como domicilio valido en el Padrón.*

*Las situaciones más extremas pueden plantear la duda sobre la procedencia o no de su constancia en el Padrón municipal. El criterio que debe presidir esta decisión viene determinado por la posibilidad o imposibilidad de dirigir al empadronado una comunicación al domicilio que figure en su inscripción. En el caso de que sea razonable esperar que esa comunicación al domicilio que figure en su inscripción. En el caso de que sea razonable esperar que esa comunicación llegue a conocimiento del destinatario, se le debe empadronar en esa dirección.*

*La correcta aplicación en este criterio determina, por un lado, que se deba aceptar como domicilio cualquier dirección donde efectivamente vivan los vecinos y, por otro, que pueda y deba recurrirse a "un domicilio ficticio" en los supuestos en que una persona que carece de techo reside habitualmente en el municipio y sea conocida de los servicios sociales correspondientes.*

*Las condiciones que deberían cumplirse para este tipo de empadronamiento son los siguientes:*

*- Que los servicios sociales estén integrados en la estructura orgánica de alguna Administración Pública o bajo su coordinación y supervisión.*

*- Que los responsables de estos servicios informen sobre la habitualidad de la residencia en el municipio del vecino que se pretende empadronar.*

*- Que los servicios sociales indiquen la dirección que debe figurar en la inscripción padronal con referencia en el callejero municipal y se comprometen a intentar la práctica de la notificación cuando se reciba en esa dirección una comunicación procedente de alguna Administración Pública.*

*En estas condiciones, la dirección del empadronamiento será la que señalen los servicios sociales la dirección del propio servicio, la del albergue municipal, la del punto geográfico concreto donde ese vecino suele pernoctar, etc. Evidentemente, para practicar este tipo de inscripción no es necesario garantizar que la notificación llegará a su destinatario, sino simplemente que es razonable esperar que en un plazo prudencial se le podrá hacer llegar."*

[488] El número 2 del art. 2 de la Ley 43/2015, de 9 octubre, también considera entidades dentro de este sector a las fundaciones, así como las federaciones o asociaciones que las integren, siempre que cumplan con lo previsto en dicha Ley.

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

Con carácter anual, los mediadores sociales del ingreso mínimo vital, comunicarán a la entidad gestora el mantenimiento o modificación de los certificados previstos en el art. 21.9.d) y e) LIMV, así como del informe sobre la situación de exclusión social establecido en el art. 21.10 LIMV. Esta falta de comunicación, en el plazo establecido, dará lugar a la suspensión del abono de la prestación.

La entidad gestora, en los términos previstos en el art. 23.4 LIMV podrá comunicar a los mediadores sociales del ingreso mínimo vital, las resoluciones de las prestaciones del ingreso mínimo vital para la realización de aquellas actividades que tengan encomendadas, en el marco de la colaboración y cooperación que en la gestión y control de ingreso mínimo vital corresponde al INSS.

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

A estos efectos se consideran mediadores sociales del ingreso mínimo vital las entidades del Tercer Sector de Acción Social, conforme a la debidamente registradas en el Registro de Mediadores Sociales del Ingreso Mínimo Vital.

Probablemente, la complejidad de la acreditación de los requisitos de acceso a la prestación ha requerido habilitar la colaboración transitoria de estas entidades en la gestión de la prestación, si bien no deja de provocar perplejidad, la aparición de una nueva clase de fedatarios públicos.

### 1.6.2. El Registro de Mediadores Sociales del Ingreso Mínimo Vital

El Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico incorporo a través del apartado catorce de su art. 3 una disposición transitoria octava al Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, mediante la que se regula la colaboración de las entidades del Tercer Sector de Acción Social en la gestión de la prestación del ingreso mínimo vital, recogido en el texto actual de la LIMV en su disposición transitoria séptima.

La justificación ofrecida para ello era la complejidad de la realidad de las personas potenciales beneficiarias de la prestación requiere 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. La figura de los mediadores sociales del

ingreso mínimo vital constituye un mecanismo de cooperación reforzada en la tramitación de la prestación que se hace necesaria de forma transitoria para agilizar y facilitar a la entidad gestora de la prestación, la acreditación de determinados requisitos exigidos para el acceso a la misma.

La DT. séptima 2 de la LIMV señala que a los efectos de esta Ley son mediadores sociales del ingreso mínimo vital las entidades del Tercer Sector de Acción Social, conforme a la definición prevista en el art. 2 de la ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social, debidamente registradas en el Registro de Mediadores Sociales del Ingreso Mínimo Vital.

El apartado 1 de la DT. séptima LIMV señala que de forma excepcional y durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor, las entidades del Tercer Sector de Acción Social debidamente inscritas en el registro podrán emitir certificado para la acreditación de las circunstancias previstas en los arts. 21.9 y 10 de la LIMV.

A tal fin, se crea el Registro de Mediadores Sociales del Ingreso Mínimo Vital como registro público de titularidad del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, que será gestionado por la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social.

En dicho registro podrán inscribirse todas las entidades del Tercer Sector de Acción Social que acrediten el cumplimiento de los siguientes requisitos (apartado 3 de la DT. 7ª LIMV):

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

b) Carecer de fines de lucro, conforme a lo establecidos en los Estatutos.

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

d) Tener fines institucionales adecuados para la realización de las actividades consideradas, conforme a lo establecido en sus estatutos.

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

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

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

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

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

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

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

l) No haber sido sancionada, en el plazo de tres años contado hasta la presentación de la solicitud de la inscripción, por cualquiera de las infracciones contempladas en la LIMV.

La inclusión en el Registro de Mediadores Sociales del Ingreso Mínimo Vital se realizará de acuerdo con el siguiente procedimiento (apartado 4 de la DT. 7ª de la LIMV)[489]:

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

b) Si la solicitud de iniciación no reúne la acreditación de todos los requisitos establecidos en el presente Real Decreto-ley o cualquiera otros requeridos que le sea de aplicación, se requerirá a la persona interesada para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistida de su petición.

c) Admitida a trámite la solicitud, procederá iniciar la instrucción del procedimiento administrativo en orden a comprobar el cumplimiento de los requisitos determinados para la inscripción en el registro.

d) La persona titular de la Secretaría General de Objetivas y Políticas de Inclusión y Previsión Social procederá a dictar resolución, y a notificar la misma a la entidad solicitante, en el plazo máximo de tres meses desde la fecha de entrada de la solicitud en su registro. Transcurrido dicho plazo sin que se hubiera notificado resolución expresa, se entenderá desestimado.

e) La inscripción en el registro de mediadores sociales tendrá validez anual, pudiendo ser objeto de prórroga. Dicha prórroga será automáticamente salvo

[489] A fecha, 20 de julio de 2024 se encuentran inscritos en el Registro de Mediadores del Ingreso Mínimo Vital las siguientes entidades:
- Cruz Roja Española.
- Cáritas Española.
- ACCEM
- Fundación Cruz Blanca
- Confederación Española de Personas con Discapacidad Física y Orgánica (COCEMFE).
- Provivienda
- Fundación Secretariado Gitano.
- Fundación Cepaim. Acción Integral con Migrantes.
- Confederación de Centros de Desarrollo Rural (COCEDER).
- Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL)
- Confederación Plena Inclusión España-

que se comunique la baja en el registro, debiendo acreditar el mantenimiento los requisitos en los tres primeros meses de la prórroga, transcurrido dicho plazo, sin presentación de la documentación que acredite el mantenimiento de los requisitos, se tramitará la baja de oficio.

f) Las entidades inscritas en el registro deberán remitir información periódica acreditativa de las actuaciones de certificación que estén llevando a cabo conforme a lo que se establezca en la orden ministerial de desarrollo que se dicte.

g) Podrá acordarse la suspensión temporal de la inscripción o la baja en el registro cuando se está tramitando un expediente sancionador o cuando haya sido sancionado por una falta muy grave.

La Orden ISM/1375/2021, de 3 de diciembre, por la que se desarrolla el Registro de Mediadores Sociales del Ingreso Mínimo Vital, estableciéndose las siguientes prescripciones[490]:

*1. Titularidad y carácter público del Registro*

El titular del registro es el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, siendo gestionados por la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, a través de su titular.

El Registro tiene carácter público, El acceso al mismo se ajusta a los dispuesto por lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, para garantizar la transparencia de su actividad.

El Registro hará efectiva la publicidad mediante certificados emitidos en formato electrónico y garantizando su accesibilidad universal por la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social del contenido de los asientos y los datos detallados a continuación:

a) Denominación de la entidad inscrita en el Registro.

b) Número nacional de inscripción.

En la gestión del Registro, el responsable velará por el cumplimiento de lo establecido en el Reglamento (UE) 2016/679 del parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de

[490] Véanse los anexos a la Orden:
ANEXO I. Certificado acreditativo de estructura, capacidad administrativa y técnica suficiente para garantizar el cumplimiento de sus fines.
ANEXO II. Memoria de estructura, capacidad administrativa y técnica suficiente para garantizar el cumplimiento de sus fines.
ANEXO III. Certificado acreditativo de experiencia de, al menos, tres años en el acompañamiento y asistencia a personas en riesgo de exclusión social.
ANEXO IV. Certificado acreditativo de la disposición de puntos de Atención Directos a las Personas en Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía.
ANEXO V. Declaración responsable de no haber sido condenadas, tanto la propia entidad como cualquiera de sus representantes legales, mediante sentencia firme por delitos relacionados con el ejercicio de su actividad y de no haber sido sancionada, en el plazo de tres años contado hasta la presentación de la solicitud de la inscripción, por cualquiera de las infracciones contempladas en el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo.

2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y la libre circulación de estos datos por el que se deroga la Directiva 95/46/CE y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los derechos digitales, respecto de aquellas gestiones que impliquen tratamiento de datos personales.

En especial, se tendrá en cuanta el cumplimiento de los principios que más adelante veremos y el establecimiento de las medidas de seguridad adecuadas.

*2. Condiciones para la inscripción en el Registro*

Podrán inscribirse en el Registro todas las entidades del Tercer Sector que cumplan los siguientes requisitos[491]:

a) Estar legalmente constituida e inscrita en el registro correspondiente en función de su naturaleza jurídica, cuando estén obligadas a ello, con una anterioridad de al menos tres años a la solicitud de inscripción en el Registro.

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

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

d) Tener fines institucionales adecuados para la realización de las actividades consideradas, conforme a lo establecido en sus Estatutos.

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

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

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

[491] Adicionalmente, podrán ser inscritas en el registro aquellas entidades de ámbito estatal que, reuniendo todos los requisitos anteriormente indicados, excepto el de la letra i), cumplan con las siguientes exigencias:
1º. Pertenecer a una plataforma de entidades del Tercer Sector de Acción Social de ámbito estatal cuyo fin sea la lucha contra la pobreza y la exclusión social.
2º. Acreditar la disposición de puntos de atención directos a las personas en al menos ocho comunidades autónomas o ciudades de Ceuta y Melilla.
3º. Suscribir un convenio de colaboración bajo el marco de la citada plataforma con una o varias entidades pertenecientes a la misma, mediante el cual se acredite disponer de puntos de atención directos a las personas en todas las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla. A excepción de la plataforma, todas las entidades que formen parte del convenio serán inscritas en el Registro de Mediadores Sociales del Ingreso Mínimo Vital, y responderán por sus propias actuaciones realizadas como mediadores sociales del ingreso mínimo vital. El convenio solo tendrá validez a efectos del Registro, siendo la finalidad de la firma de dicho convenio que las entidades firmantes del mismo puedan ser acreditadas como mediadores sociales del ingreso mínimo vital.
En el caso de entidades de ámbito estatal cuyo régimen jurídico sea Confederación de asociaciones, será esta última la que resulte inscrita en el Registro respondiendo por las actuaciones de certificación que lleven a cabo sus entidades federadas y las entidades asociadas de estas.

h) Disponer de la estructura, capacidad administrativa y técnica suficiente para garantizar el cumplimiento de sus fines, de tal modo que acredite contar con el personal y la estructura suficiente para llevar a cabo las labores de mediación.

i) Acreditar la disposición de puntos de atención directos a las personas en todas las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla.

j) Presentar las auditorías contables de los tres últimos ejercicios económicos de la entidad cuando están obligadas a presentarlas.

k) Acreditar experiencia de, al menos tres años, en el acompañamiento y asistencia a personas en riesgo de exclusión social.

l) No haber sido sancionada, en el plazo de tres años contado hasta la presentación de la solicitud de la inscripción, por cualquiera de las infracciones contempladas en al LIMV.

*3. Presentación de solicitudes, contenido de las mismas, documentación acompañar, subsanación de defectos e inadmisión a trámite*

El registro practicará las inscripciones mediante procedimientos informáticos en hojas registrales apropiadas[492] y se acompañará la documentación oportuna[493].

[492] En la inscripción se harán constar los siguientes datos:
a) Denominación; b) Número de identificación fiscal; c) Ámbito territorial de actuación; d) Domicilio de la sede y de sus delegaciones; e) Datos identificativos de los representantes legales; f) Fecha de aprobación y, en su caso, modificación de los Estatutos; g) Número y fecha de inscripción en el registro de ámbito estatal que corresponde en función de su naturaleza; h) Fines y actividades relacionados con los principios y objetivos de acción social; i) Fecha de inscripción en el Registro de Mediadores Sociales del Ingreso Mínimo Vital y número nacional de inscripción en el mismo.

[493] El art. 8 señala la documentación que debe acompañarse a la primera solicitud:
a) Documento nacional de identidad de los representantes de la entidad y documentación acreditativa de su representación; b) Documentación acreditativa de estar legalmente constituida la entidad y de haber adquirido personalidad jurídica por medio de copia del acuerdo de creación o acta fundacional y de sus estatutos; c) Copia de la tarjeta de identificación fiscal; d) Certificado de hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social, salvo autorización a la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social a comprobar que se encuentran al corriente en el cumplimiento; e) Certificado acreditativo y memoria firmada por los representantes legales de la entidad en la que se acredite disponer de la estructura, capacidad administrativa y técnica suficiente para garantizar el cumplimiento de sus fines. Dichos certificado y memoria se ajustarán al modelo normalizado.
f) Certificado acreditativo de experiencia de, al menos, tres años en el acompañamiento y asistencia a personas en riesgo de exclusión social, firmado por el responsable de la entidad, que se ajustará a un modelo normalizado; g) Certificado acreditativo firmado por los representantes legales de la entidad de la disposición de puntos de atención directos a las personas en todas las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla. Dicho certificado se ajustará al modelo normalizado; h) Auditorías contables de los tres últimos ejercicios económicos de la entidad cuando estén obligadas a presentarlas; i) Declaración responsable de no haber sido condenadas, tanto la propia entidad como cualquiera de sus representantes legales, mediante sentencia firme por delitos relacionados con el ejercicio de su actividad y de no haber sido sancionada, en el plazo de tres años contado hasta la presentación de la solicitud de la inscripción, por cualquiera de las infracciones contempladas en la LIMV. Dicha declaración responsable se ajustará al modelo normalizado.
Para la valoración de la memoria se tomará en consideración:
1º. La cantidad, cualificación y experiencia de los medios profesionales implicados en las labores de mediación; 2º. La calidad y adecuación de los demás recursos de los que disponga; y 3º. La experiencia en proyectos de inserción sociolaboral o actividades de acompañamiento y asistencia a personas en riesgo de exclusión social realizadas en los últimos tres años, en especial, aquellos que hayan tenido como objetivo el acompañamiento

La solicitud de inscripción se realizará mediante la cumplimentación de los formularios alojados en la sede electrónica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y se presentará a través de medios electrónicos de conformidad con lo establecido en el art. 14 LPAC, a través del Registro Electrónico General de la Administración General del Estado, acompañada de la documentación que se enumerará más adelante.

Podrán presentar la solicitud de inscripción en el Registro las personas físicas que actúen en nombre de las personas jurídicas a inscribir y que, de acuerdo con las escrituras de constitución, los estatutos o las leyes, ostenten la representación de estas. En este caso, deberá aportarse copia del documento público del nombramiento para el cargo. También se podrá acreditar la representación por cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna de su existencia.

En el caso de que la solicitud la presente uno o una representante que no es el o la representante legal de la sociedad, deberá aportarse una autorización específica para esta representación a favor de una persona física.

Si la solicitud de inscripción no reuniese la acreditación de todos los requisitos establecidos o, en su defecto, en la LPAC, se instará a la persona interesada para que, en un plazo de diez días hábiles, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos[494]. De no hacerlo, se producirá el desistimiento de su pretensión, previa resolución dictada de acuerdo con lo dispuesto en el art. 21 LPAC[495].

Una vez recibida la solicitud de inscripción, el órgano instructor procederá a comprobar los requisitos previstos. En concreto, en caso de no cumplirse los requisitos, o no estar incurso en la excepción prevista anteriormente, la persona titular de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, previo plazo de subsanación de 10 días hábiles antes indicado, en el plazo de 30 días desde la entrada de la solicitud en el Registro Electrónico. La resolución pondrá fin a la vía administrativa y contra la misma en el registro Electrónico. La resolución pondrá fin a la vía administrativa y contra la misma cabrá recurso potestativo de reposición ante la persona titular del órgano que la dictó o bien recurso contencioso administrativo ante el órgano jurisdiccional competente.

---

y asistencia a personas en riesgo de exclusión social y, en concreto, a potenciales personas beneficiarias del ingreso mínimo vital.

Las entidades del Tercer Sector de Acción Social que soliciten su inscripción en el Registro que adicionalmente no requieran acreditar la disposición de puntos de atención directos en todas las comunidades autónoma y las ciudades de Ceuta y Melilla, por cumplir determinadas exigencias, deberán presentar, además de la documentación indicada anteriormente, con la excepción del certificado acreditativo de la letra g):a) Documentación acreditativa de su pertenencia a una plataforma de entidades del Tercer Sector de Acción Social de ámbito estatal cuyo fin sea la lucha contra la pobreza y la exclusión social; b) Certificado acreditativo firmado por los representativos legales de la entidad de la disposición de puntos de atención directos a las personas en al menos ocho comunidades autónomas o ciudades de Ceuta y Melilla; y c) Convenio de colaboración firmado por los representativos legales de las entidades solicitantes y por la plataforma de entidades bajo cuyo marco se agrupan.

[494] Art. 9 Orden ISM/1375/2021, de 3 de diciembre.

[495] Art. 10 Orden ISM/1375/2021, de 3 de diciembre.

La admisión de la solicitud no obstará a su denegación si, durante la instrucción del procedimiento, el órgano instructor efectuará nuevas comprobaciones que determinarán al incumplimiento de los requisitos relativos a ser organizaciones de carácter estatal y acreditar la disposición de puntos de atención directos a las personas en todas las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla.

*4. Instrucción y resolución del procedimiento de inscripción*

La instrucción del procedimiento administrativo de inscripción corresponderá a la Subdirección General, que comprobará el cumplimiento de los requisitos determinantes para la inscripción en el Registro, elevando propuesta de resolución a la persona titular de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social.

El órgano competente podrá recabar los informes técnicos que considere necesarios acerca de la solicitud de inscripción.

Una vez emitida la propuesta de resolución, el titular de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social resolverá motivadamente ordenando o denegando la inscripción.

El plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de tres meses contados desde la entrada de la solicitud en el Registro Electrónico. Transcurrido dicho plazo sin que se hubiera notificado resolución expresa, se entenderá desestimada.

La resolución pondrá fin a la vía administrativa y contra la misma cabrá recurso potestativo de reposición ante la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social o bien recurso contencioso-administrativo ante el órgano jurisdiccional competente[496].

*5. Prórroga de la inscripción*

La inscripción en el Registro de mediadores sociales tendrá validez anual, pudiendo ser objeto de prórroga será automática salvo que se comunique la baja en el registro, debiendo acreditar el mantenimiento de los requisitos en los tres primeros meses de la prórroga. Transcurrido dicho plazo sin la presentación de la documentación que acredite el mantenimiento de los requisitos se tramitará baja de oficio, previo trámite de audiencia[497].

Para la acreditación del mantenimiento de los requisitos, la entidad inscrita deberá presentar un certificado justificativo firmado por sus representantes legales en el que se acredite que las circunstancias que justificaron su inscripción no han variado con respecto a la fecha de su primera solicitud.

[496] Art. 12 Orden ISM/1375/2021, de 3 de diciembre.

[497] Art. 13 Orden ISM/1375/2021, de 3 de diciembre.

Deberá a su vez presentar el certificado de hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social, salvo que la entidad haya autorizado a la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social su consulta.

Dicha documentación se presentará por medios electrónicos en la sede electrónica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones,

*6. Modificación de los datos inscritos*

Cualquier modificación de las circunstancias que dieron lugar a la inscripción deberá ser comunicada al Registro en el plazo de tres meses desde el momento en que se produzca por acuerdo del órgano de gobierno y representación de la entidad, La comunicación se acompañará de la documentación necesaria para acreditar la modificación[498].

La modificación de los requisitos exigidos para acceder al Registro o de los datos que figuren en la inscripción deberá ser comunicada al Registro en los términos legalmente exigidos.

*7. Suspensión temporal o baja en el Registro*

Podrá acordarse la suspensión temporal de la inscripción en el Registro cuando se está tramitando un expediente sancionador[499].

La suspensión temporal podrá acordarse como medida cautelar y de forma motivada desde el momento en el que se haya notificado el acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador y podrá levantarse en cualquier momento anterior a la resolución firme de dicho procedimiento.

En todo caso, la suspensión temporal se levantará tras resolución firme del procedimiento sancionador. En el caso de sanción firme se producirá la baja de la inscripción en el registro y en el supuesto en el que la resolución no conlleve la determinación de la responsabilidad sancionadora se levantará la suspensión.

La inscripción en el Registro podrá ser dada de baja:

a) Por voluntad de la entidad manifestada por su órgano de gobierno.

b) De oficio, en los siguientes casos:

    1. Por extinción o disolución de la entidad debidamente acreditada, previo trámite de audiencia.

    2. Cuando conste fehacientemente que ha dejado de cumplir con los requisitos establecidos, previo trámite de audiencia.

[498] Art. 14 Orden ISM/1375/2021, de 3 de diciembre.

[499] Art. 15 Orden ISM/1375/2021, de 3 de diciembre.

3. En el caso de que se haya producido una sanción firme por infracción muy grave, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiere lugar.
4. Si transcurrido el plazo establecido no se ha presentado por parte de la entidad la documentación que acredite el mantenimiento de los requisitos para la prórroga de su inscripción, previo trámite de audiencia.

La baja del Registro será acordada por la persona titular de la Secretaría de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social en el plazo de tres meses contados desde la entrada de la solicitud en el Registro Electrónico cuando se produzca por iniciativa del órgano de gobierno de la entidad. Transcurrido dicho plazo sin que se haya notificado resolución expresa, se podrá entender estimada la baja de la inscripción por silencio positivo.

Si el procedimiento de baja se hubiera iniciado de oficio, se producirá la caducidad de este una vez transcurrido el plazo de tres meses sin que se haya notificado resolución expresa.

La resolución pondrá fin a la vía administrativa y contra la misma cabrá recurso potestativo de reposición ante la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social o bien recurso contencioso-administrativo ante el órgano jurisdiccional competente.

*8. Efectos de la inscripción en el Registro*

La inscripción en el Registro será condición indispensable para la emisión de certificados para la acreditación de las circunstancias previstas para actuar en materia de ingreso mínimo vital[500].

Las entidades inscritas en el registro podrán solicitar tanto certificación del contenido de los asientos emitida a solicitud de su representante legal, como nota simple informativa o listados.

Las certificaciones podrán solicitarse por medios electrónicos que permitan la constancia de la solicitud realizada, su recepción y la identidad del solicitante y se expedirán en el plazo de quince días hábiles contados desde la fecha en que se presente la misma.

*9. Requisitos de los certificados emitidos por las entidades inscritas en el Registro*

Los certificados emitidos por los mediadores sociales del Ingreso Mínimo Vital inscritos en el Registro se ajustarán al modelo normalizado aprobado por Resolución de la Dirección General del INSS y disponibles en la página web del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y deberán ser firmadas por una o un trabajador social pertenecientes a la entidad, debidamente colegiados. En dicho certificado se hará constar su número de colegiado.

[500] Art. 16 Orden ISM/1375/2021, de 3 de diciembre.

A estos efectos en el caso de entidades de ámbito estatal cuyo régimen jurídico sea Confederación de asociaciones, se entenderá cumplido este requisito cuando los certificados sean firmados por una o un trabajador social debidamente colegiado perteneciente a sus entidades federadas o las entidades asociadas de estas.

*10. Obligaciones de las entidades inscritas*

Las entidades inscritas en el registro, durante el tiempo de su inscripción, deberán comunicar con carácter anual a la entidad gestora del ingreso mínimo vital el mantenimiento o modificación de los certificados que emita en cumplimiento de lo previsto en el art. 21 apartados 9 y 10 LIMV[501].

La información requerida anteriormente se remitirá siguiendo los modelos normalizados aprobados al efecto por resolución de la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social de 26 de enero de 2022.

Las entidades inscritas en el Registro deberán cumplir asimismo las normas previstas en el Reglamento (UE) 2016/679 del parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos por el que se deroga la Directiva 95/46 CE y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, respecto de aquellas gestiones que impliquen tratamientos de datos personales.

Las entidades inscritas en el Registro deberán remitir información periódica acreditativa de las actuaciones de certificación que esté llevando a cabo con carácter anual, que incluirá al menos el número y tipología de certificados emitidos en función del art. 21.9 y 10 LIMV, de acuerdo con el modelo normalizado aprobado por resolución del titular de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social que estará disponible en la página web del Ministerio[502].

### 1.6.3. Potestad Sancionadora

Asimismo, se establece un régimen sancionador aplicable a los mediadores del ingreso mínimo vital. En tal sentido, sin perjuicio de lo indicado en el capítulo VIII LIMV, se consideran:

a) Infracciones leves: la ausencia de remisión de información requerida en la LIMV en el plazo de quince días desde que existiera la obligación de envío.

[501] Art. 18 Orden ISM/1375/2021, de 3 de diciembre.

[502] Art. 19 Orden ISM/1375/2021, de 3 de diciembre.
En la actualidad están inscritas en el Registro de Mediadores Sociales del Ingreso Mínimo Vital: Cruz Roja; Cáritas Española; ACCEM; Fundación Cruz Blanca; Confederación Española con Discapacidad Física y Orgánica (COCEMFE); Provivienda; Fundación Secretariado Gitano; Fundación Cepaim. Acción integral con Migrantes; Confederación de Centros de Desarrollo Rural (CECEDER); Movimiento por la Paz, el Desarme y la libertad (MPDL); y Confederación Plena Inclusión España (V. https://inclusion.seg-social.es/web/inclusion/ingreso-minimo-vital/registro-mediadores-sociales-imv.) [consultado 2 agosto 2023].

b) Infracciones graves:

1. El falseamiento de cualquiera de las condiciones o requisitos para la inscripción, por parte de la entidad correspondiente, en el registro de mediadores sociales del ingreso mínimo vital.
2. El incumplimiento por parte de las entidades inscritas en el registro de mediadores sociales del ingreso mínimo vital, realizado en tres ocasiones en el plazo de un año, de la obligación de remisión de información contemplada en la LIMV.

La comisión de la infracción leve indicada anteriormente será sancionada con el apercibimiento.

Por otra parte, la comisión de alguna de las infracciones muy graves, indicadas anteriormente, cometidas por una entidad inscrita en el registro de mediadores sociales del ingreso mínimo vital dará lugar a la baja de su inscripción en el registro, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiere lugar.

## 2. ÓRGANOS DE SEGUIMIENTO Y CONSULTA

### 2.1. La Comisión de Seguimiento del Ingreso Mínimo Vital

El art. 33 LIMV que se crea la Comisión del Ingreso Mínimo Vital como órgano de cooperación administrativa para el seguimiento de la aplicación del contenido de la LIMV. Su organización y funciones se regula en el Real Decreto 64/2022, de 25 de enero.

La Comisión de seguimiento tendrá las siguientes funciones[503]:

a) Evaluación del impacto del ingreso mínimo vital como instrumento para prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas en situación de vulnerabilidad económica, con especial atención a la pobreza y exclusión social de las personas en situación de vulnerabilidad económica, con especial atención a la pobreza infantil.

b) Evaluación y seguimiento de las propuestas normativas en relación con el ingreso mínimo vital y en materia de inclusión que se impulsen por parte del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

c) Impulso y Seguimiento de los mecanismos de cooperación entre administraciones que procedan en aplicación de la LIMV

d) Seguimiento de los sistemas de intercambio de información relativa a las personas solicitantes o las beneficiarias del ingreso mínimo vital que se pongan en marcha.

e) Cooperación para la implantación de la Tarjeta Social Digital.

f) Evaluación y análisis de las políticas y medidas de inclusión, así como de su impacto en los colectivos vulnerables, e intercambio de mejores prácticas y experiencias con el fin de maximizar las sinergias de las políticas públicas y mejoras de su eficacia.

[503] Art. 2 RD 64/2022, 25 enero.

g) Cooperación con el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en la definición de objetivos de inclusión y en el desarrollo de indicadores de inclusión, de crecimiento inclusivo y de desigualdad para la economía española que puedan ser utilizados para el diseño y toma de decisión de nuevas políticas o de reformulación de las ya existentes, así como de indicadores con los que llevar a cabo las medidas políticas o de reformulación de las ya existentes, así como de indicadores con los que llevar a cabo la mediación, seguimiento y evaluación de los objetivos de inclusión.

h) Cooperación en la promoción de la incorporación de los indicadores señalados anteriormente en el diseño y evaluación de las políticas y medidas de inclusión.

i) Cooperación en la explotación de bases de datos de indicadores de exclusión a nivel regional e internacional para la realización de estudios e informes que incluyan la información necesaria para la formulación de decisiones.

j) Cooperación en la elaboración de las normas reglamentarias en desarrollo de la LIMV y de las normas de otras Administraciones que en su caso sean enviadas a la Comisión para discusión.

k) Evaluación y seguimiento de las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, del Sello de Inclusión Social y de la evolución en la participación en el mercado laboral de los perceptores del ingreso mínimo vital, en particular de los que se encuentre en los supuestos en que se compatibilice adecuadamente el ingreso mínimo vital y el trabajo.

l) Cooperación en los sistemas de evaluación e información de situaciones de necesidad social y en la atención inmediata a personas en situación de riesgo de exclusión social entre administraciones públicas.

m) Cualquier otra función que se atribuya legal o reglamentariamente.

La Comisión estará conformada por la presidencia, la vicepresidencia, las vocalías, integradas por representantes de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, las ciudades de Ceuta y Melilla y la administración local[504].

La Comisión estará presidida por la persona titular del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones[505]. La Vicepresidencia de la Comisión se ocupará por la

[504] Art. 3 del RD 64/2022, 25 enero.

[505] Art. 4 RD 64/2022, 25 enero.
A la Presidencia le corresponde:
a) La representación formal de la Comisión, a los simples efectos de coordinación y relaciones externas.
b) Acordar la convocatoria de las sesiones y la fijación del orden del día.
c) Presidir las sesiones y moderar el desarrollo de los debates.
d) Ejercer su derecho de voto, decidiendo la votación en caso de empate.
e) Acordar la convocatoria de la sesión extraordinaria.
f) Visar las actas y certificaciones de los acuerdos de la Comisión.
g) Aprobar la constitución de los grupos de trabajo de la Comisión.
h) Proponer a la Comisión la aprobación de su reglamento interno.
i) Ejercer las demás funciones que le atribuya el ordenamiento jurídico.

persona titular de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones[506]. Y además cuenta con un total de 46 vocalías [507].

La Comisión contará con una Secretaría, que será designada por la Subsecretaría del Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones La persona designada deberá tener

En casos de vacancia, ausencia, enfermedad, o cuando concurra alguna otra causa legal, la persona titular de la Presidencia será sustituida por la persona titular de la Vicepresidencia.

[506] Art. 5 RD 64/2022, 25 enero.
Corresponde a la Vicepresidencia:
a) Ejercer las funciones que le atribuya el régimen jurídico del reglamento interno de la Comisión.
b) Ejercer las demás funciones que le atribuya el ordenamiento jurídico.
En casos de vacancia, ausencia, enfermedad, o cuando concurra alguna otra causa legal, la persona titular de la Vicepresidencia será sustituida por la persona que designe la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones.

[507] Art. 6 RD 64/2022, 25 enero.
Su distribución es la siguiente:
a) Por parte de la Administración General del Estado, serán vocales las personas titulares de los siguientes órganos:
1º.- La Secretaría General de Objetivos de Inclusión y Previsión Social del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.
2º.- La Subsecretaría de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones,
3º.- La Secretaría de Estado de Migraciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.
4º.- La Secretaría de Estado de Derechos Sociales del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.
5º.- La Secretaría de Estado de empleo y Economía Social.
6º.- La Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género o el órgano directivo del Ministerio en quien delegue.
7º.- Dirección general designada por la persona titular de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.
8º.- El alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil.
9º.- Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.
b) Las personas titulares de las consejerías u órganos equivalentes de las comunidades autónomas competentes por razón de la materia y órganos análogos de las ciudades de Ceuta y Melilla.
c) Los siguientes representantes de la administración local:
1º. Un vocal en representación de cada en representación de cada uno de los doce municipios de mayor población en España, según las cifras oficiales de población resultantes de la revisión del padrón municipal a fecha de 1 de enero de cada año y publicadas por el INE, designada por la persona que ostente la Alcaldía del municipio.
2º. Seis vocales correspondientes al resto de entidades locales designadas por la Junta de Gobierno de la Federación Española de Municipios y Provincias, por un plazo de duración de dos años, sin perjuicio de su posible reelección. Los titulares de estas vocalías serán nombrados por los titulares de la presidencia de las entidades locales designadas.
Por cada vocalía, los órganos de las administraciones públicas representados designarán, en caso necesario, una persona suplente.
La sustitución temporal o suplencia deberá justificarse por escrito ante la Secretaría de la Comisión y con un mínimo de veinticuatro horas de antelación a la celebración de la sesión correspondiente.
A las vocalías corresponde: a) Participar en los debates, efectuar propuestas y plantear mociones; b) Ejercer su derecho de voto, pudiendo hacer constar en acta la abstención y el voto particular; c) Formular ruegos y preguntas; d) Solicitar y obtener la información necesaria para cumplir debidamente las funciones asignadas a la Comisión; e) Ejercer las demás funciones que le atribuya el ordenamiento jurídico.
Por otro lado, cuando por razón de los asuntos a tratar no sea precisa la presencia de representantes de las Comunidades Autónomas o Ciudades Autónomas, la comisión se puede reunir a instancia de la secretaría, sin perjuicio de dar a conocer a las mismas el orden del día y de que estás, en razón de la materia, entiendan necesaria su presencia que podrán solicitarla a la Presidencia.

rango, al menos, de Subdirector o Subdirectora General con destino en dicha Subsecretaría. La Secretaría es el órgano técnico de asistencia, preparación y seguimiento continuo de la actividad de la Comisión de seguimiento. El titular de la Secretaría actuará con voz, pero sin voto. En caso de vacante, ausencia o enfermedad, u otra causa legal, el Secretario será sustituido por un funcionario de la Subsecretaría del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones[508].

La Comisión podrá crear grupos de trabajo con la composición que, en cada caso, se determine, a propuesta de un tercio de sus miembros que deberá ser aprobada por la Presidencia. En su composición se atenderá al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, salvo por razones fundadas y objetivas, debidamente motivadas.

En todo caso, se creará un grupo de trabajo específico para comunidades autónomas y a un grupo de trabajo para entidades locales, para abordar las cuestiones específicas que afectan a cada una de estas administraciones. Estos grupos de trabajo estarán formados por: el Presidente, Vicepresidente y Secretario de la Comisión, los vocales representantes de la Administración General del Estado que designen la Presidencia y, en función del grupo de trabajo, los vocales que representen a las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla o entidades locales, según corresponda.

Los miembros de la Comisión no percibirán remuneración alguna por el ejercicio de sus funciones.

Los medios personales y materiales necesarios serán facilitados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones haciéndose cargo de los costes de funcionamiento de la Comisión.

### 2.2. Consejo Consultivo del Ingreso Mínimo Vital

El art. 34 LIMV establece que se crea el Consejo Consultivo del Ingreso Mínimo Vital, como órgano de consulta y participación con las entidades del Tercer Sector de Acción Social y las organizaciones sindicales y empresariales y adscrito al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, cuya organización y funciones se regula en el RD 635/2022, de 26 de julio[509].

Las funciones del Consejo consultivo son[510]:

[508] Art. 7 RD 64/2022, 25 enero. Corresponde al titular de la Secretaría:
a) La preparación del orden del día y la convocatoria de las sesiones de la Comisión por orden de la Presidencia; b) La preparación y redacción de las actas de las reuniones de la Comisión; c) La tramitación de los convenios de colaboración que se suscriban con otros órganos de la Administración General del Estado, las administraciones de las comunidades autónomas y las entidades locales; d) El seguimiento de los acuerdos que, en su caso, se adopten y la asistencia a sus miembros; e) El apoyo a la persona que ostente la Presidencia en el mantenimiento de la continuidad de la Comisión y la coordinación de su funcionamiento; f) La coordinación de los grupos de trabajo que, en su caso, se constituyan; g) El seguimiento e informe de los actos y disposiciones de las comunidades autónomas de la Comisión y la coordinación de su funcionamiento; h) Ejercer las demás funciones que le atribuya el ordenamiento jurídico.

[509] Art. 1 RD 635/2022, de 26 julio.

[510] Art. 2 RD 635/2022, de 26 julio.

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

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

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

d) Asesorar y cooperar con el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en la implantación de estrategias de inclusión, del Sello de Inclusión Social y de la evolución en la participación en el mercado laboral de los perceptores del ingreso mínimo vital, en particular los supuestos de compatibilidad de la prestación con el trabajo.

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

Asimismo, el Consejo velará por la aplicación efectiva del principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres e integrará la perspectiva de género en el ejercicio de sus funciones.

Su composición es la siguiente:

El Pleno del Consejo está conformado por:

a) La Presidencia.

b) La Vicepresidencia.

c) Las vocalías, integradas por representantes de la Administración General del Estado, de las entidades y plataformas del tercer Sector de Acción Social, así como de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a nivel estatal[511].

Asimismo, contará con un Secretario, con rango, al menos, de Subdirector General, dependiente de la Subsecretaría de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones[512].

El Presidente, será el Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones[513]. La Vicepresidencia corresponderá al titular de la Secretaría General de Objetivos y Políticas

[511] Art. 3.1 RD 635/2022, de 26 julio.

[512] Art. 3.2 RD 635/2022, de 26 julio.

[513] Art. 4 RD 635/2022, de 26 julio.
Le corresponden las siguientes funciones: a) Ostentar la representación del Consejo; b) Acordar la convocatoria de las sesiones ordinarias y extraordinarias y la fijación del orden del día, teniendo en cuenta, en su caso, las peticiones de los demás miembros, siempre que hayan sido formuladas con la suficiente antelación; c) Presidir las sesiones, moderar el desarrollo de los debates y suspenderlos por causas justificadas; d) Ejercer su derecho de voto, decidiendo la votación en caso de empate; e) Asegurar el cumplimiento de las leyes; f) Visar las actas

de Inclusión y Previsión Social[514]. Hay un total de 24 vocalías en representación de la Administración General del Estado, de las entidades de o plataformas del tercer Sector de Acción Social y representantes de organizaciones sindicales y asociaciones empresariales[515]. El Consejo contará con un Secretario que deberá tener rango, al menos, de Subdirector

y certificaciones de los acuerdos del Consejo; g) Formular la propuesta de aprobación del reglamento interno; h) Ejercer cuantas otras funciones sean inherentes al cargo.
En casos de vacante, ausencia, enfermedad, u otra causal legal, el Presidente será sustituido por el Vicepresidente.

[514] Art. 5 RD 635/2022, de 26 julio. Corresponde a la Vicepresidencia: a) Ejercer las funciones que le atribuya el reglamento interno del Consejo; b) Ejercer las demás funciones que le atribuya el ordenamiento jurídico. En casos de vacante, ausencia, enfermedad u otra causa legal, la Vicepresidencia será ostentada por la persona que designe el titular de la Secretaria General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social.

[515] Art. 6 RD 635/2022, de 26 julio. Las vocalías en número de 24, se distribuyen de la siguiente forma:
a) Por parte de la Administración General del Estado, serán vocales las personas titulares de los siguientes órganos:
1º.- Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil.
2º.- Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social.
3º.- Dirección General que designe el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.
4º.- Una Dirección General que designe el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.
5º.- Dirección General de Migraciones.
6º.- Una Dirección General que designe el Ministerio de Trabajo y Economía Social.
Cuando así lo aconseje la materia a tratar, la Presidencia podrá proponer la incorporación al Consejo, con voz, pero sin voto, de un representante de la Administración General del Estado designado por el titular del órgano superior o directivo responsable de la materia que vaya a ser tratada en la sesión correspondiente.
b) Seis Vocalías correspondientes a las entidades o plataformas del Tercer Sector de Acción Social con mayor cobertura en el territorio español designadas por la Plataforma del Tercer Sector atendiendo a criterios de experiencia, especialización y representación de los grupos más vulnerables. Los representantes serán designados por un periodo de dos años, que podrá ser renovado por iguales periodos de tiempo.
c) Seis representantes designados por las dos organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal, tres por cada una de ellas, designados por un periodo de dos años, que podrá ser renovado por iguales periodos de tiempo. Se deberá comunicar nuevos representantes si como consecuencia de las elecciones sindicales se modifica la representatividad.
d) Seis representantes designados por las siguientes organizaciones empresariales más representativas a nivel estatal: tres de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), dos de la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME), dos de la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES), designados por un periodo de dos años, que podrá ser renovado por iguales periodos de tiempo.
Por cada Vocalía, para los casos de vacante, ausencia o enfermedad, se designará a una persona suplente por los órganos de la Administración General del Estado, las entidades o plataformas del tercer Sector de Acción Social, y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a quienes represente. En el caso de la Administración General del Estado, el suplente tendrá rango, al menos, de Subdirector General.
La sustitución temporal o suplencia deberá justificarse por escrito ante la Secretaría del Consejo con un mínimo de veinticuatro horas de antelación a la celebración de la sesión correspondiente.
Los vocales perderán su condición de tales, por alguna de las siguientes causas:
a) Por cese en la condición o cargo que determinó su nombramiento.
b) Por renuncia, que se comunicará a la Secretaría del consejo, en el caso de aquellas vocalías que no tienen un carácter nato.
c) Por expiración del mandato en el caso de los representantes de las entidades o plataforma del Tercer Sector de Acción Social y organizaciones sindicales y empresariales.
Corresponde a todas las Vocalías:
a) Participar en los debates, efectuar propuestas y plantear mociones.
b) Ejercer su derecho a voto.
c) Formular ruegos y preguntas.
d) Solicitar y obtener la información necesaria para cumplir debidamente las funciones al Consejo.
e) Ejercer cuantas otras funciones sean inherentes a su condición de vocal.

o Subdirectora General, y será designado por la persona titular de la Subsecretaría de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, siendo el órgano técnico de asistencia, preparación y seguimiento continuo de la actividad del Consejo, actuando con voz, pero sin voto[516]. El Consejo podrá crear grupos de trabajo para el ejercicio de sus funciones, con la composición que, en cada caso, se determine de un tercio de sus miembros que deberá ser aprobada por la Presidencia. En su composición se debe atender al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, salvo por razones fundadas y objetivas[517]. Los miembros del Consejo no percibirán remuneración alguna por el ejercicio de sus funciones, si bien el coste de funcionamiento del Consejo será atendido con cargo a los créditos existentes en el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, que facilitará los medios personales y materiales necesarios para el funcionamiento del Consejo[518]. En todo caso, la constitución y funcionamiento del Consejo consultivo no supondrán incremento del gasto público[519].

[516] Art. 7 RD 635/2022, de 26 julio. En caso de vacante, ausencia, enfermedad, u otra causa legal, será sustituida por otra persona con rango de Subdirector General adjunto designado por el titular de la Subsecretaría de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y dependientes de esta. Corresponde al titular de la Secretaría las siguientes funciones: a) La preparación del orden del día y la convocatoria de las sesiones del Consejo por orden de la Presidencia; b) El apoyo a la persona que ostente la Presidencia en el mantenimiento de la continuidad del Consejo y la coordinación de su funcionamiento; c) la coordinación de los distintos grupos de trabajo que, en su caso, se constituyan; d) Ejercer cuantas otras funciones sean inherentes a su condición.

[517] Art. 8 RD 635/2022, de 26 julio.

[518] Art. 10 RD 635/2022, de 26 julio.

[519] Disposición adicional única del RD 635/2022, de 26 julio.

# CAPÍTULO IX. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

## 1. RÉGIMEN JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO APLICABLE A LA GESTIÓN DEL INGRESO

El art. 24 LIMV establece que, sin perjuicio de las particularidades previstas en la LIMV, será aplicable lo previsto en el art. 129 LGSS. Recordemos que dicho precepto determina que la tramitación de las prestaciones y demás actos en materia de Seguridad Social, incluida la protección por desempleo, que no tenga carácter recaudatorio o sancionador se ajustará a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), con las particularidades en ella prevista para tales actos en cuanto a la impugnación y revisión de los actos que se dicten, y sin perjuicio de lo dispuesto en los arts. 129, 130, 131 y 132 LGSS.

Igualmente la disposición adicional primera LPAC determina que los procedimientos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales de manera que las actuaciones y procedimientos aplicación de gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social, se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en la LPAC.

De este modo, en materia ritual, se aplicará:

— En primer lugar, las normas de procedimiento establecidas en la LIMV.

— En segundo lugar, las normas de procedimiento establecidas en los arts. 129, 130, 131 y 132 LGSS y normativa de desarrollo, así como por las normas establecidas en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social en materia de revisión e impugnación de actos.

— En tercer lugar, la LPAC.

Los cambios normativos producidos en la regulación del procedimiento establecido para el reconocimiento de la prestación determinan que tengamos que distinguir diversos periodos, en relación con la aplicación de las normas rituales, y particularmente en relación con la tramitación del procedimiento.

## 2. LOS CANALES DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN Y LA IDENTIFICACIÓN DE LOS INTERESADOS

El art. 129.4 LGSS establece que la Administración de la Seguridad Social facilitará a los interesados el ejercicio de sus derechos, la presentación de documentos o la realización de cualquier servicio a través de los medios electrónicos disponibles en la Sede Electrónica de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y pensiones o a través de otros medios que garanticen la verificación de la identidad del interesado y la expresión de su voluntad y consentimiento, en los términos y condiciones que se establezcan mediante resolución de la Secretaría de la Seguridad Social y Pensiones.

A tal efecto, en dicha resolución se establecerán métodos seguros de identificación de la persona física a través del canal telefónico o de voz, la video-llamada o video-identificación o el contraste de datos, u otros que así se establezcan, todos ellos equivalentes a la fiabilidad de la presencia física. Esos métodos garantizarán, además, la gestión de la evidencia de la identificación realizada. Asimismo el apartado 5 del art. 129 LGSS establece que en la tramitación de procedimientos de la Administración de la Seguridad Social y del Servicio Público de Empleo Estatal se considerará válida, a los efectos del art. 10ª los efectos del art. 10.1 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, la firma insertada en los documentos a que se refiere el art. 11.2 de dicha ley, o en documento adjunto a los mismos, siempre que se acompañe copia del Documento Nacional de Identidad o documento identificativo equivalente y se efectúe la correspondiente comprobación favorable a través del Servicio de Verificación de datos de Identidad y Residencia (SVDIR).

Por último, el apartado 6 del art. 129 LGSS delega en una Resolución de la Secretaría de Estado y Seguridad Social y Pensiones o del titular de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal en materia de protección por desempleo, se podrán establecer sistemas de firma electrónica no criptográfica en sus relaciones con los interesados, respecto de los procedimientos y trámites que se determinen.

Estos sistemas de firma electrónica no criptográfica requerirán la previa verificación de la identificación del interesado.

Las aplicaciones informáticas en las que se utilice un sistema de firma no criptográfica requerirá de forma expresa el consentimiento y la voluntad de firma del interesado, y deberán garantizar el no repudio, la trazabilidad del caso, la gestión de la evidencia y el sellado de la información presentada.

En aplicación de lo dispuesto en el art. 129 LGSS se aprobó la Resolución de la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones de 25 de mayo de 2021, por la que se habilitan trámites y actuaciones a través de los canales telefónico y telemático mediante determinados sistemas de identificación y se regulan aspectos relativos a la presentación de solicitudes mediante formularios electrónicos.

La resolución habilita la presentación de solicitudes y documentos, así como la realización de trámites, así como el acceso a servicios a través de los canales telefónico y

telemático. Para la realización de trámites y actuaciones a través de los canales telefónico y telemático será necesario identificarse ante la Administración de la Seguridad Social a través de alguno de los siguientes sistemas:

a) Sistemas de identificación basados en certificados electrónicos cualificados, entre los que se incluyen los incorporados al documento nacional de identidad.

b) Sistemas de identificación distintos de los basados en certificados electrónicos basados en certificados electrónicos cualificados, entre los que se incluyen el sistema Cl@ve, tanto en su modalidad de Cl@ve permanente, el acceso mediante código de un solo uso enviado al teléfono móvil del ciudadano cuyo número se encuentre registrado en la Seguridad Social (acceso vía SMS9, el código seguro de verificación o código electrónico de autenticidad (en adelante, CSV/CEA) que conste en el acto o comunicación de que se trate, así como otros sistemas de identificación basados en datos de contraste (referencia, contraseñas u otros).

c) Sistemas de identificación a distancia mediante videoconferencia o video-identificación.

d) Sistemas de identificación, distintos de la video-identificación, basados en datos biométricos.

La identificación mediante el CSV/CEA del documento recibido por el interesado le permitirá presentar escritos y la documentación que considere procedente, exclusivamente relativos al cumplimiento de actuaciones requeridas en el propio documento y solo cuando dicho documento se refiera a un acto de mero trámite que no ponga fin al procedimiento. En ningún caso le habilitará para solicitar datos que no se encuentren en el documento que lleva el CSV/CEA.

La identificación mediante referencia u otros datos de contraste permitirá acceder a los concretos servicios para los que se encuentre habilitado este sistema de identificación. Excepto en el caso de acceso vía SMS enviado a un número previamente registrado, estos accesos no podrán implicar el acceso y consulta de datos distintos de los referidos al trámite o actuación en que consista el servicio. La validez de este sistema podrá estar limitada temporalmente en función de los plazos asociados a los trámites o actuaciones para los que se haya previsto su utilización.

La identificación mediante videoconferencia o video-identificación permitirá acceder a los servicios para los que se encuentre habilitado este sistema de identificación y requerirá que se incorpore al expediente administrativo la grabación completa o imágenes de la misma o, en aquellos casos en que no sea posible, una diligencia acreditativa de la identificación efectuada.

La identificación efectuada telefónicamente se acreditará mediante la incorporación al expediente de la correspondiente grabación de voz o de diligencia formulada al efecto.

A efectos de que la Administración de la Seguridad Social verifique la identidad del ciudadano para la realización de trámites a través del canal telefónico y, en su caso, mediante el canal telemático, se podrá proceder de la siguiente forma:

a) Si se utiliza a través del canal telefónico un sistema de identificación basado en certificado electrónico cualificado, en sistema Cl@ve o mediante acceso vía SMS el usuario deberá obtener previamente en la sede electrónica, una vez autenticado, un código de acceso, con validez temporal limitada, que deberá facilitar en la interlocución telefónica o a través del servicio que se habilite, pudiendo ser solicitados, si ello fuera necesario, otros datos de contraste para verificar la identidad. Una vez validados los mismos, se procederá a tramitar la demanda solicitada.

b) Si se utiliza CSV o referencia, u otro sistema basado en datos de, se facilitará, en el primer caso, dicho CSV o referencia, u otro sistema basado en datos de contraste que se soliciten, conocidos solo por el interesado y la Administración de la Seguridad Social. Tras la validación de los mismos, se procederá a tramitar la demanda solicitada.

c) Si se utiliza un sistema de identificación por videoconferencia el interesado mostrará su documento identificativo facilitando la información o los datos de contraste que se soliciten. Tras la validación de los mismos, se procederá a tramitar la demanda solicitada.

   La video-identificación contemplará la comparación de los datos biométricos del rostro del interesado con los previamente archivados o con los que figuren identificativo mostrado. Comprobada la coincidencia, se procederá a tramitar la demanda solicitada.

d) Si se utiliza un sistema basado en datos biométricos, el proceso de verificación de la identidad se realizará mediante la comparación de los datos biométricos del interesado con sus datos biométricos previamente archivados. Comprobada la coincidencia, se procederá a tramitar la demanda solicitada.

e) En el caso de que el interesado actúe a través de representante para el trámite correspondiente, será representante el que deberá identificarse según lo previsto en este dispositivo. A estos efectos deberá facilitarse tanto el número de documento de identidad del interesado como el del representante y deberá quedar acreditada la representación que ostenta para realizar el trámite de que se trate.

Las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social podrán, además facilitar a los ciudadanos la presentación de solicitudes y documentos y la realización de trámites, mediante formularios electrónicos que integren la verificación de la identidad del interesado o del representante y de la expresión de su voluntad y consentimiento, mediante sistemas que incorporen al procedimiento de forma simultánea:

— Una imagen legible de su rostro mostrando la cara delantera de su documento identificativo, que deberá ser capturada en el momento de la solicitud.

— Una dirección de correo electrónico o un número de teléfono móvil cuya validez será contrastada en línea por el sistema.

La expresión del consentimiento y la voluntad de firma del solicitante, puesta de manifiesto de manera inequívoca mediante una acción explícita de aceptación, que pueda consistir en el requerimiento expreso de la introducción en línea de un código de un solo y validez temporal limitada enviado a la dirección de correo electrónico o número de teléfono indicados anteriormente.

La evidencia de esta transacción se incorporará al expediente administrativo de forma que se garantice el no repudio, la trazabilidad y el sellado de la información presentada, siempre que se trate de la presentación de solicitudes, declaraciones responsables o comunicaciones, la interposición de recursos. El desistimiento de acciones o la renuncia de derechos.

Los pensionistas del sistema de la Seguridad Social española, en su modalidad contributiva, residentes en el extranjero, podrán acreditar la vivencia a efectos de continuar percibiendo la pensión que tuvieran reconocida mediante certificación de la comparecencia realizada personalmente por videoconferencia o video-identificación ante la Consejería o Sección de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social en la que muestre su documento identificativo y facilite la información o los datos de contraste que se soliciten.

La comparecencia por videoconferencia o video-identificación podrá utilizarse además para acreditar el cumplimiento de los requisitos previstos en otros procedimientos de la Seguridad Social.

Cuando se produzca la utilización de los servicios habilitados de la forma prevista en la resolución y de la actuación se deriven efectos jurídicos, la entidad gestora o el servicio común competente, facilitará al interesado un justificante del trámite realizado que garantice la autenticidad e integridad del mismo.

El justificante podrá facilitarse:

a) Mediante comunicación verbal, en ese mismo acto, del CSV/CEA del justificante.

b) Mediante el envío inmediato del CSV/CEA del justificante a través de un correo electrónico o SMS a la dirección de correo electrónico o al número de teléfono facilitado por el ciudadano.

A través de la sede electrónica de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones se informará de los procedimientos, trámites y actuaciones accesibles a través de los canales telefónico y telemático, así como de la apertura de servicios dirigidos a ciudadanos, empresas, apoderados, representantes y entes sin personalidad.

Igualmente, a través de la sede electrónica de la Secretaría de Estado de Seguridad Social y pensiones se publicarán los protocolos aprobados por las entidades gestoras

y servicios comunes de la Seguridad Social para la aplicación a los distintos trámites y actuaciones de los sistemas de identificación previstos.

## 3. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la prestación transitoria del ingreso mínimo vital de 2020, regulada en la disposición transitoria primera LIMV, que se reconoce de oficio, la prestación del ingreso mínimo vital, la prestación del ingreso mínimo vital se inicia a solicitud de persona interesada tal como establece el art. 26 LIMV, firmada por todos los beneficiarios[520].

El art. 26 LIMV establece que la solicitud se realizará en el modelo normalizado establecido al efecto, acompañada de la documentación necesaria Para justificar el cumplimiento de los requisitos establecido para el reconocimiento de la prestación[521].

El art. 27 LIMV establece que la solicitud se presentará a través de la Sede Electrónica de la Seguridad Social o a través de los canales de acceso a los que se ha hecho referencia en el apartado 2.2, sin perjuicio de lo que pueda establecerse en los convenios de colaboración que se puedan efectuar con otras Administraciones.

El art. 27 LIMV establece una excepción a lo dispuesto en el art. 14.1 LPAC que dispone que las personas físicas se comunicarán con las administraciones públicas para el ejercicio de sus derechos u obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse por medios electrónicos con la Administración a través de medios electrónicos con la Administración a través de medios electrónicos y que el medio elegido por la persona para comunicarse con las administraciones públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier memento. Ciertamente, el art. 14.3 LPAC dispone, que reglamentariamente, las administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ella a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de medios electrónicos necesarios, pero no parece que este sea el caso, pues el colectivo al que va dirigida la prestación es el más vulnerable social y económicamente.

En todo caso, el art. 12 LPAC obliga a las administraciones públicas garantizar que los interesados puedan relacionarse con la administración a través de medios electrónicos, para los que pondrán a su disposición los canales de acceso que sean necesarios, así como los sistemas y aplicaciones que en cada caso se determinen. En tal sentido, las administraciones públicas asistirán en el uso de los medios electrónicos que así lo soliciten, especialmente en lo referente a la identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes a través del registro electrónico general y obtención de copias auténticas. Esta asistencia por funcionario

[520] STSJ Galicia 5056/2022, de 9 de noviembre (ECLI:ES:TSJGAL:2022:7594, recurso 158/2022).

[521] Véase STSJ Cataluña 18 marzo 2022 (rec. 5536/2021) y STSJ Madrid 10junio 2022 (rec. 363/2022) sobre caducidad del procedimiento ante el incumplimiento del beneficiario de los requerimientos efectuados para presentación de certificado de empadronamiento histórico colectivo. En otro sentido y entendiendo que ello puede solicitarlo el INSS véase STSJ Comunidad Valenciana 29 marzo 2022 (rec. 2774/2021) y STSJ Galicia 24 noviembre 2022 (rec. 350/2022).

se regula en el ámbito que nos compete, en la Resolución del INSS de 23 de noviembre de 2015.

La citada resolución establece que el Instituto Nacional de la Seguridad Social puede designar a funcionarios de carrera en activo que presten servicios de atención e información a los ciudadanos en los CAISS y que cuenten con la correspondiente autorización de acceso a los servicios de "Tu Seguridad Social" a través del aplicativo "INFOTUSS".

La autorización quedará formalizada en el documento "Credencial de funcionario habilitado para la identificación y autenticación de ciudadanos" en los servicios de "Tu Seguridad Social".

La habilitación permitirá al Instituto Nacional de la Seguridad Social, mediante la aplicación "INFOTUSS", trámites administrativos que requieran firma electrónica.

La habilitación perderá su vigencia cuando sea revocada por el Director/a Provincial que la emitió cuando el funcionario cambie de puesto de trabajo o centro de destino o cuando pierda la autorización para acceder a la aplicación "INFOTUSS".

Para efectuar la habilitación el ciudadano presentará para su identificación el DNI en vigor y si fuera extranjero, el NIE o el documento de identificación que surta efectos equivalentes en su país de origen, o el pasaporte.

El ciudadano deberá consentir expresamente la identificación y autenticación por el funcionario público habilitado para cada actuación administrativo por medios electrónicos que la requiera. Para ello deberá firmar el documento anexo.

Una vez formalizado el trámite con la firma electrónica del funcionario, éste entregará al ciudadano la documentación acreditativa del trámite realizado y una copia del documento expreso cumplimentado con los datos identificativos del trámite efectuado y firmado por el interesado. En todo caso, los documentos quedarán incorporados al expediente administrativo.

De este modo, si alguno de los interesados no dispone de los medios electrónicos necesarios, su identificación o firma electrónica en el procedimiento administrativo podrá ser válidamente realizada por un funcionario público mediante el uso del sistema de firma electrónica del que esté dotado siendo necesario, en este caso, que el interesado carezca de los medios electrónicos necesarios, se identifique ante el funcionario y preste su consentimiento expreso para esta actuación, de la que deberá quedar constancia para los casos de discrepancia o litigio.

En el caso de que sea necesaria la presentación de documentos que no se encuentren en poder de la Administración, si no pueden ser aportados por el interesado en el momento de la solicitud, se incluirá la declaración responsable del solicitante en el que conste que se obliga a presentarlos durante la tramitación del procedimiento. No obstante, la no presentación de documentos que puedan estar a disposición del interesado puede dar lugar

a la caducidad del procedimiento pueden dar lugar a la caducidad del procedimiento y dar por desistido al solicitante de conformidad con lo dispuesto en el art. 68 LPAC[522].

Igualmente, para acreditar el valor patrimonial, así como las rentas e ingresos computables y los gastos de alquiler, del titular del derecho y de los miembros de la unidad de convivencia, el titular del ingreso mínimo vital y los miembros de la unidad de convivencia cumplimentarán la declaración responsable que, a tal efecto, figurará en el modelo normalizado de solicitud.

Con la solicitud se presentarán los documentos necesarios para acreditar el cumplimiento de los requisitos en los términos establecidos en el art. 21 LIMV.

Téngase en cuenta que la DT 2ª LIMV establece que, si la solicitud se presentó antes del día 1 de enero de 2021, los efectos económicos se retrotraerán a 1 de junio de 2020 (si a tal fecha se reúnen los requisitos, en caso contrario será el día primero del mes siguiente a que se cumplan). Si se presentó a partir 1 de enero de 2021, los efectos económicos se fijarán el día primero del mes siguiente a la presentación solicitud.

## 4. TRAMITACIÓN

### 4.1. Tramitación hasta el 22 de septiembre de 2020

El art. 25 del RD-ley 20/2020, establecía que, en la instrucción del procedimiento administrativo, el INSS debía verificar la existencia de la documentación necesaria para el reconocimiento de la prestación y efectuaría las comprobaciones pertinentes del cumplimiento de los requisitos.

Se estableció el plazo de tres meses para tramitar y notificar la resolución a contar desde la entrada en el registro del INSS de la solicitud de la prestación, si bien, transcurrido dicho plazo sin que se hubiera dictada y notificada resolución expresa se entendía desestimada la solicitud por silencio administrativo.

En el supuesto de que con posterioridad a la solicitud el interesado no hubiera aportado documentación a que se hubiera obligado en la declaración responsable, con carácter previo a dictar resolución la entidad gestora le deberá requerir a tal efecto. En este caso, quedaba suspendido el procedimiento durante el plazo máximo de tres meses, si bien, transcurrido

[522] STSJ Cataluña 1826/2022, de 18 de marzo (ECLI:ES:TSJCAT:2022:2810, recurso 5536/2021).

el plazo de tres meses no se hubiera presentado la documentación requerida, se producía la caducidad del procedimiento[523][524].

### 4.2. Tramitación a partir del 23 de septiembre de 2020

El art. 28 LIMV al regular la tramitación del procedimiento estableciendo las siguientes reglas:

**a) Admisibilidad**

Una vez recibida la solicitud de la prestación, el órgano competente, con carácter previo a la admisión de la misma, procederá a comprobar si los beneficiarios que vivan solo o formando parte de una unidad de convivencia, en función de los datos declarados en la solicitud presentada, cumplen el requisito de vulnerabilidad previsto en el art. 10.1.b) LIMV.

De acuerdo con lo dispuesto en el 21.7 LIMV, el requisito de vulnerabilidad económica, en concreto los requisitos de ingresos y patrimonio exigidos para el acceso y mantenimiento de la prestación económica de ingreso mínimo vital, se comprueba de oficio por la entidad gestora recabando por medios telemáticos de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y en las haciendas tributarias forales de Navarra y de los territorios históricos del País Vasco. A tales efectos se toma como referencia la información que conste en esas Haciendas Públicas respecto del ejercicio anterior a aquel en el que se realiza esa actividad de reconocimiento o control, o en su defecto, la información que conste más actualizada en dichas administraciones públicas.

Para realizar esta consulta, en la solicitud de la prestación, cada interesado autorizará expresamente a la Administración que tramita la solicitud para que recabe sus datos tributarios en manos de la Agencia Estatal Tributaria, de los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, de la Hacienda Foral de Navarra o diputaciones forales del País

[523] El art. 99 LPAC dispone en relación con la caducidad lo siguiente:
1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, la Administración le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del procedimiento. Consumido este plazo sin que el particular requerido producirá la caducidad del procedimiento. Consumido este plazo sin que el particular requerido realice actividades para reanudar la tramitación, la Administración acordará el archivo de las actuaciones, notificándoselo al interesado. Contra la resolución que declara la caducidad procederán los recursos pertinentes.
2. No podrá acordarse la caducidad por la simple inactividad del interesado en la cumplimentación de trámites siempre que no sean indispensables para dictar resolución. Dicha actividad no tenderá otro efecto que la pérdida de su derecho al referido trámite.
3. La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán la prescripción.
En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado.
4. Podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte y audiencia al interesado.

[524] STSJ Cataluña de 18 de marzo de 2022 (recurso 5536/2021).

Vasco y de la Dirección General del Catastro Inmobiliario, conforme determina el art. 95.1.k) de la Ley General Tributaria[525].

La admisión de la solicitud no obstará a su desestimación si, durante la instrucción del procedimiento, la entidad gestora efectuara nuevas comprobaciones que determinarán el incumplimiento del requisito de vulnerabilidad.

Contra la resolución que determine la inadmisión a trámite de la solicitud por incumplimiento del requisito de vulnerabilidad se podrá interponer reclamación previa en los términos establecidos en el art. 71 LRJS, cuyo objeto se limitará a conocer sobre la posibilidad de seguir el procedimiento, en razón del cumplimiento del requisito de vulnerabilidad, por lo que la estimación de la reclamación previa tendrá como único efecto, permitir seguir la tramitación administrativa[526].

**b) Instrucción**

Admitida a trámite la solicitud, procederá iniciar la instrucción del procedimiento administrativo en orden a comprobar el cumplimiento de los requisitos determinantes para el reconocimiento de la prestación.

En este sentido, la entidad gestora comprobará, el cumplimiento de los requisitos y obligaciones de la persona titular y demás personas que integran la unidad de convivencia. Para ello. Verificará, entre otros, que quedan acreditados los requisitos relativos a la identidad del solicitante y de todas las personas que integran la unidad de convivencia, a la residencia legal y efectiva en España de este y de los miembros de la unidad de convivencia en el domicilio, la composición de la unidad de convivencia, relación de parentesco y/o conformación de pareja de hecho, y el resto de las condiciones necesarias para determinar el acceso al derecho a la prestación así como su cuantía.

Para la comprobación se tendrá en cuenta los medios de acreditación previstos en el art. 21 LIMV[527] (ver apartado 4, del capítulo II, Título II).

[525] El art. 95.1.k) 58/2003, 17 diciembre, Ley General Tributaria establece que los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y solo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendadas y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión por objeto:
k) La colaboración con las Administraciones públicas para el desarrollo de sus funciones, previa autorización de los obligados a que se refieran los datos suministrados.

[526] STSJ Extremadura 11/2022, de 7 de marzo (ECLI:ES:TSJEXT:2022:287, recurso 714/2021); STSJ Extremadura de 9 de febrero de 2022 (ECLI:ES:TSJEXT:2023:147, recurso 829/2021). La conclusión es que la estimación de la demanda en ningún caso podía conllevar el reconocimiento de la prestación, como así se hizo en la sentencia, sino que se dejase sin efecto la resolución de inadmisión a trámite de la solicitud permitiendo así la continuidad de la tramitación administrativa lo que permitiría a la entidad gestora efectuar una comprobación de si la unidad de convivencia por los cuatro miembros cumplía o no el requisito de vulnerabilidad económica sin perjuicio de verificar la concurrencia de los restantes requisitos de acceso exigidos por la normativa.
En sentido contrario, la STSJ Galicia 932/2022, de 24 de febrero (ECLI:ES:TSJGAL:2022:1506, recurso 3927/2021) y STSJ Andalucía/Málaga 950/2022, de 17 de noviembre (ECLI:ES:TSJAND:2022:8667, recurso 33/2022).

[527] STSJ Galicia 52/83/2022, de 23 de noviembre (ECLI:ES:TSJGAL:2022:7986, recurso 6956/2021) que señala que los requisitos deben cumplirse en el momento de la presentación de la solicitud o al tiempo de solicitarse

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

El art. 23 LIMV establece que el suministro de información en relación con los datos de carácter personal que se debe efectuar a la Administración de la Seguridad Social para la gestión de esta prestación, será de aplicación lo previsto en los apartados 1 y 2 del art. 71 LGSS. El suministro de información no requerirá el consentimiento previo del interesado, ni de las personas que formen parte de la unidad de convivencia, por ser un tratamiento de datos de los referidos en los arts. 6.1.e) y 9.2.h) del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deriva la Directiva 95/46/CE[528].

---

la revisión y mantenerse al dictarse la resolución y durante la percepción de la prestación.

[528] El art. 6 del Reglamento 2016/679, establece:

1.- El tratamiento solo será lícito si se cumple al menos una de las siguientes condiciones:

a) El interesado dio su consentimiento para el tratamiento de sus datos personales para uno o varios fines específicos;

b) El tratamiento es necesario para la ejecución de un contrato en el que el interesado es parte o para la aplicación a petición de estas medidas precontractuales;

c) El tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento;

d) El tratamiento es necesario para proteger intereses vitales del interesado o de otra persona física;

e) El tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento;

f) El tratamiento es necesario para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero, siempre que sobre dichos intereses no prevalezcan los intereses o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran la protección de datos personales, en particular cuando el interesado sea un niño.

Lo dispuesto en la letra f) del párrafo primero no será de aplicación al tratamiento realizado por las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones.

2.- Los Estados miembros podrán mantener o introducir disposiciones más específicas a fin de adaptar la aplicación de las normas del presente Reglamento con respecto al tratamiento en cumplimiento del apartado 1, letra c) y e), fijando de manera más precisa requisitos de tratamiento u otras que garanticen un tratamiento lícito y equitativo, con inclusión de otras situaciones de tratamiento a tenor del capítulo IX.

3.- La base del tratamiento indicado en el apartado 1, letra c) y e), deberá ser establecida por:

a) El derecho de la Unión, o

b) El derecho de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento.

La finalidad del tratamiento deberá quedar determinada en dicha base jurídica, o en lo relativo al tratamiento a que se refiere el apartado 1, letra e), será necesaria para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento. Dicha base jurídica podrá contener disposiciones para adaptar la aplicación de normas del presente Reglamento, entre otras: las condiciones generales que rigen la licitud del tratamiento por parte del responsable; los tipos de datos personales y los fines de tal comunicación; la limitación de la finalidad; los plazos de conservación de los datos, así como las operaciones y los procedimientos del tratamiento, incluidas las medidas para garantizar un tratamiento lícito y equitativo, como las relativas a otras situaciones específicas de tratamiento a tenor del capítulo IX: El derecho de la Unión o de los Estados miembros cumplirá un objetivo de interés público y será proporcional al fin legítimo perseguido.

4.- Cuando el tratamiento para otro fin distinto de aquel para el que se recogieron los datos personales no está basado en el consentimiento del interesado o en el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que

Todas las personas y todos los organismos que intervengan en cualquier actuación referente al ingreso mínimo vital quedan obligados a la reserva de datos en los términos establecidos en el art. 77 LGSS.

En este sentido, las administraciones públicas actuantes tomarán las medidas oportunas porque, en el curso del procedimiento administrativo, quede garantizada la confidencialidad de los datos suministrados por los solicitantes para la gestión de la prestación y estarán obligadas a cumplir con la legislación vigente en materia de protección de datos.

No obstante, la entidad gestora no tiene la obligación de actuar de oficio, a los efectos del reconocimiento de la prestación, en relación con la obligación del solicitante de aportar los datos precisos para dicho reconocimiento de manera que dicha entidad tiene exclusivamente la obligación de verificar los datos[529].

**c) Plazo para resolver y notificar**

El INSS procederá a dictar resolución y notificar la misma a la persona solicitante, en el plazo máximo de seis meses contados desde la fecha de entrada en su registro la solicitud. Transcurrido dicho plazo sin que hubiera notificado resolución expresa, se entenderá desestimada (art. 28.3 LIMV).

Ahora bien, el art. 28.4 LIMV establece que en el supuesto de que con posterioridad a la solicitud el interesado no hubiera aportado la documentación a que se hubiera obligado en la declaración responsable, con carácter previo a dictar resolución la entidad gestora le requerirá al efecto. En este caso, quedará suspendido el procedimiento durante el plazo

constituya una medida necesaria y proporcional en una sociedad democrática para salvaguardar los objetivos indicados en el art. 23, apartado 1, el responsable del tratamiento, con objeto de determinar si el tratamiento con otro fin es compatible con el fin para el cual se recogieron inicialmente los datos personales, tendrá en cuenta, entre otras cosas:

a) Cualquier relación entre los fines para los cuales se haya recogido los datos personales y los fines del tratamiento ulterior previstos.

b) El contexto en el que se hayan recogido los datos personales, en particular por lo que respecta a la relación entre los interesados y el responsable del tratamiento.

c) La naturaleza de los datos personales, en concreto cuando se traten de categorías especiales de datos personales de conformidad con el art. 9, o datos personales relativos a condenas a infracciones Penales, de conformidad con el art. 10.

d) las posibles consecuencias para los interesados del tratamiento ulterior previstos.

e) La existencia de garantías adecuadas, que podrán incluir el cifrado o la seudonimización.

Art. 9.2.h) del Reglamento 2016/679, establece:

1.- Queda prohibido el tratamiento de datos personales que revelen el origen étnico o racial, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, o la afiliación sindical ¡, y el tratamiento de datos genéticos, datos biométricos dirigidos a identificar de manera unívoca a una persona física, datos relativos a la salud o datos relativos a la vida sexual o las orientaciones sexuales de una persona física.

2.- El apartado 1 no será aplicable cuando concurra una de las circunstancias siguientes:

h) El tratamiento es necesario para fines de medicina preventiva o laboral, evaluación de la capacidad laboral del trabajador, diagnostico, prestación de asistencia o tratamiento de tipo sanitario o social, o gestión de los sistemas y servicios de asistencia sanitaria y social, sobre la base del derecho de la Unión o de los estados miembros o en virtud de un contrato con un profesional sanitario y sin perjuicio de las condiciones y garantías contempladas en el apartado 3.

[529] STSJ Galicia 5328/2022, de 24 de noviembre (ECLI:ES:TSJGAL:2022:8012, recurso 350/2022).

máximo de tres meses, si transcurrido dicho plazo no hubiera presentado la documentación requerida, se producirá la caducidad del Procedimiento como ya vimos.

La notificación de las resoluciones se efectuará en los términos establecidos en los arts. 40, 41, 42 43 y 44 LPAC, y particularmente de acuerdo con lo dispuesto en la Orden ISM/903/2020, de 24 de septiembre, por la que se regulan las notificaciones y comunicaciones electrónicas en el ámbito de la Administración de la Seguridad Social.

Por otra parte, en el supuesto de personas sin domicilio empadronadas al amparo de lo previsto en las correspondientes instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre la gestión del padrón municipal, las notificaciones serán efectuadas en los servicios sociales del municipio o, en su caso, en la sede o centro de la entidad en los que las personas interesadas figuren empadronadas (art. 28.3 LIMV).

Recordemos también que el art. 23.4 LIMV establece que las resoluciones de las prestaciones de ingreso mínimo vital se comunicarán por el INSS, sin necesidad del consentimiento previo del titular de los datos personales, a las comunidades autónomas y entidades locales a través de la adhesión a los procedimientos informáticos con los requisitos establecidos por el INSS, con la finalidad de facilitar información estrictamente necesaria para el reconocimiento y control de las prestaciones competentes de dichas administraciones. La información facilitada no podrá ser utilizada otra finalidad si no es con el consentimiento del interesado, y en aplicación de los arts. 5.1.b) y c) y 6 del Reglamento (UE) nº 2016/679 y del art. 8 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos Personales y garantía de los derechos digitales[530].

[530] El art. 5 del Reglamento nº 2016/UE/679, establece:
1.- Los datos personales serán:
a) Tratados de manera lícita, leal y transparente en relación con el interesado (licitud, lealtad y transparencia;
b) Recogidos con fines determinados explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines; de acuerdo con el art. 89, apartado 1, el tratamiento ulterior de los datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos no se considerará incompatible con los fines iniciales (limitación de la finalidad).
c) adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados (minimización de datos)
d) Exactos y, si fuera necesario, actualizados, se adoptarán todas las medidas razonables para que se supriman o rectifiquen sin dilación los datos personales que sean inexactos con respecto a los fines para los que se tratan (exactitud).
e) Mantenidos de forma que se permita la identificación de los interesados durante no más tiempo del necesario para los fines del tratamiento de los datos personales: los datos personales podrán conservarse durante periodos más largos siempre que se traten exclusivamente con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica o histórica o fines estadísticos, de conformidad con el art. 89, apartado 1, sin perjuicio de la aplicación de las medidas técnicas y organizativas apropiadas que impone el presente Reglamento a fin de proteger los derechos y libertades del interesado (limitación del plazo de conservación).
f) Tratado de tal manera que garantice una seguridad adecuada de los datos personales, incluida la protección contra el tratamiento no autorizado o ilícito y contra su pérdida, destrucción o daño accidental, mediante la aplicación de medidas técnicas u organizativas apropiadas (integridad y confidencialidad).
2.- El responsable del tratamiento será responsable del cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 1 y capaz de demostrarlo (responsabilidad proactiva).
Art. 8 LOPD relativo al tratamiento de datos por obligación legal, interés público o ejercicio de poderes públicos, establece:

Igualmente, en las condiciones indicadas anteriormente, se comunicarán las resoluciones de las prestaciones del ingreso mínimo vital a los órganos competentes de la Administración General del Estado, de las comunidades Autónomas y, en su caso, a las corporaciones locales, para la realización de aquellas actividades que, en el marco de la colaboración y cooperación, deban realizar, dentro del ámbito de sus competencias, actuaciones derivadas de la aplicación del ingreso mínimo vital.

### 4.3. Tramitación de los procedimientos iniciados con anterioridad a 23 de septiembre de 2020, y a dicha fecha no se hubiera dictado resolución expresa

La DT 4ª del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, determina que ara el reconocimiento del ingreso mínimo vital en los que se hubiera dictado resolución expresa a 23 de septiembre de 2020, les será de aplicación lo siguiente:

— El plazo para resolver y notificar será el de seis meses previsto en la nueva redacción dada al art. 28.3 LIMV, aun cuando a la fecha de 23 de septiembre de 2020, hayan transcurrido tres meses desde la presentación de la de la solicitud. A tal efecto, el periodo transcurrido sin haberse dictado resolución expresa será tenido en cuenta para el cómputo de los seis meses establecidos para resolver y notificar.

— Con independencia del estado en que se encuentre el procedimiento para el reconocimiento de la prestación económica del ingreso mínimo vital a la entrada en vigor de esta disposición transitoria, se comprobará el cumplimiento por los interesados de la condición de vulnerabilidad, como requisito necesario para continuar la tramitación. De este modo, en el supuesto de que no quede acreditado dicho requisito, se dictará resolución declarando la imposibilidad de continuar la tramitación del procedimiento.

— Frente a esta resolución, se podrá interponer reclamación administrativa previa en materia de prestaciones de Seguridad Social, de acuerdo con lo establecido en el art. 71 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, y cuyo objeto se limitará a conocer sobre la posibilidad de seguir el procedimiento, en razón del cumplido del requisito de vulnerabilidad, por lo que la estimación de la reclamación previa tendrá como único efecto, de permitir seguir la tramitación administrativa. Ahora bien, la continuación del procedimiento no obstará a la desestimación de la solicitud si la entidad gestora efectuara nuevas comprobaciones que determinarán el incumplimiento del requisito de vulnerabilidad.

1. Tratamiento de datos personales solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una obligación legal exigible al responsable, en los términos previstos en el art. 6.1.c) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando así lo prevea una norma de Derecho de la Unión Europea o los tipos de datos objeto del mismo, así como las cesiones que procedan como consecuencia del cumplimiento de la obligación legal. Dicha norma podrá igualmente imponer condiciones del cumplimiento de la obligación legal. Dicha norma podrá igualmente imponer condiciones especiales al tratamiento, tales como la adopción de medidas adicionales de seguridad u otras establecidas en el capítulo IV del Reglamento (UE) 2016/679.

2. El tratamiento de datos personales solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos ni responsable, en los términos previstos en el art. 6.1.e) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando derive de una competencia atribuida por una norma con rango de ley.

### 4.4. Supervisión a efectos del mantenimiento del derecho

El art. 29 LIMV establece que el INSS mediante controles periódicos mediante controles periódicos realizará las comprobaciones necesarias del cumplimiento de los requisitos y obligaciones que permitan el mantenimiento del derecho o de su cuantía.

Para ello verificará, entre otros que quedan acreditados los requisitos relativos a la identidad del solicitante y de todas las personas que integran la unidad de convivencia, a la residencia legal y efectiva en España de este y de los miembros de la unidad de convivencia en la que integrara, residencia efectiva de los miembros de la unidad de convivencia en el domicilio, la composición de la unidad de convivencia, relación de parentesco y pareja de hecho, rentas e ingresos, patrimonio, y el resto de condiciones necesarias para determinar el acceso al derecho a la prestación así como su cuantía. Del mismo modo, mediante controles periódicos realizará las comprobaciones necesarias del cumplimiento de los requisitos y obligaciones que permiten el mantenimiento del derecho o de su cuantía.

Para el ejercicio de su función supervisora, el INSS llevará a cabo cuantas comprobaciones, inspecciones, revisiones y verificaciones sean necesarias y requerirá la colaboración de las personas titulares del derecho y de las administraciones públicas, de los organismos y entidades públicas y de personas jurídico-privadas. Estas comprobaciones se realizarán por medios telemáticos.

La supervisión de los requisitos de ingresos y patrimonio establecido en la LIMV, para el acceso y mantenimiento de la prestación económica de ingreso mínimo vital, se realizará por la entidad gestora conforme a la información que se recabe por medios telemáticos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y de las haciendas forales de Navarra y de los territorios históricos del País Vasco. A tales efectos, se tomará como referencia la información que conste en esas haciendas públicas respecto del ejercicio anterior a aquel en el que se realiza esa actividad de reconocimiento o control, o en su defecto, la información que conste más actualizada en dichas administraciones públicas.

### 4.5. El acompañamiento en la gestión del ingreso mínimo vital

En orden a facilitar el acceso a la prestación a personas especialmente vulnerables con dificultades para acceder a los canales establecidos por el INSS para solicitar la prestación, la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social está realizando con diversas entidades convenios de colaboración en materia de acompañamiento a potenciales beneficiarios de la prestación del ingreso mínimo vital. Hasta la fecha se han suscrito dos convenios, uno con el propio INSS y otro con Cruz Roja, si bien seguramente estos convenios se suscribirán con otras entidades.

#### 4.5.1. El Convenio de colaboración con el INSS

Por Resolución de 21 de abril de 2022, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social se ordena publicar el convenio de colaboración suscrito por

la citada Secretaría General con el Instituto Nacional de la Seguridad Social en materia de acompañamiento a potenciales beneficiarios de la prestación del ingreso mínimo vital[531].

El convenio tiene su fundamento en la constatación en las evaluaciones efectuadas sobre la protección del ingreso mínimo vital de la necesidad de realizar en todo el territorio nacional un acompañamiento específico sobre el colectivo de potenciales beneficiarios del ingreso mínimo vital que no han solicitado la prestación y que han dado su consentimiento para que se les acompañe en el proceso de solicitud de la prestación, siempre y cuando den su consentimiento para que se realice dicho acompañamiento[532].

Para realizar el acompañamiento al Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social asume la obligación de remitir al INSS a través de un sistema seguro de intercambio de información, una relación comprensiva de aquellas personas domiciliadas en cualquier punto del territorio nacional, que se encuentren en situación de vulnerabilidad y que hayan consentido expresamente el acompañamiento para la solicitud de dicha prestación, con los siguientes datos identificativos: Nombre y apellidos; número de DNI o NIE; número de teléfono; edad del informante; nacionalidad de los miembros del hogar (todos los nacidos en España, al menos uno no ha nacido en España, todos han nacido en España); provincia, municipio, código postal de residencia; situación familiar (casado/a convive con pareja, soltero sin pareja, separado/s, divorciado/a, viudo); número de miembros del hogar; número de menores de edad del hogar; tipo de hogar; ingresos mensuales medios por tramos; Correo electrónico; opción preferida para el contacto; horario preferido para la llamada.

Asimismo, realizará para el INSS un estudio sobre la eficacia y eficiencia de las labores de acompañamiento y la actividad de información y atención a las mismas desarrolladas por el INSS y su incidencia en planificación (tiempos de demora, solicitudes presentadas, solicitudes presentadas, solicitudes favorables, etc.).

Por su parte, el INSS se compromete a realizar el acompañamiento del colectivo seleccionado por la Secretaría General conveniente, con el fin de ayudarles a solicitar la prestación del ingreso mínimo vital, recogiendo las siguientes actuaciones: Número de contactos realizados; tipo de contrato (telefónico, correo electrónico, presencial, etc.); tipo de actividades realizadas (información sobre requisitos, orientaciones/acompañamientos sobre la cumplimentación del formulario de la solicitud, etc.); el resultado de la gestión de la solicitud de la prestación (solicitud estimada, desestimada, incompleta).

Los datos recogidos se cederán a la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social para el estudio posterior del resultado del acompañamiento prestado por el INSS, recogiendo también el consentimiento de los interesados para la cesión de datos.

[531] BOE 29 abril 2022.

[532] Cláusula primera.

### 4.5.2. El Convenio de colaboración con Cruz Roja Española

Por Resolución de 21 de abril de 2022, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social se ordena publicar el convenio de colaboración suscrito por la citada Secretaría General con Cruz Roja Española en materia de acompañamiento a potenciales beneficiarios de la prestación del ingreso mínimo vital[533].

A consecuencia del convenio, la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social se compromete a remitir a Cruz Roja Española a través de un sistema seguro de intercambio de información, una relación comprensiva de aquellas personas domiciliadas en cualquier punto del territorio nacional, que se encuentren en situación de vulnerabilidad y que hayan consentido expresamente el acompañamiento para la solicitud de dicha prestación, con los siguientes datos identificativos: Nombre y apellidos; número de DNI o NIE; número de teléfono; edad del informante; nacionalidad de los miembros del hogar (todos los nacidos en España, al menos uno no ha nacido en España, todos han nacido en España); provincia, municipio, código postal de residencia; situación familiar (casado/a convive con pareja, soltero sin pareja, separado/s, divorciado/a, viudo); número de miembros del hogar; número de menores de edad del hogar; tipo de hogar; ingresos mensuales medios por tramos; Correo electrónico; opción preferida para el contacto; horario preferido para la llamada[534].

Por su parte, Cruz Roja Española se compromete a contactar con las personas identificadas, para iniciar un proceso de acogida y valoración, para acompañarles en la gestión de la solicitud y tramitación del ingreso mínimo vital, recogiendo las siguientes actuaciones realizadas: número de contactos realizados; tipo de contrato (telefónico, correo electrónico, presencial, etc.); tipo de actividades realizadas (información sobre requisitos, orientaciones/acompañamientos sobre la cumplimentación del formulario de la solicitud, etc.); el resultado de la gestión de la solicitud de la prestación (solicitud estimada, desestimada, incompleta).

Los datos recogidos serán objeto de cesión a la se cederán a la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social para el estudio posterior del resultado del acompañamiento prestado por el INSS, recogiendo también el consentimiento de los interesados para la cesión de datos si este fuera necesario[535].

## 5. LA TRANSICIÓN DEL SUBSIDIO DE DESEMPLEO AL INGRESO MÍNIMO VITAL

La nueva disposición adicional duodécima de la LIMV, pretende facilitar la solicitud del IMV, de aquellas personas que agoten el periodo máximo de percepción de los subsidios por desempleo sin haberse reinsertado en el mercado laboral[536]. Para ello, la entidad gestora

[533] Publicada en BOE de 29 abril de 2022.

[534] Cláusula Segunda del Convenio.

[535] Cláusula segunda.

[536] Una severa crítica a la gestión llevada hasta ahora del IMV puede verse en la Reclamación Colectiva en aplicación del Protocolo Adicional de la Carta Social Europea, frente al Reino de España, por la no conformidad de diversos artículos de la ley 19/2021, de 20 de diciembre, registrada el 4 de junio de 2024, denuncia no. 241/2024,

del subsidio por desempleo remitirá a la del ingreso mínimo vital los datos precisos para que ésta última reconozca, si procede, la prestación del ingreso mínimo vital.

Este singular procedimiento se llevará a cabo de la siguiente forma:

### 5.1. Actuaciones, comprobaciones previas a realizar por la entidad gestora del subsidio por desempleo y remisión a la entidad gestora del IMV

Para que proceda a la remisión de datos a la entidad gestora del IMV, es necesario que: 1) El beneficiario a la fecha del agotamiento prevista es mayor de 23 años; 2) Que no conviva con ninguna otra persona si es persona beneficiaria del subsidio sin responsabilidades familiares o que conviva en el mismo domicilio con aquellas personas que integran su unidad familiar a los efectos de dicho subsidio; y 3) Que no exista ninguna otra persona, distinta de las anteriores, empadronada en tal domicilio.

Durante el trimestre previo al agotamiento del subsidio por desempleo, la entidad gestora del mismo informará a la persona beneficiaria sobre la posibilidad de remitir sus datos y los de los miembros de su unidad familiar a la entidad gestora del IMV, a fin de que por ésta se tramite dicha prestación, para lo que deberá otorgar su consentimiento y, en su caso, suscribir una declaración responsable en la que se indicará: 1) Tiene el consentimiento de los integrantes de su unidad familiar mayores de edad (los que se tuvieron en cuenta a los efectos del reconocimiento y mantenimiento del subsidio por desempleo); 2) Que no hay terceras personas residentes en el mismo domicilio; 3) Que no está unida a otra persona por vínculo matrimonial o como pareja de hecho en caso de que sea beneficiaria individual; 4) Aquellos otros extremos que figuren en el modelo normalizado de declaración responsable que a tal efecto establezca la entidad gestora IMV[537].

Si la entidad gestora del subsidio por desempleo comprobara que la declaración responsable no hubiera sido correctamente cumplimentada, dentro del plazo de 10 días pondrá en conocimiento del interesado que, por esta causa no es posible su remisión a la entidad gestora del ingreso mínimo vital, informándole en todo caso de que puede solicitar dicha prestación ante la citada entidad gestora, así como de los canales existentes al efecto.

Comprobado la existencia del consentimiento y la correcta cumplimentación de la declaración responsable, una vez que se produzca la extinción de la prestación y dentro de los diez días siguientes remitirá a la entidad gestora de la prestación de IMV, la información necesaria para la tramitación de esta prestación, entre la que figurarán: 1) los datos identificativos de la persona interesada, así como, en su caso, los del resto de miembros de su unidad familiar, mediante el número del documento nacional de identidad en el caso de los españoles, incluidos los menores de 14 años, y mediante número de identidad de extranjero en el caso de ciudadanos extranjeros; 2) La fecha en la que se haya agotado el subsidio; los

págs. 43-45 y 57 y ss. accesible en https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/-/new-registered-complaint-concerning-spain-4 [consultada en 17/06/2024].

[537] La disposición adicional duodécima señala que, en tal modelo normalizado, entre otros extremos, se recogerán aquellas situaciones en las que el interesado declare no estar incurso o, estándolo, no serán tenidas en cuenta a los efectos del reconocimiento y cálculo de la prestación.

importes brutos devengados en el ejercicio económico inmediatamente anterior en concepto de subsidio asistencial por desempleo y el número de cuenta corriente en el que se venía abonando el mismo; 3) Aquellos otros extremos que acuerden la entidad gestora de los subsidios por desempleo y la del IMV.

### 5.2. Actuaciones de la entidad gestora del IMV

Recibida por la entidad gestora del IMV la anterior información, comprobará a través del acceso a la base de datos de coordinación de los Padrones municipales del Instituto Nacional de Estadística, la inexistencia de terceras personas empadronadas en el mismo domicilio que la persona beneficiaria del subsidio por desempleo o, en su caso, que la unidad familiar. En caso de no quedar acreditado la entidad gestora del IMV comunicará a la persona interesada que, por esta causa, no procede continuar con los trámites previstos en la presente disposición, informándole, a su vez, sobre la posibilidad de solicitar dicha prestación de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley; así como de los canales existentes a tal efecto.

En caso de quedar acreditado lo indicado anteriormente la entidad gestora comprobará el requisito de vulnerabilidad económica establecido en el artículo 10.1.b), de conformidad con la información proporcionada de forma telemática por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y por las Haciendas Tributarias Forales de Navarra y de los territorios históricos del País Vasco, tomando como referencia la información que conste en esas Haciendas Públicas respecto del ejercicio anterior a aquel en el que se haya agotado el subsidio de desempleo, o en su defecto, la información que conste más actualizada en dichas administraciones públicas.

Si este requisito no queda acreditado, dictará resolución de inadmisión frente a la que se podrá interponer reclamación administrativa previa en materia de prestaciones de Seguridad Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 71 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, y cuyo objeto se limitará a conocer sobre la causa de inadmisión. Adviértase que lo que parece que se quiere decir es que la jurisdicción social solo conocerá de si hay o no vulnerabilidad económica pero no otros requisitos o condicionantes para acceder a la prestación (como se puede ver en el siguiente párrafo)

En queda acreditado el requisito de vulnerabilidad económica la entidad gestora procederá a comprobar que se cumple el requisito de residencia legal y efectiva en España contemplado en el artículo 10.1.a), el requisito de vida independiente a que hace referencia el artículo 10.2, así como el requisito relativo a la válida constitución de la unidad de convivencia durante al menos seis meses del artículo 10.3 (todos ellos de la LIMV)

La remisión de datos de datos de la entidad gestora del subsidio antes indicada será suficiente para que queden acreditados los vínculos que unen entre sí a las personas a las que dichos datos se refieren, así como aquellos extremos sobre los que verse la declaración responsable, sin que la entidad gestora de dicha prestación deba proceder a su comprobación a los efectos del reconocimiento de la prestación de IMV.

La entidad gestora procederá a dictar resolución y a notificar la misma en el plazo máximo de seis meses desde el agotamiento del derecho al subsidio por desempleo. Transcurrido dicho plazo sin que se hubiera notificado resolución expresa, se entenderá desestimada.

En caso de reconocimiento del derecho al ingreso mínimo vital, la fecha del hecho causante será la fecha del agotamiento del subsidio. Los efectos económicos se producirán el día primero del mes siguiente al de la fecha del hecho causante. La persona titular del ingreso mínimo vital será, en todo caso, la beneficiaria del subsidio por desempleo extinguido y se abonará en la misma cuenta bancaria en la que se ingresaba el mencionado subsidio.

### 5.3. Comunicaciones entre las entidades gestoras

Las comunicaciones e intercambio de datos entre la entidad gestora del subsidio por desempleo y la entidad gestora del IMV se llevarán a cabo mediante el oportuno sistema de intercambio de información que incluirá la habilitación de un sistema telemático al servicio de esta última entidad gestora que permita la consulta de los datos y documentos suscritos por las personas interesadas, así como los que obren en poder de la entidad gestora del subsidio por desempleo, que sean necesarios para la verificación de la acreditación de los requisitos establecidos en la presente Ley para el acceso y mantenimiento de la prestación económica de ingreso mínimo vital.

La finalidad pretendida es loable pero su articulación es más discutible. Para su plena operatividad requerirá una estrecha colaboración entre dos entidades gestoras adscritas a distintos ministerios y la gestión del IMV hasta ahora no parece que haya sido muy exitosa. Un aspecto, que ya se ha adelantado, es posible que la entidad gestora del IMV comprobado que no hay vulnerabilidad económica, despache sin más una primera resolución de inadmisión, sin comprobar que pueden existir otras causas de denegación. Si la controversia judicial estimara qué si hay vulnerabilidad, podría después ser rechazada la prestación sobre la base de la ausencia de otros requisitos y el administrado tendrá otra vez que peregrinar a la jurisdicción social. No parece que esto sea facilitar, agilizar el paso del subsidio por desempleo al IMV.

### 5.4. Régimen transitorio de los procedimientos de reconocimiento del derecho al IMV

La DT. Quinta del RD-ley 2/2024 establece que en los procedimientos de reconocimiento del derecho a la prestación de IMV iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del mismo, en los que no se hubiera dictado resolución o no se hubiera resuelto la reclamación administrativa previa formulada de conformidad con lo previsto en el artículo 71 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, serán de aplicación las modificaciones establecidas en dicho real decreto-ley que hayan entrado en vigor, excepto la modificación establecida en la disposición final cuarta, apartado 5 (se refiere a la modificación del art. 20.1 letra fe, relativa a las excepciones del cómputo de rentas), que será de aplicación en los procedimientos iniciados con posterioridad a su entrada en vigor.

# CAPÍTULO X. RÉGIMEN FINANCIERO

## 1. ASPECTOS GENERALES

El art. 35 LIMV establece que la prestación de ingreso mínimo vital, como prestación no contributiva de la Seguridad Social se financiará con las aportaciones del Estado al presupuesto de la Seguridad Social.

A este respecto, el art. 109.2 LGSS dispone que la acción protectora de la Seguridad Social, en su modalidad no contributiva y universal, se financiará mediante aportaciones del Estado a la Seguridad Social con excepción de las prestaciones y servicios sociales cuya gestión se halle transferida a las Comunidades Autónomas, en cuyo caso la financiación se efectuará de conformidad con el sistema de financiación autonómica vigente en cada momento.

## 2. CONTROL FINANCIERO

El art. 41 LIMV establece que la modalidad de control de la actuación administrativa ejercida sobre el reconocimiento del derecho y de la obligación de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital será la función interventora y el control financiero permanente de acuerdo con lo establecido en el art. 147.1 Ley General Presupuestaria[538]. No obstante, para

[538] El art. 147 LGP relativo al control de las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social establece:
"El Gobierno a propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado, y a iniciativa de la Intervención General de la Seguridad Social, aprobará las normas para el ejercicio por esta última del control de las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social".
El art. 159 LGP relativo al control financiero permanente establece:
a) Verificación del cumplimiento de la normativa y procedimientos aplicables a los aspectos de la gestión económica a los que no se extiende la función interventora.
b) Seguimiento de la ejecución presupuestaria y Verificación del cumplimiento de los objetivos asignados a los programas de los centros gestores del gasto y Verificación del balance de resultados e informes de gestión.
c) Informe sobre la propuesta de distribución de resultados a que se refiere el art. 129 LGP.
d) De comprobación de la planificación, gestión y situación de la tesorería.
e) Las actuaciones previstas en los restantes títulos de esta ley y en las demás normas presupuestarias y reguladoras de la gestión económica del sector público estatal, atribuidas a las intervenciones delegadas.
f) Análisis de las operaciones y procedimientos, con el objeto de proporcionar una valoración de su racionalidad económico-financiera y su adecuación a los principios de buena gestión, a fin de detectar sus posibles deficiencias y proponer las recomendaciones en orden a la corrección de aquellas.
g) En los departamentos ministeriales y entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, Verificar mediante técnicas de auditoría, que los datos e información con trascendencia económica proporcionadas por los órganos gestores como soporte de la información contable, reflejan razonablemente las operaciones derivadas de su actividad. La Intervención General de la Administración del Estado establecerá el procedimiento, alcance y periodicidad de las actuaciones a desarrollar.
2. Las actuaciones antes referidas se documentarán en informes.
Anualmente se elaborará un informe comprensivo de los resultados de las actuaciones de control financiero permanente realizadas durante el ejercicio.

los supuestos contemplados en el art. 32.2 [539] y disposición adicional duodécima (transición del subsidio por desempleo a la prestación de ingreso mínimo vital) la modalidad de control será exclusivamente el control financiero permanente.

Ahora bien, la DT 3ª LIMV establece que el sistema de control permanente se establecerá transitoriamente como única modalidad de control.

Así, hasta el 31 de diciembre de 2020, la modalidad de control ejercida sobre el reconocimiento del derecho a la obligación de los expedientes de la prestación no contributiva de ingreso mínimo vital será exclusivamente la de control financiero permanente.

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

No obstante, el apartado 2 de esta disposición transitoria restablece que el Consejo de Ministros a iniciativa de la Intervención General de la Administración del Estado, podrá acordar de forma motivada la ampliación, por un plazo de hasta seis meses adicionales, del periodo transitorio previsto anteriormente para la ampliación del control financiero previsto anteriormente para la aplicación del control financiero permanente como única modalidad de control. Si bien, el Consejo de Ministros, a iniciativa de la Intervención General de la Seguridad Social, podrá acordar a esa fecha.

La posibilidad de ampliación del plazo del régimen transitorio de aplicación del control financiero permanente, como modalidad exclusiva de control para el reconocimiento del derecho y de la obligación de los expedientes de la prestación no contributiva de ingreso mínimo vital, se ha hecho efectiva mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de diciembre de 2020, de manera se siguió aplicando únicamente esta modalidad de control hasta el 30 de junio de 2021.

Con independencia de lo indicado anteriormente, los actos de control ejercido sobre el reconocimiento del derecho y de la obligación de la prestación se regularán por lo establecido en la sección 5ª, del capítulo IV del Título II del Real decreto 706/2003, de 16 de mayo, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Seguridad Social.

3. Las actuaciones de control financiero permanente a efectuar en cada ejercicio específico fijado para las mismas se determinarán en el plan anual de control financiero permanente elaborado por la Intervención General de la Administración del Estado, que podrá ser modificado cunado se produzcan circunstancias que lo justifiquen.

[539] Se refiere a los supuestos en que las Comunidades Autónomas remita al Instituto Nacional de la Seguridad Social y este reconozca la prestación de ingreso mínimo vital a las personas interesadas que hayan otorgado su consentimiento a la Comunidad Autónoma de su domicilio para que, con dicha finalidad y a través de los protocolos telemáticos de intercambio de información habilitados al efecto, remita los datos necesarios para la identificación de dichas personas y la instrucción del procedimiento, así como un certificado emitido por la propia Comunidad Autónoma que será suficiente para que la entidad gestora considere solicitadas las prestaciones por las personas interesadas en la fecha de su recepción por la entidad gestora.

El art. 26 del Reglamento de la Intervención establece que están sometidos a intervención formal de la ordenación del pago los actos por los que se ordenen pagos con cargo a la TGSS. Dicha intervención tendrá por objeto verificar que las órdenes de pago se dictan por órgano competente, se ajustarán al acto de reconocimiento de la obligación y se acomodan al plan de disposición de fondos, en su caso.

El ajuste de la orden de pago el acto de reconocimiento de la obligación se verificará mediante el examen de los documentos originales o de la certificación de dicho acto y de su intervención suscrito por los mismos órganos que realizarán dichas actuaciones.

El ajuste de la orden de pago al acto de reconocimiento de la obligación se verificará mediante el examen de los documentos originales o de la certificación de dicho acto y de su intervención suscrito por los mismos órganos que realizan dichas actuaciones.

En el caso de que las órdenes de pago se expidan basándose en las propuestas recibidas por medios informáticos se entenderá que se produce tal ajuste cunado se libren de acuerdo con las normas que apruebe el Director General de la Tesorería previo informe de la Intervención General de la Seguridad Social, para los pagos satisfechos mediante fondos de maniobra.

En los casos de retenciones judiciales o de compensaciones de deudas del acreedor, las correspondientes minoraciones en el pago se acreditarán mediante los acuerdos que los dispongan, de manera que la intervención formal de la ordenación del pago alcanzará a estos acuerdos de minoración.

Si la Intervención considerase que las órdenes de pago cumplen los requisitos necesarios, hará constar su conformidad mediante diligencia firmada en el documento en que la orden contiene o en el documento resumen de cargo de las cajas pagadoras. Ahora bien, cuando no se cumplan los requisitos, la Intervención formulará el correspondiente reparo, motivado y por escrito, el cual suspenderá la tramitación de la orden de pago, hasta que sea solventado (art. 27 Reglamento de la Intervención.

El art. 28 del Reglamento dispone que está sometida a intervención material del pago la ejecución de las órdenes de pago, que tengan por objeto:

a) Cumplir directamente, las obligaciones cuya gestión de pago esté comunicada a la TGSS.

b) Situar fondos a disposición de cajeros y agentes con facultades para realizar los pagos a acreedores.

c) Instrumentar el movimiento de fondos y valores entre las cuentas de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.

Dicha intervención verificará la identidad del perceptor y la cuantía del pago.

Cuando la intervención encuentre conforme la actuación firmará los documentos que autoricen la salida de los fondos y valores. Si no la encuentra conforme en cuanto a la identidad del perceptor o la cuantía del pago formulará reparo motivado y por escrito.

Cuando el pago material se instrumente mediante órdenes de transferencia a entidades de crédito, generadas por medios y procedimientos informáticos, el sistema de información a través del que se obtengan las citadas órdenes y los procedimientos de remisión electrónica, deberán garantizar en todo caso el ejercicio de las funciones de intervención previa en los términos previstos en la Ley General presupuestaria y en el desarrollo reglamentario. Cuando las órdenes de transferencia estén formalizadas en documento electrónico, la intervención previa podrá formalizarse en el mismo documento electrónico, la intervención previa podrá formalizarse en el mismo documentos electrónico que contenga las órdenes de transferencia mediante la correspondiente firma electrónica que se realizará por el interventor competente a través del portafirmas corporativo de la Seguridad Social o de la aplicación que, en este caso, determine la Intervención General de la Seguridad Social.

No obstante, cuando el sistema de información a través del que se obtenga esta relación no sea la propia Intervención General de la Seguridad Social será objeto de auditorías de seguridad a los efectos del ejercicio de la citada función interventora, con carácter previo a su utilización y, posteriormente, en los términos y en la forma que establezca la Intervención General de la Seguridad Social concederá un plazo para su adaptación que, en el caso de no ser atendido, suspenderá la utilización de la aplicación a los efectos de la generación de las correspondientes órdenes de transferencia sujetas al ejercicio de la función interventora. En todo caso, la Intervención general de la Seguridad Social, a la vista de la naturaleza del defecto y de las circunstancias concurrentes, podrá acordar la suspensión inmediata de la utilización de la aplicación de los efectos indicados, y ello, sin perjuicio de las actuaciones de revisión de los sistemas informáticos de gestión económica-financiera a desarrollar en el ámbito del control financiero permanente y la auditoría pública.

# CAPÍTULO XI. RÉGIMEN DE LAS OBLIGACIONES Y SANCIONES

## 1. OBLIGACIONES DE LOS TITULARES Y BENEFICIARIOS

El art. 36 LIMV establece una serie de obligaciones que tienden a garantizar que la entidad gestora supervisar el cumplimiento de los requisitos de la prestación, colaborar con la entidad gestora en la buena gestión de la prestación. Por otra parte, se establecen otras obligaciones asociadas a la finalidad de la inclusión y reinserción social y laboral.

El precepto distingue en apartados distintos las obligaciones de los titulares de la prestación en su doble condición de interlocutor con la entidad gestora y perceptor de la prestación, y las obligaciones de los beneficiarios que forman parte de la unidad de convivencia.

### 1.1. Obligaciones de los titulares

En su examen nos encontramos con las siguientes:

*A) Obligaciones en materia de documentación e información*

Estas obligaciones consisten en:

a) Proporcionar la documentación e información precisa en orden a la acreditación de los requisitos de acceso a la prestación.

Recuérdese a este respecto que el art. 27.2 LIMV establece que en el caso de que los documentos exigidos no se encuentren en poder de la administración, si no pueden ser aportados por el interesado en el momento de la solicitud, se incluirá una declaración responsable del solicitante en la que conste que se obliga a prestarlos durante la tramitación del procedimiento.

Asimismo, el art. 27.3 LIMV dispone que, para acreditar el valor del patrimonio, así como de las rentas e ingresos computables y los gastos de alquiler, del titular del ingreso mínimo vital y los miembros de la unidad de convivencia cumplimentarán una declaración responsable que, a tal efecto, figurará en el modelo normalizado de solicitud.

Por su parte el art. 69.1 LPAC dispone que se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad que cumple los requisitos establecidos en la normativa

vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita que la pondrá a disposición de la administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.

b) Proporcionar la documentación e información precisa en orden a la acreditación de los requisitos necesarios para la conservación del derecho.

Esta obligación se corresponde con lo dispuesto en el art. 7.4 LIMV que establece que los requisitos determinados en dicho art. 10.4 LIMV que establece que los requisitos determinados en dicho art. deberán cumplirse en el momento de la presentación de la solicitud o al tiempo de solicitar la revisión, y mantenerse al dictarse la resolución y durante el tiempo de la percepción del ingreso mínimo vital. Por tanto, el titular en cuanto interlocutor con la entidad gestora obliga a mantenerla informada y a presentar la documentación necesaria para demostrar que se cumplen los requisitos que permiten el mantenimiento del derecho.

No obstante, hay que tener en cuenta que tanto para la acreditación del cumplimiento de los requisitos iniciales como para su mantenimiento que el art. 21.8 LIMV determina que en ningún caso será exigible al solicitante la acreditación de hechos, datos o circunstancias que la acreditación de hechos, datos o circunstancias que la Administración de la Seguridad Social deba conocer por sí misma, tales como la percepción por los miembros de la unidad de convivencia de otra prestación económica que conste en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas.

No debe olvidarse que el art. 29.1 LIMV atribuye al INSS la obligación de comprobar el cumplimiento de los requisitos y obligaciones que30 LIMV establece la obligación de las administraciones de cooperar en la ejecución de las funciones de supervisión; que el art. 37 LIMV establece la obligación de los ayuntamientos de comunicar los cambios en el Padrón; o que el art. 21.9 LIMV establece la colaboración de los servicios sociales competentes para colaborar en la supervisión de determinados extremos; o que la DT 7ª LIMV establece la colaboración de las Entidades del tercer Sector de Acción Social en la supervisión de la prestación.

c) Garantizar la recepción de notificaciones y comunicaciones.

Esta obligación es consecuencia lógica del papel de representante de la unidad de convivencia que el art. 5.1 LIMV atribuye al titular.

*B) Obligación de comunicar las circunstancias determinantes de la dinámica de la prestación*

Se establece la obligación de comunicar cualquier cambio o situación que pudiera dar lugar a la modificación, suspensión o extinción la prestación en el plazo de treinta días naturales desde que se produzcan.

Esta obligación se incardina también en el carácter de representante de la unidad de convivencia de la unidad de convivencia, pero también la obligación de comunicar las alteraciones que afecten al propio titular en su condición de interesado.

El art. 69.2 LPAC dispone que se entenderá por comunicación aquel documento mediante el cual los interesados ponen en conocimiento de la administración pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho.

Recuérdese que el art. 16 LIMV que el cambio en las circunstancias personales del beneficiario del ingreso mínimo vital, o de alguno de los miembros de la unidad de convivencia podrá comportar la disminución o el aumento de la prestación económica mediante la revisión correspondiente por la entidad gestora, y que el art. 17 LIMV establece una serie de causas de suspensión de la prestación, así como que el art. 18 LIMV establece una serie de causas de extinción de la misma.

La obligación de la comunicación se debe cumplimentar en el plazo de treinta días naturales contados a partir del momento en que se produzca el hecho determinante de la modificación, alteración, suspensión o extinción de la prestación.

Sorprenden dos circunstancias en relación con el plazo, por una parte que su cómputo se establezca en días naturales, a diferencia de la regla general determinada en el art. 30 LPAC que establece que salvo que por ley o por norma de derecho de la Unión Europea no se exprese otro cómputo los plazos por días se entienden que estos son hábiles, excluyéndose del cómputo los sábados, los domingos y los declarados festivos, y por otra parte la descoordinación del plazo para comunicar los hechos novatorios y la fecha de efectos de estos cambios.

En efecto, la modificación de las circunstancias personales tendrá efectos desde el primer día del mes siguiente al de la fecha del hecho causante (art. 16.2 LIMV), la suspensión del derecho al ingreso mínimo vital implicará la suspensión a partir del primer día del mes siguiente a aquel en que se produzcan las causas de suspensión o aquel en el que se tenga conocimiento por la entidad las causas de suspensión (art. 17.2 LIMV), y la extinción del derecho a la prestación producirá sus efectos desde el primer día del mes siguiente a la fecha en la que concurran las causas extintivas (art. 18.2 LIMV), lo que podrá determinar la generación de prestaciones indebidamente percibidas.

*C) Comunicar cualquier cambio de dominio o de situación en el Padrón municipal que afecte personalmente a dichos titulares o a cualquier miembro que forme parte de la unidad de convivencia, en el plazo de treinta días*

También en este caso, se establece el plazo en días naturales, y se muestra el papel representativo de la figura del titular de la prestación.

La obligación de comunicar los cambios de domicilio resulta lógica en tanto en cuanto que el domicilio es un elemento central a la hora de determinar la unidad de convivencia,

y, por ende, el cumplimiento de los requisitos de la prestación, o la cuantía de la misma. Asimismo, la determinación del domicilio determinará instrumentalmente las estrategias de inclusión que se promoverán y ejecutarán con la cooperación y colaboración con las comunidades autónomas y entidades locales.

Las comunicaciones de las alteraciones en la situación del Padrón Municipal vienen determinadas por la trascendencia que este tiene para la comprobación por la entidad gestora del cumplimiento de los requisitos para el mantenimiento de la prestación, y en su caso, para determinar la suspensión, extinción o modificación de la prestación.

*D) Reintegrar el importe de las prestaciones indebidamente percibidas*

La obligación se relaciona con lo dispuesto en el art. 19.2 LIMV que establece que cuando mediante resolución se acuerde la extinción o la modificación de la cuantía de la prestación como consecuencia de un cambio en las circunstancias que determinaron su cálculo y no exista derecho a la prestación o el importe s percibir sea inferior al importe efectivamente percibido, los beneficiarios vendrán obligados a reintegrar las cantidades indebidamente percibidas.

La obligación de reintegro se predica de los titulares y no de los beneficiarios, en tanto en cuanto que es titular el que percibe la prestación en nombre de la unidad de convivencia (art. 6.1 LIMV), aun cuando el art. 19.1 párrafo 2 LIMV determina que serán responsables solidarios del reintegro de las prestaciones indebidas, los beneficiarios y todas aquellas personas que en virtud de hechos, omisiones, negocios o actos jurídicos participen en la obtención de una prestación de forma fraudulenta.

*E) Comunicar a la entidad gestora las salidas al extranjero*

En la primitiva redacción de esta obligación se estableció que se debía comunicar a la entidad gestora con carácter previo las salidas al extranjero tanto del titular como de los miembros de la unidad de convivencia, haciendo constar la duración previsible de la misma. No tenía la consideración de estancia ni de traslado de residencia la salida al extranjero por tiempo no superior a quince días naturales por una sola vez al año. Igualmente se establecía que la salida y estancia en el extranjero de cualquiera de los miembros de una unidad de convivencia por un periodo continuado o no, de hasta noventa días como máximo durante un año, debía ser comunicado.

Tras la entrada en vigor de la DF 11,4 del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, se establece una nueva redacción de esta obligación simplificándola, de manera que únicamente se deben comunicar las salidas al extranjero tanto del titular como de los miembros de la unidad de convivencia, por un periodo, continuado o discontinuo superior a noventa días naturales durante cada año natural.

Ahora bien, el art. 10.1.a) LIMV permite la salida al extranjero por un periodo superior a los noventa días cuando esta está causada por enfermedad padecida por el titular

o por los miembros de la unidad de convivencia, viniendo obligado el titular a justificar tales circunstancias.

*F) Presentar anualmente correspondiente al impuesto sobre la renta de las Personas Físicas*

Como se ha visto anteriormente, el acceso y la cuantía de la prestación gravita sobre los ingresos percibidos por lo que se hace indispensable que los titulares y beneficiarios presenten anualmente la declaración de la renta pese a que el art. 96 LIRPF prevé la exención de presentar declaración de la renta cuando los ingresos del contribuyente sean inferiores en determinados umbrales. De este modo, la norma obliga a la presentación de la declaración aun cuando la renta sea inferior a dichos umbrales.

*G) Cumplir las condiciones establecidas para compatibilizar la prestación de ingreso mínimo vital*

Como se ha señalado anteriormente, el art. 11.4 LIMV establece que reglamentariamente se establecerán una serie de términos y límites al ejercicio de un trabajo por cuenta ajena o una actividad económica por cuenta propia, por lo que habrá que estar a lo que se determine en la norma de ejecución y desarrollo de dicho precepto.

*H) Participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones*

El art. 31 LIMV establece que el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones promoverá en el ámbito de sus competencias, estrategias de inclusión de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital mediante la cooperación y elaboración con los departamentos ministeriales, las comunidades autónomas, las entidades locales, organizaciones empresariales y sindicales más representativas, así como con las Entidades del Tercer Sector de Acción Social, cuyo diseño se dirigirá a la remoción de los obstáculos sociales o laborales que dificultan el pleno ejercicio de derechos y socavan la cohesión social. Por tanto, el contenido de esta obligación vendrá determinada por el diseño que se establezca de estas estrategias, como veremos en el capítulo correspondiente.

*I) Otras obligaciones*

De nuevo nos encontramos ante una remisión en blanco a un reglamento para establecer obligaciones, En este sentido, entendemos que en el reglamento solo se pueden establecer obligaciones determinadas en la legislación reguladora de ingreso mínimo vital y que no han sido concretadas en esta lista, no en cambio, obligaciones ex novo no contempladas en la ley.

### 1.2. Obligaciones de los miembros de la unidad de convivencia

El art. 36.2 LIMV establece para los beneficiarios las siguientes obligaciones:

*A) Comunicar el fallecimiento del titular*

Hay que tener en cuenta que el fallecimiento de uno de los beneficiarios que forman parte de la unidad de convivencia puede modificar el mantenimiento de la prestación o su cuantía, correspondiendo al titular comunicar dicha circunstancia de acuerdo con lo dispuesto en el art. 33.1.b) LIMV. En cambio, si el fallecido es el titular, el derecho a la prestación se extingue tal como dispone el art. 18.1.a) LIMV. 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 nuevo derecho a la prestación en función de la nueva composición de la unidad de convivencia.

*B) Poner en conocimiento de la administración cualquier hecho que distorsiones el fin de la prestación otorgada*

Esta obligación se corresponda con la obligación establecida para el titular en el art. 36.1.b) LIMV. No obstante, esta obligación puede extenderse a la obligación de comunicar a la entidad gestora una defectuosa administración de la prestación por parte del titular.

*C) Presentar anualmente declaración correspondiente al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*

La obligación se corresponde con la obligación impuesta al titular en el art. 36.1.f) LIMV.

*D) Cumplimiento subsidiaria de las obligaciones establecidas para el titular de la prestación*

Así, se determina que los beneficiarios deberán cumplir las obligaciones establecidas para el titular, que por cualquier motivo no pueda cumplir éste.

*E) Cumplir las condiciones establecidas para compatibilizar la prestación de ingreso mínimo vital con el trabajo*

Se corresponde con la obligación establecida en el art. 36.1.g) LIMV, de manera que en caso de que el beneficiario compatibilice el percibo de la prestación del ingreso mínimo vital con las rentas del trabajo o la actividad económica se deben cumplir las condiciones establecidas para el acceso y mantenimiento de dicha compatibilidad.

*F) participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión. Seguridad Social y Migraciones*

Se corresponde con la obligación establecida para el titular en el art. 36.1.h) LIMV.

*H) Cualquier otra obligación que pueda establecerse reglamentariamente*

### 1.3. Obligaciones de los Ayuntamientos de comunicar los cambios en el Padrón

El art. 37 LIMV establece que, en el supuesto de personas sin domicilio empadronados al amparo de los previsto en las correspondientes instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, el Ayuntamiento en cuyo municipio se encuentren empadronados están obligados a comunicar al Instituto Nacional de la Seguridad Social la modificación o, en su caso, baja en el Padrón, dentro del plazo de los treinta días siguientes a que se produzcan.

## 2. RÉGIMEN SANCIONADOR

De la misma manera que se ha optado por una configuración específica de la prestación del ingreso mínimo vital extramuros a la establecida en la Ley General de la Seguridad Social, se establece una regulación específica del régimen punitivo por los incumplimientos de titulares y beneficiarios de las obligaciones en materia de acceso y disfrute de la prestación, ajena a la norma común en el orden social, es decir, de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, texto refundido, aprobado por Real Decreto 5/2000, de 4 de agosto, aplicándose únicamente esta norma sancionadora con carácter subsidiario en materia de procedimiento.

### 2.1. Personas responsables de las infracciones

El art. 38.5 LIMV establece que serán responsables de las infracciones tipificadas en dicho precepto, 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 son la cual la infracción no se hubiera cometido.

El precepto omite como responsable de las infracciones a los titulares de la prestación probablemente por la doble condición que ostentan de titulares de las prestaciones en virtud de dicha condición y no por la de ser beneficiario. Pero ciertamente, en el art. 36 LIMV se establecen obligaciones específicas de los titulares de las prestaciones en virtud de dicha condición y no por la de ser beneficiario. En cambio, se establece como responsable a los miembros de la unidad de convivencia, cuando estos no son también, beneficiarios de la prestación. En este sentido, es posible que ciertas personas llamadas a formar parte de la unidad de convivencia simulen su no pertenencia a la misma al objeto de propiciar el reconocimiento de la prestación, o al contrario simulen pertenecer a la misma para causarla, pero en este caso, nos encontramos ante la situación de aquellas que por acción u omisión cooperan en la comisión de la infracción.

Como decimos el precepto establece que serán también responsables a efectos de la aplicación del régimen sancionador establecido, las personas que cooperan en la comisión de una infracción mediante acciones u omisiones sin las cuales no se hubiera cometido la infracción. De este modo, sobre el establecimiento de esta última responsabilidad la exposición

de motivos del Real Decreto-ley 2072020, se explayaba, identificando a los empresarios que actúan en la llamada economía informal. En este sentido, se señala lo siguiente:

"*La economía informal perjudica tanto a la persona que trabajan de esta forma, que en determinados momentos de su vida se encontrarán sin la protección social necesaria por la falta de cotización previa, como a la sociedad en su conjunto por la menor recaudación impositiva y, por tanto, la merma de la capacidad del Estado para el desarrollo de las políticas públicas*.

*El ingreso mínimo vital, al ser compatible con los rendimientos del trabajo y estar acompañado de un mecanismo incentivador al empleo, así como de las obligaciones de los beneficiarios de participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y de figurar como demandantes de empleo de no trabajar, brindará la oportunidad de incorporarse a la economía formal a personas y colectivos que tradicionalmente han venido trabajando fuera de este ámbito. La incorporación al trabajo formal y el disfrute de los beneficios sociales y económicos que esto supone actuará en muchos casos como barrera para la vuelta de personas a la economía informal, con los beneficios individuales y colectivos que ello comporta para la sociedad en su conjunto*.

*En el caso del trabajador por cuenta ajena, la economía, la economía informal no sería sin la colaboración necesaria de aquellos empresarios que, con esta forma de actuar, persigan eludir impuestos y reducir los costes laborales de su actividad. Por este motivo, la lucha contra la economía informal debe desarrollarse en un doble ámbito tanto por el lado de los trabajadores, como por el lado de los empresarios que ostentan en esta ocasión la figura del cooperador necesario, sin la cual la infracción no sería posible. Por tanto, la reducción de la economía informal. Sin la cual la infracción no sería posible. Por tanto, la reducción de la economía informal requiere necesariamente de la equiparación del autor de la infracción en el cooperador necesario, en este caso el empresario, a la hora de imponer.*

*En este sentido, el real decreto-ley establece que tanto las personas titulares y beneficiario del derecho que hayan cometido la infracción, como aquellas otras que hubiesen cooperado en su comisión, serán responsables de las infracciones tipificadas en el real decreto-ley*".

La concurrencia de varias personas responsables en la comisión de una infracción determinará que queden solidariamente obligadas frente a la administración al reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas. Recordemos a este respecto, que el art. 19.2 LIMV dispone que serán responsables solidarios del reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas, los beneficiarios y todas aquellas personas que en virtud de hechos, omisiones, negocios o actos jurídicos participen en la obtención de una prestación de forma fraudulenta, siendo exigibles a todos los responsables solidarios el principal, los recargos e intereses que deba exigirse a ese primer responsable, y todas las costas que generen para el cobro de la deuda.

## 2.2. Tipificación de las infracciones

En conexión con lo dispuesto en el art. 27.1 párrafo 2 Ley 40/2015, de 1 octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), el art. 38 LIMV distingue entre infracciones

leves, graves y muy graves, atendiendo a la naturaleza de la infracción. Esta clasificación se corresponde se acomodan a esta clasificación.

Igualmente, la clasificación de las infracciones determina también el plazo de prescripción, aun cuando la LIMV prescinde de pronunciamiento al respecto.

### 2.2.1. Infracciones leves

Son infracciones leves, no proporcionar la documentación e información precisa en orden a la acreditación de los requisitos y conservación de la prestación, así como para garantizar la recepción de notificaciones y comunicaciones, cuando de ello no se haya derivado la percepción o conservación indebida de la prestación.

Recordemos a este respecto. Recordemos que el art. 36.1.a) LIMV establece como obligación de las personas titulares de las prestaciones, la de proporcionar la documentación e información precisa en orden a la acreditación de los requisitos y la conservación de la prestación, así como garantizar la recepción de notificaciones y comunicaciones.

Estas infracciones únicamente pueden ser cometidas por los titulares de la prestación, en tanto, representantes de la unidad de convivencia. En el primer caso, el relativo a las omisiones de información y documentación el carácter leve de la infracción viene determinada por el resultado, de manera que se exige la concurrencia de tres elementos:

a) Que el titular de la prestación del ingreso mínimo vital no proporcione la documentación o información determinada.

b) Que la información o documentación sea necesaria, o precisa para obtener o conservar la prestación o para garantizar las notificaciones y comunicaciones.

c) Que no se llegue a causar el acceso o la conservación indebida de la prestación, bien porque la entidad gestora frustra el resultado a consecuencia de la obtención de la información o la documentación o bien la posibilidad de notificar o comunicar, por otros medios, bien porque tras la omisión inicial consigue la información o los documentos precisos del propio titular o de otro beneficiario.

Por otro lado, hay que señalar que el art. 1.2 de la Orden ISM/903/2020. De 24 de septiembre, por la que se regulan las notificaciones y comunicaciones electrónicas en el ámbito de la Seguridad Social distingue entre notificaciones y comunicaciones.

Así, se entiende por notificación toda la actuación en el seno de un procedimiento administrativo que afecta a derechos o intereses del destinatario por la que se les traslada el contenido de una resolución o acto administrativo con las debidas garantías y formalidades para surtir efectos jurídicos.

### 2.2.2. Infracciones graves

El art. 38.3 LIMV establece como infracciones graves las siguientes:

*A) No proporcionar la documentación e información precisa en orden a la acreditación de los requisitos y la conservación de la prestación, así como para garantizar la recepción de notificaciones y comunicaciones, cuando de ello se hubiera derivado una percepción indebida, en cuantía mensual. Inferior al 50 % de la que correspondería*

Como en el caso de la infracción leve, la infracción únicamente puede ser cometida por el titular de la prestación, único obligado al cumplimiento de los deberes de interlocución con la entidad gestora, constituyendo una infracción de resultado, lo que requiere de cuatro elementos:

1.º Que el titular de la prestación del ingreso mínimo vital no proporciones la documentación o información determinada.

2.º Que la información o documentación sea necesaria o precisa para obtener o conservar la prestación o para garantizar la práctica de las notificaciones y comunicaciones.

3.º Que se haya percibido o conservado indebidamente la prestación de ingreso mínimo vital en una cantidad inferior al 50 % de la prestación que correspondería de no mediar la infracción. En el caso de que la prestación sea percibida por una unidad de convivencia, la percepción indebida de la misma, o conservada indebidamente ha de entenderse referida a la totalidad de la prestación y no únicamente a la cuota parte correspondiente al titular.

La cuantía defraudada como límite determinante de la infracción se establece sobre el parámetro mensual y no sobre el anual.

*B) No comunicar cualquier cambio o situación que pudiera dar lugar a la modificación, suspensión o extinción de la prestación, en el plazo de treinta días desde que estos se produzcan cuando de ello se hubiera derivado una percepción indebida, en cuantía mensual superior al 50 por ciento de la que le correspondería*

La infracción viene determinada por el incumplimiento por parte del titular de la prestación de la obligación establecida en el art. 38.1.b) LIMV, consistente en 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.

Como en el caso de la infracción anterior se trata de una infracción de resultado pues debe dar lugar a una percepción indebida. Para que se produzca la infracción deben concurrir cinco requisitos:

PRIMERO: Que el titular de la prestación del ingreso mínimo vital no comunique a la entidad gestora cualquier cambio o situación que pudiera dar lugar a la modificación, suspensión o extinción.

SEGUNDO: Que haya transcurrido al menos treinta días hábiles desde que se produjo la causa determinante de la modificación, suspensión o extinción.

En relación con el plazo, surge la duda sobre si dicho plazo cuenta a partir de que se produzca la causa de modificación, suspensión o extinción, o desde que tiene conocimiento de dicha circunstancia el titular. Parece más razonable la segunda solución si nos atenemos a la aplicación del principio de culpabilidad, propio del derecho punitivo[540].

TERCERO: Que la comunicación se refiera a una causa determinante de la suspensión, modificación o extinción, y consiga el resultado de la percepción indebida de la prestación, y consiga el resultado de la percepción indebida de la prestación, y consiga el resultado de la percepción indebida de la prestación, de manera que se excluye del tipo el supuesto en el que la entidad gestora frustra el resultado a consecuencia del conocimiento de la causa que dé lugar a la modificación, suspensión o extinción de la prestación , por otros medios, bien porque tras la omisión inicial, el titular comunique la causa, transcurridos los treinta días y con ello evite el perjuicio.

CUARTO. Que se haya percibido o conservado indebidamente la prestación de ingreso mínimo vital en una cantidad inferior al 50 % de la prestación que correspondería de no mediar la infracción. En el caso en que la prestación sea percibida por una unidad de convivencia, la percepción indebidamente percibida o conservada ha de entenderse referida a la totalidad de la prestación y no únicamente a la cuota parte correspondiente al titular.

La cuantía defraudada a efectos de determinación del límite que provoca la infracción se establece sobre el parámetro mensual y no sobre el anual.

QUINTO: Que exista una relación de causalidad entre la omisión del titular y el percibo de la prestación por los beneficiarios.

*C) La omisión de una tercera infracción leve siempre que en un plazo de un año anterior hubiera sido sancionado por dos faltas leves del mismo tipo*

La reincidencia en la comisión de faltas leves provoca la comisión de una falta grave. De nuevo se trata de una infracción que sólo puede cometer el titular de la prestación, pues como vimos anteriormente, solo este puede cometer infracciones leves.

Se establece que en el año inmediatamente anterior a la tercera infracción leve que se haya sancionado al titular por dos faltas leves, por lo que las dos primeras se pueden haber cometido antes del año anterior a la comisión de la tercera infracción, pero deben haber sido sancionadas en dicho plazo.

Por otra parte, el precepto señala que las dos infracciones leves deben ser del mismo tipo. Como hemos visto, la infracción leve se recoge en un tipo único, si bien la omisión

[540] El art. 28 LRJSP establece: "1. Solo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa".

documental o de información se diferencia en dos finalidades, por un lado, dar a conocer la acreditación de los requisitos para el acceso o conservación y comunicaciones. Pues bien, parece que la referencia a que las infracciones leves sean del mismo tipo parece indicar que las dos infracciones deben referirse o bien a una omisión documental precisa para determinar los requisitos de acceso o la conservación de la prestación, o bien para garantizar notificaciones o comunicaciones.

*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*

A diferencia de las infracciones anteriores esta infracción puede ser cometida tanto por titulares como por beneficiarios.

La infracción se corresponde con el incumplimiento de la obligación del titular, determinada en el art. 36.1.h) LIMV, y del art. 36.1.f) para el caso de que se establezcan estas estrategias y se concrete el contenido de las mismas. A este respecto, hay que tener en cuenta que conforme a lo establecido en el art. 27.3 LRJSP las disposiciones reglamentarias podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o limites que la ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

En todo caso, la infracción comprende un único incumplimiento, o mejor dicho una sola acción u omisión, pues cuando el incumplimiento es reiterado nos encontramos ante una infracción muy grave.

*E) El incumplimiento de las condiciones asociadas a la compatibilidad de la prestación del ingreso mínimo vital con las rentas de trabajo o la actividad conforme a lo previsto en el art. 11.4 LIMV*

También en este caso, como en el tipo anterior, hay que considerar que el desarrollo reglamentario del art. 11.4 LIMV, no puede crear nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

Igualmente, en este caso, nos encontramos con una infracción que puede ser cometida tanto por los titulares como por los beneficiarios de la prestación.

La infracción se corresponde con el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el art. 36.1.g) LIMV para el caso de los titulares, y el art. 36.2.f) LIMV para el caso de los beneficiarios.

Como en el caso anterior, la infracción comprende un solo incumplimiento o mejor dicho una sola acción u omisión, pues cuando el incumplimiento es reiterado nos encontraremos ante una infracción muy grave.

### 2.2.3. Infracciones muy graves

Son infracciones muy graves:

*A) No proporcionar la documentación e información precisa en orden a la acreditación de los requisitos y la conservación de la prestación, así como para garantizar la recepción de notificaciones y comunicaciones, cundo de ello se hubiera derivado una percepción indebida, en la cuantía mensual, superior al 50 por ciento de la que le correspondería*

Como en el caso de la infracción grave, la infracción únicamente puede ser cometida por el titular de la prestación, único obligado al cumplimiento de los deberes de interlocución con la entidad gestora, constituyendo una infracción de resultado que se distingue de la infracción grave en función de la cuantía defraudada lo que requiriéndose como en caso de la infracción grave que se reproduzcan cuatro elementos:

PRIMERO: Que el titular de la prestación del ingreso mínimo vital no proporcional la documentación o información determinada.

SEGUNDO: Que la información o documentación sea necesaria, o precisa para obtener o conservar la prestación o para garantizar la práctica de las notificaciones y comunicaciones.

TERCERO: Que se haya percibido o conservado indebidamente la prestación de ingreso mínimo vital en una cantidad superior al 50 % de la prestación que correspondería de no mediar la infracción. En el caso en que la prestación sea percibida por una unidad de convivencia, la percepción indebidamente percibida o conservada hade entenderse referida a la totalidad de la prestación y no únicamente a la cuota parte correspondiente al titular.

La cuantía defraudada a efectos de la determinación del límite determinante de la infracción se establece sobre el parámetro mensual y no el anual.

CUARTO: Que exista una relación de causalidad entre la omisión del titular y el percibo indebido de la prestación por los beneficiarios.

*B) No comunicar cualquier cambio o situación que pudiera dar lugar a la modificación, suspensión o extinción de la prestación, en el plazo de treinta días desde que estos se produzcan, cuando de ello se hubiera derivado una percepción indebida, en cuantía mensual, superior al 50 por ciento de la que le correspondería*

La infracción viene determinada por el incumplimiento por parte del titular de la prestación de la obligación establecida en el art. 33.1.b) LIMV, consistente en comunicar cualquier cambio o situación en el art. 33.1.b) LIMV, consistente en 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.

Como en el caso de la infracción anterior se trata de una infracción de resultado que se distingue de la infracción de resultado que se distingue de la infracción grave en función de la cuantía defraudada requiriéndose como en caso de la infracción grave que se reproduzcan cinco requisitos:

PRIMERO: Que el titular de la prestación del ingreso mínimo vital no comunique a la entidad gestora cualquier cambio o situación que pudiera dar lugar a la modificación, suspensión o extinción de la prestación.

SEGUNDO: Que se hayan transcurrido al menos treinta días hábiles desde que se produjo la causa determinante de la modificación, suspensión o extinción.

En relación con el plazo, surge la duda sobre dicho plazo cuenta a partir de que se produzca la causa de modificación, suspensión o extinción, o desde que tiene conocimiento de dicha circunstancia el titular. Parece más razonable la segunda solución si nos atenemos a la aplicación del principio de culpabilidad, propio del derecho punitivo.

TERCERO: Que la comunicación se refiera a una causa determinante de la suspensión, modificación o extinción o extinción de la prestación, de manera que se excluye del tipo el supuesto en el que la entidad gestora frustra el resultado a consecuencia del conocimiento de la causa que dé lugar a la modificación, suspensión o extinción de la prestación, por otros medios, bien porque tras la omisión inicial, el titular comunique la causa transcurridos los treinta días y con ello se evita el perjuicio.

CUARTO. Que se haya percibido o conservado indebidamente la prestación de ingreso mínimo vital en una cantidad superior al 50 % de la prestación que correspondería de no mediar la infracción. En el caso en que la prestación sea percibida por la unidad de convivencia, la percepción indebidamente percibida o conservada ha de entenderse referida a la totalidad de la prestación y no únicamente a la cuota parte correspondiente al titular.

La cuantía defraudada a efectos de la fijación del límite determinante de la infracción se establece sobre el parámetro y no es anual.

QUINTO: Que exista una relación de causalidad entre la omisión del titular y el percibo indebido de la prestación por los beneficiarios.

*C) El desplazamiento al extranjero, por tiempo superior a noventa días al año, sin haber comunicado no justificado al INSS con carácter previo su salida de España*

Se trata de una infracción que solo puede ser cometida por el titular correspondiente con la obligación que el art. 35.1.e) LIMV que establece el deber del titular de la prestación de comunicar a la entidad gestora, con carácter previo, las salidas al extranjero, tanto del titular como de los miembros de la unidad de convivencia, por un periodo, continuado o no, superior a noventa días naturales durante cada año natural, así como en su caso, justificar la ausencia del territorio de conformidad con lo previsto en el último párrafo del art. 10.1.a)

LIMV que hace referencia a los casos de ausencia del territorio español que esté motivada por causa de enfermedad debidamente justificada.

El periodo de noventa días puede ser continuo o no, y computarse durante el curso de un año natural. Por otra parte, la justificación para que el periodo superior a noventa días no determine la extinción la falta de comunicación o justificaciones con carácter previo, por lo que incurrirá en dicha infracción cuando la comunicación o justificación sea posterior a las salidas.

En cambio, no constituirá infracción la falta de comunicación previa ni de justificación de las salidas cuando la totalidad de la estancia fuera del territorio nacional sea en cómputo anual inferior a noventa días.

*D) Actuar fraudulentamente con el fin de obtener prestaciones indebidas o superiores a las que corresponden indebidamente su disfrute, mediante la aportación de datos o documentos falsos*

La infracción consiste en actuar fraudulentamente, consistentes por tanto en aparentar una situación ajustada a derecho, mediante la aportación de datos o documentos falsos, si bien, no se exige el resultado de la obtención indebida de la prestación.

En este sentido, cuando a consecuencia de la falsedad se obtuviera fraudulentamente la prestación nos encontramos ante el delito tipificado en el art. 307 ter del Código Penal que tipifica el delito de defraudación de prestaciones del sistema de Seguridad Social disponiendo: "*Quien obtenga para sí o para otro, el disfrute de prestaciones del Sistema de la Seguridad Social ¡, la prolongación indebida del mismo, o facilite a otros su obtención, por medio del error provocado mediante la simulación o tergiversación de hechos, o la ocultación consciente de hechos de los que tenía el deber de informar, causando con ello un perjuicio a la Administración Pública, será castigado con la pena de seis meses a tres años de prisión*".

En este sentido, la aplicación del principio "*non bis in idem*" impide que puedan sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penalmente.

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

De nuevo la reincidencia en la comisión de infracciones graves del mismo tipo provoca la comisión de una infracción muy grave.

La infracción muy grave se consuma con la consumación de tres infracciones graves, si bien en el año inmediatamente anterior a la comisión de la tercera o infracción tipificada como grave, no en año natural anterior, sino en los 365 días anteriores a la comisión de la tercera infracción se deben haber sancionado al mismo titular o beneficiario, por dos infracciones graves del mismo tipo, es decir, por la misma conducta tipificada.

*F) El incumplimiento reiterado de la obligación de participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en los términos que se establezcan*

A diferencia de la infracción tipificada en el art. 38.3.d) LIMV, se requiere un incumplimiento reiterado de las obligaciones que se determinen en la estrategia de inclusión.

*G) El incumplimiento reiterado de las condiciones asociadas a la compatibilidad de la prestación del ingreso mínimo vital con las rentas del trabajo o la actividad económica conforme a lo previsto en el art. 11.4 LIMV*

A diferencia de la infracción tipificada en el art. 38.3.e) LIMV, se requiere un incumplimiento reiterado de las obligaciones que se determinen en la estrategia de inclusión.

### 2.3. Sanciones

La aplicación del principio de proporcionalidad determina que las infracciones tipificadas podrán imponerse en los grados de mínimo, medio y máximo[541].

#### 2.3.1. Sanciones a imponer por infracciones leves

El art. 39.2 LIMV establece que las infracciones leves serán sancionadas con el apercibimiento.

#### 2.3.2. Sanciones a imponer por infracciones graves

El art. 39.3 LIMV establece que con carácter general se sancionarán con la pérdida de la prestación por un periodo de un mes, en un 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.

#### 2.3.3. Sanciones a imponer por infracciones muy graves

El art. 39.4 LIMV dispone que las infracciones muy graves se sancionarán con la pérdida de la prestación por un periodo de hasta seis meses.

[541] El art. 29.3 LRJSP dispone que, en la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción. La graduación a la sanción considerará especialmente los principales criterios:
a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.
b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora.
c) La necesidad de los perjuicios causados.
d) La reincidencia, por omisión en el término de un año de más por infracción de la misma naturaleza cuando así se haya declarado por resolución firme en vía administrativa.

Las infracciones muy graves se sancionarán en su grado mínimo con la pérdida de la prestación por un periodo de cuatro meses, en un grado medio de cinco meses y en su grado máximo de hasta seis meses.

### 2.3.4. Criterios de graduación

La aplicación de este principio de proporcionalidad determina la aplicación de los criterios de aplicación de las sanciones determinados en el art. 29 LRJSP en sus apartados 3, 4, 5 y 6.

De este modo, en la imposición de las sanciones se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción de manera que en la graduación de la sanción se considerará los siguientes criterios:

a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.

b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora.

c) La naturaleza de los perjuicios causados.

d) La reincidencia, por omisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya declarado por resolución de la misma naturaleza cuando así haya declarado por resolución firme en vía administrativa.

Cuando lo justifique la debida adecuación entre la sanción que deba aplicarse con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias concurrentes, el órgano competente para resolver podrá imponer la sanción en el grado inferior.

Por otra parte, cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras, se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida.

Será sancionable como infracción continuada la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejante precepto administrativo, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión.

### 2.3.5. Sanciones que dan lugar a la extinción de la prestación y exclusión

El art. 39.5 LIMV determina un agravamiento de las consecuencias sancionadoras cuando en la comisión de la infracción grave o muy concurriese alguna de las siguientes actuaciones por parte de cualquier persona beneficiaria del ingreso mínimo vital:

a) El falseamiento en la declaración de ingresos o patrimonio.

b) La ocultación fraudulenta de cambios sustanciales que pudieran dar lugar a la modificación, suspensión o extinción de la prestación.

c) Cualquier otra actuación o situación fraudulenta que dé lugar al acceso indebido a la prestación, manteniendo indebido del derecho a la prestación, manteniendo

indebido del derecho a la prestación o aumento indebido del derecho a la prestación o aumento indebido de su importe.

En estos casos se impondrá la correspondiente sanción, así como la obligación de reintegro de las cantidades indebidamente percibidas, y sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles y administrativas a que hubiere lugar, el INSS podrá decretar la extinción del derecho, así como la imposibilidad de que el sujeto infractor pueda resultar beneficiaria de la prestación del ingreso mínimo vital por un periodo de dos años.

Igualmente, el art. 39.6 LIMV dispone que 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 de la prestación del ingreso mínimo vital.

Por último, el art. 39.7 LIMV determina que las sanciones se impondrán sin perjuicio del reintegro de las cantidades indebidamente percibidas.

### 2.4. Prescripción de infracciones y sanciones

La LIMV no establece ninguna previsión en relación con la prescripción de las infracciones y de las sanciones. Al respecto nos encontramos con el problema de determinar la norma supletoria, y si este es la determinada en la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social o si, por el contrario, se aplica el art. 30 LRJSP.

Cierto es que el art. 36 LIMV establece una remisión a la LISOS y al RD 928/1998, de 14 de mayo, si bien, esta remisión se refiere a las reglas de competencia y procedimiento, pero no a cuestiones sustantivas como son las relativas a la prescripción, aunque también es cierto que en la norma de procedimiento del orden social se establecen los plazos de prescripción de infracciones y sanciones en materia de Seguridad Social.

La cuestión es trascendente, pues la LRJSP establece unos plazos de prescripción más breves. En efecto, el art. 7 del Reglamento sobre procedimiento de imposición de sanciones por infracciones en el orden social (RGISOS) establece que las infracciones en materia de Seguridad Social prescriben a los cuatro años contados desde la fecha de la infracción y que las sanciones impuestas prescribirán a los cinco años, a contar desde el día siguiente a aquel que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción.

Por el contrario, el art. 30.1 LRJSP establece que las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que lo establezcan, si estas no fijan plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses, mientas que las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por falta grave a los dos años y las impuestas por falta leve al año.

Sobre la cuestión habrá que estar a lo que dispongan los tribunales, si bien parece que el principio de especialidad y la remisión realizada por el art. 40 LIMV presupone la aplicación de la norma social.

### 2.5. El principio Non bis in idem

En los supuestos de infracciones que pudieran ser constitutivas de ilícito penal, el INSS o la Inspección de Trabajo y Seguridad Social debe pasar el tanto de culpa al órgano judicial competente o al Ministerio Fiscal y se abstendrá de seguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no dicte sentencia firme o resolución que ponga fin al procedimiento o mientras el Ministerio Fiscal no comunique la improcedencia de iniciar o proseguir actuaciones, tal y como establece el art. 3 LISOS, de aplicación supletoria según dispone el art. 39 LIMV. De este modo, de no haberse estimado la existencia de ilícito penal, o en el caso de haberse dictado resolución de otro tipo que ponga fin al procedimiento penal, la Administración continuará el expediente sancionador en base a los hechos que los tribunales hayan considerado bien archivando el procedimiento, bien imponiendo la sanción partiendo de los hechos probados del procedimiento penal.

## 3. PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES EN MATERIA DE PRESTACIONES DEL INGRESO MÍNIMO VITAL

El art. 40 LIMV establece que a los efectos de la competencia y el procedimiento para la imposición de las sanciones previstas en la presente norma será de aplicación lo establecido para la imposición de sanciones a los solicitantes o beneficiarios de prestaciones del Sistema de Seguridad Social en el reglamento general sobre el procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo (RGISOS).

### 3.1. Competencia para sancionar infracciones de los solicitantes o beneficiarios de prestaciones del sistema de Seguridad Social

El art. 37 RGISOS establece que los Directores provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social serán los órganos competentes para sancionar las infracciones leves, graves y muy graves de los solicitantes o beneficiarios de prestaciones de la Seguridad Social.

### 3.2. Procedimientos para la imposición de sanciones leves y graves a los solicitantes o beneficiarios de prestaciones del ingreso mínimo vital

El procedimiento para la imposición de sanciones leves y graves a los solicitantes o beneficiarios de prestaciones del ingreso mínimo vital se regula en el art. 37 bis RGISOS.

#### 3.2.1. Iniciación del procedimiento

El art. 37 bis RGISOS establece que el procedimiento para infracciones leves y graves se iniciará por comunicación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a la entidad

gestora competente, o como resultado de los antecedentes o datos obrantes en la propia entidad.

El escrito de iniciación del procedimiento sancionador deberá exponer los hechos constatados, forma de su comprobación, la infracción presuntamente cometida con expresión del precepto vulnerado, la reincidencia en su caso, y la propuesta de sanción.

Iniciado el procedimiento sancionador, se podrá proceder la suspensión cautelar del disfrute de la prestación.

### 3.2.2. Trámite de alegaciones

El documento iniciador del procedimiento sancionador y, en su caso, la suspensión cautelar, se notificará por la entidad gestora al sujeto responsable, concediéndole un plazo de quince días hábiles para que se alegue por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere necesarias, pudiendo solicitar el examen de la documentación que fundamente la iniciación del procedimiento sancionador en el plazo para alegaciones y pruebas.

### 3.2.3. Resolución

A la vista de lo actuado el órgano competente dictará la resolución correspondiente que pondrá fin a la vía administrativa, deberá notificarse al sujeto responsable, y será inmediatamente ejecutiva y recurrible ante los órganos jurisdiccionales del orden social.

La sanción impuesta sustituirá a la suspensión cautelar si ésta hubiese adoptado. Si no se impusiese sanción, se reanudará de oficio la percepción de las prestaciones suspendidas cautelarmente, incluido con atrasos, siempre que el beneficiario reúna los requisitos para ello, o dese o hasta el momento en el que estos concurran.

Por último, hay que señalar que se entenderá que existe reincidencia cuando el sujeto responsable cometa una infracción del mismo tipo y calificación que otra ya sancionada en firme en el plazo de los 365 días anteriores al de la comisión de la que se examine.

## 3.3. Procedimiento para la imposición de sanciones por infracción muy graves

El procedimiento para la imposición de sanciones se regula por lo establecido en el art. 38 y 18 bis RGISOS.

### 3.3.1. Iniciación del procedimiento

El procedimiento sancionador se iniciará mediante acta de infracción levantada por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. En este sentido, cuando la Inspección de Trabajo levante acta de infracción con propuesta de extinción de las prestaciones, remitirá copia del acta al INSS para que proceda, en su caso, a la suspensión cautelar de las prestaciones o

subsidios, que se notificará al interesado y que se mantendrá hasta la resolución definitiva del procedimiento sancionador.

### 3.3.2. Instrucción y ordenación del procedimiento

La instrucción y ordenación del procedimiento sancionador corresponderá a la Jefatura de la Unidad Especializada de Seguridad Social, finalizando la ordenación del expediente con propuesta de resolución, incluyendo, en su caso, la propuesta de sanciones accesorias, que se remitirá al INSS para su resolución junto con el expediente administrativo sancionador, con una antelación mínima de quince días al del vencimiento del plazo para dictar resolución de seis meses.

Si no se formulase escrito de alegaciones, continuará la tramitación del procedimiento hasta que se dicte la propuesta de resolución que corresponda.

Si se formulasen alegaciones en plazo contra el acta de infracción, el Jefe de la Unidad Especializada de Seguridad Social podrá recabar informe ampliatorio, que se emitirá en quince días, del Inspector o Subinspector que practicó el acta. El citado informe será preceptivo si en las alegaciones se invocan hechos o circunstancias distintas a los consignados en el acta, insuficiencia del relato fáctico de la misma, o indefensión por cualquier causa.

El informe valorará expresamente las pruebas aportadas o que se hubiesen practicado y las alegaciones producidas. Si el expediente derivara de acta visada por Inspector, el informe del Subinspector que visó el acta originariamente de actuaciones.

Recibidas las alegaciones o transcurrido el plazo señalado para efectuar las mismas, podrá acordar la apertura del periodo de prueba.

Cuando de las diligencias practicadas se desprenda la invocada o concurrencia de hechos distintos a los reseñado en el acta, el órgano instructor, antes de emitir propuesta de resolución, dará audiencia al supuesto responsable por término de ocho con vistas de lo actuado. Realizado el trámite de audiencia, el sujeto responsable podrá formular nuevas alegaciones por término de otros tres días, a cuyo término quedará visto para realizar la propuesta de resolución correspondiente, que deberá remitirse al órgano competente para resolver.

### 3.3.3. Resolución

A la vista de lo actuado el órgano competente dictará la resolución correspondiente, que pondrá fin a la vía administrativa, que deberá notificarse al sujeto responsable, y será inmediatamente ejecutiva y recurrible ante los órganos jurisdiccionales del orden social.

La sanción impuesta sustituirá a la suspensión cautelar siesta se hubiese adoptado. Si no se impusiese sanción, se reanudará de oficio la percepción de las prestaciones suspendidas cautelarmente, incluso con atrasos, siempre que el beneficiario reúna los requisitos para ello, o desde o hasta el momento en que estos concurran.

### 3.3.4. Régimen de recursos

Contra las resoluciones que se dicten se podrá interponer reclamación previa conforme a lo previsto en el art. 135 LGSS y 71 LRJS.

# CAPÍTULO XII. RÉGIMEN TRANSITORIO DE LAS PRESTACIONES DE INGRESO MÍNIMO VITAL

La Disposición Transitoria primera de la LIMV "Prestaciones económicas transitorias de ingreso mínimo vital hasta 31 de diciembre de 2022" dispone, que el INSS reconocerá durante 2020 la prestación transitoria de ingreso mínimo vital a los actuales beneficiarios de la asignación económica por hijo o menor a cargo del sistema de Seguridad Social que, con fecha de 1 de junio de 2020, reunían los requisitos exigidos, siempre que el importe de la prestación transitoria de ingreso mínimo vital sea igual o superior al importe de la asignación que viniera percibiendo.

## 1. REQUISITOS

Para la percepción de la prestación transitoria se establecen distintos requisitos según se constituya la unidad de convivencia.

En principio se exigirán los siguientes requisitos:

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

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

c) Encontrarse la unidad de convivencia referida anteriormente, en situación de vulnerabilidad económica por carecer de patrimonio, rentas o ingresos suficientes.

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

Asimismo, el INSS reconocerá la prestación transitoria de ingreso mínimo vital, cuando concurran los siguientes requisitos:

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

b) Cuando el número total de convivientes que consta en las bases de datos de población disponible que el Instituto Nacional de Estadística cede periódicamente a la Agencia Estatal de Administración Tributaria para fines de estudio y análisis, sea mayor que el número de integrantes de la unidad de convivencia prevista la DT

3.b) LIMV (Unidad de convivencia constituida exclusivamente por el beneficiario de una asignación económica por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 %, el otro progenitor en caso de convivencia, y los hijos menores a cargo causantes de la asignación por hijo a cargo), la unidad de convivencia estará constituida únicamente por el beneficiario de una asignación economía por hijo a cargo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 %, el otro progenitor en su caso de convivencia, y los menores a cargo causantes de dicha asignación por hijo a cargo.

c) Encontrarse la unidad de convivencia referida en la DT 3.b) LIMV, en situación de vulnerabilidad económica.

   Siempre que, además, la suma de las rentas e ingresos del total de los convivientes no supere la cuantía mensual de la renta garantizada que les correspondería en el caso de que de constituyeran una unidad de convivencia, en los términos establecidos en esta ley.

d) Que la asignación económica por hijo o menos a cargo del sistema de la Seguridad Social que se perciba, o la suma de todas ellas en el supuesto que sean varias las asignaciones, sea inferior al importe de la prestación transitoria.

## 2. COMPROBACIÓN

A los exclusivos efectos de la comprobación de la constitución de la unidad de convivencia, la Agencia Estatal Tributaria, previa autorización del Instituto Nacional de Estadística, cederá, sin consentimiento de los interesados, la información relativa a la agrupación de personas en los hogares que consta en las bases de datos de población disponible que el Instituto Nacional de Estadística cede periódicamente a dicha Agencia Estatal de la Administración Tributaria para fines de estudio y análisis. Dicha información solo será utilizada por la Secretaría general de Objetivos y Política de Inclusión y Previsión Social del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, para realizar las actuaciones necesarias que permitan determinar los beneficiarios con derecho a prestaciones de ingreso mínimo vital.

Igualmente, a los exclusivos efectos de la comprobación del cumplimiento del requisito de vulnerabilidad económica el INSS solicitará a la Agencia Estatal de Administración Tributaria y esta le remitirá la información estrictamente necesaria relativa a ingresos y patrimonio de las unidades de convivencia, que permitan determinar los beneficiarios con derecho a prestaciones de ingreso mínimo vital. Dicha información solo será utilizada para la finalidad indicada y el procedimiento de intercambio de información entre la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y el INSS sin necesidad de recabar el consentimiento de los interesados.

En los supuestos en que las unidades de convivencia tuvieran su domicilio en la Comunidad Foral Navarra o la del País Vasco, al referencia a la Agencia Estatal Tributaria se entenderá referida a las haciendas Tributarias Forales de Navarra y de los territorios históricos del País Vasco, respectivamente, En estos supuestos, el reconocimiento de las

prestaciones quedará supeditado a la remisión, por parte de las Haciendas Tributarias forales correspondientes, de la información necesaria para poder llevarlo a cabo.

## 3. INCOMPATIBILIDAD

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

## 4. RECONOCIMIENTO DE LA PRESTACIÓN Y EJERCICIO DEL DERECHO DE OPCIÓN

El INSS debe notificar a los beneficiarios los requisitos exigidos la resolución en la que se reconozca el derecho a la prestación transitoria correspondiente, y el derecho de opción entre el percibo de esta prestación y la asignación económica por hijo o menor a cargo que viniera percibiendo.

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

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

## 5. MODIFICACIÓN DE LA UNIDAD DE CONVIVENCIA

Si, una vez reconocido el derecho a la prestación transitoria, la unidad de convivencia se modificara, se aplicará lo previsto en la LIMV, en cuanto a la obligación de comunicación, cumplimiento de requisitos y revisión de la prestación.

## 6. ACTUALIZACIÓN Y EXTINCIÓN DE LA PRESTACIÓN TRANSITORIA

La cuantía de la prestación transitoria se actualizará con efectos del día 1 de enero de cada año, tomado como referencia los ingresos anuales computables del ejercicio anterior. Cuando la variación de los ingresos anuales computables del ejercicio anterior motivara la extinción de la prestación, esta surtirá igualmente efectos a partir del día 1 de enero del año siguiente a aquel al que correspondan dichos ingresos. En otro caso, se reanudará el percibo de la asignación económica por hijo a cargo, siempre que se mantengan los requisitos para ser beneficiario de esta prestación.

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

fuera anterior y la cuantía de la prestación de ingreso mínimo vital fuera superior a la de la prestación transitoria se procederá, en su caso, a la correspondiente regularización.

## 7. CONVERSIÓN DE LA PRESTACIÓN TRANSITORIA EN LA PRESTACIÓN ORDINARIA DE INGRESO MÍNIMO VITAL

A partir del 1 de enero de 2023 la prestación transitoria devendrá en la prestación de ingreso mínimo vital, siempre que se reúnan los requisitos establecidos en la LIMV y el interesado aporte antes del 31 de diciembre de 2022 la documentación que a tal efecto le sea requerida por el INSS.

Para la determinación de la situación de vulnerabilidad se tendrá en cuenta el patrimonio, renta e ingresos de todos los miembros que integran la unidad de convivencia configurada en los términos establecidos para la prestación ordinaria.

En otro caso, se reanudarla el percibo de la asignación por hijo a cargo, siempre que se mantengan los requisitos para ser beneficiario de esta prestación.

## 8. SOLICITUD DE LA PRESTACIÓN POR LOS INTERESADOS

Los beneficiarios de la asignación económica por hijo a cargo, del sistema de la Seguridad Social, a los que no les hubiera sido notificada la resolución de reconocimiento de ninguna de las prestaciones transitorias, y cumpliera los requisitos previstos, podrán solicitar su reconocimiento ante el INSS. La prestación se debe reconocer, en su caso, con efectos de 1 de junio de 2020, siempre que se hubieran presentado antes del 31 de diciembre de 2020, mientras que, en otro caso, los efectos económicos serán del día primero del mes siguiente a la presentación de la solicitud.

## 9. EXTENSIÓN DE LA PRESTACIÓN TRANSITORIA A OTROS COLECTIVOS

El INSS podrá, hasta el 31 de diciembre de 2020, reconocer la prestación de ingreso mínimo vital a aquellas personas beneficiarias de alguna de las distintas rentas de inserción o básicas establecidas por las Comunidades Autónomas. Para ello, las Comunidades Autónomas, si han obtenido la conformidad para la remisión de los datos de sus beneficiarios al INSS a efectos del reconocimiento de la prestación, comunicarán a la entidad gestora, a través de los protocolos telemáticos de intercambio de información habilitados al efecto, los datos necesarios para la identificación de los potenciales beneficiarios, que deberán incluir un certificado emitido por la correspondiente Comunidad Autónoma acreditativo de la constitución de una unidad de convivencia y del cumplimiento de los requisitos, así como que se encuentran en su poder toda la documentación que pruebe el cumplimiento de dichos requisitos, a excepción de la vulnerabilidad económica que será analizada por el INSS. Este certificado será suficiente para que dicha entidad gestora considere cumplidos dichos requisitos, sin perjuicio de la obligación de las Comunidades Autónomas de remitir a la entidad gestora toda la documentación en el plazo de seis meses a contar desde el 1 de enero de 2021 o cuando la solicite la resolución de cualquier reclamación.

En el supuesto de que se emitiese un certificado conformando la documentación y se reconociese una prestación que, posteriormente, fuera declarada indebida y no fuese posible recuperar el importe abonado, los perjuicios ocasionados serán a cargo de la comunidad autónoma certificadora.

Los expedientes resueltos por el INSS se comunicarán a las comunidades autónomas a través de los protocolos informáticos establecidos.

## 10. IMPOSIBILIDAD DE SOLICITAR PRESTACIÓN POR HIJO A CARGO SIN DISCAPACIDAD

La disposición transitoria sexta LIMV establece que, a partir del 1 del 1 de junio de 2020, por el que se estableció el ingreso mínimo vital, no podrán presentarse nuevas solicitudes de la asignación por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento del sistema de la Seguridad Social, que quedará a extinguir. No obstante, los beneficiarios de la prestación económica transitoria de ingreso mínimo vital que a 31 de diciembre de 2022 no cumplieran los requisitos para ser beneficiarios del ingreso mínimo vital reanudarán el percibo de la asignación económica por hijo o menor a cargo del sistema de la Seguridad Social, siempre que mantengan los requisitos para ser beneficiarios de la misma.

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

No obstante, las solicitudes presentadas con anterioridad al 1 de junio de 2020 se regirán por la norma vigente al tiempo de su presentación, excepto en relación con la actualización de los límites de ingresos anuales, para la cual se aplicarán las normas relativas a la prestación económica por nacimiento o adopción de hijo en supuestos de familias numerosas, monoparentales y de madres o padres con discapacidad.

Las solicitudes presentadas dentro de los treinta días naturales siguientes al 1 de junio de 2020, en las que se alegue la imposibilidad para su prestación en una fecha anterior, derivada de la suspensión de plazos administrativos establecida en el RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, se considerarán presentadas en la fecha que la persona solicitante indique que quiso ejercer su derecho y se produjo dicha imposibilidad.

La percepción de la prestación de ingreso mínimo vital será incompatible con la percepción de la asignación económica por hijo o menor a cargo, sin discapacidad o con discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento, cuando exista identidad de causante o beneficiarios de esta.

En el supuesto de que la cuantía de la prestación de ingreso mínimo vital sea superior a la de la asignación económica por hijo a cargo, se reconocerá el derecho a la prestación de

ingreso mínimo vital. Dicho reconocimiento extinguirá el derecho a la asignación por hijo o menor a cargo del beneficiario del Ingreso Mínimo Vital.

En el supuesto de que la cuantía de la prestación de ingreso mínimo vital sea inferior a la de la asignación económica por hijo o menor a cargo, y el interesado optará por la primera, su reconocimiento extinguirá el derecho a la asignación económica por hijo o menor a cargo del beneficiario del ingreso mínimo vital. Si optara por la asignación económica por hijo o menor a cargo, se denegará por esta causa la solicitud de la prestación de ingreso mínimo vital.

A efectos del reconocimiento del ingreso mínimo vital, se exceptuará del cómputo de ingresos y patrimonio el importe de la asignación económica por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 % percibido.

# CAPÍTULO XIII. POLÍTICAS DE INCLUSIÓN ASOCIADAS A LA PRESTACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL

## 1. PLANTEAMIENTO GENERAL

Como se ha visto en los capítulos anteriores, la prestación del Ingreso Mínimo Vital, en tanto que prestación del nivel no contributivo de la Seguridad Social se concibe como un aseguramiento público colectivo frente a retos que la sociedad afronta ante las situaciones de exclusión que la propia dinámica de la sociedad provoca en determinadas personas, con el objetivo de garantizar a través de la satisfacción de unos medios materiales mínimos, la participación plena de la ciudadanía en la vida social y económica.

Así, la prestación se concibe como una herramienta necesaria pero coyuntural para los beneficiarios concretos, que debe ir asociada a otras políticas en las que se deben involucrar todas las administraciones e incluso sujetos privados como es el caso de las entidades del tercer sector o las empresas. Según el indicado precepto, el diseño de estas estrategias se debe dirigir a la remoción de los obstáculos sociales o laborales que dificulten el pleno ejercicio de derechos y socaven la cohesión social.

La asociación entre la prestación económica y la participación de los beneficiarios en estas estrategias se manifiesta en la obligación de las personas beneficiarias y de los integrantes de la unidad familiar de participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en los términos que se establezcan [art. 31.1.h) y 31.2.f) LIMV; la consideración como falta grave en art. 38.3.d) LIMV y como muy grave en art. 38.4.f) LIMV]. No obstante, a pesar que ya se han puesto en marcha diversos convenios con Comunidades Autónomas y del Tercer Sector estableciendo diversos itinerarios de inserción no se han regulado los términos en los que esta obligación se materializa. Lo cual es merecedor de crítica.

## 2. COOPERACIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LOS BENEFICIARIOS

El art. 31 LIMV establece que el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones promoverá, a través de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Seguridad Social, en el ámbito de sus competencias, estrategias de inclusión de los beneficiarios del ingreso mínimo vital mediante la cooperación y colaboración con los departamentos ministeriales, las Comunidades autónomas, las entidades locales, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, empresas colaboradoras, incluidas las empresas distinguidas con el Sello de Inclusión Social, así como entidades del Tercer Sector de Acción Social. El diseño de estas estrategias se dirigirá a la remoción de

los obstáculos locales o laborales que dificulten el pleno ejercicio de derechos y socavan la cohesión social.

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

La AIREF es el órgano encargado de evaluar el resultado del ingreso mínimo vital y de las distintas estrategias y políticas de inclusión, mediante la emisión de la correspondiente opinión.

### 2.1. Las Políticas de Inclusión en el Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PNRTR)

El componente 23 PNRTR prevé la ejecución de políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo.

Para su implementación se prevé la Inversión 7 relativa al fomento del crecimiento inclusivo mediante la vinculación de las políticas de inclusión social al ingreso mínimo vital. Con ello se pretende implementar un nuevo modelo de inclusión a partir del Ingreso Mínimo Vital, que reduzca la desigualdad de la renta y las tasas de pobreza extrema y moderada.

Así, se constata que la inversión debe dirigirse a las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital, personas beneficiarias de las rentas mínimas autonómicas y otras personas en situación o riesgo de exclusión social. Estos beneficiarios se integran en su mayoría, en uno o varios de los siguientes colectivos: a) la infancia y la juventud, b) las personas mayores, c) las personas con discapacidad, d) personas migrantes, e) mujeres víctimas de violencia de género, f) personas víctimas de discriminación, g) personas sin hogar, h) personas procedentes de minorías étnicas, i) personas reclusas y ex reclusas, j) personas con problemas de adicción, k) otras personas en situación o riesgo de exclusión social.

Según el PNRTR plantea dos grandes retos, en concreto:

1) Mejora del acceso al Ingreso Mínimo Vital de las personas en riesgo de exclusión social que lo están percibiendo, lo que requiere un trabajo proactivo en colaboración con las entidades y organizaciones más próximas a los potenciales beneficiarios: los servicios sociales y las entidades del Tercer Sector de Acción Social.
2) Incremento de la efectividad del Ingreso Mínimo Vital a través de las políticas de inclusión.

Para ello resulta necesario:

**A) El desarrollo de itinerarios de inclusión con administraciones públicas nacionales, con el Tercer Sector de Acción Social y con el sector privado**

Tales como:

— Itinerarios de inclusión con administraciones públicas de ámbito subnacional.

— Itinerarios de inclusión con el Tercer Sector de Acción Social.

— Itinerarios con el sector privado, en el marco del Sello de Inclusión Social.

Las prestaciones económicas que atienden situaciones de necesidad no deben ser un fin en sí mismas, sino que deben actuar como herramientas para facilitar la transición de las personas desde la exclusión social impuesta por la ausencia de recursos y circunstancias particulares que puedan incrementar su condición de vulnerabilidad, hacia una situación en la que pueden desarrollarse plenamente en la sociedad.

Vinculada a la prestación económica, la Política de Inclusión definirá los itinerarios más adecuados para los beneficiarios del ingreso mínimo vital. La dimensión de inclusión abarca el empleo, la recuperación de la autoestima, la salud física y mental, la conexión social. Las habilidades educativas, etc. Los resultados a definir están todos relacionados con estas dimensiones.

En este sentido, los beneficiarios del IMV están más expuestos el desempleo, la voluntad de los salarios, la estacionalidad en la jornada laboral y a condiciones laborales más precarias. Además, en muchos casos la falta de habilidades básicas representa un obstáculo abrumador que finalmente empuja a los adultos en esas laboral a la inactividad. La actividad laboral es la piedra angular de la inclusión y se correlaciona positivamente con importantes mejoras en todas las dimensiones. Por lo tanto, las políticas dentro del marco del IMV se centrarán en el empleo y la formación como un resultado principal.

Se deben desarrollar proyectos piloto y a partir de los resultados, los itinerarios (intervenciones) se diseñarán para promocionar el mayor impacto.

Los elementos clave que incorporarán los pilotos se dividen en cuatro pilares principales:

*Aleatorización en la asignación del tratamiento*

Es el método que permite comprender mejor el vínculo de causalidad entre la política y los resultados. A pesar de los sesgos bien documentados, los ensayos de control aleatorio –en inglés Randomized controlled Trial– (RCTs) han demostrado ser una metodología eficaz para alimentar el proceso de selección de políticas.

El ensayo controlado aleatorizado, es un tipo de experimento científico que se considera la forma más fiable de evidencia científica porque si se implementa correctamente puede eliminar todos los posibles sesgos en la estimación del efecto de tratamiento.

La idea básica de una prueba controlada aleatorizada es ofrecer, de manera aleatoria el tratamiento a un grupo de tratamiento a un grupo de individuos (grupo de tratamiento) ya otro no (grupo de control o de comparación). La aleatorización consiste en dar a todas las unidades dentro de una población apta la misma probabilidad de recibir el tratamiento. De esta manera, las propiedades estadísticas de la aleatorización permiten que tanto el grupo de tratamiento como el grupo de control tengan características idénticas y, así, se pueda

identificar el impacto que el tratamiento tiene sobre el grupo que recibió el tratamiento respecto al que no lo recibió, lo que permite saber si el impacto identificado es realmente atribuible al tratamiento y no a otras causas minimizándose los sesgos de factores ajenos al tratamiento en la estimación del efecto que este produce sobre el grupo tratado.

*Proyectos piloto a través de políticas alternativas*

Al contar con una lista de políticas alternativas que podrían ser parte de los diferentes itinerarios de inclusión, el ejercicio piloto contribuirá a entender cuña de ellas genera un mayor efecto de tratamiento promedio sobre los resultados esperados.

*Proyectos piloto dentro de una política seleccionada*

En este sentido, algunas políticas deben probarse Para maximizar su impacto y rentabilidad. La duración del programa, el tamaño de la clase en un módulo de capacitación o la condicionalidad con la transferencia monetaria son elementos que podrían valer con la transferencia monetaria son elementos que podrían valer la pena establecer de acuerdo con los resultados pilotos.

*Captura de efectos a corto y largo plazo*

Los Proyectos piloto incorporarán el seguimiento de los grupos de tratamiento y control, no solo en los próximos meses posteriores a las intervenciones, sino también a medio y largo plazo. La razón es que muchos de los impactos positivos podrían surgir en un periodo de tiempo más largo.

De este modo, la definición de las políticas que formarán parte de otras políticas con impacto en la industria en España debe tener en cuenta los resultados proporcionados dentro de los pilotos.

Finalmente, un elemento fundamental para asegurar la coordinación y la homogeneización de las actuaciones y prestaciones de inclusión será la creación de una infraestructura digital homogénea, que permita tener un común denominador en todo el territorio de la trayectoria en participación de actuaciones de inclusión de las personas. Esto permitirá conocer el historial de servicios de atención social recibida y poder realizar un mejor perfilado que permita proponer actuaciones y prestaciones públicas más adaptadas al perfil de las personas. A tal fin, será necesaria desarrollar un proyecto de diseño de información de políticas inclusión.

**B) Definición del modelo de gobernanza que, entre otros elementos, canalice la colaboración público-privada para la inclusión**

Teniendo en cuenta la envergadura del reto que supone la inclusión social, es preciso establecer un sistema de gobernanza que, entre otros objetivos, fomente la colaboración beneficiarios del ingreso mínimo vital.

La gobernanza con el sector privado se canalizará a través del sello de Inclusión Social, definido como un distintivo público que persigue el fomento de la colaboración público-privada mediante el reconocimiento otorgado a las actuaciones desarrolladas por el ámbito empresarial, fundamentalmente, conducentes a la inclusión social de los beneficiarios del ingreso mínimo vital.

El desarrollo reglamentario, la implementación y definición de procedimientos, así como el seguimiento y la evaluación del Sello de Inclusión Social se realizarán con el apoyo de este componente.

**C) Definición del marco de las políticas de inclusión**

Con el fin de desarrollar las políticas de inclusión que mejor se adapten a las necesidades de las personas en situación o riesgo de exclusión social, es prioritario definir adecuadamente el marco de la política de inclusión en España. Con este objetivo, se realizarán los análisis y estudios oportunos, que permitan conocer el estado de situación y obtener el conocimiento necesario para la definición del nuevo modelo de inclusión social derivado del ingreso mínimo vital.

Paralelamente a la progresiva vinculación de las políticas de inclusión social al Ingreso Mínimo Vital será precisa la puesta en marcha de la infraestructura de análisis de la información, formada por un repositorio centralizado, un entorno escalable y colaborativo de análisis masivo de información y un sistema de difusión pública de resultados. El sistema debe ser interoperable con diferentes origines de datos y sistemas de difusión de estadísticas, y estar preparado para albergar nuevos paradigmas como la computación de lasta prestaciones el análisis inteligente de datos y el análisis de lenguaje natural.

La Administración General del Estado, a través de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones), será la ejecutora de la reforma, en coordinación con las comunidades y entidades autónomas, las entidades locales y, en su caso, el tercer Sector de Acción Social. Asimismo, a través del Sello de Inclusión Social de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital.

Los acuerdos alcanzados en materia de inclusión social, entre la Administración General del Estado y las administraciones públicas subnacionales, así como con el tercer Sector de Acción Social, se materializarán en convenios bilaterales de colaboración con contenido económico, en los que se determinarán los objetivos de inclusión que se deberán alcanzar, la financiación procedente del plan nacional de recuperación, transformación y resiliencia, así como las evaluaciones que se deberán desarrollar, entre otros extremos.

El sistema de gobernanza para la inclusión permitirá canalizar la coordinación con todos los agentes relevantes en esta materia. En concreto, el Sello de Inclusión Social canalizará la participación del sector empresarial (público y privado), así como de otros agentes relevantes, en la inclusión social de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital.

Se prevé la inversión de 298 millones de euros, que se ejecutará a través de:

— Contratos públicos de asistencia técnica y encargos a medios propios para el apoyo a la ejecución de la inversión y desarrollo de la infraestructura de análisis.

— Convenios de colaboración con contenido económico, entre la Administración General del Estado y administraciones públicas, subnacionales, así como el Tercer Sector de Acción Social.

Esta inversión es complementaria y va de la mano de la Reforma 5 del componente 22 vinculada al desarrollo reglamentario del Ingreso Mínimo Vital. El calendario para la implementación de la inversión será el siguiente:

— Año 2022: Firma de 8 convenios bilaterales de colaboración con agentes relevantes para la inclusión social, entre los que se incluirán administraciones públicas subnacionales y/o el Tercer Sector de Acción Social.

— Año 2023: Firma de 10 convenios bilaterales de colaboración con agentes relevantes para la inclusión social, entre los que se incluirán administraciones públicas subnacionales y/o el tercer Sector de Acción Social.

— Año 2024: Al principio del año 2024 se publicará una evaluación sobre la cobertura, efectividad y éxito del Ingreso Mínimo Vital, incluyendo recomendaciones para aumentar el nivel de solicitud y mejorar la efectividad de las políticas de inclusión social.

## 2.2. Los programas de subvenciones para 2021 y 2022 para la inclusión en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

### 2.2.1. Normas comunes

Se encuentran establecidas en el Real Decreto 938/2021, de 26 de octubre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones de 109.787.404 euros, en el Marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y en el Real Decreto 378/2022, de 17 de mayo por el que se regula la concesión de subvenciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en el ámbito de la inclusión social, por un importe de 102.036.066 euros, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

*Finalidad*

La finalidad de las ayudas es financiar proyectos piloto innovadores consistentes en itinerarios de inclusión social y su evaluación, cuyos resultados serán publicados, con objeto de contribuir a la generación de conocimiento de la política de inclusión, a la orientación de la política de gasto de las administraciones públicas y a la creación de mayor impacto orientado su diseño a resultados y a la consecución de objetivos.

*Régimen jurídico aplicable*

Estas subvenciones se regirán, además de por lo particularmente dispuesto en los Reales Decreto de concesión de las subvenciones, por lo previsto en la Ley General de Subvenciones y su Reglamento de desarrollo, aprobado mediante Real Decreto 887/2006, salvo que afecte a los principios de publicidad y concurrencia, por lo previsto, en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la Ley de Contratos del Sector Público, en el caso de subvenciones se celebren contratos que deban someterse a esta ley, y demás normas de aplicación.

Estas ayudas estarán sometidas al Reglamento (UE) número 32021/241 del parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismos de Recuperación y Resiliencia, así como la normativa interna aplicable a la gestión, seguimiento y control que se establezca para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, así como la normativa interna aplicable a la gestión, seguimiento y control que se establezca para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en España, en particular, el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Asimismo, resulta de aplicación la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y la Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

*Procedimiento de concesión*

Se autoriza la concesión directa de las subvenciones atendiendo al carácter singular que se deriva de las excepcionales circunstancias en que han de realizarse las actividades subvencionadas y dado que concurren razones de interés público y social.

La concesión de las subvenciones se realizará mediante resolución acompañada de un convenio del titular del Ministerio de Inclusión Social y Migraciones como órgano competente para su concesión, sin perjuicio de las delegaciones de competencias existentes en la materia, previa solicitud por parte de las entidades beneficiarias. Los convenios a través de los cuales se canalicen estas subvenciones establecerán las condiciones y compromisos aplicables de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Subvenciones.

La Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social es el órgano competente para la instrucción del procedimiento de concesión.

La solicitud, de acuerdo con el formulario normalizado, por parte de todas las entidades beneficiarias deberá presentarse en el plazo de diez días hábiles desde el día siguiente al de la

publicación del Real Decreto de concesión con la identificación de la entidad, la descripción del proyecto objeto de la subvención según el modelo normalizado, el importe del proyecto acompañado de una memoria justificativa de gastos y un presupuesto detallado de cada actuación.

La documentación que acompañe la presentación de la solicitud deberá incluir la acreditación mediante declaración responsable del cumplimiento de los requisitos de no estar incurso en ninguna de las prohibiciones establecidas. Además, la solicitud deberá acompañarse con los siguientes documentos:

a) Declaración escrita comprometiéndose a conceder los accesos y derechos necesarios para garantizar que la Comisión, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, el Tribunal de Cuentas Europeo, la Fiscalía Europea y las autoridades nacionales competentes ejerzan sus competencias. Dicha declaración deberá garantizar que los terceros implicados en la ejecución de los fondos de la Unión concedan derechos equivalentes.

b) Declaración de ausencia de conflictos de intereses.

c) Declaración responsables de no recibir ninguna otra subvención, ayuda, ingreso o recursos para cubrir el mismo coste.

d) Declaración de compromiso en relación con la ejecución de actuaciones del plan de recuperación, transformación y resiliencia.

La aplicación de solicitud habilitará la posibilidad de los participantes den su consentimiento u oposición para que el órgano instructor pueda comprobar o recabar de otros órganos, administraciones o proveedores de información, por medios electrónicos, la información, sobre el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social, según lo dispuesto en el art. 22.4 del reglamento de desarrollo de la Ley General de Subvenciones. En caso de oposición deberán aportar, cuando les sea requerida, la certificación administrativa corresponde de estar al corriente de tales obligaciones expedidas por el órgano competente.

Además, las entidades del Tercer Sector de Acción Social deberán presentar junto a la solicitud:

a) Tarjeta de identificación fiscal de la entidad.

b) Cuando proceda, poder bastante en derecho para actuar en nombre y representación de la entidad.

c) Convenio entre la confederación, federación con las entidades federadas o asociación con las entidades asociadas que puedan efectuar la totalidad o parte de las actividades en que consista el proyecto en nombre y por cuenta de la confederación, federación o asociación. El convenio contendrá, al menos, los siguientes extremos: identificación de las entidades, objeto del acuerdo, asignación definitiva a cada entidad, compromisos para la justificación y el carácter solidario

en el cumplimiento de las obligaciones adquiridas al ser beneficiarias de la subvención.

*Modificación de las subvenciones*

Toda alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención y, en todo caso, la obtención concurrente de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera administraciones o entes públicos, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales, podrá dar lugar a la modificación de la resolución de concesión, salvo cuando afecten a cualesquiera de las obligaciones recogidas en la normativa europea y nacional aplicable.

Cualquier modificación del convenio deberá formalizarse con una adenda firmada por ambas partes.

Las entidades subvencionadas podrán solicitar, con carácter excepcional, modificaciones del contenido de la resolución basadas en la aparición de circunstancias que alteren o dificulten el desarrollo del programa, o que afecten a la forma y plazos de ejecución o de justificación de los gastos del proyecto, y podrán ser autorizadas siempre que no dañen derechos de tercero.

Las solicitudes de modificación deberán fundamentar suficientemente dicha alteración o dificultad y presentarse, ante la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, con anterioridad, en todo caso, al momento en que finalice el plazo de ejecución del proyecto, determinado en el propio convenio y resolución de concesión.

Las entidades solicitantes serán informadas de la fecha en que la solicitud ha tenido entrada en el registro electrónico del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, a partir de la cual se inicia el cómputo del plazo de resolución, mediante comunicación que a tal efecto les dirigirá la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social.

La resolución de las solicitudes de modificación se dictará por la persona titular del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, sin perjuicio de las delegaciones de competencias existentes en la materia, y se notificará en el plazo máximo de tres meses, contados desde la fecha de su presentación en el citado registro electrónico. Esta resolución pondrá fin a la vía administrativa, pudiéndose interponer contra ella el recurso potestativo de reposición ante el citado órgano administrativo en el plazo de un mes, o bien ser impugnadas directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en la forma y plazo previstos en el art. 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio.

Transcurrido el plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado la resolución expresa, se entenderá estimada su solicitud de acuerdo con lo previsto en el art. 24 LPAC, teniendo a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento y sin perjuicio de la obligación de dictar resolución expresa confirmatoria del mismo.

Cuando la cuantía de la subvención haya de ser objeto de reducción por aplicación de lo previsto en el apartado 3 del art. 19 de la Ley General de Subvenciones, se dictará la resolución que proceda por la persona titular del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, sin perjuicio de las delegaciones de competencias existentes en la materia, y se procederá al reintegro del exceso, junto con los interesados de demora.

*Pago de subvenciones*

El pago tendrá el carácter de pago anticipado y en un único pago para las entidades beneficiarias de la subvención que tengan la condición de entidades del Tercer Sector de Acción Social. En el supuesto del pago de la subvención, según el plazo establecido.

El 58,6 % se hará efectivo con carácter anticipado y el 41,4 % restante, se hará efectivo una vez comprobante la ejecución de la actuación, así como la entrega de la documentación justificativa de la subvención.

No será preciso que la entidad beneficiaria presente garantía.

En el supuesto de entidades beneficiarias de la subvención del tercer Sector de Acción Social, la entidad beneficiaria asociada de los importes que le correspondan en función del reparto establecido en el convenio suscrito entre todas ellas en los términos y plazos que se hayan establecido en el mismo.

*Obligaciones de las entidades beneficiarias*

Las entidades beneficiarias deberán cumplir los requisitos previstos en la Ley General de Subvenciones, en la resolución de concesión y en el correspondiente convenio.

No podrán ser beneficiarios las entidades que incurran en alguna de las circunstancias revistas en el art. 13, apartados 2 y 3 de la Ley General de subvenciones.

Con carácter previo al cobro de la subvención, el beneficiario deberá acreditar que se encuentra la corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, así como no ser deudor por procedimiento de reintegro.

Asimismo, deberán dar cumplimiento a las siguientes obligaciones:

a) Cumplir el objetivo, realizar la actividad y adoptar el comportamiento en que se fundamenta la concesión de subvención, en la forma, condiciones y plazo establecidos en el presente real decreto, en la resolución de concesión de la subvención y en los correspondientes convenios.

b) Colaborar con la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social para el diseño de la metodología, y proporcionar la información necesaria para ello, de acuerdo con los mecanismos de intercambio de información previstos, en la resolución de concesión de la subvención y en los correspondientes convenios.

c) Colaborar con la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social para la ejecución de la evaluación de los proyectos piloto objeto de las subvenciones.

d) Someterse a las actuaciones de control y seguimiento de la aplicación de los fondos destinados al proyecto subvencionado mediante la verificación de los documentos y la evaluación continua y final de los órganos gestores de las respectivas subvenciones, así como al control financiero de los mismos por la Intervención General de la Administración del Estado y el Tribunal de Cuentas.

El beneficiario deberá rendir justificación ante el órgano del cumplimiento de las condiciones impuestas y de la consecución de los objetivos previstos.

El importe de la justificación de cumplimiento deberá realizarse de acuerdo con los requisitos y el contenido concreto diseñados para cada una de las categorías de actuaciones a financiar por parte de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social como órgano competente. De esta manera la información incluida en la propia justificación de cumplimiento de las condiciones se adecuará al diseño general de la política de inclusión social.

Los gastos se acreditarán mediante facturas y demás documentos de valor probatorio equivalente, con validez en el tráfico jurídico mercantil o eficacia administrativa.

Las entidades beneficiarias deberán cumplir, además, con las siguientes obligaciones, europeas y nacionales, relativas a la financiación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea. A tal efecto, deberán atenerse a lo siguiente:

a) Se someterán a las actuaciones de control de las instituciones de la Unión Europea.

b) Recabarán, a efectos de auditoría y control del uso de fondos y en formato electrónico, las categorías de datos contemplados en el art. 22.2.d) del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021.

c) Serán responsables de la fiabilidad y el seguimiento de la ejecución de las actuaciones subvencionadas, de manera que pueda conocerse en todo momento el nivel de consecución de cada actuación.

d) Deberán establecerse mecanismos que aseguren que las actuaciones a desarrollar por terceros contribuyan al logro de las actuaciones previstas y que dichos terceros aporten la información que, en su caso, fuera necesaria para determinar el valor de los indicadores, hitos y objetivos pertinentes del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

e) Asumen el mantenimiento de una adecuada pista de auditoría de las actuaciones realizadas en el marco de esta subvención y la obligación de mantenimiento de la documentación soporte. El suministro de la información se realizará en los términos que establezca el Ministerio de Hacienda y Función Pública de conformidad con la normativa de hacienda y Función Pública de conformidad con la normativa nacional y de la Unión Europea.

En este sentido, los perceptores de la ayuda deberán conservar los documentos justificativos y demás documentación concerniente a la financiación, en formato electrónico, durante un periodo de cinco años a partir de la operación. Este periodo será de tres años si la financiación no supera los 60.000 euros.

f) Tienen la obligación de asegurar la regularidad del gasto subyacente y la adopción de medidas dirigidas a prevenir, detectar, comunicar y corregir el fraude y la corrupción, prevenir el conflicto de interés y la doble financiación.

g) Custodian y conservarán la documentación de la actividad financiada por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de conformidad con el art. 132 del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión.

h) En el diseño y ejecución de las actuaciones subvencionadas, las entidades beneficiarias garantizarán el respeto al principio de "no causar perjuicio significativo" conforme a lo previsto en el Plan de Recuperación, en el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021. Por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y su normativa de desarrollo, en particular la Comunicación de la comisión Guía técnica sobre la aplicación del principio de "no causar un perjuicio significativo" en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, así como con lo requerido en la Decisión de ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España.

i) Las entidades beneficiarias deberán contribuir a los objetivos de soberanía digital y autonomía estratégica de la Unión Europea, así como garantizar la seguridad de la cadena de suministro teniendo en cuanta el contexto internacional y la disponibilidad de cualquier componente o subsistema tecnológico sensible que pueda formar parte de la solución, mediante la adquisición, cuando proceda, de equipos, componentes, integraciones de sistemas y software asociado a proveedores ubicados en la Unión Europea.

j) Los beneficiarios de las inversiones estarán obligados a crear en España todo el empleo necesario para la realización de la actividad, que se realizará con personal contratado y afiliado a la Seguridad Social en el territorio nacional. El cumplimiento de este requisito tendrá que justificarse documentalmente.

k) Los ingresos por transferencias recibidas por las comunidades autónomas procedentes de la Administración general del Estado, y financiadas con cargo al mecanismo para la Administración General del Estado, y financiados con cargo al Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia, están legalmente afectados a financiar los proyectos o líneas de acción que se integren dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, con el grado de detalle especificando en el mismo. Asimismo, en caso de no realizarse el gasto de detalle especificado en el mismo. Asimismo, en caso de no realizarse el gasto de detalle especificado en el mismo. Asimismo, en caso de no realizarse el gasto o en caso de incumplimiento

total o parcial de los objetivos previstos, las citadas comunidades autónomas deberán reintegrar los fondos recibidos al Tesoro Público, según el procedimiento que se regulará, a estos efectos, mediante Orden de la persona titular del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

*Actuaciones de comprobación y control económico*

Tanto en la fase de concesión de las ayudas como en el pago de las mismas o con posterioridad a este, el órgano concedente, así como los órganos de control competentes, incluidos los recogidos en el art. 22.2.e) del Reglamento (UE) 2021/241 y en el art. 129 del Reglamento Financiero (Reglamento UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018), podrán realizar todos los controles e inspecciones que consideren convenientes, con el objeto de asegurar el buen fin de la ayuda concedida, estando los solicitantes obligados a prestar colaboración y proporcionar ayuda concedida, estando los solicitantes obligados a prestar colaboración y proporcionar cualquier documentación e información que se estime necesaria para la verificación del cumplimiento de las condiciones establecidas en el Real Decreto de concesión de las subvenciones. Asimismo, los beneficiarios se comprometen a facilitar las inspecciones y comprobaciones que, en su caso, se efectúen. La oposición a la realización de estas comprobaciones e inspecciones podrá constituir causa de reintegro de la ayuda, sin perjuicio de la tramitación del correspondiente procedimiento sancionador.

En el caso de subcontratación en el que perceptor final de los fondos sea un poder adjudicador, el beneficiario de la ayuda deberá aceptar la cesión de datos entre administraciones públicas implicadas de acuerdo con lo previsto en la normativa europea que es de aplicación y con la Ley Orgánica de Protección de Datos y Garantías Digitales.

El órgano concedente de la subvención aplicará las medidas contenidas en el "Plan de medidas antifraude", elaborado de acuerdo con lo establecido en la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, para reforzar los mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.

La administración y cualquier otro órgano de entre los contemplados en el art. 22 del Reglamento (UE) 2021, de 29 de septiembre, podrán acceder a la información contenida en el Registro de Titularidades Reales creado por la Orden JUS/319/2018, así como a cualquier otra base de datos de la Administración a efectos de suministrar dichos datos sobre los titulares reales.

A efectos de información y control de estas ayudas, se cederá la información entre los sistemas establecidos para la gestión y control de estas subvenciones con los sistemas de los fondos europeos, según las previsiones contenidas en la normativa europea y nacional aplicable.

*Cumplimiento de hitos y objetivos y otras obligaciones*

Estas ayudas estarán incluidas en la inversión C23.I7 "Fomento del crecimiento inclusivo mediante la vinculación de las políticas de inclusión social al ingreso mínimo vital" dentro del componente 23 "Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo" correspondiente al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Las ayudas contribuirán al cumplimiento, ejecución y realización del objetivo y los hitos en el Plan de recuperación, Transformación y resiliencia. Se prevé que el objetivo a alcanzar para el periodo del Plan sea la suscripción de, al menos, dieciocho convenios para la realización y evaluación de proyectos piloto de inclusión social.

Para ello, la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social asume los siguientes compromisos en el marco de las ayudas incluidas en este Real Decreto:

a) Proporcionar a la entidad beneficiaria apoyo para el diseño de las actuaciones a realizar para la ejecución y seguimiento del objeto de la subvención, así como para el perfilado de los potenciales participantes del proyecto piloto.

b) Diseñar la metodología de ensayo controlado aleatoriamente del proyecto piloto objeto de las subvenciones reguladas en el presente real decreto, en coordinación con las entidades beneficiarias de las mismas.

c) Evaluar el proyecto piloto objeto de las subvenciones, en coordinación con las entidades beneficiarias de las mismas.

La responsabilidad de la gestión, control y cumplimiento de los hitos y objetivos de la subvención le corresponde al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, sin que pueda delegarse la misma en otras entidades.

*Compatibilidad con otras subvenciones*

Estas subvenciones serán compatibles con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos que, en su caso, pueda recibir el destinatario final para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera administraciones o entes públicos, nacionales o de organismos internacionales, con la excepción de otros fondos europeos, con los que serán incompatibles.

La ayuda concedida en el marco del Mecanismos se sumará a la proporcionada con arreglo a otros programas e instrumentos de la Unión. Las reformas y los proyectos de inversión podrán recibir ayuda de otros programas e instrumentos de la Unión siempre que dicha ayuda no cubra el mismo coste.

*Publicidad y difusión*

Las entidades beneficiarias de las subvenciones deben cumplir con las obligaciones de información y publicidad que las autoridades competentes establezcan relativas a la financiación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. En particular, para el adecuado cumplimiento de lo previsto en el art. 10 del Acuerdo de Financiación, las entidades beneficiarias de estas subvenciones están obligadas a hacer mención en su publicidad del

origen de la financiación, velando por darle visibilidad, incluso cuando proceda, mediante el emblema de la Unión y una declaración de financiación adecuada que indique "financiado por la Unión Europea-Next Generation EU", junto al logo del PRTR, disponible en el link https://planderecuperacion,gob.es/identidad-visual. Esta visibilidad se hará en particular cuando promuevan las acciones y sus resultados, facilitando información coherente, efectiva y proporcionada dirigida a múltiples destinatarios, incluidos los medios de comunicación y el público.

A efectos de auditoría y control y en base a lo establecido en el art. 22 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, los datos perceptores finales de estas ayudas serán públicos.

*Mecanismo de intercambio de información*

Las entidades beneficiarias de cada una de las ayudas deberán proporcionar a la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social los datos e indicadores disponibles en sus bases de datos necesarios para el diseño, seguimiento y evaluación de los itinerarios de inclusión social que son objeto de la subvención. En particular, se promoverán datos de la población de partida del proyecto para la inclusión social en el ámbito de sus competencias, con información sobre las características de cada uno de ellos, así como de sus unidades de convivencia. Las entidades beneficiarias deberán registrar y compartir con la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social la información sobre los participantes en los itinerarios, así como de aquellos seleccionados para el grupo de control para la evaluación. Se registrará y proveerá información relativa a las actuaciones realizadas con el diseño que permita la evaluación de las mismas, el seguimiento de los indicadores necesarios para evaluar el impacto de los itinerarios y el enriquecimiento de la información con otra información adicional.

Se define un método de intercambio seguro de información para que sea posible enriquecer la información con información adicional que se solicite por parte de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social y que sea proporcionada por terceros.

Los datos que sean objeto de cesión y tratamiento tendrán carácter de reservados y secretos. Las partes se comprometen a mantener rigurosamente este carácter y a preservar los derechos de las personas físicas y jurídicas a las que se refiere la información estableciendo los procedimientos que garanticen el tratamiento lícito en los términos previstos por el Reglamento (UE) 2016/679 del parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, la Ley orgánica 372018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, y en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública.

*Justificación de los gastos*

Las entidades beneficiarias, tras la finalización de la ejecución, justificarán ante el órgano gestor la aplicación de la subvención percibida, como máximo, en tres meses a partir del día siguiente al de la finalización del plazo de vigencia del correspondiente convenio y presentará una memoria de actuación justificativa del cumplimiento de las condiciones impuestas y una memoria económica, que contendrá la siguiente documentación:

a) Una Memoria de actuación justificativa del cumplimiento de las condiciones impuestas en la concesión de la subvención, con indicación de las actividades realizadas y de los resultados obtenidos.

b) Una relación clasificada de los gastos de la actividad, con identificación del acreedor y del documento, su importe, fecha de emisión y, en su caso, fecha de pago. En caso de que la subvención se otorgue con arreglo a un presupuesto, de indicarán las desviaciones acaecidas.

c) Las facturas o documentos de valor probatorio equivalente en el tráfico jurídico mercantil o con eficacia administrativa incorporados en la relación a que se hace referencia anteriormente, y en su caso, la documentación acreditativa del pago.

d) Los tres presupuestos que, en aplicación del art. 31.3 de la Ley General de Subvenciones, deba ser solicitado por el beneficiario.

Las entidades beneficiarias de las subvenciones podrán optar, a su elección, por realizar la justificación a través de la cuenta justificativa con aportación de informe del auditor. En este caso, la entidad beneficiaria no está obligada a aportar justificantes de gasto en la rendición de la cuenta, sin perjuicio de las actuaciones de comprobación y control que pueda realizar la Intervención General de la Administración del Estado y el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de sus competencias.

Asimismo, las entidades beneficiarias de la subvención deberán presentar:

a) Certificación emitido por el titular del órgano que ha percibido la subvención por el que se acredite la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad de la subvención.

b) Documento acreditativo sobre las medidas de difusión adoptadas para general conocimiento de la financiación por el Estado en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de las actuaciones objeto de la subvención.

c) Documentos de declaraciones responsables cuyos modelos sean aprobadas por las autoridades competentes conforme a la normativa nacional y europea, dando cumplimiento a las obligaciones exigibles en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en especial, atendiendo a las disposiciones normativas sobre el sistema de gestión y de información establecidas en la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y la Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento

y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Las entidades beneficiarias deberán conservar toda la documentación original, justificativa y de aplicación de los fondos recibidos, en tanto puedan ser objeto de las actividades de comprobación y control.

Las entidades beneficiarias deberán presentar cualesquiera otros informes o documentos justificativos que de acuerdo con la normativa europea o nacional resulten exigibles en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, así como el suministro de información que sea solicitada para dar cumplimiento al adecuado sistema de gestión y seguimiento del Plan, informando de los que sea preciso para alimentar dicho sistema y las aplicaciones informáticas que la normativa nacional o europea prevea para la gestión, el seguimiento y control de la financiación y los objetivos.

La Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social comprobará la documentación aportada y podrá recabar la aportación adicional de otros documentos o datos aclaratorios que estime necesarios para poder proceder a la correspondiente liquidación respecto a las cantidades transferidas a cuenta y a la instrucción, si fuera preciso, del correspondiente procedimiento de reintegro de los importes no utilizados.

*Subcontratación*

Las entidades beneficiarias podrán subcontratar hasta el 80 % de la actividad subvencionable cuando sean entidades del Tercer Sector de Acción Social, y hasta el cien cuando tengan la condición de administraciones públicas. En todo caso, la solicitud de autorización deberá estar debidamente justificada y habrá de formularse con carácter previo a la ejecución de la actividad subcontratada y, a más tardar, sesenta días hábiles antes de la finalización del plazo de ejecución del proyecto.

La resolución de la autorización de subcontratación se dictará por el órgano concedente de la subvención y se notificará en el plazo máximo de tres meses a contar desde la fecha de presentación de la solicitud de subcontratación. Esta resolución pondrá fin a la vía administrativa, pudiéndose interponer contra ella recurso potestativo de reposición en el plazo de un mes, o bien ser impugnada directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, en la forma y plazos previstos por la ley reguladora de dicha jurisdicción.

La contratación y subcontratación por parte de los beneficios se sujetará a la Ley de Contratos del Sector Público, cuando esta resulte de aplicación, así como a la normativa en materia de ayudas de Estado.

En caso de que la entidad beneficiaria de la ayuda subcontrate parte o la totalidad de la actividad objeto de esta subvención, habrá de prever los mecanismos para asegurar que los

subcontratistas cumplan con el principio de "no causar un perjuicio significativo al medio ambiente".

Las entidades beneficiarias de las subvenciones podrán concertar con terceros la ejecución total o parcial de los proyectos piloto de inclusión social mediante los procedimientos de licitación correspondientes, subvenciones o proceder a su ejecución total o parcial a través de encargos a medios propios.

No podrá concertarse la ejecución de actividades a entidades incursas en alguna de las prohibiciones para contratar.

*Incumplimientos y reintegros*

Procederá el reintegro de las cantidades percibidas y, en su caso, de los intereses devengados por la subvención, así como la exigencia del interés de demora correspondiente, desde el momento del pago de la subvención hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro, en los supuestos recogidos en los arts. 36 y 37 de la Ley General de Subvenciones.

El incumplimiento de las obligaciones sobre aportación de la documentación exigida por la normativa nacional y europea en el Marco del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia, así como el incumplimiento del principio de "no causar perjuicio significativo", serán causa de reintegro.

En el supuesto de incumplimiento parcial, la fijación de la cantidad que deba se reintegrada se determinará en aplicación del principio de proporcionalidad, y teniendo en cuenta el hecho de que el citado incumplimiento se aproxime significativamente al cumplimiento total y se acredite por las entidades beneficiarias una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos.

Las entidades beneficiarias de la subvención bajo el supuesto recogido en el art. 11.2 de la Ley General de Subvenciones, responderán de forma solidaria de los reintegros motivados por cualquiera de los supuestos. A estos efectos, la responsabilidad solidaria únicamente alcanza, respecto de cada subvención, a la entidad beneficiaria principal de la misma a las entidades asociadas de aquella.

El procedimiento para el reintegro se regirá por lo previsto en la Ley General de Subvenciones y su reglamento de desarrollo, siendo el órgano competente para exigir el reintegro el órgano concedente de la subvención.

Igualmente, en caso de no realizarse el gasto o en caso de incumplimiento total o parcial de los objetivos previstos, el órgano concedente de la subvención deberá reintegrar los fondos recibidos al Tesoro Público.

### 2.2.2. Normas específicas

Se encuentran recogidas en el Real Decreto 938/2021, de 26 de octubre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones de 109.787.404 euros, en el Marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; y el RD 378/2022, de 17 de mayo, por el que se regula la concesión directa de subvenciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en el ámbito de la inclusión social, por importe de 102.036.066 euros, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resilencia.

#### 2.2.2.1. Recogidas en el RD 938/2021, de 26 octubre

*Entidades beneficiarias*[542]

Las entidades beneficiarias de las subvenciones destinadas a las entidades del Tercer Sector de Acción Social son las detalladas a continuación, Cada subvención comprende a la entidad beneficiaria principal y, en su caso, a las entidades beneficiarias asociadas a aquella:

a) Fundación Secretariado Gitano[543].

[542] Art. 4 RD 938/2021.

[543] Por Resolución de 21 de enero de 2022, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, por la que se publica el Convenio con la Fundación Secretariado Gitano, para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
El proyecto se compondrá de dos tipos de servicios y de un itinerario educativo.
1. Servicio de apoyo social y personal: dirigido a todas las personas/unidades de convivencia participantes. Incluirá los siguientes ámbitos de actuación:
a) Atención Social: acompañamiento social para mejora de las condiciones de vida de la familia, acceso a ayudas y apoyo en la gestión de prestaciones (prestaciones IMV y otras ayudas, complementariedad rentas, certificación de determinadas situaciones de exclusión, etc.), para mejorar los hábitos de vida saludable y la nutrición, para acceso y energética, etc.
b) Desarrollo de competencias básicas, personales y sociales: autoconocimiento y autoestima, motivación personal, habilidades sociales y de comunicación, gestión del tiempo, panificación de objetivos personales y familiares, gestión de conflictos y convivencia y extrafamiliar (vecindario) etc.
c) Acciones transversales complementarias:
- Participación y ciudadanía activa.
- Igualdad de género: corresponsabilidad, relaciones igualitarias, atención a situaciones de violencia de género.
- Igualdad de trato: concienciación sobre derechos, prevención de discriminación, asistencia o casos de discriminación.
2. Servicio de accesibilidad tecnológica: se centra en la adquisición de competencias digitales, mejora de las mismas, prevención y seguridad, además de incluir punto de acceso a internet (conectividad) en las oficinas del servicio disponible para las personas beneficiarias.
3. El itinerario educativo está dirigido a los niños, niñas y adolescentes de las unidades de convivencia que se encuentren cursando etapas obligatorias (educación primaria y ESO) y no obligatorias (educación infantil y estudios postobligatorios). La prioridad será el alumnado en etapas educativas obligatorias.
El itinerario educativo será evaluado mediante una metodología de ensayo controlado aleatorizado (RTC). Participarán tanto familias con las que ya trabaja Fundación Secretariado Gitano como alguna otra nueva captación.
El alcance territorial de este proyecto piloto de Itinerarios de Inclusión Social para personas beneficiarias del Ingreso Mínimo Vital es de 6 provincias de seis Comunidades Autónomas: A Coruña-Ferrol, Gijón-Luanco, Granada, León, Madrid y Murcia.

b) Cáritas España[544].

c) Hogar Sí[545].

d) Confederación Plena Inclusión España[546].

[544] La Resolución de 21 de enero de 2022, de la Secretaría General de objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, por la que se publica el Convenio con Cáritas Española, para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
El anexo I describe el proyecto objeto de subvención en los siguientes términos:
Objetivo General: Contribuir al acceso y ejercicio de derechos de las personas en situación de vulnerabilidad y exclusión mediante el desarrollo de sus capacidades incidiendo en las competencias digitales.
El proyecto de Cáritas Española consiste en la implementación de itinerarios que se articulan en tres etapas (Acogida, Activación y Desarrollo) que, si bien no son lineales porque cada persona parte de situaciones de precariedad y de potencial distinto, ponen de manifiesto las condiciones y precondiciones para el cambio.
Colectivo: El proyecto estatal destinado al desarrollo de itinerarios de acompañamiento integral para la inclusión social con personas beneficiarias del Ingreso Mínimo Vital y/o la Renta de Garantía de Ingresos, con personas que cumplen los requisitos para percibir el IMV o rentas mínimas, pero no acceden a él, y con personas en riesgo de pobreza y exclusión social que viven solas o están integradas en una unidad de convivencia y carecen de recursos económicos para cubrir sus necesidades básicas.
Ámbito territorial: El proyecto piloto se va a desarrollar en un total de 18 Cáritas Diocesanas que se encuentran situadas en las comunidades autónomas de Andalucía, Aragón, Illes Balears, canarias. Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunitat Valenciana, Extremadura, Galicia, Comunidad de Madrid, Murcia, País Vasco y La Rioja.

[545] La Resolución de 21 de enero de 2022, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, por la que se publica el Convenio con la Fundación Red de Apoyo a la Integración Sociolaboral, para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
En el Anexo I se describe el proyecto objeto de la subvención en los siguientes términos:
Piloto para el desarrollo de itinerarios de inclusión social y su evaluación en el ámbito del sinhogarismo.
El proyecto consiste en desarrollar un modelo de empleo personalizado en el ámbito del sinhogarismo, que facilite la salida autónoma del sistema de atención especializada, mediante el acceso y la estabilización en el mercado de trabajo.
El objetivo fundamental del itinerario consiste en apoyar y facilitar el acceso al empleo de personas afectadas por sinhogarismo mediante el procedimiento tradicional de inserción laboral o mediante el desarrollo de un plan de trabajo individual y personalizado. A este último, se sumarán apoyos específicos para superar algunas barreras estructurales que sufren estas personas: la estabilidad residencial durante el proceso de preparación y primeras semanas en el empleo, la formación específica en el puesto de trabajo y las ayudas puntuales para desplazamientos, vestuario y pequeños apoyos dirigidos al empleo.
El proyecto se desarrollará en los municipios de A Coruña, Cartagena, Madrid, Murcia. Palma de Mallorca y Valencia.
El colectivo destinatario son personas en situación de sinhogarismo mayores de edad, con el grado de comprensión suficiente del idioma y con motivación y predisposición a encontrar empleo.

[546] La Resolución de 21 de enero de 2022, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social publica el convenio con la Confederación Plena Inclusión España, para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
El Anexo I describe el proyecto objeto de la subvención en los siguientes términos:
Proyecto para la inclusión social. Pilotaje de empleo personalizado.
El itinerario de esta actuación se desarrollará en uno o varios de los ámbitos relevantes para la inclusión social de las personas en situación o riesgo de exclusión social, en concreto, se puede encuadrar en los siguientes ámbitos:
Ámbito laboral.
Servicios sociales.
Salud y cuidados.
Descripción de las actuaciones.
Descripción de las actuaciones.

e) Fundación Save the Children[547].

Las entidades beneficiarias de las subvenciones destinadas a Comunidades y Ciudades Autónomos son las detalladas a continuación:

a) Comunidad Autónoma del País Vasco[548].

El objetivo de esta experiencia es promover nuevas oportunidades de empleo para:
- Población reclusa o ex reclusa con discapacidad intelectual. TEA y parálisis cerebral.
- Personas con discapacidad intelectual. TEA y Parálisis cerebral que perciban la prestación por hijo a cargo.
- Personas con discapacidad intelectual. TEA y Parálisis cerebral que perciban la prestación por invalidez no contributiva.
- Personas con discapacidad intelectual. TEA y parálisis Cerebral y mayores necesidades de apoyo.
- Se prestará especial atención a la población que provenga del ámbito rural y otras situaciones de interseccional migrantes, minorías étnicas, identidad sexual.
Ámbito territorial.
El proyecto se llevará a cabo en las Comunidades autónomas de Galicia, La Rioja, Aragón, Castilla y León, Asturias, Andalucía; Madrid, Cataluña, Extremadura, Comunidad Valenciana, Región de Murcia y canarias, y en la ciudad de Ceuta.

[547] La Resolución de 21 de enero de 2022, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, publica el Convenio con la Fundación Save the Children, para la realización de un proyecto para la inclusión en el Marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
El Anexo I del convenio describe el proyecto objeto de la subvención en los siguientes términos:
Objetivo general del proyecto.
Favorecer la inclusión social de las familias en situación de riesgo o exclusión social.
Objetivos específicos de impacto.
El carácter integral de los itinerarios responde a una lógica de inclusión activa, basada en los pilares de acceso a servicios, prestaciones y empleo, y reforzado en términos intergeneracionales, en la medida que también incide en la prevención de la reproducción de la exclusión en NNAs por la vía educativa.
Objetivo específico 1: Promover el acceso a recursos clave para la inclusión de las familias en riesgo de pobreza o exclusión social. Servicios habilitantes y/o prestaciones.
Objetivo específico 2: Facilitar el acceso a oportunidades de empleo sostenibles y de calidad o, cuando menos, acortar la distancia que los separa de las mismas, de manera que se reduzca la exclusión económica y social de las familias en situación de riesgo.
Objetivo específico 3: Reducir el impacto de la situación de vulnerabilidad social sobre el desempeño educativo de niños y niñas y con él, la transmisión intergeneracional del nivel formativo y de la pobreza.
Objetivos específicos del proceso.
Objetivo específico 4: Desarrollar un modelo de itinerarios integrales que, basados en la evidencia empírica sobre su impacto, favorezcan la inclusión social de las familias en situación de vulnerabilidad social.
Ubicación y alcance.
Save the Children ha estructurado este proyecto piloto en cuatro Unidades de Intervención localizadas en Fuenlabrada, Cádiz, Sevilla y Melilla. Cada Unidad de Intervención pretende alcanzar a un total de 480 beneficiarios (120 familias), de los cuales la mitad aproximadamente unidades de trabajo.

[548] Por resolución de 21 de enero de 2022, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, se publica el Convenio con la Comunidad Autónoma del País Vasco, para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
El anexo I describe el proyecto objeto de la subvención en los siguientes términos:
Objetivo General. Proyecto de itinerarios de acompañamiento integral para la inclusión socio-laboral de las personas perceptores del IMV y/o RGI desempleadas de larga duración en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAOV).
Los proyectos constarán de 2 fases: formación y contratación, contemplando asimismo una orientación y acompañamiento integral y personalizado a las personas participantes a lo largo de todo el proceso.
Condiciones de la fase de formación:
El proceso formativo contemplará preferentemente al menos una formación cualificante asociada a los certificados de profesionalidad, además de poder desarrollar otra formación para la adquisición de competencias básicas en caso de resultar precisa Para el buen fin del proyecto.

b) Comunidad Autónoma de Galicia[549].

Colectivo.
El proyecto está destinado al desarrollo de itinerarios de acompañamiento integral para la inclusión sociolaboral con personas beneficiarias del Ingreso Mínimo Vital y/o la Renta de garantía de Ingresos, personas desempleadas de larga duración (entendidas como tales las que hayan estado ocupadas 180 días o menos de 540 días anteriores a la fecha del inicio del proceso de selección de las personas participantes en el proyecto), en la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAPV).
Objetivos específicos.
El proyecto a desarrollar por Lanbide-Servicio Vasco de Empleo estará integrado por varios proyectos piloto de itinerarios de acompañamiento integral para la inclusión socio-laboral. En concreto comprenderá la realización de entre 15 y 20 proyectos piloto de empleo-formación, con los que se pretende llegar a un total de 300 personas beneficiarias, replicando esta cifra para el establecimiento de los grupos de control.
Durante todo el periodo de ejecución del proyecto, se impartirán a las personas participantes acciones de orientación y acompañamiento, asesoramiento e información profesional para la búsqueda de empleo por cuenta ajena. Para el desarrollo de estas actividades la entidad promotora deberá contar con el personal y los métodos adecuados del mercado laboral actual (inserción encajada en términos de ocupación); en la mejora de actitudes al empleo, habilidades de empleabilidad y el esfuerzo de afrontamiento del desempleo (inscripciones en ofertas de empleo y/o cursos de formación, actualización de datos de la demanda de empleo). O también.
Un análisis descriptivo de los perfiles de las personas beneficiarias y la caracterización y cuantificación de los servicios recibidos, así, como otros tipos de impactos más globales o de carácter social que se pudieran contemplar, y derivar de sus marcos lógicos.
La medición del impacto se realizará con un análisis contractual por medio de un diseño experimental donde tanto las personas participantes en los proyectos de itinerarios como aquellas personas integrantes del grupo de control, o no participantes, se elegirán ex ante de manera aleatoria entre la población interesada de personas perceptoras y paradas de larga duración, y siempre antes de comenzar las intervenciones. Unas serán las "tratadas" y las otras "no" que conformarán el grupo de control. El hecho de que se trate de proyectos piloto exploratorios o innovadores puede ayudar a vencer posibles condicionantes éticos y técnicos o críticas de las personas interesadas.

[549] La Resolución de 21 de enero de 2022, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas Públicas de Inclusión y Previsión Social, publica el Convenio con la Xunta de Galicia, para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
El Anexo I describe el proyecto objeto de la subvención en los siguientes términos:
Proyecto piloto de abordaje de la pobreza infantil.
Objetivo general del proyecto-
El objetivo general del proyecto es mejorar los niveles de inclusión social de las familias con menores de 18 años perceptores del IMV (ingreso mínimo vital) y de la RISGA (Renta de Inclusión Social de Galicia) especialmente de aquellas en contextos urbanos desfavorecidos y en áreas rurales en exclusión territorial.
El proyecto piloto de la Consellería de Política Social de la Xunta de Galicia apuesta por una atención intensa con las familias perceptoras del IMV (Ingreso Mínimo Vital) /RISGA (Renta de Inclusión de Galicia) centrándose en respuestas integrales y personalizadas de forma que puedan contribuir a mejorar su inclusión social.
El proyecto se centrará en propiciar una oferta integral de apoyos personalizados y en consecuencia adaptados a las personas beneficiarias en tres dimensiones:
- Un paquete de apoyo social: que incluirá dimensiones como cuidado y salud, vivienda y suministro energético, competencias digitales, parentalidad y redes de espacies y cooperación.
- Un paquete de apoyo educativo: que se centrará en el apoyo para la continuidad y éxito educativo de los y las menores.
- Un paquete de inclusión activa: que se centrará en el apoyo a la formación, el acceso al empleo y en la conciliación.
Por ello, el piloto propone itinerarios integrales de inclusión adaptados a las necesidades específicas de cada persona y familia.
Objetivos específicos de impacto.
Se plantean cuatro objetivos específicos:
- Ofrecer a las unidades familiares de intervención apoyos y servicios adaptados que les permiten acceder a los servicios removiendo los obstáculos actuales, y promoviendo el ejercicio pleno de sus derechos y la mejora de su inclusión social (activación inclusiva).

c) Comunidad Autónoma del Principado de Asturias[550].

d) Comunidad Autónoma de la Comunidad Valenciana[551].

- Ofrecer a los/as menores de las unidades familiares apoyos específicos en el ámbito educativo que contribuyan a su continuidad en el sistema mejoren el éxito educativo y contribuyan a evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza.
- Ofrecer a los miembros de la unidad familiar que son población activa o podrán serlo apoyos que les permitan iniciar itinerarios hacia el empleo, mejorando sus competencias y apoyándoles en la búsqueda de empleo (inclusión activa).
- Evaluar los requisitos del proyecto y eventualmente el impacto conseguido, aislado los efectos que son atribuibles a la intervención realizada y sacar lecciones y recomendaciones para las políticas de inclusión de las personas perceptoras de ingresos mínimo y en concreto IMV y RISGA.

Colectivo destinatario.

El proyecto se dirigirá a 1.700 familias con menores, residentes en Galicia, perceptoras del IMV y/o RISGA, y también a familias con menores residentes en las áreas rurales en situación de exclusión territorial que estén en riesgo o situación de pobreza o exclusión social, aunque no sean perceptoras del IMV y/o RISGA. Estas familias residentes en áreas rurales serán aproximadamente el 15 % de las familias participantes. Se dará prioridad a las familias monoparentales o familias numerosas.

[550] La Resolución de 21 de enero de 21 de enero de 2022, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, publica el Convenio con el Principado de Asturias, para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

El anexo I describe el proyecto en los siguientes términos:

Descripción del proyecto objeto de la subvención.

Objetivos.

El objetivo general del proyecto es irregular la activación inclusiva social mediante la reducción de la brecha digital que sufren las personas en riesgo de pobreza y exclusión social. En concreto a las personas beneficiarias de rentas mínimas (ingreso mínimo vital, salario social básico o ambas).

Las acciones de activación inclusiva están orientadas a los siguientes objetivos específicos:

- Alcanzar competencias digitales que permitan desarrollar el ejercicio pleno de la ciudadanía mediante la administración electrónica y el desarrollo de la identidad digital ciudadana.
- Garantizar el acceso a los servicios públicos a través de medios digitales mediante una evaluación participativa de los servicios de administración electrónica de servicios sociales por parte de los beneficiarios del proyecto.

Líneas de actuación.

Ámbito subjetivo.

Por lo que se refiere al ámbito subjetivo, el proyecto aspira a atender a un grupo de 3.000 personas beneficiarias de rentas mínimas, entre beneficiarios de ingreso mínimo vital, salario social básico o de ambas prestaciones, distribuidas por la totalidad del territorio, velando por que el ámbito rural, urbano o semiurbano estén representados.

[551] La Resolución de 14 de febrero de 2022, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, publica el Convenio con la Comunitat Valenciana, para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

El anexo I del convenio describe el proyecto objeto de la subvención en los siguientes términos:

Se pretende aprovechar toda la experiencia en la ejecución de itinerarios de inserción social y laboral que se tiene con diferentes colectivos en situación de riesgo o de exclusión social, con el fin de utilizar dicha experiencia para este proyecto piloto aplicando en ella una metodología innovadora y comparativa con los resultados obtenidos hasta el momento.

Objetivo general:

Evaluar la metodología de intervención en los itinerarios de inclusión sociolaboral para presentar sus resultados de buenas prácticas, contribuyendo a la generación de conocimiento de política de inclusión, de tal forma que, a la vista de los resultados obtenidos, la Secretaría de Objetivos y Políticas de Inclusión Social pueda adoptar las políticas de inclusión necesarias para mejorar a la tasa de acceso al IMV e incremente su efectividad.

Objetivos esperados:

- Diagnosticar la situación de partida de los grupos de control y tratamiento.
- Diseñar la metodología de intervención en itinerarios.
- Formar, en la metodología de intervención, a los/as profesionales que vayan a intervenir.

e) Comunidad Autónoma de Aragón[552].

- Implementar la metodología de intervención de itinerarios.
- Evaluar los resultados de los itinerarios.
- Transmitir las buenas prácticas.

Ámbito:

A nivel territorial este proyecto se va a desarrollar en toda la Comunidad Valenciana.

En cuanto al ámbito de actuación, los colectivos destinatarios de la propuesta es realizar itinerarios de inclusión social para colectivos destinatarios de la propuesta es realizar itinerarios de inclusión social para colectivos específicos, entendiendo por lo tanto que cada colectivo va a tener unas necesidades concretas de atención, a las que se aplicarán unos objetivos bien diferenciados, adaptadas a sus necesidades y en las que los tiempos de ejecución también serán diferentes ritmos que se plantean. Se planta como grupos específicos, los siguientes:

- Mujeres víctimas de violencia de género.
- Población gitana.
- Jóvenes ex tutelados migrantes.
- Personas afectadas por enfermedades de salud mental.
- Personas sin hogar.
- Sin techo.
- LGTBI.
- Personas prostituidas.
- Diversidad funcional.
- Familias vulnerables.

Podrán ser beneficiarias de los itinerarios personas en situación o riesgo de exclusión social que sean beneficiarios del Ingreso Mínimo Vital no sea suficiente, o cuando por motivos de la evaluación sea necesario incluir otros colectivos, podrán ser beneficiarios de los itinerarios otras personas en situación o riesgo de exclusión social o no beneficiarios del IMV o de las rentas autonómicas.

[552] La Resolución de 19 de enero de 2022 de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, publica el Convenio que la Comunidad Autónoma de Aragón, para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación y Resiliencia.

El Anexo I describe el proyecto objeto de la subvención en los siguientes términos:

Objetivo General: El proyecto objeto de subvención lleva por nombre "Programa de intervención e inclusión social para personas y grupos sociales vulnerables, en situación o riesgo de exclusión social beneficiarias del Ingreso Mínimo Vital o de la Prestación Aragonesa Complementaria".

El objeto del mismo es promover. e impulsar desde el Sistema Público de Servicios Sociales la inclusión social de las personas perceptoras del Ingreso Mínimo Vital o la Prestación Aragonesa Complementaria y de aquellas otras personas o colectivos que se hallen en situación de riesgo o exclusión social, por medios de los itinerarios integrales de inclusión, gestionados por entidades locales y sociales, que favorezcan la promoción e integración social y proporcionen procesos de apoyo comunitarios e individualizados, continuos e integrales, ajustados a las necesidades de las personas y orientados a la inclusión social y, en su caso, socio laboral.

Objetos específicos:

Impulsar procesos de inclusión social integrales para personas en situación de pobreza o riesgo de exclusión y su entorno socio familiar.

Realizar itinerarios personalizados para personas en situación de riesgo o exclusión social.

Establecer procesos técnicos de orientación, formación e inserción social de carácter personalizado.

Mejorar la capacidad de inserción y cualificación profesional promoviendo la inclusión activa (acciones formativas, desarrollo de competencias personales, sociales y laborales, motivación y habilidades sociales, apoyos complementarios, etc.).

Promover, fomentar y facilitar el acceso al empleo (contratación en empresa privada, sector público, entidades sin ánimo de lucro, empresas de inserción, empleo protegido, autoempleo, etcétera).

Desarrollar una metodología de intervención compartida centrada en las personas, que promuevan su autonomía y empoderamiento para conseguir la efectiva inserción socio y laboral.

Diseñar y poner en marcha protocolos, herramientas e instrumentos comunes de actuación, para el registro de las personas participantes y el diseño, seguimiento y evaluación de las actividades de inserción social.

Poner en marcha un sistema de coordinación y trabajo en red, por medios de "mesas técnicas de profesionales", entre los servicios sociales, de empleo y entidades del tercer sector que operen en los territorios.

f) Comunidad Foral Navarra[553].

Elaboración de un sistema de información compartida, con soluciones informáticas que permitan la consulta, el intercambio de datos, la mecanización y el seguimiento de los procesos y acciones.
Construcción de "evidencias" sólidas a partir de la medición de los resultados del proyecto piloto que posibiliten la transferencia de buenas prácticas de las metodologías de intervención en el ámbito de la inclusión social.
Colectivo: El colectivo destinatarios es la población vulnerable en situación de riesgo o exclusión social perceptora del Ingreso Mínimo Vital (IMV) o la Prestación Aragonesa Complementaria (PAC) con las que se están llevando un plan de atención social desde los Servicios Sociales Comunitarios y precisen intervenciones educativas y formativas, de ajuste, compensación y desarrollo de competencias personales, sociales y laborales. No obstante, también podrán acceder al programa aquellas personas y colectivos que, hallándose en situación o riesgo de exclusión social, no son beneficiarios del IMV o la PAC.
b) Acompañamiento y seguimiento personalizado.
c) Actuaciones de apoyo en el desarrollo personal, familiar y promoción social.
Actuaciones específicas:
d) Formación y desarrollo de competencias personales, sociales y prelaborales básicas y transversales clave para la mejora de la empleabilidad.
e) Orientación y búsqueda activa de empleo.
f) Intermediación e inserción laboral.
4. Medidas económicas:

[553] Resolución de 21 de enero de 2022, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, por la que se publica el Convenio con la Comunidad Foral Navarra, para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
En el Anexo I se describe el proyecto objeto de la subvención en los siguientes términos:
AUNA-Proyecto de itinerarios integrados de inclusión.
Objetivos específicos:
A. Mejorar la cobertura e intensidad de los itinerarios de inclusión social.
B. Incrementar los niveles de activación y de acceso al empleo en los grupos de personas perceptoras que precisan de apoyos complejos.
Objetivos Operativos:
A1. Implantar un sistema de gestión integrado de la IMV/RG.
A2. Implementar un sistema de segmentación de la población beneficiaria de prestaciones para el acceso al derecho a la inclusión social.
B1. Escalar y ajustar el modelo de intervención ERSISSI/AUNA a nuevos territorios de Navarra.
B2. Incrementar las oportunidades de empleo para las personas beneficiarias de IMV/RG.
El proyecto se estructura en tres paquetes de trabajo:
- Paquete 1: Gestión integrada de prestaciones (IMV/RG) mediante unidades de tramitación. Se pondrá en marcha un sistema de tramitación integrada de la IMV/RG en la modalidad presencial y online y se realizará una segmentación de las personas beneficiarias.
- Paquete 2: Atención integrada de servicios sociales y de empleo en casos que requieren apoyos complejos. Se extenderán territorialmente procesos de apoyo intenso para la activación hacia el empleo mediante itinerarios personalizados de un segmento de personas beneficiarias de IMV/RG que son activables hacia el empleo pero que requieren apoyos complejos.
- Paquete 3: Gestión integrada de acceso al empleo con apoyo en el tejido empresarial. Se experimentará de modo selectivo una forma de activación hacia el empleo que será liderada por el tejido empresarial mediante la creación de un club de empresas y la implicación de la CEN conectando oferta con demanda de empleo.
Población Diana:
- Paquete 1: Beneficiarios de la Renta Garantizada y del IMV indistintamente en los territorios y áreas de intervención.
- Paquete 2 y 3: Aquellas personas beneficiarias que necesiten apoyos integrales para su inclusión activa- se entiende por inclusión activa, apoyos sociales y de activación hacia el empleo.
El alcance territorial será progresivo y determinados por los paquetes de trabajo del proyecto:
- Paquete 1 y 2: áreas de Estella, Tudela y Tafalla y zonas básicas de Alsasua, Burlada, Villana y Huarte y progresivamente Pamplona.
- Paquete 3: determinado por la implantación territorial de las empresas.

g) Comunidad Autónoma de Extremadura[554].

h) Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha[555].

i) Ciudad Autónoma de Ceuta[556].

[554] Resolución de 14 de febrero de 2022, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, publica el Convenio con la Comunidad Autónoma de Extremadura, para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
El anexo I del convenio describe el proyecto objeto de subvención en los siguientes términos:
Objetivo.
La finalidad de este proyecto es mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, fundamentalmente, de personas perceptoras del IMV o Renta Extremeña Garantizada (REG) mediante el diseño y desarrollo de itinerarios de inclusión social y laboral desde enfoques de atención centrada en la persona y participación comunitaria, que permita su inserción definitiva.
Se llevarán a cabo intervenciones coordinadas en tres ámbitos diferentes; los servicios sociales, el empleo y la sanidad.
El Plan Vital de Inclusión Social consistirá en diseñar un plan individual para cada uno de los participantes del grupo de tratamiento que incluirá actuaciones personalizadas y holísticas que les sean consignadas en función de sus necesidades y que abarcarán un conjunto de áreas diversas relacionadas con el ámbito de la salud, vivienda, educación, empleo, accesibilidad, soluciones energéticas, etc.
El Plan Vital de Inclusión Social se complementará con una oportunidad de empleo real para un conjunto de los participantes que cumplan determinados requisitos.

[555] Resolución de 21 de enero de 2022, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social que publica en Convenio con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
El Anexo I describe el proyecto objeto de a subvención en los siguientes términos:
Objetivo General: Desarrollo de itinerarios de inclusión social con personas en situación de vulnerabilidad, riesgos o exclusión social.
Los itinerarios que se van a desarrollar buscar la intervención social que vienen desarrollando los Equipos de Servicios Sociales de Atención Primaria, desde una visión interdisciplinar que contemple la coordinación con los servicios y programas de empleo, otras entidades públicas, entidades sociales que trabajan en proyectos de inclusión social y de promoción de competencias para la autonomía personal y de transición de la vida adulta, incorporando nuevos enfoques metodológicos que permitan el abordaje de los mismos con un carácter innovador y cuyos resultados e impacto puedan ser evaluados a través de una metodología RTC que permita conocer el efecto causal de la intervención, pero también, a través de otros instrumentos como las Escalas de Valoración que faciliten evaluar si la situación de la persona ha mejorado o no con respecto a la situación de partida.
Colectivo:
Las personas participantes serán prioritariamente personas perceptoras del ingreso mínimo vital que están en intervención en servicios sociales, así como sus unidades de convivencia. Será objeto también del proyecto otras personas con dificultades para la inclusión sociolaboral.

[556] La Resolución de 21 de enero de 2022, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión Social y Previsión Social publica el Convenio con la Ciudad de Ceuta, para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación y Resiliencia.
El anexo I del Convenio describe el proyecto en los siguientes términos:
Objetivo general. Programa Piloto para el desarrollo de itinerarios de Inserción Sociolaboral a perceptores del IMV en Ceuta.
El objetivo del Programa es cuádruple:
a) Contribuir a la plena integración en la sociedad de las personas participantes en el Programa, integrándolas en la Red de Servicios Sociales y en el mercado de trabajo.
b) Identificar cuáles son los incentivos reales que tienen estas personas para romper la dinámica de la ayuda y entrar en una dinámica de empoderamiento y búsqueda de soluciones alternativas a si situación.
c) Obtener un conjunto de conclusiones que faciliten el diseño y puesta en marcha a futuro de iniciativas de mayor alcance; ver qué parte del proceso de intervención es más adecuado, cuáles son las barreras para la

Las entidades beneficiarias de las subvenciones destinadas a Entidades Locales son las detalladas a continuación:

a) Municipio de Madrid[557].

b) Municipio de Barcelona[558].

incorporación de estas personas al mercado laboral obteniendo datos sobre la implicación, participación y éxito.
d) Se testará la eficacia del método que finalmente se decida emplear.
Colectivo.
Personas beneficiarias del IMV, mayores de edad.

[557] Resolución de 21 de enero de 2022, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, que publica el Convenio con el Ayuntamiento de Madrid, para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
El Anexo I describe el proyecto subvencionado en los siguientes términos:
Proyecto piloto de acompañamiento social para la promoción de la autonomía de los perceptores de RMI o IMV con menores a cargo en la ciudad de Madrid.
Objetivo del proyecto:
Se propone un proyecto innovador que persigue experimentar la eficacia de herramientas específicas para promover la recuperación de los hogares más vulnerables de Madrid en los que viven niños y niñas, entre los que se encuentran muchos de los receptores de IMV y RMI (Renta mínima de inserción). Las dificultades que estas familias experimentan son sin duda innumerables y generan una vulnerabilidad añadida a los menores que crecen en entornos más deprimidos. La utilidad de este piloto para la construcción de itinerarios que acompañen a los usuarios de rentas mínimas y para la innovación del tratamiento que reciben los nuevos vulnerables en servicios sociales es indudable. Además de proveer a los progenitores de habilidades básicas para la empleabilidad, se propone destinar recursos específicos para transferir tiempo para la conciliación y estrategias para mejorar la convivencia y reducir el estrés en estas familias vulnerables con hijos. Además, se tiene como objetivo experimentar la eficacia de nuevas metodologías en el ámbito de las políticas municipales; trabajo grupal interactivo y visitas a domicilio. Por ello, se espera que este piloto no solo contribuya a la definición de itinerarios para los usuarios de IMV, sino que además podría constituir una palanca determinante para el desarrollo del nuevo modelo integral de servicios sociales municipales que el Ayuntamiento de Madrid está impulsando: centrado en la persona, basado en la evidencia y la profesionalidad, priorizando la intervención preventiva y comunitaria, y desde una perspectiva de innovación y desarrollo social.
Se estima que la muestra pueda alcanzar a un máximo de 1.600 casos de hogares participantes en este piloto experimental. La intención es dividir a este colectivo en dos grupos, uno de control que solo recibirá formación pre-laboral por parte de la Agencia para el empleo Municipal; y otro de tratamiento que además recibirá las intervenciones de apoyo familiar que se ha diseñado.

[558] Resolución de 21 de enero de 2022, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, por la que se publica el Convenio con el Ayuntamiento de Barcelona, para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de recuperación, Transformación y Resiliencia.
El anexo I describe el proyecto objeto de la subvención en los siguientes términos:
Objetivos básicos del proyecto.
Los principales outputs y outcomes esperados de este proyecto:
Outputs.
1. Diseñar e implementar un modelo de inclusión sociolaboral, basado en un dispositivo único de acogida y perfilado (one-stop-approach) y un conjunto de actividades de inclusión, destinado a 1.000 personas beneficiarias del IMV de la ciudad de Barcelona.
2. Realizar una evaluación de seguimiento y de impacto del proyecto, habiendo diseñado una propuesta metodológica cuantitativa 8que incorpore la metodología RCT (Randmized Controlled Trial y otras de impacto económico como la metodología SROI (Social Return On Investment), por ejemplo) así como cualitativa.
3. Monitorear la actividad a fin de dar cuenta de la ejecución del proyecto y realizar las tareas de justificación pertinente de acuerdo con los requisitos que el mecanismo de financiación del proyecto requiera.
Outcomes.
1. Incrementar la inclusión social (entendida de manera multidimensional, no centrada exclusivamente en la dimensión laboral, pero sí con ésta como piedra angular) de 1.000 personas beneficiarias del IMV de la ciudad

Las entidades destinatarias de las subvenciones podrán concertar con terceros la ejecución total o parcial de los proyectos piloto de inclusión social mediante los procedimientos de licitación correspondientes, subvenciones o proceder a su ejecución total o parcial a través de encargos a medios propios.

En todo caso no podrá concertarse la ejecución de actividades a entidades incursas en alguna de las prohibiciones para contratar.

*Actuaciones a financiar*

Las subvenciones irán destinadas al desarrollo de itinerarios de inclusión social con personas beneficiarias del ingreso mínimo vital, y su evaluación, en el marco de la inversión C23.17 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España: "Fomento del crecimiento inclusivo mediante la vinculación de las políticas de inclusión social al Ingreso Mínimo Vital", con la finalidad de mejorar la tasa de acceso al IMV e incrementar la efectividad del IMV a través de políticas de inclusión.

Cuando el número de personas beneficiarias del ingreso mínimo vital en el territorio de la comunidad o ciudad autónoma no sea suficiente para el desarrollo de la intervención, o cuando por motivo de la evaluación sea necesario incluir otros colectivos, podrán ser beneficiarias del IMV o de las rentas mínimas autonómicas.

Serán colectivos en situación o riesgo de exclusión social prioritarios la infancia y la juventud; las personas mayores; las personas con discapacidad; las personas migrantes; las mujeres víctimas de violencia de género y víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual; las personas víctimas de discriminación; las personas sin hogar; las personas procedentes de minorías étnicas; las personas trans; las personas reclusas y exreclusas; las personas con problemas de adicción; y otras personas en situación o riesgo de exclusión social.

En el caso de proyectos de carácter integral, los itinerarios de inclusión objeto de la subvención, podrán incluir actuaciones con el entorno de las personas destinatarias de la intervención, siempre y cuando se consideren necesarias para la inclusión social de las personas en situación o riesgo de exclusión social.

---

de Barcelona, a través de un modelo de inclusión sociolaboral que incluirá políticas activas de inclusión, siendo itinerarios específicos en función del perfil de cada persona.

2. Disminuir, a lo largo del proyecto, el número de personas participantes de este que son beneficiarias del IMV. Conseguir, por lo tanto, que el proyecto contribuya a que estas personas no tengan que depender de dicha prestación.

La participación en el grupo de tratamiento o de control se hará de manera aleatoria entre todas las familias que reciben el IMV y son activables. Igualmente, la propuesta de evaluación contempla la aleatorización en la asignación a la actividad de participación comunitaria entre aquellos participantes cuyo resultado del perfilado concluya que se pueden beneficiar de tal actividad. La parte de salud se trabajará con el Departamento de salud accediendo a los datos médicos y de concurso farmacéutico previo consentimiento de los participantes y en colaboración técnica con la Agencia de Salud Pública de Barcelona (ASPB). Igualmente se solicitará acceder a los datos educativos de los menores de las familias implicadas.

El diseño y ejecución de los itinerarios de inclusión social deberá prever la realización de una evaluación de impacto con metodología de ensayo controlado aleatorio.

Serán financiables con esta subvención:

a) Las actuaciones que formen parte del itinerario de inclusión social. Los itinerarios se desarrollarán en uno o varios de los ámbitos relevantes para la inclusión social de las personas en riesgo de exclusión social, entre los que se encuentran los siguientes: 1º.- Ámbito laboral; 2º. Ámbito educativo; 3º. Servicios Sociales; 4º. Salud y cuidados; 5º. Vivienda; 6º. Competencias digitales; 7º. Suministro energético; 8º. Cualquier otro ámbito de intervención que incida en la inclusión social de las personas en situación o riesgo de exclusión social.

b) Las actuaciones necesarias para evaluar los itinerarios de inclusión social objeto de la subvención.

c) Actividades de sensibilización social, publicidad y de difusión; edición y distribución de publicaciones específicas de la entidad y material divulgativo, siempre que la edición corresponda a la entidad beneficiaria y lleve incorporado el modelo de logotipo que identifique el origen de la subvención.

Los conçvenios que se suscriban con las entidades beneficiarias detallarán las actuaciones a desarrollar que serán objeto de subvención.

*Gastos subvencionables*[559]

La ayuda se destinará a cubrir los costes relacionados con el desarrollo y ejecución de las actuaciones definidas en el marco del convenio, en los términos previstos en el art. 31 de la Ley General de subvenciones.

La financiación podrá aplicarse a los siguientes conceptos de gasto de operaciones corrientes: a) Costes de personal[560]; b) Costes de movilidad[561]; c) Costes de asesoría técnica para el diseño del proyecto; d) Otros costes derivados de trabajos de asesoramiento, realización de estudios, difusión y publicidad; e) Costes específicos relacionados con el grupo

[559] Art. 6 RD 938/2021.

[560] Gastos de personal vinculados al objeto de la intervención, que comprenda los gastos de carácter salarial, incluidos los de Seguridad Social y la indemnización por fin de contrato temporal, que deberá estar dedicado en exclusiva al proyecto para asegurar su ejecución.
En el caso de organismos y entidades del sector público, será susceptible de ayuda los gastos de contratación de nuevo personal, conforme a la normativa que resulte de aplicación, y sin que en ningún caso pueda deducirse la existencia de una relación laboral entre la Administración General del Estado y el personal adscrito a la gestión de los proyectos, bien sea mediante contratos por obra o servicio determinado o a través de cualquier modalidad legal de incorporación de personal de duración determinada, a la que pudieran a acogerse las comunidades autónomas y entidades locales, ajustándose a los límites que en cada momento puedan establecerse en las correspondientes leyes de Presupuestos Generales del Estado y demás normativa que regule el personal al servicio del sector público, sin que ello implique compromiso alguno en cuanto a su posterior incorporación a dicho organismo o entidad. En el caso de organismos y entidades del sector público se deberá respetar la normativa en materia retributiva que les sea de aplicación.

[561] Gastos de viaje, locomoción, dietas, alojamiento y manutención, seguros o visados, asociados al proyecto siempre que sean necesarios para asegurar su ejecución.

de destinatarios de itinerarios objeto de la subvención, que sean estrictamente necesarios para el desarrollo de dicho itinerario o su evaluación; f) Gastos de arrendamientos de bienes inmuebles para la realización de las actividades del proyecto[562]; y g) Otros costes no contemplados en los apartados anteriores que de forma indubitada respondan a la naturaleza de la actividad subvencionad, resulten estrictamente necesarios y se realicen en el plazo de ejecución de la actividad.

Será de aplicación lo establecido en el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia respecto a la elegibilidad de los gastos correspondientes al IVA de cualquiera de las actuaciones relacionadas en el apartado anterior. No obstante, en el caso de proyectos ejecutados por entidades beneficiarias de la subvención del Tercer Sector de Acción Social, el IVA será gasto subvencionable, siempre y cuando no sea recuperable conforme a la legislación aplicable.

Serán financiables las actuaciones vinculadas al objeto del correspondiente convenio que articule las subvenciones y que sean desarrolladas a partir del 1 de febrero de 2020 hasta el 30 de junio de 2023 para la ejecución del itinerario objeto de la subvención y hasta el 31 de marzo de 2024 para su evaluación, siempre y cuando cumplan los requisitos establecidos en el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

*Cuantía de las subvenciones*[563]

La dotación financiera para las entidades del Tercer Sector de Acción Social será de 32.787.404 euros[564]; para las Comunidades autónomas será de 68 millones de euros[565]; y para las Entidades Locales será de 20 millones de euros[566].

La cuantía de estas subvenciones se abonará con cargo a las aplicaciones presupuestarias que correspondan al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en el presupuesto 2021.

---

[562] Siempre que exista una relación clara y directa entre dicho alquiler y los objetivos del proyecto, y se motive debidamente su necesidad. El inmueble deberá utilizarse exclusivamente para la ejecución del proyecto.

[563] Art. 7 RD 938/2021.

[564] El importe máximo de las subvenciones será el siguiente: a) Fundación Secretariado Gitano: 2.536.971 euros; b) Cáritas España: 6.170.912 euros; c) Hogar Sí: 2.891.015 euros; d) Confederación Plena Inclusión España: 2.540,972 euros; e) Fundación Save de Children: 7.647.534 euros.

[565] El importe máximo de las subvenciones será el siguiente: a) Comunidad Autónoma del País Vasco: 8.590.610,57 euros. b) Comunidad Autónoma de Galicia: 10.602.,625,83 euros; c) Comunidad Autónoma Principado de Asturias: 7.341,491,29 euros; d) Comunidad Autónoma de la Comunidad Valenciana: 10.243.668,33 euros; e) Comunidad Autónoma de Aragón: 7.471.600,81 euros; f) Comunidad Autónoma de Castilla-la Mancha: 8.999.085,14 euros; g) A Comunidad Foral Navarra: 5.820.682,11 euros; h) Comunidad Autónoma de Extremadura: 8.803.049,27 euros; i) Ciudad Autónoma de Ceuta: 2.127.186,65 euros.

[566] El importe máximo de las subvenciones será el siguiente: a) municipio de Madrid: 10.680.601,95 euros; b) municipio de Barcelona: 9.319.398,05 euros.

*Plazo de ejecución*[567]

El plazo de ejecución de los proyectos piloto de itinerarios de inclusión social objeto de las subvenciones previstas en el presente texto no deberá exceder la fecha límite del 31 de octubre de 2023, mientras que la evaluación de los mismos, objeto de la subvención, no se extenderá del plazo del 31 de marzo de 2024, con la finalidad de cumplir con los hitos marcados por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de política de inclusión.

Los gastos efectuados por la entidad beneficiaria podrán realizarse durante todo el periodo de ejecución para el que se concede la ayuda.

Se considerará gasto realizado el que se lleve a cabo dentro del periodo de ejecución sea efectivamente pagado, durante el mismo, o dentro del periodo justificación.

Los gastos de la prestación de servicios específicos correspondientes a las actuaciones de control, verificación y justificación de la ayuda e inspección del proceso podrán realizarse durante todo el periodo de ejecución y justificación para el que se concede la ayuda. En todo caso, estos gastos deberán ser efectivamente pagados dentro del periodo de ejecución y justificación.

Por otra parte, mediante Resolución de 26 de enero de 2022, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión, se ordena publicar el Convenio de colaboración con la Fundación Centro de Estudios Monetarios y Financieros, para la realización de investigaciones sobre itinerarios de inclusión social. Mediante el convenio se encomienda a la Fundación Centro de Estudios Monetarios y Financieros llevara a cabo una investigación acerca del desarrollo y los efectos de la puesta en marcha de proyectos piloto de itinerarios de inclusión impulsados por la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social.

La colaboración entre las partes comprende la determinación de los estudios a realizar por los investigadores del Centro de Estudios Financieros y Monetarios, la utilización de datos de que disponga la Secretaría General y la publicación de los resultados. Esta colaboración tendrá en todo caso carácter gratuito, sin que se puedan llevarse a cabo aportaciones económicas por ninguna de las partes para la ejecución del convenio.

Los investigadores de la Fundación pueden incluir en los equipos de trabajo que lleven a cabo los estudios a investigadores de otras instituciones, siempre que la menos un investigador de la Fundación pueda participe en cada uno de los estudios, quedando sujetos los investigadores de otras instituciones a las mismas condiciones que los investigadores de la Fundación.

En concreto, se pretende promover la realización de estudios y análisis de los proyectos piloto innovadores para el desarrollo de itinerarios de inclusión social y su evaluación, que deriven del Real Decreto 938/2021, de 26 de octubre.

[567] Art. 16 RD 938/2021.

Los estudios y análisis contendrán, al menos, los siguientes elementos básicos:

— Explicación detallada de la obtención de la muestra de participantes y de la estrategia de asignación aleatoria.

— Estadísticas descriptivos de los grupos tratamiento y control para verificar el equilibrio en las características observables entre ambos grupos.

— Estimación con regresiones econométricas del impacto de las intervenciones de indicadores de inclusión sociolaboral.

Asimismo, la colaboración se extiende a sucesivos proyectos piloto que puedan llevarse a cabo con base a posteriores normas análogas a las establecidas en el RD 938/2021

#### 2.2.2.2. Recogidas en el RD 378/2022, de 17 mayo

El RD 378/2022, de 17 de mayo, justifica la concesión directa de ayudas en atención a evidentes razones de interés público, económico y social. Se afirma que con las líneas subvencionables contenidas se consigue una mejora efectiva del acceso al ingreso mínimo vital de las personas en riesgo de exclusión social que no lo están percibiendo y el incremento de la efectividad del ingreso mínimo vital a través de la política de inclusión, puesto que más allá de la prestación monetaria, la atención integral de las personas más vulnerables requiere de un conjunto de políticas que permitan su plena inclusión social y laboral. Las ayudas irán destinadas a mitigar los daños sociales y a apoyar un crecimiento inclusivo de nuestro país a través de la política de inclusión que definirá los itinerarios más adecuados para los beneficiarios del ingreso mínimo vital. La dimensión de inclusión abarca el empleo, la recuperación de la autoestima, la salud física y mental, la conexión social, las habilidades educativas, las competencias digitales, etc. En este sentido, los beneficiarios del IMV están más expuestos al desempleo, la volatilidad de los salarios, la estacionalidad en la jornada laboral y a condiciones laborales más precarias. A ello se une, en muchos casos, la falta de habilidades básicas representa un obstáculo abrumador que finalmente empuja a los adultos en edad laboral a la inactividad. De hecho, la activación laboral es la piedra angular de la inclusión y se correlaciona positivamente con importantes mejoras en todas las dimensiones[568].

Como novedad que presenta el RD 378/2022 está la compatibilidad de estas subvenciones con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos que puedan recibir las entidades beneficiarias, con la excepción de otros fondos europeos, con los que serán incompatibles, ya que, por la naturaleza de los proyectos piloto de itinerarios subvencionados, se ha valorado la necesidad de financiar con otros recursos costes no cubiertos como gasto subvencionable. Además, se incluye una disposición transitoria única que tiene como objetivo establecer un régimen transitorio relativo al plazo de ejecución de los proyectos piloto de inclusión social subvencionados por Real Decreto 938/2021, de 26 de octubre, motivada por la necesidad de ampliación del plazo de ejecución de la intervención hasta el 31 de octubre de 2023, previa solicitud de las entidades beneficiarias, por causas justificadas y sobrevenidas. Y finalmente, se recoge en la disposición final modificaciones del Real Decreto 938/2021, de 26 de octubre, relativas a una corrección de errores en la exposición de motivos y a la

[568] De su exposición de motivos.

posibilidad de ampliación del plazo de ejecución de los proyectos piloto de inclusión social subvencionados, previa solicitud de las entidades beneficiarias.

*Entidades beneficiarias*[569]

Las entidades beneficiarias de las subvenciones destinadas a las entidades del Tercer Sector de Acción Social son las detalladas a continuación. Cada subvención comprende a la entidad beneficiaria principal y, en su caso, a las entidades beneficiarias asociadas a aquella:

a) Fundación Jaume Bofill[570].

b) Fundación Bancaria Caixa d´Extalvis i Pensions de Barcelona, "La Caixa"[571].

c) Fundación Cepaim. Acción Integral con Migrantes[572].

[569] Art. 4 del RD 378/2022.

[570] La Resolución de 5 de septiembre de 2022, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, por la que se publica el Convenio con la Fundació Jaume Bofill, para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
El Anexo I del Convenio lo describe de la siguiente manera:
1. Título del proyecto:
Proyectos educativos que refuerzan la efectividad del Ingreso Mínimo Vital: Lecxit, math Tutoring y Pentabilities.
2. Objetivo del proyecto:
Reforzar la efectividad del ingreso mínimo vital (IMV) implementando y evaluando el impacto de tres programas de apoyo socioeducativo dirigidos al alumnado en situación de vulnerabilidad escolarizado en centros de alta y máxima complejidad de primaria y secundaria.
Asimismo, también busca contribuir a:
a) Generar un mayor conocimiento y evidencias sobre el funcionamiento de las políticas de inclusión social y de apoyo socioeducativo dirigidas a la infancia en situación de vulnerabilidad escolarizado en centros de alta y máxima complejidad de primaria y secundaria.
b) Orientar la política de gasto de las Administraciones Públicas hacia intervenciones efectivas y avaladas por la investigación social, generando actuaciones con un mayor impacto a enfocar su diseño a resultados y la consecución de objetivos.
c) Escalar y transferir el Know-how de los programas piloto del proyecto a un mayor número de territorios, socios y administraciones para integrarlos en la política pública contra la exclusión social, el fracaso escolar y la pobreza en la infancia y adolescencia más vulnerable.

[571] La resolución de 8 de septiembre de 2022, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, por la que se publica el Convenio con la Fundación Bancaria Caixa d´Estalvis i Pensions de Barcelona "La Caixa", para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia establece en su anexo I los siguiente:
1. Título del Proyecto:
"Espacios infantiles 0-3. Proyecto de apoyo a la primera infancia en familias en situación de vulnerabilidad social por causa de la pobreza".
2. Objetivos del proyecto:
Los objetivos del proyecto son los siguientes: Desarrollar las competencias parentales desde el paradigma de la parentalidad positiva con énfasis en el cuidado, crianza y apoyo educativo; empoderar a las madres y padres de infancia 0-3 mediante el fortalecimiento de habilidades sociales y el apoyo a procesos de inserción laboral y social; potenciar el desarrollo psicomotriz, cognitivo y social de la infancia 0-3; y comparar los efectos netos que produce el desarrollo de talleres familiares en la reducción de la vulnerabilidad social de las familias, el incremento de las competencias familiares y el desarrollo infantil de los niños y niñas.

[572] La Resolución de 21 de septiembre de 2022, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, publica el Convenio con la Fundación Cepaim Acción Integral con Migrantes, para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco de Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. En el Anexo I se describe el contenido del convenio en los siguientes términos:

d) Cruz Roja Española[573]

e) Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español[574].

f) Fundació Catalana de l´Esplai[575].

1. Título del proyecto:
+ que Emple-A. Proyecto para a validación de modelos metodológicos de itinerarios de inclusión complementarios a la percepción de Ingreso Mínimo Vital (IMV) o Renta Básica de Inserción (RBI) de mujeres migrantes extracomunitarias en la Región de Murcia.
2. Objetivo del proyecto.
El proyecto "+que Emple-A" consta de u objetivo general a partir del cual se estructuran cuatro objetivos específicos. El objetivo general consistente en verificar con metodología RCT si el plan de diagnóstico e intervención "3I" (en adelante, itinerarios integrales de inclusión) derivado del desarrollo de este proyecto, como itinerario de acompañamiento a la prestación del IMV o RBI, mejora la situación de inclusión social de las mujeres migrantes extracomunitarias y familias lideradas por ellas en la Región de Murcia.
Respecto a los objetivos específicos:
- Objetivo específico 1: desarrollar todas las actuaciones necesarias de diseño y coordinación con otros agentes para desarrollar el proyecto.
- Objetivo específico 2: desarrollar el tratamiento (psicosocial, formativo y mediación intercultural) en todas sus fases: diagnóstico, intervención, seguimiento y evaluación.
- Objetivo específico 3: observar y recoger la situación inicial y final del grupo de control midiendo las mismas variables que el grupo de tratamiento.
- Objetivo específico 4: sistematizar y evaluar los datos obtenidos durante el periodo de observación entre el Grupo A (tratamiento) y el B (control) para verificar la metodología propuesta y transferir el modelo de intervención.
El perfil de las participantes (criterios de inclusión es):
- Mujer migrante extracomunitaria en situación de vulnerabilidad social.
- Residente en la Región de Murcia.
- Ser perceptora de IMV o RBI en el momento de incorporación al proyecto.

[573] La resolución de 5 de septiembre de 2022, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, determina la publicación del Convenio con la Cruz Roja Española, para la realización de un proyecto para la Inclusión Social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, establece en su Anexo I:
1. Título del proyecto:
"Itinerarios de inclusión activa para personas perceptoras del ingreso mínimo vital o rentas mínimas autonómicas".
2. Objetivo del proyecto:
Prevenir la cronificación en el sistema de protección social, apoyando la activación de la persona y la importancia de la cualificación para el acceso al empleo, teniendo en cuenta sus propias capacidades.

[574] La Resolución de 5 de septiembre de 2022 de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, por la que se publica el Convenio con Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español, para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, establece en su Anexo I:
1. Título del proyecto:
Detección y movilización de las personas elegibles para el IMV en situación de non take-up.
2. Objetivo del proyecto:
El objetivo general de este proyecto es contribuir a revertir el proceso de non take-up de las personas elegibles para el Ingreso Mínimo Vital, es decir, movilizarlas para que soliciten y obtengan dicha prestación, mediante una estrategia de outreach intensiva, en el marco de un proyecto aleatorizado.

[575] La Resolución de 5 de septiembre de 2022, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, por la que se publica el Convenio con la Fundació catalana de l´Esplai, para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia establece en su Anexo I:
Descripción del proyecto objeto de la subvención.

g) Fundación Ayuda en Acción[576].

h) Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social de Canarias[577].

i) Cáritas Española[578].

---

1. Título del proyecto de Primaria de centris educa: HEDERA:
Impulso a las transiciones a la educación superior en jóvenes en situación de vulnerabilidad social y económica.
2. Objetivo del proyecto:
El objetivo general del proyecto consiste en testar una metodología de impulso a las transiciones hacia la educación superior de jóvenes en situación de vulnerabilidad social y económica, basada en la acción socioeducativa y la mentoría. Esta metodología busca:
- Incrementar el take up de las becas de renta universitarias entre el alumnado en situación de vulnerabilidad social.
- Mejorar el rendimiento del alumnado en situación de vulnerabilidad en las pruebas de acceso a la universidad.
- Mejorar el acceso del alumnado en situación de vulnerabilidad a la educación superior.
- Reducir el abandono del alumnado univesitario en situación de vulnerabilidad.
- Fortalecer la función de la educación superior como instrumento para la inclusión social.
- Reducir las desigualdades educativas de base socioeconómica.

[576] La Resolución de 5 de septiembre de 2022, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, publica el convenio con la Fundación Ayuda en Acción, para la realización de un proyecto para la inclusión social en el arco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
El Anexo I describe el proyecto en los siguientes términos:
1. Título del proyecto:
eMprende: Propuesta de Ayuda en Acción en la generación de itinerarios de mejora de la empleabilidad y emprendimiento en la transición educación-trabajo de población joven en riesgo de exclusión social.
2. Objetivo del proyecto:
El objetivo final del proyecto es mejorar las condiciones de empleabilidad y emprendimiento de jóvenes en riesgo de exclusión social matriculados en centros de Formación Profesional, permitiendo mayores oportunidades de continuidad educativa e inserción en su entorno laboral.
Por otro lado, se define como objetivo intermedio incorporar a jóvenes en riesgo de exclusión social una cultura de emprendimiento y simulación de iniciativas de negocio en su entorno en su proyecto profesional y vital.

[577] La Resolución de 30 de agosto de 2022, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, por la que se publica el Convenio con la Red de Inclusión y Previsión Social, por la que se publica el Convenio y Políticas de Inclusión y Previsión Social, por la que se publica el Convenio con la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social de Canarias, para la realización de un proyecto para la inclusión en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
El anexo I describe le proyecto en los siguientes términos:
1. Título del proyecto:
REDLAB Canarias. Proyecto piloto de itinerarios de inclusión social y mejora de la empleabilidad.
2. Objetivo del proyecto:
El objetivo del proyecto es abordar y reducir las brechas digitales y la baja empleabilidad que afecta a las personas perceptoras del ingreso mínimo vital y de la prestación canaria de inserción mediante itinerarios formativos adaptados a sus características socioeducativas y capacidades digitales.

[578] La Resolución de 20 de septiembre de 2022, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, por la que se publica el Convenio con Cáritas Española, para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia establece en su Anexo I:
1. Título del proyecto:
"EMPLEA LAB": Proyecto piloto de itinerarios intensivos de inserción laboral".
2. Objetivo del proyecto.
Los objetivos principales del proyecto son los siguientes:
- Diseñar y ejecutar itinerarios intensivos e innovadores de inclusión social, a través del fomento de la inserción laboral de personas perceptoras de IMV, rentas mínimas autonómicas o en situación de vulnerabilidad o exclusión social, que se encuentren en edad laboral.

Las entidades beneficiarias de las subvenciones destinadas a comunidades autónomas son las detalladas a continuación:

a) Comunidad Autónoma de Cataluña[579].

b) Comunidad Autónoma de Andalucía[580].

c) Comunidad Autónoma de la Rioja[581].

- Definir y realizar evaluaciones de impacto que permitan analizar evidencias y concluir sobre la efectividad de los itinerarios y actuaciones en términos de mejora de la empleabilidad y la inserción laboral de las personas beneficiarias.
- Desarrollar como proyectos piloto las metodologías, para facilitar su extrapolación a futuro en caso de éxito, con base a las evidencias y recomendaciones que se arrojen.

Para dar respuesta a estos objetivos principales, se cubrirán asimismo los siguientes objetivos complementarios:
- Sociales: fomentar y mejorar la integración social y laboral de las personas participantes en el proyecto; mejorar la empleabilidad de las personas, a través de la mejora de sus competencias personales, transversales y laborales básicas, para la búsqueda de empleo y el mantenimiento del mismo; fomentar la eficacia de los itinerarios de inserción socio laboral en términos de búsqueda de empleo, mantenimiento del mismo y mejora de la empleabilidad en general; así como paliar los efectos de la brecha digital que afecta especialmente a los colectivos beneficiarios del IMV, rentas mínimas autonómicas, o personas en situación de exclusión social o vulnerabilidad, favoreciendo su inserción social y laboral plena.
- Relacionales: acercar a las personas al tejido empresarial a través de la intermediación y la sensibilización de las empresas, en materia de empleo inclusivo; favorecer la colaboración público-privada en el diseño y ejecución de los itinerarios de inserción laboral, así como en los posteriores procesos de evaluación; y potenciar el desarrollo de un ecosistema orquestado de actores especialistas en materia de inclusión social y empleo, que potencien la efectividad de los proyectos piloto.
- Conocimiento: generar y facilitar la información en torno al éxito y la eficacia de los itinerarios intensivos de inserción laboral y de aquellas acciones que resulten más efectivas para la mejora de la empleabilidad.

[579] La Resolución de 27 de diciembre de 2022, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, ordena publicar el Convenio con la Generalitat de Cataluña, para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. El anexo I describe el contenido del convenio en los siguientes términos:
1. Título del Proyecto:
"Programa piloto para la implementación de una intervención pluridisciplinar que mejore la situación de pobreza energética de colectivos en riesgo de exclusión social".
2. Objetivo del proyecto:
El objetivo del proyecto es evaluar el impacto en la reducción de la pobreza energética de distintos tratamientos, combinando inversiones físicas de mejora de la eficiencia energética en viviendas de titularidad pública, con un asesoramiento muy focalizado. Desde la perspectiva de la evaluación, se pretende medir el impacto de los tratamientos frente a los demás y al grupo de control.

[580] La Resolución de 25 de octubre de 2022, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, ordena publicar el Convenio con la Comunidad Autónoma de Andalucía, para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. El anexo I establece:
1. Título del proyecto:
"Estrategias y acciones en zonas desfavorecidas en Andalucía que apoyan y mejoran los procesos de inclusión socio familiar en familias con menores en situación de absentismo y fracaso escolar".
2. Objetivo del proyecto:
Desarrollar estrategias y acciones para la lucha contra el fracaso escolar y el absentismo en familias en situación de vulnerabilidad o de exclusión social en zonas desfavorecidas de Andalucía.

[581] La Resolución de 3 de octubre de 2022, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social ordena publicar el convenio con la Comunidad Autónoma de La Rioja, para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. El anexo I establece:
1. Título del proyecto:

d) Comunidad Autónoma de la Región de Murcia[582].

e) Comunidad Valenciana[583].

f) Comunidad Foral Navarra[584].

g) Comunidad de Madrid[585].

Itinerarios para la inclusión social en La Rioja.
2. Objetivo del proyecto.
Mejorar los niveles de inclusión social y calidad de vida de los perceptores del ingreso mínimo vital (IMV) y/o renta de ciudadanía (RC) y generar conocimiento sobre los procesos grupales/individuales de acompañamiento psicosocial diseñados a tal fin.

582 La Resolución de 21 de diciembre de 2022, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, ordena publicar el Convenio con la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. El anexo I establece el contenido del convenio en los siguientes términos:
1. Título del proyecto:
"Proyecto de activación social en comunidad para personas beneficiarias del Ingreso Mínimo Vital (IMV), Renta Básica de Inserción (RBI) y otras personas en situación de vulnerabilidad social".
2. Objetivo del proyecto:
El objetivo del proyecto es conseguir la activación inclusiva de personas adultas beneficiarias de IMV, Renta Básica de Inserción o que se encuentren en situación de vulnerabilidad social acreditada, que están inactivas o desempleadas, y que no se encuentren en un momento adecuado para su incorporación a recursos de activación para el empleo.

583 La Resolución de 12 de enero de 2023, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, por la que se publica el Convenio con la Comunidad Valenciana, para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Establece en el Anexo I lo siguiente:
1. Título del Proyecto:
Mentoría Comunitat Valenciana: tutoría online contra la exclusión social.
2. Objetivo del proyecto:
El objetivo del proyecto es implantar un programa experimental de tutorías online en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, dirigido a alunado entre 10 y 14 años de entornos muy vulnerables, escolarizados en centros educativos de alta complejidad, preferentemente, aunque no exclusivamente, de familias receptoras del ingreso mínimo vital (IMV) o de la renta valenciana de inclusión (RVI).
Asimismo, el objetivo es identificar experimentalmente su impacto, en función de los diferentes tratamientos planificados e implementados, en la mejora socioemocional, afectiva y curricular del alumnado participante; contribuir a la generación de conocimiento de la política de inclusión a la orientación de la política de gasto de las administraciones públicas y a la creación de mayor impacto orientando su diseño a resultados y a la consecución de objetivos; y responder, a través del conocimiento científico, experimentación e innovación, a la desigualdad de acceso a oportunidades del alumnado socialmente desventajado y al abandono escolar temprano y estructural, potenciando la equidad educativa.

584 La Resolución de 16 de diciembre de 2022, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, ordena publicar el Convenio con la Comunidad Foral de Navarra, para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. El anexo I describe el contenido del convenio en los siguientes términos:
1. Título del Proyecto:
Proyecto piloto para itinerarios de inclusión social.
2. Objetivo del Proyecto:
Comprobar la efectividad de un programa intensivo online de refuerzo educativo con profesionales docentes, centrado en matemáticas para alumnos de primaria y secundaria (10 a 14 años) de entornos vulnerables.

585 Por resolución de 20 de septiembre de 2022, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, acuerda publicar el Convenio con la Comunidad de Madrid, para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. El anexo I establece la descripción del convenio en los siguientes términos:

Las entidades beneficiarias de las subvenciones destinadas a entidades locales son las detalladas a continuación:

a) Ayuntamiento de Sevilla[586].

b) Ayuntamiento de Santander[587].

*Actuaciones a financiar*[588]

Las subvenciones irán destinadas de itinerarios de inclusión social con personas beneficiarias del ingreso mínimo vital, y su evaluación, en el marco de la inversión C23.17 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España: "Fomento de crecimiento inclusivo mediante la vinculación de las políticas de inclusión social al ingreso mínimo vital", con la finalidad de mejorar la tasa de acceso al IMV e incrementar la efectividad del IMV a través de políticas de inclusión.

1. Título del Proyecto:
"Modelo de acompañamiento para la mejora de la empleabilidad juvenil y el retorno educativo".
2. Objetivo del proyecto:
El objetivo general del proyecto es implementar un modelo de inmersión laboral dirigido a incrementar la empleabilidad y la inserción sociolaboral de jóvenes que se encuentran en situación de abandono educativo temprano.
Se plantean los siguientes objetivos operativos:
1) Ofrecer un programa de inmersión laboral en empresas con acompañamiento social, técnico y profesional a las personas beneficiarias.
2) Facilitar salidas de los procesos de activación enfocada en la inserción laboral o el retorno educativo de las personas beneficiarias.
3) Evaluar los resultados del proyecto y el impacto conseguido, aislando los efectos que son atribuibles al modelo de inmersión laboral. Así como la relación coste/resultado y la coherencia de los procesos aplicados en la intervención.
3. Resumen del proyecto.

586 Por resolución de 16 de diciembre de 2022, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, se ordenó publicar el Convenio con el Ayuntamiento de Sevilla, para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. El Anexo I describe el contenido de la acción a desarrollar en los siguientes términos:
1. Título del proyecto:
"Proyecto de prevención y reducción del absentismo escolar para menores de familias perceptoras del IMV, rentas mínimas o precariedad económica".
2. Objetivo del proyecto:
Prevenir y reducir el absentismo escolar de los/as menores entre 6 y 16 años, hijos e hijas de familias perceptoras del IMV, rentas mínimas o precariedad económica.

587 Por resolución de 29 de septiembre de 2022, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, acuerda publicar el Convenio con el Ayuntamiento de Santander, para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. El Anexo I describe el contenido de la acción a desarrollar en los siguientes términos:
1. Título del proyecto.
Inclusión desde la participación responsable.
2. Objetivo del proyecto.
El objetivo del proyecto piloto es facilitar procesos de autoconocimiento y mejora de la autoestima, facilitar la formación en diferentes ámbitos en los que escasean profesionales, incentivar la contratación de perceptores o solicitantes del ingreso mínimo vital y de la renta básica que hayan superado los procesos formativos, motivar la participación a través de convenios con grupos empresariales y evaluar el impacto de los diferentes procesos a través de la metodología Randomized Control Trial (RCT).

588 Art. 5 RD 378/2022.

Cuando el número de personas perceptoras del IMV en el territorio de la comunidad, de la ciudad autónoma o de la entidad local no sea suficiente para el desarrollo de la intervención, o cuando por motivos de la evaluación sea necesario incluir otros colectivos, podrán ser beneficiarias de los itinerarios otras personas en situación o riesgo de exclusión social sean o no beneficiarias del IMV o de las rentas mínimas autonómicas.

Serán colectivos en situación o riesgo de exclusión social prioritarios la infancia y la juventud; las personas mayores; las personas con discapacidad; las personas migrantes; las mujeres víctimas de violencia de género y víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual; las personas las personas víctimas de discriminación; las personas sin hogar; las personas víctimas de minorías étnicas; las personas trans; las personas reclusas y exreclusas; las personas con problemas de adicción; y otras personas en situación o riesgo de exclusión social.

En el caso de proyectos de carácter integral, los itinerarios de inclusión social objeto de la subvención podrán incluir actuaciones con el entorno de las personas destinatarias de la intervención, siempre y cuando se consideren necesarias para la inclusión social de las personas en situación o riesgo de exclusión social.

El diseño y ejecución de los itinerarios de inclusión social deberá prever la realización de una evaluación de impacto con metodología de ensayo controlado aleatorizado.

Serán financiables con esta subvención: a) Las actuaciones que formen parte del itinerario de inclusión social[589]. b) Las actuaciones de sensibilización social, publicidad y de difusión; edición y distribución de publicaciones específicas de la entidad y material divulgativo, siempre que la edición corresponda a la entidad beneficiaria y lleve incorporado el modelo de logotipo que identifique el origen de la subvención.

Los convenios que se suscriban con las entidades beneficiarias detallarán las actuaciones a desarrollar que serán objeto de subvención.

*Gastos subvencionados*[590]

La ayuda se destinará a cubrir los costes relacionados con el desarrollo y ejecución de las actuaciones definidas en el marco del convenio, y que, como criterio general, sean consistentes con los objetivos y actividades previstas en el proyecto.

La financiación podrá aplicarse a los siguientes conceptos de gasto de operaciones corrientes o de inversión:

[589] Los itinerarios se desarrollarán en uno o varios de los ámbitos relevantes para la inclusión social de las personas en situación o riesgo de exclusión social, entre los que se encuentran los siguientes: 1º Mejora del acceso al ingreso mínimo vital; 2º. Ámbito educativo; 3º. Servicios sociales; 4º. Salud; 5º. Población extranjera en situación regular; 6º. Competencias digitales; 7º. Suministro energético; 8º. Ámbito laboral; y 9º. Cualquier otro ámbito de intervención que incida en la inclusión social de las personas en situación o riesgo de exclusión social.

[590] Art. 6 RD 378/2022.

A) Los costes directos de ejecución de las actuaciones objeto de ayuda, como: a) Costes de personal[591]; b) Costes de movilidad[592]; c) Costes de asesoría técnica para el diseño del proyecto y evaluación incluidos los gastos de auditoría externa que el beneficiario presente[593]; d) Otros costes derivados de trabajo de asesoramiento, realización de 3estudios, difusión y publicidad; e) Costes específicos relacionados con el grupo de destinatarios del itinerario objeto de la subvención[594]; f) Costes de equipos informáticos, incluyendo programas de ordenador de carácter técnico, de nueva adquisición o arrendamiento durante el periodo en que se utilicen para el proyecto[595]; g) Gastos de arrendamientos de bienes inmuebles y muebles para la realización de las actividades del proyecto siempre que exista una relación clara y directa entre dicho alquiler y los objetivos del proyecto, y se motive debidamente su necesidad[596].

B) Podrá imputarse a las actuaciones subvencionadas costes indirectos[597] y otros costes no contemplados que resulten estrictamente necesarios y se realice dentro del plazo de ejecución de la actividad.

[591] Comprensivos de los gastos de personal vinculados al objeto de la intervención, que comprenda los gastos de carácter salarial, incluidos los de seguridad social y la indemnización por fin de contrato temporal, que deberá estar dedicado en exclusiva al proyecto para asegurar su ejecución. En el caso de organismo y entidades del sector público, será susceptible de ayuda los gastos de contratación de nuevo personal, conforme a la normativa que resulte de aplicación, y sin que en ningún caso pueda deducirse la existencia de una relación laboral entre la Administración General del Estado y el personal adscrito a la gestión de los proyectos, a través de cualquier modalidad legal de incorporación de personal de duración determinada, a la que pudieran acogerse las comunidades autónomas y entidades locales, ajustándose a los límites que en cada momento puedan establecerse en las correspondientes leyes de presupuestos generales del Estado y demás normativa que regule el personal al servicio del sector público, sin que ello implique compromiso alguno en cuanto a su posterior incorporación a dicho organismo o entidad. En el caso de organismos y entidades del sector público se deberá respetar la normativa en materia retributiva que les sea de aplicación.

[592] Comprende gastos de viaje, locomoción, dietas, alojamiento y manutención, seguros obligatorios o visados, asociados al proyecto que sean necesarios para asegurar su ejecución.

[593] Los gastos de auditoría externa subvencionables no podrán superar, en su conjunto, el límite máximo del diez por ciento de los gastos directos justificados.

[594] Solo aquellos que sean estrictamente necesarios para el desarrollo de dicho itinerario o su evaluación, incluidos bienes fungibles no inventariables o inventariables no inscribibles en un registro público destinados exclusivamente a la realización de las actividades del proyecto. Se podrá incluir como gasto subvencionable la parte de la cuota de amortización. Asimismo, se incluirán los gastos de adecuación de inmuebles donde esté previsto realizar el proyecto subvencionado, necesarios para su desarrollo, siempre que no supere el diez por ciento del presupuesto, entendiendo por adecuación los gastos relacionados con obras menores y pequeñas reparaciones y mantenimiento cuando estén debidamente justificados y relacionados en la actividad subvencionad.

[595] En caso de adquisición si estos no se utilizan en toda su vida útil para el proyecto, únicamente se considerarán financiables los costes de amortización correspondientes a la duración del proyecto. En el caso de gastos de "renting" o "leasing" u otras fórmulas de arrendamiento financiero, estos serán financiables por el periodo de vigencia del convenio que acompaña la resolución de concesión. Los equipos que se utilicen cumplirán con los requisitos relacionados con el consumo energético y eficiencia de materiales establecidos de acuerdo con la Directiva 2009/125/CE, de 21 de octubre de 2009.

[596] Comprende los gastos de arrendamientos de aulas, talleres y otras superficies utilizadas en la ejecución del programa, correspondientes única y exclusivamente al periodo subvencionable.

[597] Si bien, no podrán superar, en conjunto, el límite máximo del diez por ciento de los gastos directos justificados, sin que sea precisa su justificación documental. No obstante, estos gastos se acreditarán mediante declaración responsable firmada por el representante legal de la entidad, en la que se describirán los tipos de gastos incluidos

Otros aspectos a tener en cuenta son: a) el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, respecto a la elegibilidad de los gastos correspondientes al IVA de cualesquiera de las actuaciones relacionadas anteriormente[598]; y b) serán financiables las actuaciones vinculadas al objeto del correspondiente convenio que articule las subvenciones y que sean desarrolladas a partir del 1 de febrero de 2020 hasta, como máximo, el 30 de noviembre de 2023 para la ejecución del itinerario objeto de la subvención y hasta el 31 de marzo de 2024 para su evaluación, siempre y cuando cumplan los requisitos establecidos en el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

*Cuantía de las Subvenciones*[599]

La dotación financiera es la siguiente: a) Entidades del Tercer Sector de Acción Social 52.003.665 euros[600]; b) Comunidades Autónomas 42.502.391 euros[601]; y c) Entidades locales 6.530.010 euros[602].

La cuantía de estas subvenciones se abonará con cargo a las aplicaciones presupuestarias que correspondan al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en el presupuesto 2022.

*Plazo de ejecución*[603]

El plazo de ejecución de los proyectos piloto de itinerarios de inclusión social objeto de las subvenciones no deberá exceder la fecha límite del 30 de noviembre de 2023, mientras que la evaluación de los mismos, objeto de la subvención, no se extenderá del plazo del 31 de marzo de 2024, con la finalidad de cumplir con los hitos marcados por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de inclusión.

y los importes destinados a cada uno de ellos. Podrán imputarse como gastos indirectos los gastos de gestión y administración vinculados con la ejecución del proyecto.

598 En el caso de proyectos ejecutados por entidades beneficiarias de la subvención del Tercer Sector de Acción Social, el IVA será gastos subvencionables, siempre y cuando no sea recuperable conforme a la legislación aplicable.

599 Art. 7 RD 378/2022.

600 Distribuidas de la siguiente forma (importe máximo): a) Fundación Jaume Bofill: 12.500.000 euros; b) Fundación Bancaria Caixa d´Estalvis i Pensions, "La Caixa": 2.737.370 euros; c) Fundación Capaim. Acción Integral con Migrantes: 4.443.005 euros; d) Cruz Roja Española: 3.222.885 euros; e) Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español: 6.173.427 euros; f) Fundació catalana de l´Esplai: 3.027.578 euros; g) Fundación Ayuda en Acción: 4.303.776 euros; h) Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social de Canarias: 8.035.624 euros; i) Cáritas Española: 8.560.000 euros.

601 El importe máximo de las subvenciones será el siguiente: a) Comunidad Autónoma de Cataluña: 11.000.000 de euros; b) Comunidad Autónoma de Andalucía: 15.000.000 de euros; c) Comunidad Autónoma de La Rioja; 825.089 euros; d) Comunidad Autónoma de la Región de Murcia: 3.131.403 euros; e) Comunitat Valenciana: 6.800.000 euros; f) Comunidad Foral Navarra: 2.280.000 euros; g) Comunidad de Madrid: 3.465.899 euros.

602 El importe máximo de las subvenciones será la siguiente: a) Ayuntamiento de Sevilla: 5.702.210 euros; b) Ayuntamiento de Santander: 827.800 euros.

603 Art. 17 RD 378/2022.

Los gastos efectuados podrán realizarse durante todo el periodo de ejecución para el que se concede la ayuda.

Se considerará gasto realizado el que se lleve a cabo dentro del periodo de ejecución sea efectivamente pagado, durante el mismo, o dentro del periodo de justificación.

Los gastos de la prestación de servicios específicos correspondientes a las actuaciones de control, verificación y justificación de la ayuda e inspección del proceso, podrán realizarse durante todo el periodo de ejecución y justificación para el que se concede la ayuda. En todo caso, estos gastos deberán ser efectivamente pagados dentro del periodo de ejecución y justificación[604].

## 2.3. El Comité Ético vinculado a los itinerarios de inclusión social

La Orden IMS/208/2022, de 10 de marzo[605], crea el Comité vinculado a los itinerarios de inclusión social, sobre la base de una gobernanza compartida y partiendo de una visión de la ética en la intervención social, como una ética aplicada, basada en la reflexión y orientación multidisciplinar con el fin de proveer una atención de calidad, integral y centrada en la persona, es por lo que se regula el Comité Ético como un órgano ligado a la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, que pretende ser el instrumento que contribuya progresivamente a la creación de una cultura ética[606] como eje del trabajo en equipo y en red con otras entidades y con el fin de dotar a los agentes que intervengan en la aplicación de los itinerarios de inclusión social del asesoramiento, sensibilización, análisis y espacio de deliberación con respecto a las cuestiones éticas que puedan surgir en dicha intervención, repercutiendo en su calidad y en el respecto a los derechos de las personas que participan en los itinerarios.

El Comité ético vinculado a los Itinerarios de Inclusión Social, es un órgano de consulta y deliberación, de naturaleza interdisciplinar y funcionalmente independiente, para el análisis y asesoramiento de las cuestiones de carácter ético que surjan en la ejecución, desarrollo y evaluación de los itinerarios de inclusión, configurándose a éstos efectos, como foro ético de referencia. Tiene, por tanto, como finalidad generar conocimiento y modos de actuación que repercuten en la calidad del desarrollo de los itinerarios de inclusión social y en el bienestar de las personas participantes en los mismos, velando porque se garantice su dignidad y el respeto a su autonomía e intimidad (art. 1 de la Orden).

### 2.3.1. Ámbito de actuación

El art. 3 de la Orden reguladora establece que el ámbito de actuación del Comité Ético se corresponderá con el ámbito establecido en los convenios para el desarrollo de los citados itinerarios, en sus diferentes fases (diseño, ejecución y evaluación) así como en cualesquiera otros instrumentos de cooperación para llevar a cabo su ejecución. Ahora bien, por parte del

[604] Véase art. 16 RD 378/2022.

[605] Su art. 3.3 fue modificado por la disposición final 2 de la Orden ISM/473/2022, de 25 mayo.

[606] Véase art. 2 de la Orden.

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones podrán establecerse otros ámbitos de actuación del Comité ético en el ejercicio de la aplicación de políticas de inclusión.

Las funciones atribuidas al Comité Ético se ejercerán de manera coordinada, si procede, con los órganos de cooperación, consulta y participación creados en el ámbito de la Secretaría General para la configuración de una arquitectura institucional vinculada al Ingreso Mínimo Vital.

### 2.3.2. Objetivos

El art. 4 de la Orden, establece que el Comité Ético tiene como objetivo general promover la protección de los derechos humanos y la integración de los principios y valores morales en la toma de decisiones con el objetivo final de mejorar la calidad de los proyectos y asegurar un tratamiento equitativo y aprobado a cada participante.

Por su parte el art. 5 de la Orden establece los siguientes objetivos específicos:

— Analizar el valor que aporta la metodología de ensayo controlado aleatorización (RCT) en la gestión de los programas de inclusión social.

— Identificar controversias, conflictos o incompatibilidades relacionadas con los principios que inspiran el modelo de política social asociado al desarrollo de itinerarios de inclusión social que hayan podido surgir durante el desarrollo de los proyectos y asesorar para su resolución.

— Salvaguardar la dimensión ética en el desarrollo de los itinerarios de inclusión basándose en valores que garanticen el respecto de la identidad personal, la dignidad y la intimidad de los participantes, sin que exista discriminación alguna.

— Adicionalmente, responder a las posibles cuestiones que suscite el muestreo RCT.

### 2.3.3. Funciones

El art. 6 de la Orden reguladora dispone que con carácter exclusivamente consultivo y de asesoramiento técnico, sus funciones principales son:

a) Emitir informes que contengan su opinión y/o las recomendaciones pertinentes en relación a cuestiones éticas consideradas de especial relevancia, a solicitud del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

b) Realizar propuestas dirigidas a garantizar el cumplimiento de los principales éticos y el respeto a los derechos individuales.

c) Llevar a cabo la evaluación ética de los proyectos, consultando a expertos externos si es necesario.

El Comité Ético tendrá además las siguientes funciones:

a) Sensibilizar a los profesionales que trabajan en el ámbito de los itinerarios de inclusión respecto de la dimensión ética de la práctica que desarrollan.

b) Analizar, asesorar y facilitar la toma de decisiones ante conflictos éticos que se produzcan con ocasión del desarrollo de los itinerarios, planteados por los profesionales o por las personas participantes o sus representantes legales.

c) Asesorar y orientar desde el punto de vista ético a los profesionales en aquellas situaciones que con frecuencia generan conflictos de valor.

d) Elaborar y promover la elaboración de protocolos de actuación que tratan de dar respuesta a las situaciones en que, con mayor frecuencia, se planteen conflictos éticos.

e) Promover y colaborar en la formación en ética aplicada a las intervenciones sociales, del conjunto de profesionales que intervienen en el ámbito de los itinerarios de inclusión social.

f) Validar el consentimiento informado tipo que se utilizará en todas las intervenciones, así como asesorar sobre las adaptaciones que se puedan hacer del mismo en función de las necesidades de cada colectivo.

g) Emitir un informe previo al inicio de las intervenciones que acredite en cada proyecto que el diseño de las actuaciones y la evaluación de las mismas respeta ex ante los principios éticos básicos de la experimentación con seres humanos en el marco de las ciencias sociales.

h) Elaborar y aprobar su reglamento interno de funcionamiento.

Ahora bien, las funciones atribuidas al Comité Ético vinculado a los itinerarios de inclusión social se ejercerán sin perjuicio de las competencias que, en materia de ética y deontología profesional, correspondan a los colegios profesionales.

Los informes y recomendaciones del Comité Ético vinculado a los itinerarios de inclusión social se realizarán siempre por escrito y no tendrán carácter vinculante. A través de sus informes, el Comité Ético podrá formular propuestas sobre planes de acciones posibles en aquellos casos que presentan conflictos de valores, mientras que mediante recomendaciones se orientarán las buenas prácticas profesionales con el fin de mejorar la calidad de la atención en el ámbito de los itinerarios de inclusión social (art. 7 de la Orden).

### 2.3.4. Composición y designación de sus integrantes

En relación con la composición y designación de sus integrantes los arts. 8 y 9 de la Orden, establecen las siguientes previsiones:

— El Comité Ético compuesto por el Presidente, y dos expertos designados en base a su profundo conocimiento en las cuestiones a tratar, como vocales, de los cuales uno de ellos realizará las funciones de Secretaría Técnica. En todo caso, el Presidente podrá convocar a las reuniones del Comité a cualquier persona experta que estime conveniente en función de los asuntos a tratar.

— Quien ostente la presidencia contará con una destacada trayectoria profesional en defensa de los valores éticos y contará con un perfil científico social o en

humanidades de reconocido prestigio, con experiencia en procesos de evaluación. Asimismo, los dos expertos designados como vocales lo serán en ética, en cualquiera de sus ramas o enfoques. En cambio, no podrán formar parte del Comité Ético personas que serán titulares de órganos directivos públicos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. En este sentido, la participación como miembro del Comité será a título individual y en ningún caso como representante o portavoz de cualquier centro, servicio, institución o colectivo.

— La participación como miembro del Comité será a título individual y en ningún caso como representante o portavoz de cualquier centro, servicio, institución o colectivo.

— El nombramiento y renovación de los miembros del Comité Ético vinculado a los itinerarios de inclusión social se realizará por el titular del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, a propuesta del titular de la Secretaría General de Objetivos y Políticas Sociales y Previsión Social. El nombramiento como miembro del citado Comité tendrá una duración de cuatro años, renovable por igual periodo de tiempo.

### 2.3.5. Funcionamiento

El art. 10 de la Orden establece las siguientes previsiones en orden al funcionamiento del Comité Ético:

— Gozará de plena independencia y autonomía funcional en todas sus actuaciones, actuando de acuerdo con los principios de protección de datos, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre de Protección de datos Personales y Garantías de los Derechos Digitales, el respecto al interés general así como el respeto a los derechos colectivos de mayor vulnerabilidad. En este sentido, el comité dispondrá de un reglamento interno de funcionamiento.

— Podrán asistir a las reuniones, de manera puntual, asesores técnicos externos que por su conocimiento o experiencia resulten necesarios para la deliberación de un asunto concreto.

— Los miembros del Comité Ético y las personas que asistan a las sesiones cono asesoras, estas obligadas a respetar la confidencialidad de toda la información a la que tengan acceso, así como a preservar el secreto de sus deliberaciones.

— Los miembros del Comité Ético y, en su caso, los asesores externos no percibirán retribución económica por el desempeño de sus funcione. La creación y el funcionamiento del Comité Ético no supondrán incremento del gasto público.

— Los miembros del Comité Ético tendrán la facultad de solicitar aquella que estimen necesaria para el adecuado desarrollo de sus funciones, en relación a la intervención requerida.

— Las decisiones y recomendaciones emitidas por el Comité no tendrán, en ningún caso, carácter vinculante. No obstante, en consideración al elevado nivel

académico y técnico de sus miembros, estas recomendaciones deberán razonar de forma suficiente las tomadas en contra de estas recomendaciones.

### 2.4. La colaboración de las empresas en el tránsito de los beneficiarios del ingreso mínimo vital a la participación activa en la sociedad

La disposición adicional primera de la LIMV prevé que se distinga a aquellas empresas y entidades que contribuyan al tránsito de los beneficiarios del ingreso mínimo vital desde una situación de riesgo de pobreza y exclusión a la participación activa en la sociedad a través del otorgamiento de la titularidad del Sello de Inclusión Social.

En este sentido, la condición de figurar como beneficiario del Ingreso Mínimo Vital en el momento de su contratación servirá a los efectos de cómputo del porcentaje a que se refiere el art. 147.1.a) de la Ley de Contratos del Sector Público. El art. 147 LCSP establece criterios de desempate en la licitación de contratos públicos indicando que los órganos de contratación podrán establecer en los pliegos de cláusulas administrativas particulares criterios de adjudicación específicos para el desempate en los casos en que, tras la aplicación de los criterios de adjudicación, se produzca un empate entre dos o más ofertas. Pues bien, entre los distintos criterios vinculados al objeto del contrato que el precepto indica, la letra a) del art. 147.1 LCSP, concreta la consideración de las proposiciones presentadas por aquellas empresas que, al vencimiento del plazo de presentación de ofertas, tengan en su plantilla un porcentaje de trabajadores con discapacidad superior al que les imponga la normativa. En este supuesto, si varias empresas licitadoras de las que hubieran empatado en cuanto a la proposición más ventajosa acreditan tener laboral con personas con discapacidad en un porcentaje superior al que les imponga la normativa, tendrá preferencia en la adjudicación del contrato el licitador que disponga del mayor porcentaje de trabajadores fijos con discapacidad en su plantilla. Pues bien, el mismo tratamiento establecido para las empresas que contratan a trabajadores discapacitados se extiende también a la contratación de trabajadores perceptores del ingreso mínimo vital.

El Real Decreto 636/2022, de 26 de julio, regula el Sello de Inclusión Social como un distintivo público de la Administración General del Estado que se concederá a las entidades públicas empresariales, a las sociedades mercantiles públicas, a las empresas privadas, a los trabajadores por cuenta propia o autónomos, así como a las fundaciones que desarrollen actuaciones que contribuyan al tránsito de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital desde una situación de riesgo de pobreza y exclusión a la inclusión y participación activa en la sociedad. Este Sello corresponde al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

#### 2.4.1. Requisitos para la obtención del Sellos de Inclusión Social

El procedimiento para la concesión del Sello se iniciará a solicitud del interesado que deberá cumplir los siguientes requisitos:

a) Ejercer actividad en territorio español.

b) Desarrollar medidas de inclusión social con personas beneficiarias del ingreso mínimo vital, previo consentimiento de las mismas.

c) Encontrarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones en materia tributaria y de Seguridad Social.

d) No haber sido sancionadas, en los tres anteriores a la fecha de presentación de la solicitud, por resolución firme por cualquier infracción del ordenamiento jurídico vigente en el ejercicio de su actividad profesional, ligada a actuaciones o iniciativas de inclusión social.

e) No haber sido sancionadas, en los tres años anteriores a la fecha de presentación de la solicitud, por resolución firme, por cualquier infracción de tipo penal, ni por infracciones administrativas graves o muy graves, del ordenamiento jurídico vigente, en el ejercicio de su actividad profesional.

   El requisito de no haber sido sancionadas por infracciones administrativas graves o muy graves, del ordenamiento jurídico vigente, en el ejercicio de la actividad profesional, podrá ser exceptuado por la administración, a petición del interesado, cuando dichas infracciones tengan carácter aislado, con una afección ligera en el conjunto de la actividad profesional.

f) Que las actuaciones por las que se solicita el Sello no estén financiadas con fondos procedentes de cualesquiera administraciones o entes públicos, nacionales, autonómicos, locales, europeos o de organismos internacionales.

g) "No causar un perjuicio significativo al medio ambiente" en el sentido establecido en el apartado 6 del art. 2 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia[607].

[607] El art. 2.6 del Reglamento (UE) 2021/241 del parlamento Europeo del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, define "no causar un perjuicio significativo", como no apoyar o llevar a cabo actividades económicas que causen un perjuicio significativo a alguno de los objetivos medioambientales, en su caso, en el sentido del art. 17 del Reglamento (UE) 2020/852, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088.
El art. 17 del Reglamento (UE) 2020/852, regula el perjuicio significativo a objetivos medioambientales, señalando que teniendo en cuenta el ciclo de vida de los productos suministrados y los servicios prestados por una actividad económica, en particular pruebas extraídas de las evaluaciones del ciclo de vida existentes, se considera que una actividad económica causa un perjuicio significativo:
a) a la mitigación del cambio climático, cuando la actividad dé lugar a considerables emisiones de gases de efecto invernadero.
b) a la adaptación al cambio climático, cuando la actividad provoque un aumento de los efectos adversos de las condiciones climáticas actuales y de las previstas en el futuro, sobre sí misma o en las personas la naturaleza o los activos.
c) a una utilización y protección sostenibles de los recursos hídricos y marinos, la protección y restauración, cuando la actividad vaya en detrimento:
i) del buen estado o del buen potencial ecológico de las masas de agua, incluidas las superficies y subterráneas o
ii) del buen estado ecológico de las aguas marinas.
d) a la economía circular, especialmente a la prevención y el reciclado de residuos, cuando:

h) Disponer de un plan de igualdad, cuando corresponda, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

### 2.4.2. Tipologías del Sello de Inclusión Social

El art. 4 del RD 636/2022, establece que el Sello se podrá solicitar y obtener bajo diferentes tipologías del ámbito de intervención en el que se lleven a cabo actuaciones, siendo posible solicitar y obtener tipologías a la vez, por una o varias actuaciones, distinguiéndose las siguientes tipologías:

a) Sello de Inclusión Social-Acceso a bienes y servicios, que reconoce iniciativas dirigidas a facilitar el acceso a bienes y servicios básicos a las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital.

b) Sello de Inclusión Social-Apoyo a la infancia y la adolescencia, que reconoce iniciativas que mejoren las oportunidades de los niños, niñas y adolescentes beneficiarios del ingreso mínimo vital, por ejemplo, permitiéndoles crecer en entornos seguros o aumentando las capacidades de la comunidad educativa.

c) Sello de Inclusión Social-Inserción sociolaboral, que reconoce actuaciones dirigidas a facilitar el acceso al mercado laboral de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital.

d) Sello de Inclusión Social-Digitalización, que reconoce actuaciones dirigidas al acceso y uso de las tecnologías digitales y a la mejora de las competencias digitales de los beneficiarios del ingreso mínimo vital.

e) Sello de Inclusión Social-Otros, que reconoce actuaciones ligadas a la inclusión social de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital y que no se encuentren en las categorías anteriores; entre otras, actuaciones destinadas a la mejora de las habilidades personales y sociales, la reducción de la pobreza y la educación financiera.

i) dicha actividad genere importantes ineficiencias en el uso de materiales o en el uso directo o indirecto de recursos naturales, como las fuentes de energía no renovables, las materias primas, el agua o el suelo en una o varias fases del ciclo de vida de los productos, en particular en términos de durabilidad y de posibilidad de reparación, actualización, reutilización o reciclado de los productos.
ii) la actividad dé lugar a un aumento significativo de la generación, incineración o eliminación de residuos, excepto la incineración de residuos peligrosos no reciclables, o
iii) la eliminación de residuos a largo plazo pueda causar un perjuicio significativo y a largo plazo para el medio ambiente;
e) a la prevención y el control de la contaminación, cuando la actividad dé lugar a un aumento significativo de las emisiones de contaminantes a la atmósfera, el agua o el suelo, en comparación con la situación existente antes del comienzo de la actividad o
f) a la protección y restauración de la biodiversidad y los ecosistemas, cuando la actividad:
i) vaya en gran media en detrimento de las buenas condiciones y la resiliencia de los ecosistemas, o
ii) vaya en detrimento del estado de conservación de los hábitats y las especies, en particular de aquellos de interés para la Unión.
A la hora de evaluar una actividad económica con arreglo a los criterios se deberá tener en cuenta el impacto ambiental tanto de la propia actividad como de los productos y servicios generados por esa actividad a lo largo de todo su ciclo de vida, en particular teniendo en cuenta la producción, el uso y el final de vida útil de esos productos y servicios.

Las actuaciones desarrolladas deberán integrar el principio de igualdad entre mujeres y hombres, la igualdad de oportunidades para todas las personas, sin discriminación por motivos de sexo, origen o étnico, religión o credo, discapacidad, edad, orientación sexual o identidad de género; y el principio de desarrollo sostenible.

### 2.4.3. Procedimiento para la concesión del Sello de Inclusión Social

El art. 5 del RD 636/2022, establece que los solicitantes que hayan desarrollado medidas de inclusión social con personas beneficiarias del ingreso mínimo vital podrán solicitar el Sello incluyendo una memoria de actividades en modelo normalizado[608], un listado de las

[608] El Anexo III establece el modelo de "Memorias de actividades" con el siguiente contenido:
Requisitos: La memoria de actividades tendrá una longitud máxima de 20 páginas –en fuente Times New Roman tamaño 12 e interlineado sencillo– en la que se abordarán, con el mayor nivel de detalle posible, al menos, los siguientes puntos:
Identificación del solicitante:
CNAE:
A) Descripción de las medidas desarrolladas.
En este apartado se describirá la medida o medidas desarrolladas para la inclusión social de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital, encuadradas en la o las tipologías del Sello de Inclusión Social que se solicita, en función del ámbito de intervención en el que se hayan llevado a cabo. Igualmente deben indicarse las fechas durante las cuales se desarrollaron dichas medidas y su ámbito territorial.
B) Asignación de recursos utilizados para el desarrollo de las medidas.
En este apartado se describirán los recursos de cualquier tipo (materiales, personales…) que se hayan utilizado para el desarrollo de las medidas descritas en el apartado anterior.
C) Número de personas beneficiarias de la/s medida/s, agrupadas por sus perfiles.
1. En el caso de que se haya desarrollado una única medida: Indicación del número de personas que se han beneficiado de la medida desarrollada agrupadas por perfiles, esto es, desagregadas al menos por las variables de sexo y edad.
2. En el caso de que se hayan desarrollado varias medidas:
- Indicación del número de personas que se han beneficiado de cada una de ellas, agrupadas por sexo y edad.
- Número total de personas beneficiarias de las medidas desarrolladas agrupadas por sexo y edad.
D. En su caso, descripción de los resultados obtenidos en materia de inclusión, en el caso de que la solicitante haya realizado algún tipo de análisis de las medidas llevadas a cabo.
En este apartado se describirán los resultados obtenidos en materia de inclusión, en el caso de que la solicitante haya realizado algún tipo de análisis de las medidas llevadas a cabo.
E. Otros elementos que se consideren relevantes por la entidad solicitante.
En este apartado se indicarán cualesquiera otros elementos que se consideren relevantes por la entidad o persona solicitante.

| Lugar y Fecha | Firma del solicitante o representante/s legal/es, en su caso |
|---|---|
| | |

personas beneficiarias de la medida o las medidas desarrolladas[609] y el consentimiento de las mismas para comprobar su condición de perceptoras del ingreso mínimo vital[610].

Excepcionalmente, cuando las actuaciones que se prevé realizar alcancen al menos el 1 % de las personas titulares del ingreso mínimo vital en cada una de las provincias donde se van a desarrollar medidas de inclusión social, tomando como referencia los últimos datos publicados en la página web del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, el Sello podrá ser solicitado acompañando un plan de actuación.

La solicitud del Sello se realizará mediante la cumplimentación de los formularios disponibles en la sede electrónica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y se presentará a través de medios electrónicos a través del Registro Electrónico General de la Administración General del Estado, acompañada de la documentación siguiente:

a) Documento Nacional de Identidad de la persona física solicitante o del representante de la persona jurídica solicitante, en caso de no haber autorizado a la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social a su consulta.

b) En caso de actuar por medio de representante, la documentación acreditativa de su representación.

c) Memoria de actividades o plan de actuación, según corresponda, en virtud de lo establecido en los apartados primero y segundo, respectivamente. Esta

[609] El Anexo IV establece el modelo de "Listado identificativo de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital", estableciendo:
El listado se proporcionará en forma Excel y contendrá la información de las personas beneficiarias del IMV que han recibido las medidas de inclusión social por las que se solicita el Sello, indicando en cada columna las siguientes variables:
a) Nombre.
b) Primer apellido.
c) Segundo apellido.
d) NIF/NIE.
e) Medida o medidas recibidas (cada medida en una columna diferente).
f) Año en que se recabó el consentimiento establecido en el anexo II, a los efectos de comprobación.

[610] El Anexo II establece el "Formulario de consentimiento de las personas beneficiarias de las medidas asociadas al Sello de inclusión social".
Don/Doña:……., con NIF/NIE……,
(En caso de medidas desarrolladas con menores se indicarán los datos de los mismos, así como los del padre, madre o tutor/a legal del menor o menores, que serán quienes presten el consentimiento).
Doy mi consentimiento expreso para que la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, compruebe, a través del Instituto Nacional de la Seguridad Social, mi condición de persona beneficiaria del ingreso mínimo vital en el mismo año que se ha recabado el presente consentimiento para recibir las siguientes medidas de inclusión social:
……..…….
Que he recibido de (razón social de la entidad pública empresarial/sociedad mercantil pública/empresa privada/trabajadores por cuenta propia o autónomos/fundación) ……con NIF/CIF/NIE……
Este consentimiento se presta únicamente a los efectos de comprobación de requisitos para la concesión y/o mantenimiento del Sello de Inclusión Social de acuerdo con lo señalado en el art. 3.2.b) del Real Decreto 636/2022, de 26 de julio, por el que se regula el Sello de Inclusión Social.
En……, a…de……..202….

documentación deberá seguir el modelo establecido al efecto, bien el establecido en el anexo III o en el anexo V[611].

d) Certificados de cumplimiento de las obligaciones en materia tributaria y de Seguridad Social en caso de no haber autorizado a la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social a su consulta, En este sentido, los solicitantes podrán autorizar a la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social a comprobar que se encuentran al corriente de dichas obligaciones de acuerdo con lo establecido en el art. 28.2 LPAC.

e) Declaración responsable o documentación acreditativa del ejercicio de actividad en territorio español[612].

[611] El Anexo V establece el "Plan de actuación".
Requisitos: El plan de actuación tendrá una longitud máxima de 20 páginas –en fuente Times New Roman tamaño 12 el interlineado sencillo– en la que se abordarán, con el mayor nivel de detalle posible, al menos, los siguientes puntos:
Identificación del solicitante:
CNAE:
A. Descripción de las medidas a desarrollar.
En este apartado se describirán las medidas que se prevé desarrollar para la inclusión social de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital, encuadrándolas en la o las tipologías del Sello de Inclusión Social que se solicita, en función del ámbito de intervención en el que se vayan a llevar a cabo. Igualmente deben indicarse las fechas durante las cuales se prevé desarrollar dichas medidas y su ámbito territorial.
B. Asignación de recursos que se prevé utilizar para el desarrollo de las medidas.
E este apartado se describirán los recursos de cualquier tipo (materiales, personales…) que se vayan a utilizar para el desarrollo de las medidas descritas en el apartado anterior.
C. Número de potenciales personas beneficiarias de la/s medida/s, agrupadas por sus perfiles y provincias.
En este apartado se describirá el número de potenciales personas beneficiarias de cada una de las medidas, agrupadas por perfiles, esto es, desagregadas al menos por las variables de sexo y edad, así como la provincia de residencia.
D. Resultados previstos con las medidas a implantar.
En este apartado se describirán los resultados esperados en materia de inclusión, tras la implementación de las medidas descritas en el apartado A.
E. Diagnóstico de situación en materia de inclusión social.
En este apartado se indicará cuál ha sido el diagnóstico de situación en materia de inclusión real y efectiva que ha servicio de base para la realización del plan de actuación.
F. Otros elementos que se consideran necesarios.
En este apartado se indicarán cualesquiera otros elementos que se consideren necesarios para valorar la procedencia de la firma del convenio.

| Lugar y Fecha | Firma representante/s legal/es de la entidad |
|---|---|
| | |

[612] El Anexo VI "Declaración responsable del ejercicio de actividad en territorio español".
Nombre y apellidos (persona física) / denominación de la entidad (persona jurídica)
……
NIF…….
Representante (cumplimentar solo en el caso de actuar por medio de representante).
Nombre y apellidos / denominación ……..DNI o documento que lo sustituya / NIF …….
DECLARA
Que de acuerdo con lo establecido en el art. 3.2.a) del Real Decreto 636/2022, de 26 de julio, por el que se regula el Sello de Inclusión Social, ejerce actividad en territorio español.
En…….a……de……..de……
Firma del representante/trabajador autónomo solicitante

f) Declaración responsable de no haber sido sancionadas, en los tres años anteriores a la fecha de presentación de la solicitud, por resolución firme por cualquier infracción del ordenamiento jurídico vigente en el ejercicio de su actividad profesional, ligada a actuaciones o iniciativas de inclusión social[613].

g) Declaración responsable de no haber sido sancionadas, en los tres años anteriores a la fecha de presentación de la solicitud, por resolución firme, por cualquier infracción de tipo penal, por infracciones administrativas graves o muy graves, del ordenamiento jurídico vigente, en el ejercicio de su actividad profesional según el modelo establecido[614], salvo que haya sido exceptuada del cumplimiento de este requisito.

h) Declaración responsable del cumplimiento del principio de "no causar un perjuicio significativo al medio ambiente" en el sentido establecido en el apartado en el apartado 6) del art. 2 del Reglamento (UE) 2021/241 del parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, según modelo[615].

[613] Anexo VII "Declaración responsable, de no haber sido sancionado por resolución firme, por cualquier infracción del ordenamiento jurídico vigente, en el ejercicio de su actividad profesional, ligada a actuaciones o iniciativa de inclusión social".
Nombre y apellidos (persona física) / denominación de la entidad (persona jurídica)
……
NIF…….
Representante (cumplimentar sólo en el caso de actuar por medio de representante).
Nombre y apellidos / denominación…….DNI o documento que lo sustituya / NIF …….
DECLARA
Que de acuerdo con lo establecido en el art. 3.2.d) del Real Decreto 636/2022, de 26 de julio, por el que se regula el Sello de Inclusión Social:
No ha sido sancionado/a, en los tres años anteriores a la fecha de presentación de la solicitud, por resolución firme, por cualquier infracción del ordenamiento jurídico vigente, en el ejercicio de su actividad profesional, ligada a actuaciones o iniciativas de inclusión social.
En……a……de……..de……..
Firma del representante/trabajador autónomo solicitante

[614] Anexo VIII "Declaración responsable, de no haber sido sancionado por resolución firme, por cualquier infracción de tipo penal, ni por infracciones administrativas graves o muy graves, del ordenamiento jurídico vigente, en el ejercicio de su actividad profesional".
Nombre y apellidos (persona física) / denominación de la entidad (persona jurídica)
…….
NIF……
Representante (cumplimentar sólo en el caso de actuar por medio de representante).
Nombre y apellidos / denominación …….DNI o documento que lo sustituya / NIF …….
DECLARA
Que de acuerdo con lo establecido en el art. 3.2.e) del Real Decreto 636/2022, de 26 de julio, por el que se regula el Sello de Inclusión Social:
No ha sido sancionado/a, en los tres años anteriores a la fecha de presentación de la solicitud, por resolución firme, por cualquier infracción de tipo penal, ni por infracciones administrativas graves o muy graves, del ordenamiento jurídico vigente, en el ejercicio de su actividad profesional.
En……a…….de…….de…….
Firma del representante/trabajador autónomo solicitante.

[615] Anexo IX "Declaración responsable del cumplimiento del principio de «no causar perjuicio significativo» a los seis objetivos medioambientales en el sentido del art. 17 del reglamento (UE) 2020/852"

### i) Declaración responsable de no financiación con fondos públicos de las actuaciones

*Información sobre la actuación en el plan de recuperación, transformación y resiliencia (PRTR)*

| | |
|---|---|
| Identificación de la actuación | Real Decreto 636/2022, de 26 de julio, por el que se regula el Sello de inclusión Social |
| Componente del PRTR al que pertenece la actividad | 23 |
| Medida (Reforma o Inversión) del Componente PRTR al que pertenece la actividad<br>Indicando, en su caso, la submedida | Inversión 7 |
| Etiquetado climático y medioambiental asignado a la medida (reforma o Invesión)<br>O, en su caso, a la submedida del PRTR (Anexo VI, Reglamento 2021/241) | Sin etiqueta |

Nombre y apellidos (persona física) / denominación de la entidad (persona jurídica)
……
NIF.……
Representante (cumplimentar sólo en el caso de actuar por medio de representante).
Nombre y apellidos /denominación……..DNI o documento que lo sustituya / NIF …….
DECLARA
Que las actuaciones por las que se solicita la concesión del sello de inclusión social cumplen lo siguiente:
A. las actividades que se desarrollan no ocasionan un perjuicio significativo a los siguientes objetivos medioambientales, según el art. 17 del Reglamento (UE) 2020/852 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles mediante la implementación de un sistema de clasificación (o taxonomía) de las actividades económicas medioambientalmente sostenibles:
1. Mitigación del cambio climático.
2. Adaptación al cambio climático.
3. Uso sostenible y protección de los recursos hídricos y marinos.
4. Economía circular, incluidos la prevención y el reciclado de residuos.
5. Prevención y control de la contaminación a la atmósfera, el agua o el suelo.
6. Protección y restauración de la biodiversidad y los ecosistemas.
B. Las actividades se adecúan, en su caso, a las características y condiciones fijadas para la medida y submedida de la Componente y reflejada en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
C. Las actividades que se desarrollan no están excluidas para su financiación por el Plan conforme a la Guía técnica sobre la aplicación del principio de "no causar un perjuicio significativo" en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (2021/C 58/01) (1), a la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación plan de recuperación y resiliencia de España (2) y a su correspondiente Anexo (3)
(1) https://www.boe.es/buscar /doc.php?id = DOUE-Z-2021-70014
(2) https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_322_1_es.pdf
(3) https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_322_1_annex_es.pdf
1. Construcción de refinerías de crudo, centrales térmicas de carbón y proyectos que impliquen la extracción de petróleo o gas natural, debido al perjuicio al objetivo de mitigación del cambio climático.
2. Actividades relacionadas con los combustibles fósiles, incluida la utilización ulterior de los mismos, exceptos los proyectos relacionados con la generación de electricidad y/o calor utilizando gas natural, así como con la infraestructura de transporte y distribución conexa, que cumplan las condiciones establecidas en el Anexo III de la Guía Técnica de la Comisión Europea.
3. Actividades y activos en el marco del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE) en relación con las cuales se prevea que las emisiones de gases de efecto invernadero que van a provocar no se situarán por debajo de los parámetros de referencia pertinentes. Cuando se prevea que las emisiones de gases de efecto invernadero provocadas por la actividad subvencionada no van a ser significativamente inferiores de gases de efecto invernadero provocadas por la actividad subvencionada no van a ser significativamente inferiores a los parámetros de referencia, deberá facilitarse una explicación motivada al respecto.
4. Compensación de los costes indirectos del RCDE.

por las que se solicite el Sello, según el modelo establecido[616].

j) Declaración responsable del número de trabajadores calculados de acuerdo con lo establecido en el art. 3 del Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro y se modifica el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo, según modelo[617].

---

5. Actividades relacionadas con vertederos de residuos e incineradoras, esta exclusión no se aplica a las acciones en plantas dedicadas exclusivamente al tratamiento de residuos peligrosos no reciclables, ni en las plantas existentes, cuando dichas acciones tengan por objeto aumentar la eficiencia energética, capturar los gases de escape para su almacenamiento o utilización, o recuperar materiales de las cenizas de incineración, siempre que tales acciones no conlleven un aumento de la capacidad de tratamiento de residuos de las plantas o a una prolongación de su vida útil; estos pormenores deberán justificarse documentalmente para cada planta.
6. Actividades relacionadas con plantas de tratamiento mecánico-biológico, esta exclusión no se aplica a las acciones en plantas de tratamiento mecánico-biológico existentes, cuando dichas acciones tengan por objeto aumentar su eficiencia energética o su reacondicionamiento para operaciones de reciclaje de residuos separados, como el compostaje y la digestión anaeróbica de biorresiduos, siempre que tales acciones no conlleven un aumento de la capacidad de tratamiento de residuos de las plantas o a una prolongación de su vida útil; estos pormenores deberán justificarse documentalmente para cada planta.
7. Actividades en las que la eliminación a largo plazo de residuos pueda causar daños al medio ambiente.
E. Las actividades que se desarrollan no causan efectos directos sobre el medioambiente, ni efectos indirectos primarios en todo su ciclo de vida, entendiendo como tales aquellos que pudieran materializarse tras su finalización, una vez realizada la actividad. El incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en la presente declaración dará lugar a la obligación de devolver las cantidades percibidas y los intereses de demora correspondientes.
En……., a …. De ……..de 20….

[616] Anexo X "Declaración responsable de no financiación con fondos públicos las actuaciones por las que se solicita el Sello de inclusión social".
Nombre y apellidos (persona física) / denominación de la entidad (persona jurídica)
……..
NIF.……
Representante (cumplimentar sólo en el caso de actuar por medio de representante).
Nombre y apellidos / denominación …….DNI o documento que lo sustituya / NIF …….
DECLARA
Que de acuerdo con lo establecido en el art. 3.2.f) del Real Decreto 636/2022, de 26 de julio, por el que se regula el Sello de Inclusión Social:
Las actuaciones por las que se solicita el Sello no reciben financiación procedente de cualesquiera administraciones o entes públicos, nacionales, autonómicos, locales, europeos o de organismo internacionales.
En…….a…….de……..de……..

[617] Anexo XI "Declaración responsable del número de trabajadores"
Nombre y apellidos (persona física) / denominación de la entidad (persona jurídica)
……
NIF.……..
Representante (cumplimentar sólo en el caso de actuar por medio de representante).
Nombre y apellidos / denominación……DNI o documento que lo sustituya / NIF.…….
DECLARA
Que de acuerdo con lo establecido en el art. 3.2.h del Real Decreto 636/2022, de 26 de julio, por el que se regula el Sello de Inclusión Social:
El numero de trabajadores es de …., calculados de acuerdo con lo establecido en el art. 3 del Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro y se modifica el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo.
En…….a……de…….de…….

Adicionalmente, en el caso de solicitantes que presenten memoria de actividades, deberán adjuntar a la solicitud:

k) Documentación acreditativa de las medidas desarrolladas con personas beneficiarias del ingreso mínimo vital.

l) Formulario de consentimiento.

m) Listado identificativo de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital que han recibido las medidas de inclusión social, según el modelo establecido.

El art. 6 RD 636/2022, señala que en la instrucción del expediente, la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social verificará la documentación necesaria para la concesión del Sello y la adecuación de la memoria de actividades o plan de actuación.

La Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social deberá resolver el procedimiento en el plazo máximo de seis meses, desde la fecha de entrada de la solicitud en el Registro Electrónico General, notificando la resolución por medios electrónicos a la solicitante.

Transcurrido dicho plazo sin que se hubiera producido resolución expresa, se entenderá que la solicitud ha sido estimada por silencio administrativo.

Contra las resoluciones de la Secretaría General de Objetivos y Políticas y Previsión Social, que ponen fin a la vía administrativa, podrá interponerse recurso de reposición en el plazo de un mes, o directamente recurso contencioso-administrativo ante el órgano jurisdiccional competente.

La Secretaría General de Objetivos y Políticas y Previsión Social podrá valorar y, en su caso, acordar, tras la solicitud a través de medios electrónicos, la concesión del Sello acompañada de la suscripción de un convenio, en el que se detallen las actuaciones por realizar, el número de personas titulares y beneficiarias del Ingreso Mínimo Vital que se van a beneficiar de las actuaciones, así como las cláusulas de supervisión y seguimiento de las actuaciones. Asimismo, con anterioridad al comienzo de las actuaciones en materia de inclusión social acordadas con la Secretaría general de Objetivos y Políticas de Inclusión Social, la entidad distinguida con el Sello deberá recabar el consentimiento de cada una de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital.

### 2.4.4. Vigencia del Sello de Inclusión Social

El art. 8 del RD 636/2022 establece que el Sello tiene una vigencia de tres años desde la resolución de concesión y no será objeto de prórroga o renovación.

Ahora bien, la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, podrá revocar el Sello, previa audiencia de los interesados, mediante resolución motivada, en el supuesto de incumplimiento de cualquiera de los compromisos que han de

asumir las personas físicas y jurídicas distinguidas con el Sello de Inclusión Social, lo que supone la pérdida de las facultades derivadas de su concesión.

Por otra parte, de acuerdo con lo establecido en el art. 10 del RD 636/2022, las personas físicas y jurídicas distinguidas con el Sello podrán renunciar al mismo mediante comunicación a través de medios electrónicos a la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social. La renuncia a la concesión del Sello supondrá la pérdida de las facultades derivadas de aquella.

### 2.4.5. Utilización del Sello de Inclusión Social y compromisos derivados de su obtención

El art. 11 RD 636/2022, establece que la obtención del Sello conllevará las siguientes facultades:

a) El empleo del logotipo del Sello en actividades propias de las personas físicas o jurídicas distinguidas, con fines de comunicación y publicidad.

b) La participación en los actos públicos, jornadas, premios y cualquier otro tipo de actividades que desarrolle el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Asimismo, las personas físicas y jurídicas distinguidas con el Sello en cualquiera de sus tipologías asumirán los siguientes compromisos:

a) Utilizar el Sello de acuerdo con sus fines y ajustar el logotipo con exactitud a las especificaciones y características gráficas determinadas por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

b) Mantener los requisitos y las circunstancias que motivaron la concesión del Sello durante toda su vigencia.

c) Elaborar y remitir a la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social el informe anual de seguimiento.

d) Comunicar en el plazo de un mes, a la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social el informe anual de seguimiento.

Por su parte el art. 12 del RD 636/2022 establece una serie de compromisos que asume el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones:

a) Publicitar y difundir las personas físicas y jurídicas a las que se les ha concedido el Sello, las actividades desarrolladas, los resultados alcanzados, así como las buenas prácticas en materia de inclusión social desarrolladas por éstas.

b) Fomentar la inclusión de criterios cualitativos relacionados con la inserción sociolaboral de personas en situación o riesgos de exclusión social para la valoración de la adjudicación en los procesos de contratación pública desarrollados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, siempre que dichos criterios de adjudicación cumplan lo dispuesto en el art. 145 LCSP.

c) Fomentar la colaboración con iniciativas en el ámbito de la inclusión social con el fin de promover la utilización del Sello.

Por otra parte, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones podrá conceder premios a las personas físicas y jurídicas distinguidas con el Sello así como celebrar encuentros y jornadas de inclusión social con el fin de difundir las buenas prácticas en materia de inclusión social, generar redes y facilitar el intercambio de experiencias.

### 2.4.6. Seguimiento y evaluación del Sello de Inclusión Social

El art. 14 del RD 636/2022 establece que el seguimiento del Sello se realizará a través del informe anual que deberán elaborar las personas físicas o jurídicas distinguidas, que recogerá información sobre sus resultados de participación e inclusión socio laboral de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital, de acuerdo con el modelo establecido[618].

La Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social podrá solicitar los documentos acreditativos necesarios para comprobar la veracidad de los datos proporcionados en el informe anual de seguimiento elaborado por las personas físicas y jurídicas distinguidas.

La presentación del informe anual de seguimiento se realizará por medios electrónicos durante el primer trimestre de cada año, a través de los canales establecidos al efecto por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. El informe se acompañará del listado identificativo, según el modelo establecido, de las personas beneficiarias del ingreso

[618] Anexo XII "Informe anual"
Requisitos: El informe anual tendrá una longitud máxima de 20 páginas –en fuente Times New Roman tamaño 12 e interlineado sencillo– en la que se abordarán, con el mayor nivel de detalle posible, al menos, los siguientes puntos.
Identificación de la persona/entidad distinguida con el sello de inclusión social.
A. Seguimiento de las medidas desarrolladas.
En este apartado se describirá el seguimiento de las medidas desarrolladas para la inclusión social de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital, encuadrándolas en la o las tipologías del Sello de Inclusión Social otorgado.
Igualmente deben indicarse las fechas durante las cuales se desarrollaron dichas medidas y su ámbito territorial.
B. Asignación de recursos para el desarrollo de las medidas.
En este apartado se describirán:
- Por un lado, los recursos utilizados para el desarrollo de las medidas durante el año anterior.
- Por un lado, la previsión de recursos a utilizar para el año siguiente.
C. Resultados de participación e inclusión socio laboral obtenidos.
En este apartado se describirán, los resultados de participación e inclusión socio laboral obtenidos con las medidas implementadas, incluyendo al menos, los siguientes indicadores:
- Número de proyectos o actividades realizadas en función de la tipología o tipologías de Sello obtenidas.
- Número de personas beneficiarias de la medida o medidas, agrupadas por edad y sexo.
- Cualquier otro indicador que se considere relevante para la medición de los resultados de participación o inclusión socio laboral de las medidas desarrolladas, en función de la tipología o tipologías de Sello obtenidas.
D. Otros elementos que se consideren relevantes.
En este apartado se indicarán cualesquiera otros elementos que se consideren relevantes por las personas físicas o jurídicas distinguidas con el Sello de Inclusión Social.

| Lugar y Fecha | Firma del representante / trabajador autónomo |
|---|---|
| | |

mínimo vital que haya recibido las medidas de inclusión social descritas en el informe anual, y del consentimiento de las mismas para comprobar su condición de perceptoras del ingreso mínimo vital.

Conforme a lo dispuesto en el art. 15 RD 636/2022, el Sello será evaluado periódicamente con el fin de determinar los resultados alcanzados y el impacto obtenido en términos de inclusión social de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital. La evaluación por objetivos del Sello desde un enfoque integral se llevará a cabo a través de evaluaciones intermedias de manera periódica, siendo la primera de ellas a los tres años de la entrada en vigor del real decreto y posteriormente cada cuatro años, permitiendo la revisión y, en su caso, la modificación del Sello para garantizar el cumplimiento de sus objetivos, sus resultados e impactos.

El seguimiento y los resultados de las evaluaciones se presentarán a la Comisión de seguimiento y al Consejo consultivo del ingreso mínimo vital y se publicarán en la página web del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Los datos que sean objeto de cesión y tratamiento tienen carácter de reservados y secretos. Tanto el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones como los distinguidos con el Sello, se deben comprometer a mantener rigurosamente este carácter y a preservar los derechos de las personas físicas y jurídicas a las que se refiera la información, estableciendo los procedimientos que garanticen el tratamiento lícito.

# CAPÍTULO XIV. DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS DE REFORMA LEGISLATIVA[619]

*"Una simple declaración de derechos no basta, se necesitan instituciones que permitan que los derechos se hagan realidad"*
*Karl Polanyi*[620]

Como ha indicado anteriormente, la creación de una Renta Mínima de ámbito estatal se hacía cada vez más necesaria. La LIMV la ha establecido en un nivel todavía de "perfil bajo" o modesto, pero resulta innegable que el IMV está destinado a acrecentarse en su ideal de cobertura por las razones estructurales anteriormente indicadas. Se ha de poner un umbral mínimo de prestación económica para garantizar una vida digna y realizar así los fines inclusivos de esta nueva institución jurídica. Y se han de superar los obstáculos burocráticos para el reconocimiento de la esta renta mínima (IMV) a todas las personas en situación de pobreza o de exclusión social.

Mientras tanto –y a pesar de las sucesivas modificaciones a través de reales decretos–leyes, el desarrollo reglamentario de la LIMV se hace estrictamente necesario y urgente para alcanzar plenamente sus objetivos de protección preventiva y reparadora frente a las situaciones de pobreza y exclusión social severa.

El IMV es un subsidio condicionado (integrado en el Sistema jurídico-institucional de la Seguridad Social no contributiva o asistencial); un subsidio no contributivo *focalizado* a los pobres y personas en situaciones de exclusión social severa. Esta medida de renta de subsistencia (IMV) no constituye nada parecido a un primer paso hacia la instauración de una Renta Básica Universal e Incondicionada. Es un medida que conforma un derecho subjetivo perfecto, con *estructura jurídica compleja*, pues integra un subsidio económico de larga duración (en principio indefinida) y un conjunto de prestaciones positivas vinculadas a las medidas de políticas activas de empleo, pues su objetivo es doble e interrelacionado, es decir, atender a la protección de la carencia de rentas derivadas de la pobreza o exclusión social por el trabajo (subsidio económico) y fomentar la transición de las personas protegidas hacia su incorporación activa en el mercado de trabajo.

[619] De relevancia es el diagnóstico y propuestas de mejora de *lege ferenda* realizadas ya en un principio en la primera monografía públicada en nuestro país sobre el IMV por Monereo Pérez, J.L., Rodríguez Iniesta, G. y Trillo García, A.R.: *El Ingreso Mínimo Vital en el Sistema de Protección Social. Estudio de su configuración y régimen jurídico,* Granada, Ed. Comares, 2020, Sexta Parte ("Balance, perspectivas y propuestas de mejora en el plano técnico-jurídico y de política del Derecho"), págs. 273 y sigs.; y en la obra consecutiva de los mismos autores, *Ibid.*, *El Ingreso Mínimo Vital,* Murcia, Ed. Laborum, 2021.

[620] Polanyi, K.: *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico,* trad. J. Varela y F. Álvarez-Uría, Madrid, Ediciones de La Piqueta, 1997, pág. 399.

Pero cabe decir que tampoco excluye su posible implantación en un futuro ciertamente lejano y marcado por la incertidumbre propia de la que se ha dado en llamar "sociedad del riesgo". Dejemos que las generaciones futuras decidan sobre las distintas opciones imaginables de política de garantías de rentas de subsistencia para garantizar el derecho a la existencia digna de la persona en una sociedad civilizada.

Por otra parte, la implantación de la RM a nivel estatal (llámese ahora IMV) es constitucionalmente legítima y tiene amparo en la normativa internacional. La base constitucional para el establecimiento de una renta mínima garantizada o renta mínima de inserción a nivel estatal está legitimada, justificada y adecuadamente en los artículos 1 ("Cláusula del Estado Social de Derecho"), 41, 9.2 y 149.1.17ª de la Constitución (y todas ellas interpretadas con arreglo al garantismo multinivel que se impone deducir del art. 10.2 CE), para la protección de las personas frente a situaciones necesidad no adecuadamente satisfechas por otros instrumentos de protección social pública (señaladamente, las rentas mínimas de inserción de las CCAA)[621], con cargo a Presupuestos Generales del Estado (como ocurre con las prestaciones no contributivas o con la renta activa de inserción en el marco de la protección por desempleo). Nuestro texto constitucional ex art. 41 y normas concordantes del bloque constitucional regulador de los derechos de Seguridad Social configuran un sistema mixto de Seguridad Social, con ámbitos contributivos y asistenciales o no contributivos, y con una marcada orientación a realzar el elemento o dimensión asistencialista o no contributivo. Es visible la plasmación de la tendencia hacia la universalización subjetiva y objetiva o prestacional pública y la consagración explicita del principio de suficiencia vinculado a la calidad de las prestaciones dispensadas por sistema de Seguridad Social en su doble y heterogénea dimensión contributiva y asistencial.

El marco normativo e institucional atiende a la realidad de que la pobreza –la escasez de recursos– y las situaciones de exclusión social por el trabajo, son fenómenos sociales que todavía forman parte integrante de la condición humana. El Derecho no crea, por supuesto esa realidad social subyacente a las categorías e institucionales jurídicas (como es el caso del IMV), pero sí contribuye a construir, conformar y calificar jurídicamente (en esa labor de acotamiento y distinción que le caracteriza) a través de los "constructos" como "pobreza", "exclusión social" o situación de "vulnerabilidad socio-económica" en sentido jurídico, estableciendo los elementos tipológico que permiten identificar esa realidad a efectos de su reconducción y tratamiento técnico-jurídico y de política del Derecho. Pero también contribuye a regular los factores sociales determinantes de esas situaciones de base objetiva, las situaciones de injusticia social, los antagonismos sociales, las formas de socialización y la

[621] Aparte de los grandes textos internacionales que proclaman el derecho a la existencia digna, resulta harto significativo que el "Proyecto de Código para la armonización de las legislaciones nacionales europeas de Seguridad Social", elaborado en la Universidad de Lovaina (Bélgica) en 1977, establecía en su art. 4 que toda persona tiene derecho a "una renta mínima adecuada que le permita un existencia humana y digna", añadiendo después que tal derecho se genera para las personas que se hallen en circunstancias tales que no les permita disponer de una renta mínima, esto es, un nivel de recursos económicos necesarios para subvenir a la satisfacción de las necesidades más elementales o básicas de una existencia humana y digna (art. 39). Por otra parte, debe anotarse que, con reiteración, el Parlamento Europeo ha aprobado varias resoluciones donde se recomienda que se "estimule la instauración en todos los Estados miembros de una renta mínima garantizada para favorecer la inserción de los ciudadanos más pobres en la sociedad" (Resoluciones de 16 de septiembre y de 16 de noviembre de 1988, de 15 de marzo y de 22 de noviembre de 1989, etcétera).

conformación de los mercados y señaladamente de los "mercados de trabajo". Las personas en situación de pobreza o de exclusión social se sitúan en la dialéctica de inclusión versus exclusión en un círculo social que afecta a sus formas de sociabilidad y de subsistencia. Estas son posiciones sociales de "vulnerabilidad social" donde puede y debe intervenir el Estado Social y democrático de Derecho (artículos 1, 9.2 y 41 y siguientes de nuestra Norma Fundamental), que *ex constitutione* es un Estado intervencionismo y activo. Esa posición jurídica no es reproducida, sino tomada como centro de imputación sociológica para remover los obstáculos que impidan que la libertad, la igualdad y la solidaridad puedan realizarse en una sociedad democrática. Entonces los conceptos de "pobreza" y "exclusión social" se juridifican tipológicamente para alcanzar esos objetivos que pueden resumirse en la luchas contra la injusticia social y en alcanzar las condiciones materiales para una ciudadanía plena y activa. Y entonces el problema se sitúa en la atribución de derechos y sus garantías, de manera que el individuo como ser social asuma posiciones jurídicas activas de ventaja (derechos, señaladamente el derecho a la existencia digna y el derecho al trabajo) y posiciones de deber jurídico de activación en la esfera pública y privada. La idea de ostentar estos derechos sociales de "desmercantilización" se basan en la consideración político-jurídica de que el sujeto necesitado forma parte de una determinada formación o comunidad social organizada conforme a aquéllos principios fundamentales de acción pública (principios de libertad, igualdad y solidaridad o fraternidad social). Por ello los derechos sociales en el Estado Social no se limitan a la garantía de un mínimo de subsistencia (*estado de necesidad asistida por el ordenamiento jurídico*), quieren ir más allá de la "trampa" de la pobreza y ser un vehículo que permita real y efectivamente alcanzar una ciudadanía activa, señaladamente vinculando la protección social con el derecho al trabajo y el cuadro o conjunto de políticas activas de empleo que le son inherentes al mismo[622].

Los riesgos de pobreza y exclusión social –más o menos severa– se atendían exclusivamente a través de políticas de rentas mínimas autonómicas, muy heterogéneas, y de efectos limitados. De hecho, el IMV no las reemplaza, sino que es un suelo de cobertura común para todo el territorio español. Es una prestación que tiene como objetivo prevenir y luchar contra la pobreza y la exclusión social, una «herramienta para facilitar la transición de los individuos desde la exclusión social que les impone la ausencia de recursos hacia una situación en la que se puedan desarrollar con plenitud en la sociedad». Establece una tutela reparadora (subsidio económico indefinido hasta que se pueda producir un cambio de circunstancias económicas del sujeto protegido o su plena inclusión en el mercado de trabajo haciendo desaparecer la contingencia protegida consistente en la situación o estado de pobreza o de exclusión social) y una tutela proactiva (políticas activas de empleo, incluye a los sujetos protegidos como receptores del arsenal de medidas de políticas activas de empleo[623]). Este objetivo de inclusión condiciona de manera central el diseño de la

[622] Para todo ello, véase, en ese sentido, Monereo Pérez, J.L.: "Pobreza, trabajo y exclusión social en la larga duración: una reflexión crítica a partir de Henry George", en *Documentación laboral. Revista de relaciones laborales, economía y sociología del trabajo, y trabajo autónomo,* núm. 83-Vol. II (2008), págs. 11-109; *Ibid., Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1996; *Ibid.,* Monereo Pérez, J.L.: "Los (pre)supuestos histórico-institucionales de la Seguridad Social en la constitución social del trabajo", VV.AA.: *Orígenes del contrato de trabajo y nacimiento del Sistema de Protección Social,* Rojas Rivero, G. (Coord.), Albacete, Ed. Bomarzo, 2012.

[623] Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo (en adelante, LE), Título III ("Políticas activas de empleo"). Conforme al Art. 31 ("Concepto de las políticas activas de empleo)". Se entiende por políticas activas de empleo el conjunto

prestación, que introduce un sistema de incentivos buscando evitar la generación de lo que los expertos en política social han llamado «trampas de pobreza», esto es, que la mera existencia de prestación inhiba el objetivo de inclusión social y económica de los receptores. Así, al ser compatible con los rendimientos del trabajo y estar acompañado de un mecanismo incentivador al empleo, así como de las obligaciones de los beneficiarios de participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio, y de figurar como demandantes de empleo en caso de no trabajar, brindará la oportunidad de incorporarse a la economía formal a personas y colectivos que tradicionalmente han venido trabajando fuera de este ámbito. Además, los beneficiarios del IMV serán objetivo prioritario y tenidos en cuenta en el diseño de los incentivos a la contratación que apruebe el Gobierno. Para ayudar a esta finalidad inclusiva, se introduce la figura del *Sello de Inclusión Social* (regulado por el Real Decreto 636/2022, de 26 de julio), con el que se distinguirá a aquellos empleadores de beneficiarios del IMV que contribuyan al tránsito de los beneficiarios del IMV desde una situación de riesgo de pobreza y exclusión a la participación activa en la sociedad. Esta nueva prestación de Seguridad Social "Asistencialista" o "no contributiva", aparte de que puede ser completada por las Comunidades Autónomas, no impide la subsistencia de las rentas mínimas autonómicas si estas lo considerasen oportuno reclamando su competencia en materia de asistencia social garantizada constitucionalmente; o, en su caso, su facultad de dictar una "legislación *no* básica". La instauración de esta renta mínima garantizada (acompañada en la esfera del Derecho Laboral por una política del Derecho cuyo objetivo sea el pleno empleo y la orientación hacia el "trabajo garantizado", decente o digno de la persona que trabaja;

de servicios y programas de orientación, intermediación, empleo, formación en el trabajo y asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento dirigidas a impulsar la creación de empleo y a mejorar las posibilidades de acceso a un empleo digno, por cuenta ajena o propia, de las personas demandantes de los servicios de empleo, al mantenimiento y mejora de su empleabilidad y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social. Elevar la empleabilidad de las personas demandantes de los servicios de empleo, reducir las brechas de género, y conseguir el ajuste simultáneo entre oferta y demanda de empleo, a través de una mayor fluidez de la información y de unos servicios de empleo eficaces y eficientes, serán objetivos prioritarios de las políticas activas. En particular, se deberá garantizar, a las personas pertenecientes a colectivos prioritarios para la política de empleo, la prestación de los servicios especializados para facilitar su inserción laboral o, en su caso, el mantenimiento del empleo y la promoción profesional. Por su parte, los artículos 34 y 35 de la LE, concretan la configuración y sentido político jurídico de la empleabilidad como categoría jurídica. Se entiende por empleabilidad, de acuerdo con el artículo 3, el conjunto de competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar profesionalmente y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo. La empleabilidad debe producir un ajuste dinámico entre las competencias propias y las demandadas por el mercado de trabajo (art. 34). Dada su carácter dinámica la empleabilidad debe ser objeto de mantenimiento y mejora de la permanente. Al efecto, constituye un derecho y un deber de las personas demandantes de los servicios de empleo, como desarrollo del artículo 35 de la Constitución Española, el mantenimiento y mejora de su empleabilidad. Como *parte integrante del derecho al trabajo ex art. 35.1 CE* genera obligaciones positivas por parte de las instituciones públicas. En particular, el Sistema Nacional de Empleo debe velar por el mantenimiento y mejora de la empleabilidad de todas las personas demandantes de los servicios de empleo. Todas las actuaciones de las entidades y organismos públicos y privados del Sistema Nacional de Empleo deberán orientarse hacia la satisfacción del derecho referido en el apartado anterior para todas las personas demandantes de servicios públicos de empleo. Igualmente, las políticas de protección frente al desempleo servirán a la misma orientación, de modo que las personas beneficiarias no deben verse abocadas a la toma de decisiones que vayan en detrimento de su profesionalidad y de su capacidad de mejorar en el mercado de trabajo (art. 35). Puede consultarse, Monereo Pérez, J.L., Rodríguez Escanciano, S., y Rodríguez Iniesta, G.: "La reforma del derecho del empleo: notas sobre la ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo", en *Revista Crítica De Relaciones De Trabajo, Laborum*, (7), (2023) pp. 11–37. Recuperado a partir de https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/article/view/784

esto es, en contraposición con el trabajo precario) puede permitir completar las redes de la protección social pública atendiendo de modo más eficiente y equitativo a la tutela de las situaciones de necesidad vinculadas al desempleo prolongado y a la exclusión social. Se trata de un subsidio condicionado a la situación de necesidad y la disponibilidad de recursos del sujeto protegido; un subsidio que, por supuesto, es necesariamente compatible con la realización de políticas activas de pleno empleo para todos. Se trata de garantizar el derecho a la existencia digna de una parte de la población des-calificada socialmente como "población excedente" situada en los márgenes de la estructura social, sin excluir (más bien presuponer a medio/largo plazo) que en un futuro pudiera avanzarse reflexivamente hacia una Renta Básica o Ingreso Básico incondicionado universalista, que implicaría una refundación más intensa, en cierto sentido, de los actuales sistemas de protección social pública y del propio Estado Social de Derecho.

La exigencia de este tipo de rentas de subsistencia y de inserción laboral se impone frente al problema estructural –y no sólo coyuntural– de lucha contra la pobreza y la exclusión social, ante las consecuencias de la "Revolución 4." (Cuarta Revolución Industrial) o las situaciones derivadas de Pandemias sanitarias o de las consecuencias negativas del cambio climático o el deterioro medioambiental. Es la era de la inseguridad social creciente y, en relación a ello, de la redefinición de los sistemas de protección social pública. Y en un contexto de progresivo vaciamiento (por no decir, desmantelamiento; cuando no intentos de deslegitimación) de las instituciones de la solidaridad social propias del Estado Social redistributivo e integrador ante la implantación de una sociedad de mercado de competencia generalizada.

La renta mínima garantizada (IMV) se configura como derecho subjetivo de Seguridad Social (una nueva prestación no contributiva de carácter pro-activo por su orientación hacia la reinserción profesional y social) y, por tanto, gozando de la necesaria justiciabilidad a través del orden social de la jurisdicción[624]. La renta mínima garantizada puede ser una vía para la

[624] Puede consultarse, Monereo Pérez, J.L.: *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica,* Albacete, Ed. Bomarzo, 2018, págs. 98 y sigs.; Monereo Pérez, J.L. y Molina Navarrete, C: *El derecho a la renta de inserción,* cit.; Monereo Pérez, J.L.: "La renta de "subsistencia". En especial, la renta de inserción como derecho social", en VV.AA.: *La jurisprudencia constitucional en materia laboral y social en el período 1999-2010. Libro homenaje a María Emilia Casas*, Baylos Grau, A.P., Cabeza Pereiro, J., Cruz Villalón, J., Valdés Dal-Ré, F. (Coords.), Madrid, Ed. La Ley, 2015, págs. 713-755; Monereo Pérez, J.L.: "Nuevos derechos para nuevas situaciones de necesidad y de emergencia social: el ingreso mínimo vital", en *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, 448 (julio 2020), págs. 27-68; Monereo Pérez, J.L., y Rodríguez Iniesta, G.: "El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum,* núm. 24 (2020), págs. 1-23. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/416/458; Suárez Corujo, B.: "Una prestación de renta mínima garantizada: reflexiones sobre su encaje competencial en el marco constitucional", en *Revista de Información Laboral,* núm. 10 (2014), págs. 49-60, el cual descarta por sus inconvenientes adicionales, de carácter técnico y de política del Derecho, las otras dos opciones posibles, a saber: una Ley de Armonización de las rentas mínimas autonómicas por el cauce del art. 150.3 CE y la vía del art. 149.1.1ª CE. Las dos organizaciones sindicales más representativas, CCOO y UGT han acometido una Iniciativa Legislativa Popular, proponiendo el establecimiento de una "Prestación de Ingresos Mínimos" o "Rentas mínimas garantizadas", que asegure unos recursos económicos básicos a todas las personas residentes legales en España, en edad laboral, que queriendo trabajar no pueden hacerlo, que no tengan derecho a prestaciones de desempleo y carezcan de recursos que les permitan vivir con dignidad. Para garantizar su universalidad se ha propuesto como una prestación de la Seguridad Social en su ámbito no contributivo, cuya financiación debe garantizarse vía impuestos, a través de los Presupuestos Generales del Estado. Se trata de una prestación común para todo el Estado, compatible con las competencias en materia de

protección de las personas en edad de trabajar sin protección por desempleo o de personas en situación de riesgo de pobreza o exclusión social y supondrá un reforzamiento del sistema de protección social clásico del Estado social. Se configura como una prestación de Seguridad Social en su ámbito no contributivo o asistencial, con financiación íntegramente estatal y con cargo a imposición general. La prestación de renta mínima garantizada o ingresos mínimos será, de este modo, una prestación de último recurso –red de seguridad– a la que se accede tras agotar las prestaciones contributivas o asistenciales de desempleo o, en su caso, por no haber podido generar derecho a las mismas. El objetivo de la prestación de renta mínima garantizada es proteger adecuadamente a quienes queriendo y pudiendo trabajar carecen de empleo y sufren una situación de necesidad económica. La medida tendrá naturaleza estructural o permanente en su cristalización normativa, no coyuntural. Se percibirá por la persona afectada de forma indefinida mientras se mantenga la situación de necesidad y tendrá una línea "pro-activa", combinando el subsidio no contributivo con políticas activas de empleo.

La creación de una renta mínima garantiza a nivel estatal en la coyuntura actual (y como posible –y no exento de controversia– paso intermedio hacia el establecimiento a más largo plazo –de manera particularmente meditada– de una renta incondicionada o ingreso de ciudadanía) deriva de la constatación de las insuficiencias del tradicional sistema de protección por desempleo (prestación contributiva y subsidios asistenciales) y del conjunto heterogéneo e inorganizado de rentas mínimas autonómicas actualmente vigentes[625]. La renta mínima garantizada será, verdaderamente, el último recurso de la red de seguridad de los sistemas de protección social pública. En el marco de la Unión Europea se está discutiendo sobre la implantación de una "renta mínima europea" (Véase el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la *"Renta mínima europea e indicadores de pobreza"* (Dictamen de iniciativa)", 2014/C 170/04), aprobado en sesión plenaria de 10 de diciembre de 2013). El Comité Económico y Social Europeo (CESE) subraya la acuciante necesidad de garantizar una renta mínima adecuada en la Unión Europea mediante una Directiva Marco dirigida a combatir la pobreza facilitando la inclusión en el mercado de trabajo, tal y como han solicitado el Comité de las Regiones y varias organizaciones de lucha contra la pobreza, e insta a la Comisión a emprender una acción concertada que responda a la Resolución adoptada por el Parlamento Europeo en 2011 (Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de noviembre de 2011, sobre la plataforma europea como la pobreza y la exclusión social (2011/2052(INI), DO C 153E de 31.5.2013, 57-78). La renta mínima garantizada es una ayuda a los ingresos que no está basada en el pago de cotizaciones y que proporciona una red de seguridad para las personas que no pueden optar a las prestaciones de la Seguridad Social. Como última salvaguarda contra la pobreza, está indisolublemente unida al derecho a llevar una vida digna de las personas que no tiene otra forma de asegurar sus ingresos y al

asistencia social de las CCAA. Esta figura sería distinta a la Renta Básica de ciudadanía, esto es, una asignación económica pública de carácter incondicional dirigida a toda la población. En realidad, hay tres propuestas novedosas para abordar los problemas del desempleo (masivo y estructural y derivado de la precariedad laboral) y la pobreza masiva y desigualdad social o desventaja social extrema, a saber: la Renta Mínima de Inserción (la renta mínima garantizada), la Renta Básica de ciudadanía o ingreso de ciudadanía universal, y el Trabajo Garantizado.

[625] Rentas Mínimas de Inserción, actualmente existentes, que son, sin duda, legítimas al amparo del título competencial autonómico en materia de asistencia social (art. 148.1. 20ª CE) y tanto más después de la amplitud competencia que autoriza la doctrina establecida por la STC 239/2002, de 11 de diciembre.

de las personas que están a su cargo (familiares, o miembros de la "unidad de convivencia"). La renta mínima garantizada no debe confundirse con el "salario mínimo", que se fija por medio de la legislación o por medio de los convenios colectivos. (Otras políticas distintas al respecto son: a) una renta básica universal, que es una ayuda permanente, de cuantía fija, que se paga a intervalos preestablecidos a cada ciudadano adulto, independientemente de su situación económica o social o de su disponibilidad para el trabajo; y b) un impuesto negativo sobre la renta, basado en el concepto de tipo impositivo marginal). La medida es compatible con otras iniciativas de la lucha contra la pobreza y la desigualdad a través de otros tipos de medidas de reforma legislativas, como señaladamente a través de la fiscalidad progresiva y su gestión por la Agencia Tributaria.

El fundamento garantista principal de la renta mínima garantizada europea estaría en los artículos 12 ("Derecho a la Seguridad Social"), 11 ("Derecho a la protección de la salud"), 13 ("Derecho a la asistencia social y médica"), y 30 ("Derecho a protección social contra la pobreza y exclusión social") de la Carta Social Europea Revisada (Estrasburgo, 3.V. 1996)[626] y, en el marco de la UE en el art. 34. 3 –en relación con el art. 1 que establece que "la dignidad humana es inviolable. Será respetada y protegida"– de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (con rango *normativo* asimilado al de los tratados fundamentales de la Unión ex art. 6.1 TUE), conforme al cual "con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes". Para el CESE los nuevos regímenes de renta mínima debería ir acompañados de políticas generales y disposiciones específicas, como las políticas activas del mercado laboral, destinadas a ayudar a las personas sin empleo a reincorporarse en el mercado de trabajo, servicios de colocación, una gestión de las prestaciones y los programas relativos al mercado laboral, como la formación y la creación de empleo apoyadas por estrategias de activación adecuadas, para dar mayores oportunidades a las personas en busca de empleo. Son esenciales, asimismo, unos organismos eficaces de organización del mercado laboral, atención sanitaria y políticas de vivienda, así como servicios públicos asequibles y accesibles de gran calidad[627]. El establecimiento de una renta mínima de inserción permitiría combatir la pobreza y ciertos niveles de desigualdad, e incluiría junto a las ayudas o subsidios económicos la aplicación de políticas activas de empleo, sin que, por tanto, entre en juego

[626] *In extenso*, VV.AA.: La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de los Derechos Humanos y la Carta Social Europea, Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2017; Monereo Pérez, J.L.: "La garantía del derecho a la existencia y los fundamentos jurídicos de la renta mínima en la Carta Social Europea", en VV.AA.: La Carta Social Europea: Pilar de Recuperación y Sostenibilidad del Modelo Social Europea. Homenaje al Profesor José Vida Soria, SALCEDO BELTRÁN, C. (Dir.), Valencia, Ed. Tirant Lo Blanch, 2020. Respecto al valor jurídico de la Carta Social Europea revisa de 1996, puede consultarse, Monereo Pérez, J.L.: "La garantía de los derechos sociales en la Carta Social Europea como 'Constitución Social' de la Europa amplia. *Revista Crítica De Relaciones De Trabajo, Laborum,* (4), (2022) pp. 215–326. Recuperado a partir de https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/article/view/622; y en concreto para la garantía de los derechos de Seguridad Social en el Tratado de la Carta Social Europea Revisada, véase Monereo Pérez, J.L.: *La garantía de los derechos de Seguridad Social Europa en tiempos de crisis,* Murcia (Colección Temas Puntuales), Ed. Laborum, 2021.

[627] Sobre este alcance y significación del art. 34.3 de la CDFUE, véase Monereo Pérez, J.L.: "Seguridad Social y Ayuda Social (Artículo 34)", en VV.AA.: *La Europa de los Derechos. Estudio Sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2012, págs. 893 y sigs.

el prejuicio de que la medida pueda desincentivar la búsqueda de empleo por parte de los sujetos protegidos.

Su implantación se situaría en la línea de política del Derecho impulsada por el denominado Pilar Europeo de los Derechos Sociales, pero yendo más allá de una mera convergencia de objetivos para abrazar un línea de *armonización* comunitaria de rentas mínimas garantizadas. A tiempo, tras un periodo de experimentación del modelo de solidaridad social condicionada y selectiva (RMI y fórmulas similares) habría que avanzar hacia la implantación de una renta básica universal e incondicional (sin prueba de recursos y sin contrapartidas), que completase el Sistema de Protección Social del Estado Social de Derecho; es decir, un modelo de solidaridad social incondicional y universal. Es un nuevo modelo de solidaridad social introducido en el corazón del Estado Social de Derecho. Se trataría de una garantía contra la exclusión social y de defender la libertad real para todos. Esta técnica de protección social formaría parte de las condiciones materiales de la libertad (garantizando sólo en parte las condiciones materiales de la existencia de los individuos), y será posible confirmar nuevamente y en la práctica que la generosidad de las transferencias o prestaciones sociales no constituye un desincentivo para trabajar (ni generalizable ni sustancialmente relevante)[628]. La implantación como un nuevo derecho social de desmercantilización de las personas en todos los ámbitos donde se desarrolla su personalidad y dignidad humana debe ser el objetivo principal de un renovado Estado Social de Derecho.

El Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE), "Por una Directiva marco europeo sobre la renta mínima" [Dictamen de iniciativa], aprobada en pleno nº. 541, el 20.02.2019[629], apuesta una por una decidida implantación de una Directiva marco europea sobre la renta mínima. Su punto de partida es ahora más contundente, pues se indica que los textos fundamentales de la Unión y sus compromisos, como la Estrategia Europa 2020, que pretende reducir en veinte millones el número de personas en riesgo de pobreza, no han arrojado los resultados esperados. La *aplicación del principio de subsidiariedad, con el método abierto de coordinación (MAC) como único instrumento, resulta por tanto insuficiente para alcanzar los objetivos fijados*. Establecer un marco europeo vinculante para una renta mínima decente en Europa que permita generalizar, apoyar y convertir en decentes (adecuados) los sistemas de renta mínima de los Estados miembros constituiría, por tanto, una primera respuesta europea importante al grave y persistente problema de la pobreza en Europa.

[628] Para la crítica de ese enfoque del discurso del liberalismo radical –que comprende al mathusianismo, al spencerismo social, al darwinismo social y a las diversas versiones del neoliberalismo contemporáneo, puede consultarse, Monereo Pérez, J.L.: *El sistema de protección por desempleo en España,* Valencia, Ed. Tirant Lo Blanch, 1997; *Ibid.,* «El modelo español de protección contra el desempleo», en VV.AA.: *Seguridad Social y Protección social: temas de actualidad,* López López, J. (Coord.), Madrid, Marcial Pons, 1996; *Ibid.,* «Los renglones torcidos de la política social moderna: Los derechos sociales a fin de siglo», en Rev. Facultad de Derecho Univ.Gr., núm. 2 (1999); *Ibid.,* "Pobreza, trabajo y exclusión social en la larga duración: una reflexión crítica a partir de Henry George", en *Documentación laboral. Revista de relaciones laborales, economía y sociología del trabajo, y trabajo autónomo,* núm. 83-Vol. II (2008), págs. 11-109; *Ibid.,* "La ideología del 'darwinismo social': La política social de Herbert Spencer (I y II), en *Documentación Laboral,* núm. 87 (2009) y 90 (2010); *Ibid., La metamorfosis del Derecho del Trabajo,* Albacete, Ed. Bomarzo, 2017, y la bibliografía allí citada.

[629] SOC/585- EESC-2018-02210.00-00-AC-TRA (EN) 1/16- Ponente: Georges Dassis.

La renta mínima decente en Europa a través de un instrumento normativamente vinculante como es la Directiva marco[630] está justificada por la necesidad de garantizar el acceso a todos los que precisan ayuda y de que esta se adecúe a sus necesidades reales. La renta mínima decente es también un instrumento al servicio de la integración/reintegración laboral de las personas excluidas y de la lucha contra el fenómeno de los trabajadores en situación de pobreza, pese a tener empleo.

Los sistemas de renta mínima hay que concebirlos en términos no de carga sino de *inversión social*. Los sistemas de renta mínima decente benefician no solo a las personas necesitadas, sino también a la sociedad en su conjunto. Garantizan que las personas que los necesitan se mantengan activas dentro de la sociedad, les ayudan a reconciliarse con el mundo laboral y les permiten vivir dignamente. Unas rentas mínimas decentes son indispensables para conseguir una sociedad más igualitaria, constituyen la base real de la protección social y garantizan una cohesión social que beneficia a toda la sociedad. Los sistemas de renta mínima apenas representan un porcentaje reducido del gasto social, pero arrojan un retorno de inversión considerable, mientras que la ausencia de inversión tiene repercusiones muy negativas para las personas y conlleva costes elevados a largo plazo. Forman un conjunto de estímulos eficaces, ya que el dinero gastado revierte inmediatamente en la economía, frecuentemente en los sectores que más acusan la crisis. Como resultado de la interacción entre las rentas mínimas y el salario mínimo, también contribuyen a garantizar salarios decentes y a evitar el aumento del número de trabajadores pobres.

En cuanto al modelo de renta mínima o renta de subsistencia se trata de una renta mínima garantizada de carácter condicionado y no de una renta básica universal e incondicionada[631].

Interesa destacar que ahora se vincula directamente la renta mínima europea con el concepto de trabajo decente impulsado por la OIT. Se ha trabajado ya mucho sobre la renta mínima y se han expresado numerosas posiciones al respecto. Mediante este dictamen, el CESE insiste en el concepto de «renta mínima decente» (ingresos mínimos para llevar una vida digna, por encima del umbral de pobreza), inspirándose en el concepto de «trabajo decente» de la OIT[632]. De ahí que se haga referencia a una «renta mínima europea decente».

La OIT ha insistido en el contexto de la Pandemia del Covid-19 en la necesidad de la protección de los ingresos de las personas. Añadiendo que "Hay que aplicar reformas institucionales y políticas en profundidad para facilitar la recuperación sobre la base de la demanda y aumentar la resilencia por medio de sistemas de protección social universal eficaces que constituyan factores estabilizadores automáticos en los planos económicos y social frente a la crisis. Ello contribuirá asimismo a recuperar la confianza en las instituciones

[630] El recurrir a la legislación de la UE encuentra un fundamento jurídico reside en el artículo 153, apartado 1, letras c) y h), del TFUE.

[631] Advierte que no se debe confundir el concepto de renta mínima decente, objeto del presente dictamen, con el de renta universal abonada a todos los miembros de una colectividad (municipio, región o Estado) sin requisitos relativos a sus recursos o su situación laboral. Además, aunque la mayoría de los países cuentan con sistemas de renta mínima, aún debe examinarse su adecuación con respecto a las necesidades, ya que en la mayoría de los casos sigue siendo un problema. Alemania y Francia obran en este sentido.

[632] http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm.

y en los gobiernos". Por lo demás, se subraya, el Covid-19 tendrá una amplia repercusión en el mercado laboral. Más allá de la inquietud que provoca a corto plazo para la salud de los trabajadores y de sus familias, el virus y la consiguiente crisis económica repercutirán adversamente en el mundo del trabajo en tres aspectos fundamentales: 1) la cantidad de empleo (tanto en materia de desempleo como de subempleo); 2) la calidad del trabajo (con respecto a los salarios y el acceso a protección social); y 3) los efectos en los grupos específicos más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral. Es manifiesto que será preciso establecer políticas orientadas al pleno empleo en el marco de una recuperación económica y desde luego poner en valor que los sistemas de protección social refuerzan la resilencia y permiten hacer frente a emergencias a corto plazo en plano social, así como mitigar los efectos de crisis venideras (y el coronavirus no se ha ido). Los sistemas de Seguridad Social eficaces y eficientes son factores estabilizadores económicos y sociales muy eficaces en los planos económico y social en particular si se implantan antes de que se produzca una crisis. Cabe reconocer nítidamente la función que desempeña la protección social para fomentar la demanda agregada en situaciones de crisis y mitigar las desigualdades sociales que propicia la justicia social y la paz social[633]. De este modo es posible establecer una relación virtuosa entre las medidas sociales (racionalidad social) y las medidas económicas (racionalidad económica) bajo un enfoque integrador propio del Estado Social de Derecho[634].

A los fundamentos jurídicos ya aludidos se indica que revisten especial importancia las referencias jurídicas de los Tratados, como por ejemplo el art. 3 del TUE, que cita entre los objetivos de la Unión el pleno empleo y el progreso social, pero también la lucha contra la exclusión social y la discriminación y el fomento de la cohesión económica, social y territorial, así como la solidaridad entre los Estados miembros, el art. 9 del TFUE, que precisa que «[e]n la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana», y, más concretamente, el artículo 151 del TFUE que abre el título X sobre la política social y que menciona como objetivos de la Unión y de los Estados miembros «el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones», objetivos que resultan realizables por la Unión en la medida en que esta (artículo 153, apartado 1, del TFUE) «apoyará y completará la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos: [...] c) la seguridad social y la protección social de los trabajadores; [...] h) la integración de las personas excluidas del mercado laboral; [...]

[633] OIT.: *Comunicado de la Organización internacional del Trabajo. Covid-19 y el mundo del trabajo: repercusiones y respuestas,* 18 de marzo de 2020. Este Comunicado institucional de la OIT proporciona una evaluación preliminar de las posibles repercusiones del Covid-19 en el mundo del trabajo y se propone un conjunto de medidas a nivel político y jurídico para mitigar esas repercusiones negativas y facilitar una recuperación sólida, eficaz y solidaria.

[634] Monereo Pérez, J.L.: *La metamorfosis del Derecho del Trabajo,* Albacete, Ed. Bomarzo, 2017, espec., Cap. IV ("Por un nuevo Derecho del Trabajo garantista en el marco de la construcción de una "Europa Social" basada en la tutela efectiva de los derechos fundamentales"), págs. 213 y sigs.

j) la lucha contra la exclusión social; [y] k) la modernización de los sistemas de protección social [...]».

El enfoque de los objetivos a perseguir con esta institución se apoya en los trabajos de economistas eminentes como Amartya Sen (Premio Novel de Economía)[635] sobre lo que él mismo denomina «capabilities» (enfoque de las capacidades), compuestas por tres elementos[636]. Lo que implica que asume una determinada idea en cuanto a la realización de la justicia social a través de un sistema de derechos y de garantías de las capacidades humanas. Es también el enfoque básicamente análogo que ha mantenido Martha Nussbaum[637].

También se intuye que la introducción de una renta mínima garantizada podría conducir a una racionalización de las *ayudas sociales* en determinados países. Y reténgase que se hace referencia a las prestaciones basadas en la ayuda social (técnicas de ayuda que asumen la lógica de la compensación –típicos de la asistencia social y de las prestaciones no contributivas de Seguridad Social– y no la lógica de la sustitución como sería el caso de las prestaciones contributivas de los regímenes profesionales típicos de Previsión y Seguridad Social Contributiva. Este enfoque es, por ejemplo, el que subyace a la propuesta de «renta universal del trabajo» formulada en el plan de lucha contra la pobreza presentado por el presidente de la República Francesa, que pretende «garantizar una base mínima de dignidad a todos los que puedan beneficiarse de ella, fusionando el mayor número de prestaciones sociales». Del mismo modo, el debate iniciado en Alemania sobre la introducción de una renta mínima de solidaridad contribuiría a la lucha contra la pobreza, en particular para los desempleados de larga duración, al simplificar el sistema de ayudas sociales. El Gobierno ya ha reservado 4.000 millones de euros con esta finalidad hasta 2021.

Por otra parte, la instauración de una renta básica o ingreso universal no debe ser (en la lógica del reformismo democrático-social) una pretendida alternativa al objetivo irrenunciable del pleno empleo de calidad y a la lucha por el trabajo garantizado, pues se trata de dos objetivos plena y necesariamente compatibles en una perspectiva de profundización en la mejor tradición del constitucionalismo democrático-social con Estado Social Activo[638]. La renta básica –o ingreso básico– incondicional supondría una decisiva

[635] Sen, A.: *La idea de la justicia,* Madrid, Ed. Taurus, 2010.

[636] *Salud/esperanza de vida* - Estudios recientes demuestran que las personas en situación de pobreza ahorran en su atención sanitaria, en particular en la dental. Adoptan un mal estilo de vida, se alimentan peor y, por tanto, padecen más problemas relacionados con la obesidad. Existen diferencias considerables en la esperanza de vida entre ricos y pobres. También es preciso tener en cuenta la dureza del trabajo realizado. *Saber/nivel de formación* - Las estadísticas muestran claramente la tasa de desempleo en función de los distintos niveles de formación. Según los datos de Eurostat de 2015, el 11 % de los europeos de entre 18 y 24 años han abandonado el colegio prematuramente. *Nivel de vida* - Se trata de integrar todos los elementos de la calidad de vida en un mismo poder adquisitivo y no solo los componentes relativos a la supervivencia alimentaria. La capacidad de movilidad y el acceso a la cultura son elementos importantes de integración/inclusión en la relación con sus congéneres y la sociabilidad, es decir, los medios para no encerrar a las personas pobres en un aislamiento que supone un círculo vicioso de des-socialización.

[637] Nussbaum, M.C.: *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano,* Barcelona, Ed. Paidós, 2011; Nussbaum, M.C.: *Las fronteras de la justicia: consideraciones sobre la exclusión,* Barcelona, Ed. Paidós, 2007.

[638] Véase, al respecto, el ensayo de Van Parijs, PH. y Genet, M.: "Ingreso universal y pleno empleo: una alianza inevitable", en VV.AA.: *El ingreso universal,* monográfico de *Papeles de la FIM,* núm. 7 (1996), págs. 29-39; y ampliamente, Van Parijs, PH.: *Libertad real para todos (qué puede justificar el capitalismo si hay algo que pueda*

reforma modernizadora y de mejora de los actuales sistemas de Estados del Bienestar. Pero no una alternativa sustitutoria de la Seguridad Social contributiva tal como la conocemos, la cual deberá ser mantenida respectando su propia lógica de sustitución de las rentas de activo dejadas de percibir durante la etapa de vida activa del sujeto protegido.

La renta básica a nivel de la Unión Europea, finalmente, tendría la virtualidad de hacer más visible la idea –o, mejor, proyecto político– de construir una Europa de los Derechos basada en la garantía de los derechos sociales fundamentales, siendo, ésta, una parte relevante de la *base normativa común* de una Europa Social como "derecho a la existencia digna de la persona". He aquí la posible emergencia de un *welfare* post-nacional en el espacio geopolítico de la Unión. Pues, en definitiva, el derecho a una renta básica acaba por asumir la función de un "derecho a tener derechos" en el sentido de Hannah Arendt[639]. Por tanto, estamos ante una institución que va más allá del discurso de implantar una simple "malla de seguridad" –una "última red de protección social"–, pues –sin dejar de ser eso– se sitúa en el marco de una política de rentas que autentificaría una libertad real para todos y el disfrute efectivo del conjunto de los derechos fundamentales.

La Europa social no puede quedar sólo en palabras, entre las medidas que garanticen una Europa social y cohesionada debe estar la aprobación de una *Directiva Marco Europea* sobre Rentas Mínimas, que garantice con fuerza normativa vinculante y desde el Derecho Social Comunitario ingresos mínimos adecuados a todas las personas –y a las personas que formen parte de su familia o unidad de convivencia– en la UE. La intensificación del proceso de construcción europea afectaría a la viabilidad política y jurídica de la propuesta de avanzar en una modelo social para una Europa Social, que se haga merecedora de esa denominación y con ello merezca una mayor adhesión y legitimación política de los pueblos europeos. Aquí la Unión Europea actuaría como una unión de transferencias redistributivas, siendo la renta básica –o ingreso básico– un pilar para la supervivencia y perfección del llamado modelo social europeo. Y contribuiría a evitar la competitividad basada en las ventajas legislativas de los sistemas de protección social nacionales, es decir, evitaría, en gran medida, la tentación de reducir la protección social dispensada en nombre de la competitividad[640]. Por lo demás, la renta básica no exige desmantelar el resto del sistema de protección social pública, sino tan sólo una racionalización de las prestaciones no contributivas y asistenciales a menudo desorganizadas, superpuestas y desvertebradas. Y a esa racionalización habría que añadir un incremento ponderado del papel de los impuestos en la financiación del

*hacerlo),* trad. Francisco Álvarez, Barcelona, Ed. Paidós, 1996; Van Parijs, PH. y Vanderborght, Y.: *Ingreso básico. Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata,* trad. Laura Lecuona y Maia F. Miret, México, 2017; Raventós, D.: *Las condiciones materiales de la libertad*, Barcelona, Ed. El Viejo Topo, 2007; Raventós, D. y Casassas, D. (Eds.)*: La renta básica en la era de las grandes desigualdades,* Barcelona, Ed. El Viejo Topo, 2011; Monereo Pérez, J.L.: *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica,* Albacete, Ed. Bomarzo, 2018; Monereo Pérez, J.L.: *Dignidad del Trabajador. La dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales,* Murcia, Ed. Laborum. 2019.

639 Arendt, H.: *La condición humana,* Barcelona, Ed. Paidós, 1993; Arendt, H.: *Los orígenes del totalitarismo,* Madrid, Ed. Taurus, 1998; y basándose en su pensamiento como punto de partida central, explícitamente, Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Ed. Consejo Económico y Social de España, 1996, Capítulo III, págs. 159 y sigs., en particular págs. 166-168; Rodotà, S.: *El derecho a tener derechos,* Madrid, Ed. Trotta, 2014.

640 Van Parijs, PH. y Vanderborght, Y.: *Ingreso básico. Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata,* trad. Laura Lecuona y Maia F. Miret, México, 2017, págs. 296 y sigs.

sistema (señaladamente en el vector no contributivo del Sistema de Seguridad Social en el que se insertaría la renta mínima garantizada). De nuevo nos encontramos con un problema decisión sustancialmente política, pues de lo que se trata es de cómo acrecentar y distribuir los recursos necesarios para garantizar los derechos sociales y a través de ellos mejorar la vida de las personas[641]. Ello se resuelve, pues, en la exigencia de adaptación permanente –*creativa,* y no simplemente reactiva– de las técnicas de protección social a los cambios socio-económicos y tecnológicos en orden la cobertura de las necesidades de las personas.

Eso sí, implicaría, aparte de la racionalización y más acentuado modelo público mixto de financiación, un marco de planificación económico-social que la complete como garantía de ingresos (incluidas esas medidas de fiscalidad progresiva). Es dar cuenta de la preferencia del fin impulsando los medios de para alcanzarlos de viable realización.

Con todo, la renta mínima garantizada no es una simple "fórmula mágica" de la ciencia jurídica; es un nuevo instrumento de gestión de lo social necesario para evitar la desprotección efectiva de un cada vez más amplio número de personas expulsadas del mercado de trabajo o en situación de exclusión social o de pobreza (a la que el trabajo precario no es capaz de liberar), que de lo contrario quedarían en la periferia, esto es, en los márgenes de la sociedad.

Al tiempo y tras una larga fase de experimentación de una renta mínima europea y estatal podría pensarse en un objetivo de más largo alcance, a saber: ante los cambios estructurales en curso los Sistemas de Seguridad Social deberían incorporar (en una dirección que permiten los artículos 12 y 30 de la Carta Social Europea Revisada, el artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y los instrumentos jurídicos de la OIT) una nueva rama de prestaciones más ambiciosa y compleja como es la Renta Básica. La implantación de la renta básica universal e incondicionada (RBU) ha encontrado un apoyo en el Consejo de Europa (Resolución 2197/2018, de 23 de enero de 2018, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y en el Parlamento Europeo (Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de octubre de 2017, sobre las políticas encaminadas a garantizar la renta mínima como instrumento para la lucha contra pobreza y la exclusión social). La renta básica aparece como una medida jurídico-institucional necesaria para repensar no sólo la Seguridad Social sino también el Estado del Bienestar en nuestra época el cual debe alcanzar siempre sus objetivos de garantizar el derecho a la existencia digna de la persona a través de una renovación constante de sus instrumentos técnicos organización de las tutelas dispensadas[642]. Esta renta básica o ingreso universal puede ser viable técnicamente y posible desde el punto de vista económico-financiero a condición de que se renueve el pacto social de la postguerra mundial[643] sobre el alcance de la desmercantilización que a través de los derecho

[641] Aparte de la obra citada en la nota anterior, véase en un sentido parcialmente análogo, Barry, B.: *Why Social Justice Matthers,* Cambridge, Polity, 2005, espec., págs. 208 y sigs., en particular pág. 219.

[642] El fundamento de esta concepción dinámica del Estado del Bienestar, en Monereo Pérez, J.L.: *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica,* Albacete, Ed. Bomarzo, 2018, *passim.* En una perspectiva de larga duración, Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Ed. Consejo Económico y Social de España, 1996, espec., págs. 19 y sigs., y 159 y sigs.

[643] La crisis institucional del pacto social de la postguerra, que determinó la construcción de los Estados del Bienestar, es hecho verificado desde hace varias décadas. Puede consultarse, por ejemplo, Merkel, W.: ¿Final de la socialdemocracia?, Valencia, Edicions Alfons El Magnànim, 1995, págs. 19 y sigs.; Monereo Pérez, J.L.:

sociales ha de garantizada el Estado Social y de recrear los sistemas de Seguridad Social nacionales y fomentar un impulso a la solidaridad en el nuevo horizonte de una "economía-mundo" que ha alcanzado el nivel que conocemos de "globalización", en cuyo marco se ha ampliado el "mercado-mundo" que tiende a la mercantilización y re-mercantilización de las protecciones sociales estructuradas principalmente en el ámbito nacional. Es ésta una nueva expresión por la lucha permanente en una sociedad democrática por garantizar la seguridad de la existencia de la cuna a la tumba para todas las personas (el ideal de Beveridge más allá de sus limitaciones liberales); el necesario impulso hacia una mayor redistribución de la renta que añada a los mecanismos estándar tradicionales una prestación consistente en la renta básica universal e incondicionada, la cual tiene la virtualidad de garantizar un cierto nivel de desmercantilización y con ello también una autonomía básica de las personas. Se comprenderá, así, que esta medida, lejos de una idea utópica ingenua, podría permitir –en unión con otras– la renovación (o si se quiere reinvención) del modelo de Estado Social contemporáneo en una sociedad cada vez más fragmentada y compleja en su estructuración y en un contexto de construcción y dominio del capitalismo global[644], que hace visible un largo giro del capitalismo de postguerra al neoliberalismo[645]. Y todo ello, se insiste, sin pretender en absoluto que sea una alternativa a las prestaciones de la Seguridad Social contributiva: una gestión de la reducción por reemplazo de éstas por esta nueva renta garantizada universalista e incondicional no parece deseable, ni tampoco factible en una sociedad democrática que la rechazaría. Por lo demás, hay que tener en cuenta que los fenómenos a los que responde no son coyunturales, ni pasajeros en gran medida, sino un producto de nuestra época que hunde sus raíces en la exclusión y marginación social crecientes de amplias capas de la población que evidencia una desconexión y ruptura de la sociedad entre los de abajo y los de arriba; un fenómeno que introduce una fractura desestabilizadora tanto desde la perspectiva social como desde la política, y que debilita profundamente los pilares en los que se sustentan las democracias constitucionales. Esta medida merece ser considera seriamente como una de las alternativas posibles a las crisis sociales realmente existente y la que se intuye en el porvenir de instauración de un mundo neoliberal. El derecho a una renta básica –así concebido– es un elemento importante de un proyecto de política del Derecho encaminado hacia la reconstrucción de la sociedad civilizada, especialmente tras las experiencias de la crisis

*Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1996, Segunda Parte ("La crisis del Estado del Bienestar y la revisión de las políticas públicas", con referencia a "la crisis estructural del modelo de Estado del Bienestar keynesiano"), págs. 185 y sigs. Para el advenimiento de la forma "Estado de mercado" en el marco de un capitalismo financiero especulativo, puede consultarse Harvey, D.: *Breve historia del neoliberalismo,* Madrid, Ed. Akal, 2007, págs. 73 y sigs.; Altvater, E.: *El fin del capitalismo tal y como lo conocemos,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2011, págs. 155 y sigs.; Monereo Pérez, J.L.: *Espacio de lo político y orden internacional. La teoría política de Carl Schmitt,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2015, págs. 460 y sigs.

644 Es suficiente reparar en las reflexiones de Stiglitz, J.: *El precio de la desigualdad,* Madrid, Ed. Taurus, 2012. Raventós hace referencia a la renta básica como una de las condiciones materiales de la libertad real. Véase Raventós, D.: *Las condiciones materiales de la libertad,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2007.

645 Streeck, W.: *Comprando tiempo. La crisis pospuesta del capitalismo democrático,* Buenos Aires-Madrid, Kartz Editores, 2016, págs. 38 y sigs., 59 y sigs., y 99 y sigs.; Piketty, T.: *El capitalismo en el siglo XXI,* Madrid, Fondo de Cultural Económica de España, 2014; Piketty, T.: *Capital e ideología*, Barcelona, Deusto ediciones, 2019, para el cual la desigualdad social no deriva sólo de factores económicos y tecnológicos, sino también –y para él principalmente– de factores ideológicos y políticos. Es así que las ideas y las ideologías cuentan en el desarrollo histórico.

económica que supuso el crack de 2008 y de la crisis social total de la Pandemia Covid-19, cuyas consecuencias sociales actualmente padecemos.

No se trata, pues, de una medida coyuntural, sino de carácter eminentemente estructural, pues está pensada para afrontar la nueva revolución tecnológica, la desestructuración del modelo trabajo fordista, la "crisis de la sociedad salarial" y la emergencia de la "sociedad del riesgo" tanto más intensa ante la transición digital propia de la cuarta revolución industrial.

Actualmente estamos inmersos en el proceso de concreción del Plan para la reordenación y simplificación del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado, que figura en el Anexo II de la Orden ISM/1055/2022, de 31 de octubre, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, por el que se aprueba el Plan para la reordenación del sistema de prestaciones no contributivas de la Administración General del Estado. Este proceso conducirá a la consolidación del IMV y al diseño y definición del modelo institucional (estructura y organización) necesario del nuestro instrumento de racionalización del "Sistema de garantía de Ingreso Mínimos" actualmente existente (con sus tres grandes tipos de prestaciones: prestaciones "semi-contributivas"; prestaciones "no contributivas" *puras*; y "prestaciones universales, en la que no sólo no hay exigencia alguna de cotización, sino que tampoco se establece un límite de ingresos para percibirlas por parte de los sujetos destinatarios.

En ese marco racionalizador más ambicioso –cuya necesidad había sido anticipada por la doctrina[646]– el IMV se quiere desarrollar, ampliar y coordinar con otras prestaciones sociales públicas racionalizadas "para convertirlo en la prestación base del sistema de garantía de ingresos mínimos"[647]. Sin por ello perder su condición de prestación no contributiva del sistema de Seguridad Social [artículos 2.2 LIMV, 72 ("Registro de Prestaciones Sociales Públicas"), apartado 2.ñ[648] y 109.2.b.6ª de la LGSS]. No obstante, su regulación ha quedado fuera de la LGSS y la regulación de las infracciones y sanciones también ha quedado fuera de la LISOS.

-En lo que se refiere al IMV y sus sinergias con ese plan racionalizador hacer algunas precisiones jurídicas:

1ª. El proceso de racionalización es imparable para la realización de sus fines a nivel estatal y como eje del sistema de prestaciones no contributivas del Sistema de Seguridad

[646] Monereo Pérez, J.L.: *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica,* Albacete, Bomarzo, 2018, espec., págs. 95 y sigs. (propuestas de racionalización a través de la reconducción de las rentas que sirven a los mismos fines de política del Derecho Social); Monereo Pérez, J.L., Rodríguez Iniesta, G. y Trillo García, A.R.: *El Ingreso Mínimo Vital en el Sistema de Protección Social. Estudio de su configuración y régimen jurídico,* Albacete, Laborum. 2020, págs. 273 y sigs.

[647] Directrices del Plan para la reordenación y simplificación del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado, que figura en el Anexo II de la Orden ISM/1055/2022, de 31 de octubre, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, por el que se aprueba el Plan para la reordenación del sistema de prestaciones no contributivas de la Administración General del Estado.

[648] "ñ) La prestación económica de la Seguridad Social, de naturaleza no contributiva, de ingreso mínimo vital".

Social. Pero no tiene porqué arrasar (suprimir y absorber) con todos los instrumentos de protección no contributiva ya existentes. En el caso de la protección por desempleo en sus niveles de protección, cabe decir que el no contributivo no es puro, pues tiene elementos contributivos ya en su puerta de entrada derivada del agotamiento previo del nivel contributivo de "entrada". Aunque la lógica del principio de solidaridad social está presente en los dos niveles asistenciales impuros (subsidio no contributivo por desempleo; Renta Activa de Inserción-RAI). Todo lo más se podrían subsumir en el instrumento del IMV los subsidios de desempleo que no requieren como condicionante de su concesión haber cotizado previamente, como es el caso de los reclusos o incapacitados permanentes; el subsidio extraordinario por desempleo, etcétera. Más problemática podría ser la asimilación en el IMV el subsidio (temporal, como es el rasgo típico de la figura del "subsidio" frente a las prestaciones indefinidas o permanentes) anudado a la Renta Activa de Inserción (RAI) en el marco de la protección por desempleo de la Seguridad Social. No requiere una cotización previa, aunque en realidad adquiere una función subsidiaria que presupone el no acceso al nivel contributivo de la protección por desempleo y a los subsiguientes niveles de protección no contributiva de la protección legal por desempleo. En cualquier caso, siendo un nivel no contributivo de la protección por desempleo de la Seguridad Social podría ser un objetivo inmediato a perseguir en el plano de la política del Derecho de lucha contra la exclusión social por el trabajo la subsunción racionalizadora de la RAI en la institución del IMV. Sería coherente con la lógica racionalizadora y simplificadora que inspira actual política jurídica encaminada a que el IMV sea el eje sobre el que pivota el sistema de prestaciones no contributivas de la Seguridad Social.

2ª. La necesaria y creciente penetración "interna" de las políticas activas de empleo en el IMV porque el IMV atiende también a la integración de los "pobres" y muy señaladamente a afrontar las "situaciones de exclusión social" y ésta encuentra su causa específica en la exclusión por el trabajo, sea por su falta o sea por su deficiente ("trabajadores pobres" o "trabajadores precarios", cuyo trabajo "no decente" no les libera de la cobertura de las necesidades básicas). Con ello se da cuenta que el Estado Social no puede sino ser un "*Estado Social Activo*" que planifique la actividad económica y que este orientado al pleno empleo productivo y de calidad.

El IMV tiene que tener una dimensión pro-activa para evitar que las personas en situación de vulnerabilidad socio-económica (pobreza o exclusión social) puedan quedar instalados en la "trampa" de protección (y una suerte de nueva de "nuda vida") para ello ha de hacerse efectivo el objetivo de la inclusión social, una de cuyas vertientes principales (aunque no la única) es garantizar el Derecho a un trabajo digno ("trabajo decente" en la terminología de la OIT) que confiera autonomía a la persona sobre su proyecto de vida y de subsistencia, y al propio tiempo la participación activa en todas las esferas de la vida social[649]. Así se comprende que el IMV quiera evitar la "trampa de la pobreza" y se conciba

[649] Monereo Pérez, J.L.: *La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral,* Albacete, Ed. Bomarzo, 2011; Monereo Pérez, J.L. y López Insua, B.M.: "La garantía internacional del derecho a un "trabajo decente", en *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo,* núm. 177 (2015), págs. 27-72; Monereo Pérez, J.L.: "Trabajo decente y prestaciones ante situaciones de necesidad. Desempleo y políticas de activación e inserción", en VV.AA. Monereo Pérez, J.L. Gorelli Hernández, J y De Val Tena, Á (Dirs.) y López Insua, B.M (Coord.): *El trabajo decente*, Granada, Ed. Comares, 2018; Monereo Pérez, J.L.:

como un cauce de transición hacia el empleo productivo y digno, en cuanto ha de tratarse de un trabajo de calidad y con la garantía de los derechos de la persona que trabaja. El art. 3.d) LIMV establece como una de las características tipificado del IMV que "se configura como una *red de protección dirigida a permitir el tránsito desde una situación de exclusión a una de participación en la sociedad. Contendrá para ello incentivos al empleo y a la inclusión*, articulados a través de distintas fórmulas de cooperación entre administraciones". Se inserta, así, una dimensión pro-activa entre sus fines.

El derecho al trabajo también se interrelaciona con el deber de trabajar (art. 35.1 CE), y en este sentido al sujeto protegido o beneficiario se le debería exigir el "acuerdo de actividad" (el antes denominado "compromiso de actividad"), esto es un "Acuerdo documentado mediante el que se establecen derechos y obligaciones entre la persona demandante de los servicios públicos de empleo y el correspondiente Servicio Público de Empleo para incrementar la empleabilidad de aquella, atendiendo, en su caso, a las necesidades de los colectivos prioritarios (art. 3.f) de la Ley 3/2023, de Empleo) . Este compromiso "contractual" anulado a la protección pública por IMV se desarrolla con amplitud en el art. 58 Ley 3/2023. Teniendo en cuenta del que el IMV incorpora las políticas activas de empleo, sería lógico extender el "acuerdo de actividad" a los sujetos beneficiarios del IMV, atendiendo a sus peculiaridades, y muy especialmente a las personas en situación de pobreza, porque para éstas será muy difícil suscribir este tipo de compromiso. No será lo mismo respecto a los sujetos protegidos o beneficiarios en situación de exclusión social, porque precisamente ésta se vincula a trabajo perdido o al trabajo activo de extrema precariedad. Respecto de los perceptores del IMV en situación de exclusión social por el trabajo lo más coherente es que se le exige ese "acuerdo de actividad" en el marco de la protección del IMV. Y sin embargo, por el momento, la norma se limita a la inscripción como demandantes de empleo en el Servicio Público de Empleo correspondiente. La cuestión es importante porque no tiene por qué verse como un elemento coactivo de empleabilidad, sino que tendría un efecto positivo al recibir los componentes formativos y reciclaje profesional que van unidos a dicho "acuerdo de actividad". En una lógica de empleabilidad positiva, la centralidad no ha de ser la acepción de cualquier oferta de empleo, sino de una oferta de empleado adecuada a su formación y situación social y familiar. Se trata de activar no sólo al sujeto protegido, sino también objetivamente a las instancias responsables de garantizar la empleabilidad positiva y la aptitud para incorporarse al mercado laboral a través de un trabajo digno de la persona que trabaja. Y no se olvide que de manera análoga –pero no idéntica– a la protección no contributiva por desempleo de la Seguridad Social, la protección las personas en situación de exclusión social por el trabajo debe tener un doble componente, a saber: como política pasiva de recibir la prestación económica (el subsidio económico potencialmente indefinido hasta que el sujeto se incorpore al mercado de trabajo y con un criterio amplio de compatibilidad de percepción del IMV con dicho trabajo en tanto no se consolide como definitivo) y los servicios de ayuda de carácter accesorios, sino también como política activa de recibir una formación profesional adecuada y una transición hacia la inserción o incorporación adecuada al mercado laboral.

*La dignidad de la persona. La dignidad del trabajador en el sistema de relaciones laborales,* Murcia, Laborum, 2019.

3ª. Las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social deben atender a las *causas de la vulnerabilidad socio-económica,* no limitarse a establecer –sin dejar de ser ello absolutamente imprescindible– instrumentos jurídico-institucionales que atiendan a las consecuencias derivadas de dichas causas[650]. De ahí que deben *coordinarse* con otras políticas redistributivas de rentas, políticas fiscales, políticas familiares (en su sentido más amplio), políticas de vivienda, etcétera.

-El IMV tiene que introducir mejoras importantes en su configuración jurídica interna.

1ª. Tiene que establecerse legalmente una delimitación de los conceptos de pobreza y exclusión social más homogéneos respecto al IMV en relación con otras prestaciones sociales públicas. Lo que ya viene exigido en la Orden ISM/1055/2022, de 31 de octubre, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, por el que se aprueba el Plan para la reordenación del sistema de prestaciones no contributivas de la Administración General del Estado, cuando establece como una de las directrices del plan la necesidad de "simplificar" las ayudas actuales entorno a él (IMV) para lo que será necesario evaluar los parámetros que garanticen la equidad que persigue el plan". Pero, en relación a ello, constituye una exigencia de la delimitación y "definición del modelo institucional (estructura y organización) necesario para desarrollar este nuevo instrumento" (Anexo II, apartado 2.4). De manera que esto no es posible sin una homogeneidad en esa delimitación de la pobreza y exclusión social, lo que se resuelve en ese concepto unificante de carácter en gran medida "difuso" que constituye la noción de vulnerabilidad socio-económica de la población protegida.

El objetivo racionalizador ya estaba presente en el Componente 23 del PRTR, cuando expresaba que en la actualidad el nivel asistencial está conformado por diferentes modalidades de subsidios. Al principal, que está vinculado al agotamiento de una prestación contributiva, se suman otras modalidades que protegen situaciones específicas junto a modalidades creadas para atender situaciones de carácter excepcional. La creación del IMV en 2020 tiene como objeto proporcionar una *red de protección mínima para todos los ciudadanos en situación de vulnerabilidad económica y social, entre los que se encuentran los desempleados de larga duración que hayan agotado sus prestaciones contributivas y asistenciales. El desarrollo íntegro del IMV en los próximos años contribuirá también a la racionalización del sistema de las prestaciones no contributivas y asistenciales.*

2ª. A la par, teniendo en cuenta que, reflejando la multifuncionalidad de la institución protectora, los sujetos protegidos pueden ser un sujeto individual o una unidad económica de convivencia (Capítulo II. "Ámbito subjetivo de aplicación", artículos 4 a 11 de la Ley 19/2021), también se debería precisar con mayor exactitud la noción jurídica de unidad de convivencia (art. 6 LIMV) en un sentido no distorsionante con otras prestaciones no contributivas. Ciertamente, el IMV se adapta, en principio, a las variables sociales y, sin embargo, ocasiona disfuncionalidades al llevar a cabo un diverso acotamiento de los sujetos que integran la unidad de convivencia. Por otra parte, el requisito de una determinada

[650] Monereo Pérez, J.L.: "Pobreza, trabajo y exclusión social en la larga duración: una reflexión crítica a partir de Henry George", en *Documentación laboral,* núm. 83 (2008), págs. 11-109, en particular págs. 95-111.

duración previa puede implicar un lastre para unas estructuras sociales que son susceptibles de ser configuradas como rígidas e inmutables, en la medida que pueden producirse incorporaciones o pérdidas de individuos a los que no se sabe con exactitud si también se ha de exigir el año como elemento de pertenencia, al margen de las opciones ya previstas[651].

4ª. Teniendo en cuenta que el IMV es una prestación económica de naturaleza no contributiva del sistema de Seguridad Social, debe aplicarse el principio de suficiencia prestacional como viene exigido para todas las prestaciones económicas (contributivas y no contributivas, son sus diferencias específicas atendiendo a su función) en el art. 41 CE ("Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en el caso de desempleo…").

5ª. Debe seguir manteniéndose un amplio principio de compatibilidad del IMV y las rentas provenientes del trabajo profesional (art. 11.4[652] Ley 19/2021; RD 789/2022, de 27 de septiembre, por el que se regula la compatibilidad del IMV con los ingresos procedentes de rentas de trabajo o de la actividad económica por cuenta propia con la finalidad de fomentar las oportunidades de inclusión sociolaboral efectiva de los sujetos beneficiarios del IMV). Y ello no sólo por evitar la "trampa de la pobreza" (que preocupa expresamente el legislador), sino también porque el objetivo de la IMV es doble: atender a las situaciones objetivas de necesidad del sujeto individual o unidad de convivencia (prestación económica en forma especial de subsidio indefinido), y, al mismo tiempo, ser un vehículo de transición a su inserción o reincorporación a la vida profesional. Lo indica expresamente el art. 11.4 LIMV, pero ya estaba presente en el Componente 23 (véase también componente 22 y 20) del PRTR, cuando precisó que "es urgente vincular el IMV con el *tránsito de la exclusión social al empleo,* en los términos de art. 3 del RD-ley 20/2020. Al respecto, habrá que analizar mecanismos específicos de incentivo, que serán abordados con la inversión 7 de este Componente".

6ª. Como se sabe las CCAA tiene un gran protagonismo en la ejecución del IMV y en la vertiente de las políticas activas de empleo (que forman parte de sus competencias en términos de conjunto bajo la coordinación de la política gubernamental). Ese protagonismo ha alcanzado a que algunas CCAA han asumido la "gestión directa" del IMV (es el caso del País Vasco y Navarra)[653]. En este sentido hay que evitar que se produzca una fragmentación y

[651] Álvarez Cuesta, H.: *Protección social frente a la pobreza,* Albacete, Bomarzo, 2023, pág. 257.

[652] Según el art. 11.4 LIMV: "Con el fin de que la percepción del IMV no desincentive la participación en el mercado laboral, la percepción del ISMV será compatible con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia de la personas 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…".

[653] Véase la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantías de Ingresos y para la inclusión. Una regulación que ocupa 88 páginas de BOE. Conforme a su art. 1 ("Objeto"), "la presente ley tiene por objeto regular el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos para la inclusión, que se dirige a prevenir el riesgo de exclusión de las personas, a paliar situaciones de exclusión personal, social y laboral, a garantizar el desarrollo de una vida digna y a promover la plena inclusión en la sociedad de quienes carezcan de suficiente recursos personales, laborales, sociales o económicos". El art. 3 establece los principios del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la inclusión: 1. Doble derecho subjetivo interrelacionado: se reconoce el derecho subjetivo a las prestaciones públicas de naturaleza económica, cuyo objetivo es hacer frente con suficiencia a las necesidades básicas de la vida, y a los instrumentos y servicios dirigidos a garantizar apoyo personalizado en orden la inclusión laboral y social. 2. Universalidad. 3. Igualdad y equidad. 4. Solidaridad. 5. Integración de la perspectiva

una falta de homogeneidad en las estructuras de gestión. Aparte de una relación comunicativa entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas, ello exigiría una *coordinación eficiente* para que se pueda seguir hablando de un IMV como "sistema institucional integrado".

7ª. Se ha señalado aquí –como ya se hizo en las otras obras que hemos publicado– que el IMV es una prestación de enorme complejidad en su implementación y que ello dificulta su gestión y accesibilidad. Ello no obstante debería el número de personas y hogares que recibió esta prestación no contributiva no avanza al ritmo de las expectativas previstas y esperadas. Es manifiesto que existe un elevado porcentaje de personas y hogares (unidades de convivencia) que podrían recibir el IMV y que todavía no lo reciben, por diversos motivos. En este sentido debería establecerse medidas de administración activa *de oficio* para detectar a las personas y unidades de convivencia que podría ser titulares del IMV. Para ello deberían reforzarse los medios personales y materiales que debería disponer la Administraciones actuantes en coordinación con los datos proporcionados, de manera coordinada, por las diversas Administraciones territoriales (Comunidades Autónomas; Ciudades Autónomas; Administraciones Locales) y sus respectivos instrumentos de intervención socio-económica y fiscal.

Una vez establecida esta nueva prestación no contributiva dentro del Sistema de Seguridad Social, asumiendo un carácter estructural (pues está pensada para afrontar el impacto de la nueva revolución tecnológica, la desestructuración del modelo trabajo fordista, la "crisis de la sociedad salarial" y la emergencia de la "sociedad del riesgo" tanto más intensa ante la transición digital propia de la cuarta revolución industrial), se inserta en el *ideal de cobertura del Sistema* y como tal está llamada a evolucionar con él atendiendo al desarrollo de las necesidades sociales y las exigencias de protección social que se impone deducir del art. 41 de nuestra Constitución (en conexión con el bloque de constitucionalidad formado por los artículos 10.2 y 93 a 96 de dicha Norma Constitucional). En este sentido debe recordarse que el art. 12 (*"Derecho a la Seguridad Social"*) del Tratado de la Carta Social Europea revisada de 1996, garantiza la obligación de mantener un régimen público de Seguridad Social y consagra, como parte de su contenido esencial, entre otros principios y garantías jurídicas, el principio de progresividad en la elevación del "ideal de cobertura"[654].

de género. 6. Protección de la infancia. 7. Reconocimiento del empleo. 8. Transversalidad para la política de inclusión. 9. Atención personalizada, especializada, flexible, integrada y continua. 10. Accesibilidad universal. 11. Calidad y optimización de recursos. 12. Coordinación e implicación de todas las administraciones vascas. 13. Participación. 14. Evaluación. 15. Transparencia y publicidad activa.

El art. 10 regula la naturaleza de las prestaciones económicas y de las ayudas de emergencia, indicando que la renta de garantía de ingresos se configura como derecho subjetivo de todas aquellas personas que cumplan los requisitos de acceso a la prestación previstos en esta ley. Carece de naturaleza subvencional. El IMV se configura como un derecho subjetivo en los términos previstos en la Ley 19//2021, de 30 de diciembre, por la que se establece el IMV o en la norma que la sustituya. Por su parte las ayudas de emergencia social tienen naturaleza subvencional y, por ello, no se configuran como derechos subjetivos de las personas beneficiarias.

[654] En este sentido véase Monereo Pérez, J.L.: *La garantía de los derechos de Seguridad Social en la Carta Social Europea,* Murcia, Ed. Laborum, 2021, pp. 11 y sigs., en particular pág. 34. Conforme al art. 12 ("Derecho a la Seguridad Social"): "Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad social, las Partes se comprometen: 1. a establecer o mantener un régimen de seguridad social; […] 3. a esforzarse por elevar progresivamente el nivel del régimen de seguridad social […]". Este instrumento de la Carta Social Europea (revisada), hecha en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996, ha sido ratificado por España: «BOE» núm. 139, de 11 de junio de 2021.

Desde la perspectiva de la *efectividad* (que no debe confundirse con la anterior concepción del principio de progresividad en el perfeccionamiento del "ideal de cobertura") de los derechos sociales de "desmercantilización" como son aquellos derechos de Seguridad Social no contributiva como el derecho al Ingreso Mínimo Vital, conviene tener en cuenta que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC. Tratado de ONU de 1966)[655], señala en su art. 2.1 que el compromiso "a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos". El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del PIDESC, en su Observación General número 3, de 1990, señaló en su párrafo 9 que la "progresiva *efectividad*" implica un reconocimiento de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales podrá lograrse en un periodo de tiempo, pero impone la obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible para lograr ese objetivo. Téngase en cuenta a los efectos de garantizar la "progresiva *efectividad*" del derecho al Ingreso Mínimo Vital.

Como es propio del Estado Social de Derecho, la efectividad del Ingreso Mínimo Vital necesita, de suyo, más que nunca del impulso de una "Administración Pública Activa y Promocional", que facilite el acceso efectivo a la prestación del IMV a todas las personas y hogares que se encuentren social y económicamente en situación de vulnerabilidad, atendiendo a los requisitos legalmente establecidos (reténgase "in fine", la finalidad y el contenido de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y, asimismo, la función promocional de todos los poderes públicos impuesta "ex constitutione" en el artículo 9.2 de Nuestra Norma Fundamental).

[655] INSTRUMENTO de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966. «BOE», núm. 103, de 30 de abril de 1977.

# BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Cortés, J.C., y Cardeñas Porta, V.E.: "Ingreso Mínimo Vital como protección familiar y la supresión de las prestaciones familiares por hijos o menores a cargo", en Villar Cañada, I. y Vila Tierno, F. (Dirs.): *Renta mínima y democracia sustantiva. De los derechos de pobreza a los derechos de ciudadanía social,* Jaén, Universidad de Jaén/UJA Editorial, 2021, págs. 77-106.

Álvarez Cortés, J.C.: "Una nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social: el Ingreso Mínimo Vital", en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 56, 2020.

Álvarez Cuesta, H.: "Lagunas y puentes en la protección de las rentas de inserción autonómicas", en *Los nuevos marcos de relaciones laborales en el renovado estado de las autonomías. XXI Congreso Nacional de Derecho el Trabajo y de la Seguridad Social,* Valencia, Tirant lo Blach, 2011.

Álvarez Cuesta, H.: *Protección social frente a la pobreza,* Albacete, Bomarzo, 2023.

Álvarez Cuesta, H.: "Balance y perspectivas del Ingreso Mínimo Vital". IgualdadES, 8, (2023) 227-249. doi: https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.8.08

Amaadachou Kaddur, F.: *La prestación no contributiva del Ingreso Mínimo Vital. Configuración y régimen jurídico,* Cizur Menor (Navarra), Thompson/Aranzadi, 2022.

Añón Roig, M.J.: "El derecho a una existencia digna. Mujer y renta básica", en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.): *Género y Derechos Fundamentales,* Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho. Sección Derecho Vivo), 2010, págs. 613 y sigs.

Arcarons, J., Raventós, D. y Torrens, L.: *Renta básica incondicional. Una propuesta de financiación racional y justa,* Barcelona, Ediciones del Serbal, 2017.

Arendt, H.: *La condición humana,* Barcelona, Ed. Paidós, 1993

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL: *Protección a la familia y Seguridad Social. Hacia un nuevo modelo de protección sociolaboral,* 2 Tomos, Congreso Internacional y XV Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social (AESSS), celebrado en Madrid, octubre de 2018, publicado en Murcia, ed. Laborum, 2018. Es el estudio más completo que se ha realizado en nuestro País sobre la protección social de la familia.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL: *Seguridad social para todas las personas La protección de la Seguridad Social a las personas en situación de vulnerabilidad económica y fomento de su inclusión social* (A propósito del trigésimo aniversario de la inclusión en el sistema de Seguridad Social de prestaciones no contributivas, 1990-2020)*,* 2 Tomos, V Congreso Internacional y XVIII Nacional de la AESSS, "Seguridad Social para todas las personas (Madrid, 14 y 15 de octubre de 2021), Murcia, Ed. Laborum. 2021.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL: *Seguridad social para todas las personas La protección de la Seguridad Social a las personas en situación de vulnerabilidad económica y fomento de su inclusión social* (A propósito del trigésimo aniversario de la inclusión en el sistema de Seguridad Social de prestaciones no contributivas, 1990-2020)*,* 2 Tomos, V Congreso Internacional y XVIII Nacional de la AESSS, "Seguridad Social para todas las personas" (Madrid, 14 y 15 de octubre de 2021), Murcia, Ed. Laborum. 2021 (versión digital en abierto). https://www.aesss.es/wp-content/uploads/2021/10/LIBRO-CONGRESO-AESSS-2021.pdf

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL.: *La Protección por desempleo en España. XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social (AESSS),* Murcia, Ed. Laborum, 2015.

Ayala Cañón, L.: *La renta mínima en la reestructuración de los Estado de Bienestar",* Madrid, CES, 2000.

Badel, M.: "La lutte contre les exclusions en droit français le rôle des minima sociaux. Rapport France", en VV.AA.: *La exclusión social: Estudio comparado desde la perspectiva jurídica laboral y constitucional,* Quintanilla Navarro, R.Y. (Dir.), Mateos Y De Cabo, Ó.I. (Coord.), Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, 2018, págs. 317-337.

Barry, B.: *Why Social Justice Matthers,* Cambridge, Polity, 2005.

Beck, U.: *La sociedad del riesgo global*, Madrid, Ed. Siglo XXI, 2002.

Beck, U.: *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad,* Barcelona, Ed. Paidos, 1998.

Borrajo Dacruz, E.: "La Seguridad Social en la Constitución española: desarrollos legales y criterios del Tribunal Constitucional", en *Documentación Laboral,* núm. 30 (1990).

Boyer, R.: *Les capitalismes à l'épreuve de la pandémie,* París, Ed. La découverte, 2020.

Burriel Rodríguez-Diosdado, P.: "La renta garantizada de la ciudadanía en Cataluña y el Ingreso Mínimo Vital: una nueva "pareja de hecho" condenada a entenderse", en Villar Cañada, I. y Vila Tierno, F. (Dirs.): *Renta mínima y democracia sustantiva. De los derechos de pobreza a los derechos de ciudadanía social,* Jaén, Universidad de Jaén/UJA Editorial, 2021, págs. 151-187.

Casas Baamonde, Mª.E.: "La protección de los derechos en el sistema universal de derechos humanos (Protección Internacional de derechos e intereses fundamentales de la comunidad internacional y soberanía de los Estados)", en VV.AA.: *El Sistema Universal de los Derechos Humanos,* Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2014.

Castel, R.: *El ascenso de las incertidumbres,* Buenos Aires, Ed. FCE, 2010.

Castel, R.: *La discriminación negativa,* trad. A. Martínez-Riu, Barcelona, Ed. Hacer, 2010;

Castel,R.: *L'Insécurité sociale. Qu' est-ce qu' étreprotégé?,* París, Éditions du Seuil et La République des Idées, 2003

Cavas Martínez, F. y García Romero, B. (Dirs. y Coords): *El Ingreso Mínimo Vital. Una perspectiva global: regulación estatal, derecho comparado y conexión con rentas mínimas autonómicas,* Madrid, Ed. Boletín Oficial del Estado, 2021 (obra colectiva, ésta, relevante y muy completa con aportaciones de A. V. Sempere Navarro, Ana I. Pérez Campos, I. Baviera Puig, B. Fernández Collados, R. Aguilera Izquierdo, Á. L. De Val Tena, R. Cristóbal Roncero, P. Palomino Saurina, P. Benlloch Sanz, I. Hernández Morales, A. Folgoso Olmo, A. Buendía Sánchez, L. A. Fernández Nieto, P. García, B. García Romero, E. Lasaosa Irogoyen, F.J. Fernández Orrico, J.A. González Martínez y F. Pagán Martín-Portugués).

Cavas Martínez, F.: "Protección por desempleo e inserción laboral: balance provisional de los programas de renta activa de inserción 2000/2003", en *Aranzadi Social,* Vol. V/2003.

Charro Baena, P.: "Derecho de los trabajadores migrantes y sus familias a protección y asistencia", en VV.AA.: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea,* Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2017, págs. 745 y sigs.

De la Casa Quesada, S. y Molina Hermosilla, O.: "La renta activa de inserción: una cierta incursión estatal en el ámbito de las política de inserción", en *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF,* núm. 224 (2001).

De la Villa Gil, L.E.: "El modelo constitucional de protección social", en VV.AA.: *El modelo constitucional de protección social,* Sempere Navarro, A.V: (dir.), Madrid, MTAs, 2003.

De Val Tena, Á.L.: "El Ingreso Mínimo vital y su caracterización jurídica", en ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL: *Seguridad social para todas las personas La protección de la Seguridad Social a las personas en situación de vulnerabilidad económica y fomento de su inclusión social* (A propósito del trigésimo aniversario de la inclusión en el sistema de Seguridad Social de prestaciones no contributivas, 1990-2020), 2 Tomos, V Congreso Internacional y XVIII Nacional de la AESSS, "Seguridad Social para todas las personas" (Madrid, 14 y 15 de octubre de 2021), Murcia, Ed. Laborum. 2021. (versión digital en abierto). https://www.aesss.es/wp-content/uploads/2021/10/LIBRO-CONGRESO-AESSS-2021.pdf

De Val Tena, Á.L.: "Régimen jurídico del Ingreso Mínimo Vital (II): objeto, naturaleza jurídica y caracteres", en Cavas Martínez, F. y García Romero, B. (Dirs. y Coords): *El Ingreso Mínimo Vital. Una perspectiva global: regulación estatal, derecho comparado y conexión con rentas mínimas autonómicas,* Madrid, Ed. Boletín Oficial del Estado, 2021, págs. 189-216.

Dworkin, R.: *Los derechos en serio,* trad. Marta Guastavino, Barcelona, Ed. Planeta-De Agostini, 1993.

Esteban Legarreta, R.: *La renta activa de inserción,* Valencia, Ed. Tirant Lo Blanch, 2006.

Eydoux, A.: "Du RMI au RSA, la gouvernance de l'insertion en questión", en *Inform.soc.,* nº. 179 (2013)

Fernández Avilés, J.A.: "El programa de renta activa de inserción para el año 2002", en *Revista Española de Derecho del Trabajo,* núm. 114 (2002).

Ferrajoli, L.: *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. P. Andrés Ibañez y A. Greppi, Madrid, Ed. Trotta, 1999*;*

Ferrajoli, L.: *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político,* trad. P. Andrés Ibañez, Madrid, Ed. Trotta, 2014.

Ferrajoli, L.: *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia. 1. Teoría del derecho*, trad. J. C. Bayón, P. Andrés Ibañez, A. Ruiz Miguel, L. Prieto Sanchís, Madrid, Ed. Trotta, 2ª ed., 2016.

Gala Durán, C.: "Los desafíos del nuevo Ingreso Mínimo Vital", en *IUSlabor,* núm . 2 (2020).

García Murcia, J.: "Desempleo", Ponencia General al *XIV Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Oviedo, 2002.

García Ninet, J.L.: "Programa de inserción laboral para trabajadores desempleados de larga duración. Plan para el año 2000", en *Tribuna Social,* núm. 112 (2000).

García Romero, B.: "El Ingreso Mínimo Vital: Una prestación nacida en el Estado de emergencia sanitaria con vocación de convertirse en un nuevo pilar del Estado de Bienestar", en Ferrando García, F.M. (Dir.): *El Escudo social frente a la pandemia. Análisis y propuestas para una legislación social más justa,* Megías-Bas, A. y Rodríguez Egío, M.M. (Coord.), Albacete, Bomarzo, 2021.

García Romero, B.: "El régimen jurídico de las prestaciones: prestación principal; prestaciones accesorias y complementarias", en ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL: *Seguridad social para todas las personas La protección de la Seguridad Social a las personas en situación de vulnerabilidad económica y fomento de su inclusión social* (A propósito del trigésimo aniversario de la inclusión en el sistema de Seguridad Social de prestaciones no contributivas, 1990-2020), 2 Tomos, V Congreso Internacional y XVIII Nacional de la AESSS, "Seguridad Social para todas las personas" (Madrid, 14 y 15 de octubre de 2021), Murcia, Ed. Laborum. 2021. (versión digital en abierto). https://www.aesss.es/wp-content/uploads/2021/10/LIBRO-CONGRESO-AESSS-2021.pdf

García Romero, B.: "Régimen jurídico del Ingreso Mínimo Vital (XI): "Compatibilidades e incompatibilidades del IMV con otras prestaciones sociales y con el trabajo", en Cavas Martínez, F. y García Romero, B. (Dirs. y Coords): *El Ingreso Mínimo Vital. Una perspectiva global: regulación estatal, derecho comparado y conexión con rentas mínimas autonómicas,* Madrid, Madrid, Ed. Boletín Oficial del Estado, 2021, págs. 371-391.

García Romero, B.: *Rentas mínimas garantizadas en la Unión Europea,* Madrid, Ed. CES, 1999.

George, H.: *Progreso y Miseria,* edición crítica y estudio Preliminar, «Economía política de la desigualdad: progreso y miseria en Henry George», por J. L.Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2008.

Gómez Gordillo, R.: "El Ingreso Mínimo Vital: la pensión que aspira a ser subsidio. Análisis del RDL 20/2020, de 29 de mayo de sus modificaciones", en *Revista de Derecho Social,* núm. 91 (2020), págs. 37-67.

González Ortega, S. (Dir. y Coord.): *Las prestaciones de garantía de rentas de subsistencia en el sistema español de Seguridad Social,* Valencia, Ed. Tirant Lo Blanch, 2018.

González Ortega, S. y Barcelón Cobedo, S.: "El ingreso mínimo vital". Valencia: Tirant lo Blanch. Disponible en: https://doi.org/10.17103/reei.39.30.

González Ortega, S. y Barcelón Cobedo, S.: *El Ingreso Mínimo Vital (Comentarios al Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo),* Valencia, Tirant lo Blanch, 2020.

Gurvitch, G.: *La Ideal del Derecho Social. Noción y Sistema de Derecho Social. Historia doctrinal desde el siglo XVII hasta el fin del siglo XIX,* traducción, edición crítica y estudio preliminar, "La Idea del "Derecho Social" en la teoría general de los derechos: el pensamiento de Gurvitch" (pp.VII-LV), a cargo de J.L. Monereo Pérez y A. Márquez Prieto, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2005, 782 páginas.

Ihering, Rudolf Von.: *La lucha por el Derecho,* trad. Adolfo Posada, revisión, edición y estudio preliminar, "Ihering y la lucha por el Derecho" (pp. VII-XXXI), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada (Colección Crítica del Derecho), 2008.

Irti, N.: *L'ordine giuridico del mercato,* Roma-Bari, Editori Laterza, 2004.

Kessler,F.: "Revenu minima en Europe: esquisse à d' evolutions légigislatives", en *regards EN3S,* nº. 38 (2010).

Lautier, B.: "Hacia una universalización de la protección social y protección de los 'más vulnerables'", en OIT: *Protección e inclusión social: Experiencias y políticas,* Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008.

Le Naire, O, et Lebon, C.: *Le revenu de base,* París, Éd. Actes Sud, 2017. Para ver esa evolución en la perspectiva comparada, Milano, S.: "Le revenu mínimum garanti dans les pays de la CEE", en *Droit Sociale,* 1988.

López Gandía, J.: *Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo,* Documento de Trabajo 19/2003, Madrid, Ed. Fundación Alternativas, 2004.

López Insua, B.M.: "La renta activa de inserción como instrumento de lucha contra la exclusión social", en ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL.: *La Protección por desempleo en España. XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social,* Murcia, Ed. Laborum, 2015, págs. 385 y sigs.

López Insua, B.M.: *La protección social de las personas inmigrantes: un modelo garantista,* Barcelona, Ed. Atelier, 2020.

Lozano Lares, F.: "Relaciones-antagonismos entre el IMV y la renta básica de ciudadanía: ¿Qué viabilidad de futuro próximo?", en Villar Cañada, I. y Vila Tierno, F. (Dirs.): *Renta mínima y democracia sustantiva. De los derechos de pobreza a los derechos de ciudadanía social,* Jaén, Universidad de Jaén/UJA Editorial, 2021, págs. 189-201.

Luhman, N.: *Sociología del riesgo,* México, Universidad Iberoamericana, 3ª ed., 2006.

Maestro Buelga, G. y García Herrera, M.A.: *Marginación, Estado Social y Prestaciones Autonómicas,* Madrid, Marcial Pons, 1993.

Maldonado Molina, J.A.: "Derecho a la Seguridad Social de la mujer", en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.): *Género y Derechos Fundamentales,* Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho. Sección Derecho Vivo), 2010, págs. 445 y sigs.

Márquez Prieto, A., María Baggio, A. y Cosseddu, A.: *Fraternidad y justicia,* Granada, Ed. Comares, 2912.

Márquez Prieto, A.: *La protección por desempleo en España y otros Estados europeos,* Madrid, MTAS, 2001.

Martínez Machuca, M.A.: *Protección Social, Seguridad Social y Asistencia Social,* Madrid, CES, 2005.

Méda, D.: *El Trabajo: Un valor en peligro de extinción*, Barcelona, Ed. Gedisa, 1998.

Menger, A.: *El derecho al producto íntegro del trabajo & El Estado democrático del trabajo,* edición y estudio preliminar, "Derechos sociales y Estado democrático social en Anton Menger" (pp. IX-LXXVIII), a cargo de José Luis Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2004.

Menger, A.: *El derecho civil y los pobres,* trad. Adolfo Posada, revisión y estudio preliminar, "Reformismo social y socialismo jurídico: Antón Menger y el socialismo jurídico en España" (pp. 7-112), Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 1998,

Mercader Uguina, J.R.: *El futuro del trabajo en la era de la digitalización y la robótica,* Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2017.

Molina Navarrete,C. y Vallegillo Gámez, Mª.R.: *Empresas de inserción y mercados de trabajo inclusivos,* Granada, Ed. Comares, 2008.

Mon, J.: "L'investissement social: contenu et portée notion en vogue", en *RDSS,* 2015.

Mon, J.: *Le revenu universel en questions(s),* en *RDSS,* 2016.

Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.): *Género y Derechos Fundamentales,* Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho. Sección Derecho Vivo), 2010.

Monereo Atienza, C.: "El enfoque de las capacidades para medir la igualdad en el bienestar. Capacidades, género y derechos económicos, sociales y culturales", en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.): *Género y Derechos Fundamentales,* Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho. Sección Derecho Vivo), 2010, págs. 553 y sigs.

Monereo Pérez, J.L. y Fernández Avilés, J.A.: "El ingreso mínimo de solidaridad", en VV.AA.: *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía,* Monereo Pérez, J.L. y Serrano Falcón, C. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed.Comares, 2009.

Monereo Pérez, J.L. y Fernández Bernat, J.A.: "Protección social complementaria", en Monereo Pérez, J.L. y Serrano Falcón, C. (Dir. y Coord.): *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía,* Granada, Ed.Comares, 2009.

Monereo Pérez, J.L. y López Insua, B.M.: "Derecho a unas condiciones equitativas (artículo 2)", ambos en VV.AA.: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea,* Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2017, págs. 361 y sigs., y 395 y sigs., respectivamente.

Monereo Pérez, J.L. y López Insua, B.M.: "Derecho a unas condiciones equitativas (artículo 2)", en VV.AA.: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea,* Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2017, págs. 395 y sigs.

Monereo Pérez, J.L. y López Insua, B.M.: "La garantía internacional del derecho a un "trabajo decente", en *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo,* núm. 177 (2015), págs. 27-72.

Monereo Pérez, J.L. y Maldonado Molina, J.A. (Dirs.): *Envejecimiento activo y vida laboral,* Granada, Ed. Comares, 2019.

Monereo Pérez, J.L. y Maldonado Molina, J.A.: "Derecho a la asistencia social y médica (Artículo 13), en VV.AA.: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa: El convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea,* Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2017, págs. 661 y sigs.

Monereo Pérez, J.L. y Maldonado Molina, J.A.: *Los sistemas de protección social ante la incidencia de la disrupción digital,* Vida Fernández, R. y Muros Polo, A. (Coords.), Granada, Comares, 2023.

Monereo Pérez, J.L. y Molina Navarrete, C.: *El derecho a la renta de inserción,* Granada, Ed. Comares, 1999.

Monereo Pérez, J.L. y Moreno Vida, M.N.: "Las políticas de formación profesional: su centralidad para el derecho al trabajo decente y la inclusión social", en revista *Temas Laborales,* núm. 160 (2021), págs. 91-132.

Monereo Pérez, J.L. y Ortega Lozano. P.G.: "Derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social (artículo 30 de la Carta Social Europea", en VV.AA.: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea,* Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2017, págs. 925 y sigs.

Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G. (Dirs. y Coords.) *et altri*: *Tratado de Derecho de la Seguridad Social,* 2 Tomos, Maldonado Molina, J.A. y De Val Tena, Á.L. (Coords.), Murcia, Laborum, 2017.

Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G.: "La protección social en la emergencia. Entre el ensayo, precipitación y búsqueda de soluciones en tiempos de incertidumbre (A propósito de la crisis sanitaria provocada por el COVID 19 y la medidas legales adoptadas", en la *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 23 (2020), págs. 11-53.

Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G.: "Las prestaciones familiares, ese "pariente pobre" de la Seguridad Social", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, n.º 6 (2016), págs. 13-26.

Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G.: "Nuevas medidas de seguridad social relativas a la reducción de la brecha de género, reforma del ingreso mínimo vital y otras a favor de determinados colectivos", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum,* núm. 27 (2021).

Monereo Pérez, J.L. y Romero Coronado, J.: "La nueva configuración jurídica de la protección asistencial por desempleo de los trabajadores agrarios por cuenta ajena", en *La Seguridad Social Agraria. La reforma de su régimen jurídico en una sociedad en transformación,* Granada, Ed. Comares, 2013.

Monereo Pérez, J.L. y Triguero Martínez, L.Á: "Derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres inmigrantes", en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.): *Género y Derechos Fundamentales,* Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho. Sección Derecho Vivo), 2010, págs. 645 y sigs.

Monereo Pérez, J.L., Fernández Bernant, J.A. y López Insua, B.M. (Dirs. y Coords.) *et atri: Las políticas activas de empleo. Configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, Cizur Menor (Navarra), Ed. Thomson Reuters/Aranzadi, 2016.

Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C., Quesada Segura, R., Moreno Vida, M.N. y Maldonado Molina, J.A.: *Manual de Seguridad Social*, decimonovena edición, Madrid, Tecnos, 2023.

Monereo Pérez, J.L., Rivas Vallejo, P., Moreno Vida, M.N., Vila Tierno, F., Álvarez Cortés, J.C. (Dirs.): *Salud y asistencia sanitaria en España en tiempos de pandemia COVID-19,* 2 Tomos (Tomo I, 1068 páginas; Tomo II, 1836 páginas), Cizur Menor (Navarra), Thompson Reuters/Aranzadi, 2021.

Monereo Pérez, J.L., Rodríguez Escanciano, S., y Rodríguez Iniesta, G.: "La reforma del derecho del empleo: notas sobre la ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo", en *Revista Crítica De Relaciones De Trabajo, Laborum*, (7), (2023) pp. 11–37. Recuperado a partir de https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/article/view/784

Monereo Pérez, J.L., Rodríguez Iniesta, G. y Trillo García, A.R.: *El Ingreso Mínimo Vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico,* Murcia, Laborum, 2020, 368 páginas. Ésta es la primera Monografía publicada sobre el IMV.

Monereo Pérez, J.L., Rodríguez Iniesta, G., y Trillo García, A.R.: *El Ingreso Mínimo Vital en el Sistema de Protección Social. Estudio de su configuración y régimen jurídico,* Murcia, Ed. Laborum, 2020.

Monereo Pérez, J.L., Rodríguez Iniesta, G., y Trillo García, A.R.: *El Ingreso Mínimo Vital,* Murcia, Ed. Laborum, 1ª edición, 2021.

Monereo Pérez, J.L., Rodríguez Iniesta, G., y Trillo García, A.R.: *El Ingreso Mínimo Vital,* Murcia, Ed. Laborum, 2ª edición, 2023.

Monereo Pérez, J.L., y Rodríguez Iniesta, G.: "El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum,* núm. 24 (2020), págs. 1-23. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/416/458.

Monereo Pérez, J.L., y Rodríguez Iniesta, G.: "La Seguridad Social en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021 (Ley 11/2020, de 30 de diciembre)", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum,* núm. 26 (2021), págs. 13-31. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/download/442/482.

Monereo Pérez, J.L.: "Ciclos vitales y Seguridad Social: trabajo y protección social en una realidad cambiante", en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración,* Núm. Extra 74 (2008), págs. 49-134 (Texto completo en online en abierto).

Monereo Pérez, J.L.: "Crisis de la Modernidad y Cuestión social: el pensamiento crítico de Tönnies", en *Revista española de Derecho del Trabajo,* núm. 144 (2000), págs. 793-862.

Monereo Pérez, J.L.: "Cuestión social y reforma moral: Las 'corporaciones profesionales' en Durkheim", estudio preliminar a Durkheim, E.: *Lecciones de sociología, física de las costumbres y Derecho,* trad. Estela Canto, edición y estudio preliminar a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2006, págs. VII-LI.

Monereo Pérez, J.L.: "Derecho a la Seguridad Social (Artículo 41 CE)", en VV.AA.: *Comentarios a la Constitución Socio-Económica de España,* Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M.N. (Dirs. y Coords.), Granada, ed. Comares, 2002, págs. 1425-1524.

Monereo Pérez, J.L.: "Derecho a la Seguridad Social y Asistencia Social (artículo 22 DUDH; artículo 9 PIDESC y Normas concordantes)", en VV.AA.: *El sistema Universal de los Derechos Humanos,* Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, ed. Comares, 2014, págs. 515 y sigs.

Monereo Pérez, J.L.: "Derecho al Trabajo (Artículo 1 de la Carta Social Europea)",

Monereo Pérez, J.L.: "Derechos a la Seguridad Social (Art. 12 de la Carta Social Europea)", en VV.AA.: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de los Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, ed. Comares, 2017, págs. 629 y sigs.

Monereo Pérez, J.L.: "Desempleo de larga duración y medidas activas de "empleabilidad" e inserción laboral: a propósito del Acuerdo Político-Social de 15 de diciembre de 2014 y del RDL 16/2014, de 19 de diciembre, sobre el Programa Extraordinario de Activación para el Empleo", en *Trabajo y Derecho,* núm. 3 (2015), págs. 15-35.

Monereo Pérez, J.L.: "Dignidad de la persona y protección social en la Constitución de 1978: balance y propuestas de reforma para la mejora de sus garantías de suficiencia como derecho social fundamental", en *RTSS. CEF. Núm. 429 (diciembre 2018).*

Monereo Pérez, J.L.: "El derecho a la Seguridad Social (Artículo 41 de la Constitución)", en VV.AA.: *Comentarios a la Constitución Socio-Económica de España,* Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, Mª. N. (Dirs.), Granada, Ed. Comares, 2002.

Monereo Pérez, J.L.: "El derecho social al Ingreso Mínimo Vital", en *Temas Laborales,* núm. 158 (2021), págs. 45-117.

Monereo Pérez, J.L.: "El Ingreso Mínimo Vital: construcción jurídica de la institución y significación político-jurídica", en Villar Cañada, I. y Vila Tierno, F. (Dirs.): *Renta mínima y democracia sustantiva. De los derechos de pobreza a los derechos de ciudadanía social,* Jaén, Universidad de Jaén/UJA Editorial, 2021, págs. 17-52.

Monereo Pérez, J.L.: "El modelo de protección por desempleo: Configuración técnica y orientaciones de su reforma", en VV.AA.: *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras. Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación,* Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, Mª.N. (Coords.), Granada, Ed. Comares, 2008.

Monereo Pérez, J.L.: "El sistema español de protección por desempleo: eficacia, equidad y nuevos enfoques", Ponencia General el Congreso Nacional de la AESSS, celebrado en Madrid en octubre de 2015, Murcia, Laborum, 2015 (publicado en acceso abierto en doble versión: soporte de papel y digital), págs. 125-238.

Monereo Pérez, J.L.: "El tiempo de los derechos sociales: la construcción fundacional de Anton Menger", en *Revista derecho del trabajo,* núm. 29 (2020), págs. 225-281.

Monereo Pérez, J.L.: "La Carta comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores" (I) y (II), en *Revista Española de Derecho del Trabajo. Civitas*, núms. 56-57 (1992-1993), núm. 57 (1993).

Monereo Pérez, J.L.: "La garantía internacional y europea de los derechos a la Seguridad Social y Asistencia Social", en VV.AA.: *Estudios sobre Seguridad Social. Libro Homenaje al Profesor José Ignacio García Ninet*, Madrid, ed. Atelier, 2017, págs. 187-245.

Monereo Pérez, J.L.: "La garantía internacional y europea de los derechos a la Seguridad Social y Asistencia Social", en VV.AA.: *Estudios sobre Seguridad Social. Libro Homenaje al Profesor José Ignacio García Ninet*, Madrid, ed. Atelier, 2017, págs. 187-245.

Monereo Pérez, J.L.: "La ideología del 'darwinismo social': La política social de Herbert Spencer (I y II), en *Documentación Laboral,* núm. 87 (2009) y 90 (2010, págs. 11-80 y 11-57, respectivamente.

Monereo Pérez, J.L.: "La renta de "subsistencia". En especial, la renta de inserción como derecho social", en VV.AA.: *La jurisprudencia constitucional en materia laboral y social en el período 1999-2010. Libro homenaje a María Emilia Casas*, Baylos Grau, A.P., Cabeza Pereiro, J., Cruz Villalón, J., Valdés Dal-Ré, F. (Coords.), Madrid, Ed. La Ley, 2015, págs. 713-755.

Monereo Pérez, J.L.: "La renta mínima garantizada como medida estructural del sistema de Seguridad Social en la "sociedad del riesgo"", en *Lex Social, revista de los derechos sociales,* vol. 10, núm. 2 (2020), págs. 424-505.

Monereo Pérez, J.L.: "Los (pre)supuestos histórico-institucionales de la Seguridad Social en la constitución social del trabajo", en Rojas Rivero, G. (Coord.): *Orígenes del contrato de trabajo y nacimiento del Sistema de Protección Social,* Albacete, ed. Bomarzo, 2012, págs. 203-328.

Monereo Pérez, J.L.: "Los (pre)supuestos histórico-institucionales de la Seguridad Social en la constitución social del trabajo", VV.AA.: *Orígenes del contrato de trabajo y nacimiento del Sistema de Protección Social,* Rojas Rivero, G. (Coord.), Albacete, Ed. Bomarzo, 2012.

Monereo Pérez, J.L.: "Los derechos a la Seguridad Social y a la Ayuda Social (Artículo 34)", en VV.AA.: *La Europa de los derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,* Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2012.

Monereo Pérez, J.L.: "Los derechos sociales fundamentales ante las recientes reformas: un desafío para el trabajo decente", en VVAA.: *El futuro del derecho del trabajo y de la seguridad social en un panorama de reformas estructurales: Desafíos para el trabajo decente,* Congreso Internacional de Granada, Monereo Pérez, J.L., Túlio Barroso, F., Las Heras, H. (Dirs.), Moreno Vida, M.N. y Maldonado Molina, J.A. (Coords.), Murcia, Ed. Laborum, 2018, págs. 27-84, y págs. 11-26, respectivamente.

Monereo Pérez, J.L.: "Nuevos derechos para nuevas situaciones de necesidad y de emergencia social: el ingreso mínimo vital", en *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, 448 (julio 2020), págs. 27-68.

Monereo Pérez, J.L.: "Pilar Europeo de Derechos Sociales y sistema de seguridad social", en *Lex Social. Revista de Derechos Sociales,* Vol. U, Núm. 2 (2018), págs. 251-298;

Monereo Pérez, J.L.: "Pilar Europeo de Derechos Sociales y sistemas de seguridad social", en *Lex Social. Revista de Derechos Sociales,* Vol. 8, Núm. 2 (2018), págs. 251-298.

Monereo Pérez, J.L.: "Pobreza, trabajo y exclusión social en la larga duración: una reflexión crítica a partir de Henry George", en *Documentación laboral. Revista de relaciones laborales, economía y sociología del trabajo, y trabajo autónomo,* núm. 83-Vol. II (2008), págs. 11-109.

Monereo Pérez, J.L.: "Por un nuevo pacto social garantista de los derechos fundamentales para afrontar la crisis y la recuperación", en *REJLSS-Revista de Estudios Jurídico-Laborales y de Seguridad Social,* núm. 1 (2020).

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 Jurídicos Laborales y de Seguridad Social (REJLSS),* núm. 1 (2020), págs. 16-83. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7617121.

Monereo Pérez, J.L.: "Razones para actuar: solidaridad orgánica, anomia y cohesión social en el pensamiento de Durkheim", estudio preliminar a DURKHEIM, E.: *Sociología y filosofía*, trad. J.M. Bolaño (hijo), revisión, edición y estudio preliminar a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2006, págs. VII-LXVI.

Monereo Pérez, J.L.: "Refundar el ordenamiento laboral para juridificar plenamente el principio de justicia social y el trabajo decente", en *Lex Social. Revista jurídica de los derechos sociales,* Vol. 9, núm. 1 (2019), págs. 220-294.

Monereo Pérez, J.L.: "Seguridad Social y ayuda social" (Artículo 34 de la Carta de la UE)", en VV.AA.: *La Europa de los Derechos. Estudio Sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2012, págs. 893 y sigs.

Monereo Pérez, J.L.: "Trabajo decente y prestaciones ante situaciones de necesidad (II). Desempleo y políticas de activación e inserción", en Monereo Pérez, J.L., Gorelli Hernández, J. y De Val Tena, Á.L. (Dirs.), López Insua, B.M. (Coord.): *El trabajo decente,* Granada, Comares, 2018, págs. 599-622.

Monereo Pérez, J.L.: «El modelo español de protección contra el desempleo», en VV.AA.: *Seguridad Social y Protección social: temas de actualidad,* López López, J. (Coord.), Madrid, Ed. Marcial Pons, 1996.

Monereo Pérez, J.L.: «Genealogía de las Declaraciones de Derechos y su significación político-jurídica», estudio preliminar a Jellinek,G.: *La declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano,* Granada, Ed.Comares (Colección Crítica del Derecho), 2009.

Monereo Pérez, J.L.: «Los renglones torcidos de la política social moderna: Los derechos sociales a fin de siglo», en *Rev. Facultad de Derecho Universidad de Granada*, núm. 2 (1999).

Monereo Pérez, J.L.: *Democracia pluralista y Derecho Social. La teoría crítica de Georges Gurvitch,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2021.

Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Servicio de Publicaciones del Consejo Económico y Social de España, 1996.

Monereo Pérez, J.L.: *El Derecho en la democracia constitucional. La teoría crítica del Gustav Radbruch,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2020.

Monereo Pérez, J.L.: *El sistema de protección por desempleo en España,* Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 1997.

Monereo Pérez, J.L.: *La dignidad del trabajador. Dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales,* Murcia, Ed. Laborum, 2019.

Monereo Pérez, J.L.: *La garantía de los derechos de Seguridad Social en la Carta Social Europea en tiempos de crisis,* Murcia, Ed. Laborum, 2021.

Monereo Pérez, J.L.: La garantía de los derechos sociales en la Carta Social Europea como 'Constitución Social' de la Europa amplia. *Revista Crítica De Relaciones De Trabajo, Laborum*, (4), (2022), 215–326. Recuperado a partir de https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/article/view/622

Monereo Pérez, J.L.: *La metamorfosis del Derecho del Trabajo,* Albacete, Ed. Bomarzo, 2017.

Monereo Pérez, J.L.: *La organización jurídico económica del capitalismo: El Derecho de la Economía,* estudio preliminar a RIPERT, G.: *Aspectos jurídicos del capitalismo moderno,* trad. J. Quero Morales, revisión, edición y estudio preliminar a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2001, págs. XIII-CL.

Monereo Pérez, J.L.: *La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral,* Albacete, Ed. Bomarzo, 2011.

Monereo Pérez, J.L.: *La protección de los derechos fundamentales. El modelo europeo,* Albacete, Ed. Bomarzo, 2009.

Monereo Pérez, J.L.: *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica,* Albacete, Ed. Bomarzo, 2018.

Monereo Pérez, J.L.: *Las nuevas políticas de protección por desempleo y su reflejo en el sistema jurídico,* Valenci, Ed. Tirant Lo Blanc, 2003.

Monereo Pérez, J.L.: *Los fundamentos de la democracia. La Teoría Político Jurídica de Hans Kelsen,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2013, espec., capítulo 4 ("La democracia parlamentaria en Kelsen. "Esencia y valor de la democracia""), págs. 144 y sigs., y 388 y sigs. (Sobre constitucionalismo social, democracia sustancial y derechos fundamentales).

Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador,* Granada, Ed. Comares, 2007.

Monereo Pérez, J.L.: "Ingreso Mínimo Vital y Estado Social Autonómico: límites constitucionales de las competencias de las Comunidades Autónomas", en *Revista de Jurisprudencia Laboral,* Número 3 (2024), págs. 1-15. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-L-2024-00000002658

Moreno De Vega Y Lomo, F.: "La dinámica temporal del Ingreso Mínimo Vital", en *Revista Internacional de la Protección Social,* Vol. V, Nº 2 (2020), págs. 12 – 34.

Nussbaum, M.C.: *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano,* Barcelona, Ed. Paidós, 2011.

Nussbaum, M.C.: *Las fronteras de la justicia: consideraciones sobre la exclusión,* Barcelona, Ed. Paidós, 2007.

OCDE/OIT.: *Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de los países en desarrollo*, París, Editions OCDE, Ginebra OIT, 2018. https://ilo.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay/alma995008791502676/41ILO_INST:41ILO_V2

OIT: *"Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa,* adaptada por la conferencia Internacional del trabajo en su nonagésima séptima reunión, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 10 de junio de 2008.

OIT: *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo,* adoptada por la Conferencia Internacional del trabajo en su octogésima sexta reunión, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo 18 de junio de 1998 (Anexo revisado, el 15 de junio de 2010), 2ª ed., revisada, 2010.

OIT: *La igualdad de género de género como eje del trabajo decente,* Informe IV, Conferencia Internacional del Trabajo, 98ª reunión, Ginebra, Ed. Oficina Internacional del Trabajo 2009.

OIT: *Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales. Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos,* Ginebra, Ed. Oficina Internacional del Trabajo, 2007.

OIT: *Protección e inclusión social: Experiencias y políticas,* Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008.

Ordoñez Casado, M.I.: "El Ingreso Mínimo Vital y su interacción con los subsidios de desempleo", en Villar Cañada, I. y Vila Tierno, F. (Dirs.): *Renta mínima y democracia sustantiva. De los derechos de pobreza a los derechos de ciudadanía social,* Jaén, Universidad de Jaén/UJA Editorial, 2021, págs. 127-136.

Paine, Thomas. : *La justicia agraria (1797),* en *El sentido común y otros escritos,* est., prel., selección y trad., de R. Soriano y E.Bocardo, Madrid, Ed. Tecnos, 1990.

Pérez Rey, J.L.: *El derecho al trabajo y el ingreso básico ¿Cómo garantizar el derecho al trabajo?,* Madrid, Ed. Dykinson, 2007.

Piketty, T.: *Capital e ideología*, Barcelona, Deusto ediciones, 2019.

Piketty, T.: *El capitalismo en el siglo XXI,* Madrid, Ed. Fondo de Cultural Económica de España, 2014.

Pisarello, G. y De Cabo, A. (eds.) *et altri*: *La renta básica como nuevo derecho ciudadano,* Madrid, Ed. Trotta, 2006.

Polanyi, K.: *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico,* trad. J. Varela y F. Álvarez-Uría, Madrid, Ediciones de La Piqueta, 1997.

Quintanilla Navarro, Y.: "La vulnerabilidad económica y la inclusión social como riesgo social específico protegido por el sistema de seguridad Social", en ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL: *Seguridad social para todas las personas La protección de la Seguridad Social a las personas en situación de vulnerabilidad económica y fomento de su inclusión social* (A propósito del trigésimo aniversario de la inclusión en el sistema de Seguridad Social de prestaciones no contributivas, 1990-2020), 2 Tomos, V Congreso Internacional y XVIII Nacional de la AESSS, "Seguridad Social para todas las personas" (Madrid, 14 y 15 de octubre de 2021), Murcia, Ed. Laborum. 2021. (versión digital en abierto). https://www.aesss.es/wp-content/uploads/2021/10/LIBRO-CONGRESO-AESSS-2021.pdf

Ramirez Bendala, M.D.: "IMV y rentas autonómicas: un nuevo marco para una recomendable armonización aún pendiente", en Villar Cañada, I. y Vila Tierno, F. (Dirs.): *Renta mínima y democracia sustantiva. De los derechos de pobreza a los derechos de ciudadanía social,* Jaén, Universidad de Jaén/UJA Editorial, 2021, págs. 137-150.

Ramos Quintana, M.I.: "Nace un nuevo derecho social en España: el ingreso mínimo vital", en *Trabajo y Derecho,* núm. 67 (2020).

Raventós, D. y Casassas, D. (Eds.): *La renta básica en la era de las grandes desigualdades,* Barcelona, Ed. El Viejo Topo, 2011.

Raventós, D.: *Las condiciones materiales de la libertad,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2007.

Reich, R.B.: *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XX,* Madrid, Ed. Vergara, 1993.

Revelli, M.: *Más allá del siglo XX. La política, las ideologías y las asechanzas del trabajo,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2001.

REVISTA DE DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL LABORUM, números 23 y 24 de 2020. Con aportaciones de seguimiento y valoración jurídico-crítica de J.L. Monereo Pérez, G. Rodríguez Iniesta, A. R. Trillo García, J. Aibar Bernad, M.N. Moreno Vida, Santos Miguel Ruesga Benito, J.C. Álvarez Cortes, entre otros autores.

Rifkin, J.: *El fin del trabajo. El declive de la fuerza del trabajo global y el nacimiento de la era posmercado*, Barcelona, Ed. Paidós, 1996

Rodgers, G. *et altri*.: *La OIT y la lucha por la justicia social, 1919-2009,* Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2009.

Rodotà, S.: *El derecho a tener derechos,* Madrid, Ed. Trotta, 2014.

Rodríguez Caldo, I.A.: "El concepto de asistencia social: un foco de permanente de tensión entre el Estado y las Comunidades Autónomas", en VV.AA.: *Los nuevos marcos de relaciones laborales en el renovado estado de las autonomías,* XXI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y Seguridad Social", Madrid, 2011, págs. 797-816.

Burriel Rodríguez-Diosdado, P.: "El desencuentro entre las rentas mínimas de las comunidades autónomas y el ingreso mínimo vital: decreciente protección y regulación confusa", en *Revista de Trabajo y Seguridad Social (CEF)*, 468, 1-50. Disponible en: https://doi.org/10.51302/rtss.2022.4061.

Rodríguez Iniesta, G.: «Implicaciones del COVID-19 en la acción protectora de la Seguridad Social por confinamiento, restricción en los desplazamientos y contagio ¿contingencia común o profesional?», *Revista Documentación Laboral*, nº. 121, Vol. III (2020), págs. 59-89.

Rodríguez-Piñero Y Bravo Ferrer, M.: "La normalización de la renta activa de inserción", en *Relaciones Laborales,* núm. 12/2003.

Rojo Torrecilla, E.: "Protección social y rentas mínimas de inserción (de la cobertura económica al derecho de ciudadanía)", en López López, J. (Coord.): *Seguridad Social y Protección Social,* Madrid, Ed. Marcial Pons, 1996.

Romero Burillo, A. Mª.: *El nuevo régimen jurídico de la renta activa de inserción,* Cizur Menor (Navarra), Thomson/Aranzadi, 2007.

Rosanvallon, P.: *La sociedad de iguales,* Buenos Aires, Ed. Manantial, 2012.

Sánchez-Rodas Navarro, C.: ·"El Ingreso Mínimo Vital a la luz del derecho de la Unión Europea y de los convenios internacionales de seguridad social vigentes en España", en *Cuadernos de Derecho Transnacional* (Marzo 2021), Vol. 13, Nº 1, págs. 629-656. - www.uc3m.es/cdt - DOI: https://doi.org/10.20318/cdt.2021.5974.

Selma Penalva: "Las rentas mínimas de inserción autonómicas", en *Los nuevos marcos de relaciones laborales en el renovado estado de las autonomías. XXI Congreso Nacional de Derecho el Trabajo y de la Seguridad Social,* Valencia, Tirant lo Blach, 2011.

Sempere Navarro, A.V.: "El Ingreso Mínimo Vital en el marco de las políticas públicas de protección social: consideraciones generales", en CAVAS MARTÍNEZ, F. Y GARCÍA ROMERO, B. (Dirs. y Coords): *El Ingreso Mínimo Vital. Una perspectiva global: regulación estatal, derecho comparado y conexión con rentas mínimas autonómicas,* Madrid, Madrid, Ed. Boletín Oficial del Estado, 2021. págs. 25-53.

Sen, A.: *La idea de la justicia,* Madrid, Ed. Taurus, 2010.

Sennett, R.: *La corrupción del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo,* Barcelona, Ed. Anagrama, 2000.

Shwarb, K.: *La cuarta revolución industrial,* Madrid, Ed. Debate, 2016.

Sierra Hernaiz, E.: "La prestación reconocida, su dinámica y gestión", en ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL: *Seguridad social para todas las personas La protección de la Seguridad Social a las personas en situación de vulnerabilidad económica y fomento de su inclusión social* (A propósito del trigésimo aniversario de la inclusión en el sistema de Seguridad Social de prestaciones no contributivas, 1990-2020), 2 Tomos, V Congreso Internacional y XVIII Nacional de la AESSS, "Seguridad Social para todas las personas (Madrid, 14 y 15 de octubre de 2021), Murcia, Ed. Laborum. 2021 (versión digital en abierto). https://www.aesss.es/wp-content/uploads/2021/10/LIBRO-CONGRESO-AESSS-2021.pdf

Signorini, E.: *Il diritto del lavoro nell'economia digitale,* Torino, G. Giappichelli Editore, 2018.

Standing, G.: *La renta básica. Un derecho para todos y para siempre,* Epílogo de Daniel Raventós y Davide Casassas, Barcelona, Ediciones de Pasado y Presente, 2018

Stiglitz, J.: *El precio de la desigualdad,* Madrid, Ed. Taurus, 2012.

Streeck, W.: *Comprando tiempo. La crisis pospuesta del capitalismo democrático,* Buenos Aires-Madrid, Kartz Editores, 2016.

Todoli Signes, A.: *El trabajo en la era de la economía colaborativa,* Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2017.

Trillo García, A.R.: "Seguridad Social y COVID-19", en la *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 23 (2020), págs. 57-174.

Trillo García, A.R.: "Una evaluación desde dentro: dificultades en la gestión del Ingreso Mínimo Vital", en Villar Cañada, I. y Vila Tierno, F. (Dirs.): *Renta mínima y democracia sustantiva. De los derechos de pobreza a los derechos de ciudadanía social,* Jaén, Universidad de Jaén/UJA Editorial, 2021, págs. 53-73.

Val Tena, Á.L.: "El Ingreso Mínimo vital y su caracterización jurídica", en ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL: *Seguridad social para todas las personas* (*La protección de la Seguridad Social a las personas en situación de vulnerabilidad económica y fomento de su inclusión social),* (V CONGRESO INTERNACIONAL Y XVIII NACIONAL DE LA AESSS, Madrid, 14 y 15 de octubre de 2021), Murcia, Ed. Laborum, 2021. https://www.aesss.es/wp-content/uploads/2021/10/LIBRO-CONGRESO-AESSS-2021.pdf

Van Parijs, PH. y Vanderborght, Y.: *La renta básica,* Bacerlona, Ed. Paidos, 2006.

Van Parijs, PH. y Vanderborght,Y.: *Ingreso básico. Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata,* trad. Laura Lecuona y Maia F. Miret, México, 2017.

Van Parijs, PH.: *Libertad real para todos (qué puede justificar el capitalismo si hay algo que pueda hacerlo),* trad. Francisco Álvarez, Barcelona, Ed. Paidós, 1996.

Vega Ruiz, M.L.: "El futuro del trabajo: ¿Regular un derecho humanos? El debate sobre la centralidad del ser en el trabajo", en VVAA.: *El futuro del derecho del trabajo y de la seguridad social en un panorama de reformas estructurales: Desafíos para el trabajo decente,* Congreso Internacional de Granada, Monereo Pérez, J.L., Túlio Barroso, F., Las Heras, H. (Dirs.), Moreno Vida, M.N. y Maldonado Molina, J.A. (Coords.), Murcia, Ed. Laborum, 2018, págs. 27-84, y págs. 11-26, respectivamente.

Vida Soria, J.: "Comentario al art. 41 de la Constitución", en VV.AA.: *Comentario a la Constitución Española de 1978,* t. IV, dirigidos por Alzaga Villaamil, O, Madrid, Edersa, 1996.

Vida Soria, J.: "Los derechos de los pobres… ¡Pobres derechos!", en VV.AA.: *La política y el Derecho del Empleo en la nueva sociedad del trabajo. Libro Homenaje a la Profesora Rosa Quesada Segura,* Monereo Pérez, J.L. y Márquez Prieto, A. (Directores), Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales (CARL), 2016.

Vila Tierno, F.: "Política de inserción laboral (I. Rentas Mínimas de Inserción)", y Goerlich Peset, J.M.: "Política de inserción laboral (II. Empresas de Inserción)", ambos trabajos en VV.AA.: *Las políticas Activas de Empleo: Configuración y Estudio de su regulación jurídica e institucional,* Monereo Pérez, J.L., Fernández Berrnat, J.A., López Insua, B.M. (Dirs. y Coords.), Cizur Menor (Navarra), Ed. Thomson/Aranzadi, 2016, págs. 875 y sigs., y 895 y sigs., respectivamente.

VV.AA.: *El Sistema Universal de los Derechos Humanos,* Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2014.

VV.AA.: *El trabajo decente,* Monereo Pérez, J.L., Gorelli Hernández, J. y, De Val Tena, L.A. (Dirs.), López Insua, B.M. (Coord.), Granada, Ed. Comares, 2018.

VV.AA.: *La Europa de los Derechos. Estudio Sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, ed. Comares, 2012

VV.AA.: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de los Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, ed. Comares, 2017.

VV.AA.: *La renta básica. Por una ciudadanía libre, más igualitaria y más fraterna,* Raventós, D. (Coord.), Barcelona, Ed. Ariel, 2001.

Weil, S.: *Raíces del existir. Preludio a una declaración de deberes hacia el ser humano*, trad. de M.E. Valentié, revisión, edición y estudio preliminar, "Filosofía social y del trabajo y crítica política en Simone Weil" (pp. IX y ss.), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2023.

Wietholter, R.: *Las fórmulas mágicas de la ciencia jurídica,* Madrid, Ed. Edersa, 1991.

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

**INFORMACIÓN GENERAL**

Título: *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*
Abreviatura: REVSEGSOC
Editor: Ediciones Laborum, S.L.
ISSN: 2386-7191
ISSNe: 2387-0370
Inicio de Publicación: 2014
Periodicidad: Trimestral
Arbitraje: Evaluación por pares de doble ciego

## NORMAS PARA LA REMISIÓN DE ORIGINALES, ACEPTACIÓN Y SU PUBLICACIÓN

### 1. ENVÍO DE ORIGINALES

**Formato**: Microsoft Word o Libreoffice.

**Forma de envío**: Por correo electrónico a la dirección revsegsoc@laborum.es o bien mediante la plataforma de envío en la propia página web de la revista http://revista.laborum.es. Es aconsejable que el autor/a o autores cursen su alta en la revista. Para ello únicamente tiene que entrar en la siguiente dirección de internet: revista.laborum.es y en el margen derecho superior se encuentran las ventanas para darse de alta (seguir las indicaciones). Solamente tiene que hacerlo una vez y a partir de ese momento ya podrá enviarnos sus colaboraciones y seguir su curso (registro, remisión a evaluadores, aceptación, fecha de su publicación, etc.).

El archivo debe identificarse con los apellidos del autor/a del trabajo y la identificación de la sección de la revista en la que se desea publicar. Dicha identificación del documento se anonimizará con posterioridad al fin de que su sistema de revisión por pares sea de doble ciego.

**Secciones abiertas a la publicación**

- ED (Estudios Doctrinales);
- EDJ (Estudios de Doctrina Judicial);
- EDC (Derecho Comparado y Derecho Extranjero en Seguridad Social y materias conexas);
- ES (Economía y Sociología de la Seguridad Social y del Estado Social);
- REC (Recensiones)

**Por ejemplo:** ORTIZ CASTILLO-ED

### 2. DATOS Y ESTRUCTURA DEL TRABAJO REMITIDO

Se remitirán tres archivos de la siguiente forma:

**Primer archivo:** Documento con la identificación del autor/a o autores. Es un archivo distinto al del trabajo que tendrá el siguiente contenido: – Identificación del autor/a (nombre y apellidos de cada autor/a); ORCID, datos académicos y/o profesionales, así como la institución en que desempeña sus funciones. Se

facilitará el nombre, dirección postal, teléfono y correo electrónico del autor/a responsable de la correspondencia sobre el artículo.

**Segundo archivo:** Declaración responsable del autor/a de que el artículo es original y que no ha sido publicado anteriormente en ningún tipo de soporte (ya sea en papel o digital). En caso de coautoría se deberá de indicar, si procede, el criterio escogido para decidir el orden de firma y la contribución específica de cada uno de los autores/as al trabajo, reconociéndose a todos los autores/as materiales del trabajo, sin que se puedan conceder autorías ficticias o regaladas. Aquí se puede descargar el modelo de declaración de originalidad y cesión de derechos de autor: https://url.laborum.es/1doycda

**Tercer archivo:** El trabajo o artículo a publicar. **Muy importante:** No deberá hacer referencia a la autoría del trabajo o cualquier otro dato que permita identificar al autor/a o autores dentro del propio artículo.

El artículo ha de estar encabezado por:

El título del trabajo y las palabras clave/descriptores (entre 3 y 6), primero en español y luego en inglés.

Un resumen del trabajo de 10 líneas aproximadamente y, a continuación, su traducción de este al inglés (*abstract*).

Sumario. Se utilizará la numeración arábiga (1, 1.1, 1.1.1, etc.)

El artículo habrá de contener una bibliografía final.

**Extensión del trabajo**

La extensión de los trabajos será, conforme a la sección de la Revista a la que vayan destinados, la siguiente:

Estudios Doctrinales, Derecho Comparado Derecho Extranjero en Seguridad Social y materias Conexas y Economía y Sociología de la Seguridad Social y del Estado Social: máximo 25 páginas (incluido título, extracto, palabras claves, sumario, anexos, bibliografía, etc.).

Estudios de Doctrina Judicial: máximo 22 páginas (incluido título, extracto, palabras clave, sumario, bibliografía, etc.).

Recensiones: máximo 3 páginas.

**FORMATO DEL DOCUMENTO**

**Márgenes**:

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Superior: | 2,50 cm | Izquierda: | 3,00 cm | Encabezado: 1,25 cm |
| Inferior. | 2,50 cm | Derecha: | 3,00 cm | Pie de página:1,25 cm |

**Fuente:** Time New Roman, Justificación completa, y con interlineado sencillo (a un espacio). En el interior del Texto de los originales no deben ponerse palabras o frases en negrita o subrayadas. Sí cabe poner palabras o frases en cursivas. Eso sí, evitando una utilización excesiva o abusiva de esta técnica.

**Tamaño:** Texto normal 12; Notas al Pie 10

Las referencias legislativas o judiciales deberán expresar -en todo lo posible- las referencias propias de la base de datos que se utiliza (o, en su defecto, se deberán citar con datos que aseguren su identificación y localización efectiva (por ejemplo, Boletín Oficial donde se haya publicado, número de recurso o de sentencia, etcétera).

**Referencias bibliográficas**

Los apellidos de los autores/as citados/as han de ir solo en mayúscula la primera letra y versales. Los nombres solo se identifican con las iniciales en mayúscula.

Ejemplos:

-Si es una obra de autoría individual o en coautoría de hasta cuatro autores:

Rodríguez Iniesta, G.: *Las prestaciones por muerte y supervivencia. Viudedad, orfandad y favor de familiares*, Murcia, Laborum, 2009, pp. 201-242.

Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España*. José Maluquer y Salvador, Granada, Comares, 2007, pp. 40-48.

-Si es una parte de una obra colectiva con directores y/o coordinadores:

VV.AA.: *La economía de la Seguridad Social. Sostenibilidad y viabilidad del Sistema*, Sánchez Rodas, C. y Ortiz Castillo, F. (Ed.), Murcia, Laborum, 2006, pp. 50-80.

VV.AA.: *V Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social. La Seguridad Social en el Siglo XXI*, Ojeda Avilés, A. (Ed.), Murcia, Laborum, 2008, pp. 106-125.

VV.AA.: *VIII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social. La reforma de las pensiones en la Ley 27/2011*, Ortiz Castillo, F. (Ed.), Murcia, Laborum, 2011.

VV.AA.: *Los retos de la asistencia sanitaria española en el contexto de la Unión Europea. XIII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Monereo Pérez, J.L. (Ed.), Murcia, Laborum, 2016.

VV.AA.: *La reforma de la Seguridad Social. Estudio sistemático de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social*, Monereo Pérez, J.L. (Dir.), Madrid, La Ley, 2008, pp. 145-173.

VV.AA.: *La reforma y modernización de la Seguridad Social. Análisis de la Ley 27/2011, de 1 de agosto*, Sempere Navarro, A.V. y Fernández orrico, F.J. (Dirs.), Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2012.

Los títulos de una obra o de una Revista, en cursiva. El título de un capítulo o de un artículo doctrinal, entrecomillado o con corchetes.

**3. PROCESO EDITORIAL**

**Recepción de artículos**: Hay 2 formas de recepcionar los artículos, bien enviándolos por mail a revsegsoc@laborum.es o bien mediante la plataforma de la revista digital https://revista.laborum.es, en la cual se deben registrar como autores para tener acceso a la sección de enviar artículos.

Se acusará su recibo por la Coordinación de la Editorial lo que no implicará su aceptación.

Una vez acusado recibo, la Coordinación efectuará una primera valoración editorial consistente en comprobar tanto la adecuación al ámbito temático

como el cumplimento de los requisitos de presentación formal exigidos en el punto 2, quedando autorizada la Editorial a la devolución de los estudios mientras no se ajuste a las normas de publicación indicadas.

**Remisión de originales al Consejo de Redacción**: La Coordinación de la Editorial remitirá el trabajo al Consejo de Redacción de la Revista, que analizará el estudio valorando su remisión a los evaluadores externos, ajenos a los Consejos de Redacción y Asesor, y que han sido seleccionados por los editores de la revista (*vid.* https://revista.laborum.es/equipoeditorial o listado en inicio revista) teniendo en cuenta sus méritos académicos, su acreditada solvencia investigadora y su dilatada experiencia en el ámbito de las Ciencias Jurídicas y Sociales. Las secciones Editorial, las Crónicas (de Derecho comparado y Derecho Extranjero en Seguridad Social y materias conexas; Legislativa, Doctrina Judicial y Noticias Bibliográficas; de Doctrina Administrativa en materia de Seguridad Social; y de Economía y Sociología de la Seguridad Social y del Estado Social), así como Clásicos de la Seguridad Social se encuentran excluidos del proceso de revisión por pares de doble ciego.

**Sistema de revisión por pares**: El artículo enviado a evaluación será analizado por dos evaluadores externos, de forma confidencial y anónima, quienes emitirán un informe sobre la conveniencia o no de su publicación, que será tomado en consideración por el Consejo de Redacción. El protocolo de evaluación utilizado por los revisores se hace público como anexo a estas normas (*vid.* https://revista.laborum.es). En el caso de juicios dispares entre los dos evaluadores, el trabajo será remitido a un tercer evaluador. El trabajo revisado que se considere puede ser publicado condicionado a la inclusión de modificaciones, deberá ser corregido y devuelto por los autores a la revista en el plazo máximo de un mes, tanto si se solicitan correcciones menores como mayores. De ser necesario, la nueva versión será enviada de nuevo a los revisores externos. Los autores recibirán los informes de evaluación de los revisores, de forma anónima, para que estos puedan realizar (en su caso) las correcciones oportunas.

**Proceso editorial**: Una vez finalizado el proceso de evaluación, se enviará al autor principal del trabajo la notificación de aceptación o rechazo para su publicación. Asimismo, le podrán ser remitidas, si fuera necesario, las pruebas de imprenta de su trabajo para su examen y eventual corrección.

**Plazos de publicación**: El intervalo entre la recepción y la aceptación será inferior a 60 días y el que media entre la aceptación y la publicación no superará los 90 días, siempre que se envíe el trabajo en plazo.

**Ejemplar para el autor**: La editorial hará llegar a autor o autores una versión electrónica del trabajo presentado y publicado

## 4. CRITERIOS DE POLÍTICA EDITORIAL Y RESPONSABILIDADES ÉTICAS

**Criterios de política editorial**. Los factores en los que se funda la decisión sobre la aceptación-rechazo de los trabajos por parte de la editorial son los siguientes:

a) Originalidad.
b) Actualidad y novedad.
c) Relevancia y aplicabilidad de los resultados para la resolución de problemas concretos.
d) Significación para el avance del conocimiento científico.
e) Calidad metodológica contrastada.
f) Presentación, buena redacción y organización (coherencia lógica y presentación material).

**Responsabilidades éticas**. La Revista no acepta material previamente publicado. Los autores son responsables de obtener los oportunos permisos para reproducir parcialmente material (texto, tablas o figuras) de otras publicaciones y sitios de Internet y de citar su procedencia correctamente.

## 5. POLÍTICA ANTIPLAGIO

Los autores/as confirman que el trabajo es original y garantizan que ningún tipo de información ha sido plagiada, inventada o manipulada, con un uso inadecuado de la técnica de citación, a través de la firma del documento "declaración de originalidad" que debe de adjuntarse junto con el envío del artículo. En el caso de que la Editorial aprecie algún tipo plagio durante el proceso de evaluación del artículo, este será rechazado y no se procederá a su publicación. Si el plagio detectado obedece a un uso indebido de la técnica de cita, se le dará la posibilidad al autor para que revise y edite su trabajo como requisito necesario para su publicación. En caso de que se detecte el plagio una vez que se ha publicado el artículo, dicho artículo será eliminado de la página web, sin perjuicio de la denuncia de las prácticas deshonestas sobre los diversos supuestos de fraude científico (plagio, publicación duplicada, etc.).

## 6. POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO

Compromiso con el uso de lenguaje no sexista: Los autores/as se comprometen a redactar sus trabajos siguiendo las buenas prácticas en igualdad de género, utilizando lenguaje incluso y no discriminatorio.

Desagregación de datos en función del sexo: Es importante que los datos de origen de la investigación tengan en cuenta el sexo para advertir las posibles diferencias. En el caso de que los autores/as presenten datos, siempre que sea posible, deberán de desagregarse estos en función del sexo con el fin de permitir la identificación de dichas diferencias.

**7. POLÍTICAS DE INFORMACIÓN SOBRE FUENTES DE FINANCIACIÓN**

Cada autor/a deberá de reconocer y determinar la financiación que ha recibido para la elaboración del artículo en cuestión. En el mismo artículo, en la primera nota a pie de página, se indicará la agencia o agencias de financiación, así como el/los código/s de los proyectos de investigación en los cuales se ha desarrollado el trabajo. Esta información también se incluirá en los metadatos del artículo.

**AVISO DE DERECHOS DE AUTOR/A**

Los trabajos de la presente revista se publican bajo una licencia de "todos los derechos reservados" hasta que transcurra un año desde su publicación (período de embargo), momento a partir del cual se publican los trabajos bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin obra derivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

*Las secciones que no están sujetas a período de embargo se publican directamente bajo una licencia CC BY-NC-ND 4.0.

Recuérdese que las secciones Editorial; Crónica Legislativa, Doctrina Judicial y Noticias Bibliográficas; Crónica de Doctrina Administrativa de Seguridad Social y Clásicos de la Seguridad Social, se ofrecen en abierto. Las secciones Estudios Doctrinales; Estudios de Doctrina Judicial; Derecho Comparado y Derecho Extranjero en Seguridad Social y materias conexas; y Economía y Sociología, se ofrecen también en abierto transcurridos doce meses desde la publicación de cada número.

Por medio de la firma de la Carta de originalidad y de cesión de derechos de autor se ceden en exclusiva, durante un año a partir de la fecha de publicación, los derechos patrimoniales de propiedad intelectual (distribución, comunicación pública, reproducción y transformación) a Ediciones Laborum, S.L. No obstante, sí que se les permite a los autores/as publicar sus trabajos en cualquier otra publicación (formato impreso o electrónico), siempre con el único requisito de reconocer la previa aparición en esta Revista.

**POLÍTICA DE AUTOARCHIVO POR PARTE DEL AUTOR/A**

Se podrá depositar la versión final aceptada para publicación en repositorios institucionales o temáticos de acceso abierto en los plazos y en los términos establecidos por la entidad financiadora de la investigación publicada y, en todo caso, cuando haya transcurrido el período de embargo inicial de 12 meses.

**CÓDIGO ÉTICO PARA LA REVISTA DE DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, LABORUM**

«Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum» se adhiere a las recomendaciones de ELSEVIER y a las normas éticas de COPE: Commitée on Publication Ethics: http://publicationethics.org/resources/code-conduct

A continuación, se detallan de manera específica los compromisos adquiridos por todo el Equipo Editorial para asegurar una actuación responsable tanto de autores, revisores, como de editores.

**Compromisos para los autores**

- Originalidad en los trabajos: Los autores de manuscritos enviados a la Revista de «Derecho de la Seguridad Social (Laborum)» han de ser originales. Los manuscritos no han de contener copias o reproducciones a trabajos de otros autores o de otros fragmentos de trabajos ya publicados por los mismos autores. Además, se confirmará veracidad de los datos mediante la firma de un documento de "declaración de originalidad" que habrá de enviarse a la editorial.
- Publicaciones múltiples o repetitivas: El autor no debe publicar un mismo artículo o con resultados similares en más de una revista científica. La propuesta simultánea de la misma contribución a múltiples revistas científicas es considerada éticamente incorrecta y reprobable.
- Listado de fuentes: Al final de cada trabajo el autor deberá incorporar una relación bibliográfica completa, en la que se recojan todas las fuentes y artículos manejados.
- Autoría: En cuanto a la autoría del manuscrito, los autores garantizan la inclusión de aquellas personas que han hecho una contribución científica e intelectual significativa en la conceptualización y la planificación del trabajo como en la interpretación de los resultados y en la redacción del mismo. Al mismo tiempo se han jerarquizado los autores conforme a su categoría y/o nivel de responsabilidad e implicación.
- Conflicto de intereses y divulgación: Todos los autores están obligados a declarar explícitamente que no existen conflictos de intereses que puedan haber influido en los resultados obtenidos o en las interpretaciones propuestas. Los autores también deben indicar cualquier financiación de agencias y/o de proyectos de los que surge el artículo de la investigación.
- Errores o erratas en los artículos publicados: Cuando un autor identifica en su artículo un importante error o una inexactitud, deberá comunicarlo a los editores de la revista y proporcionarles toda la información necesaria para listar las correcciones pertinentes en la parte inferior del mismo artículo.
- Responsabilidad: todos los autores aceptan la responsabilidad de lo que se ha escrito. Los autores se comprometen también a que se ha realizado una revisión de la literatura científica más actual y relevante del tema analizado, teniendo presente de forma plural las diferentes corrientes del conocimiento.

**Compromisos para los revisores**

- Contribución a la decisión editorial: La revisión por pares y a ciegas le permite a la editorial Laborum tomar decisiones sobre los artículos propuestos y, de igual modo, le permite al autor mejorar en la contribución enviada para su publicación. Los revisores asumen el compromiso de realizar una revisión crítica, honesta y constructiva tanto de la calidad científica, como de la calidad literaria del escrito.

- Tiempos de revisión: La coordinación marcará los tiempos de revisión. El revisor que no pueda terminar la evaluación en el tiempo programado habrá de notificarlo de inmediato a la coordinadora. Los revisores se comprometen a evaluar los trabajos en el tiempo menor posible para respetar los plazos de entrega.
- Confidencialidad: Cada manuscrito asignado debe ser considerado como confidencial. Por lo tanto, estos textos no se deben discutir con otras personas sin el consentimiento expreso del director, el subdirector y la coordinadora.
- Objetividad: La revisión por pares se realizará de manera objetiva. No se considera adecuado ningún juicio personal sobre los autores de las contribuciones. Los revisores están obligados a dar razones suficientes para sus valoraciones. Los revisores entregarán un informe crítico completo con referencias adecuadas según protocolo de revisiones de la Revista de «Derecho de la Seguridad Social (Laborum)» y las normativas públicas para los revisores; especialmente si se propone que el trabajo sea rechazado. Están obligados a advertir a los editores si partes sustanciales del trabajo ya han sido publicadas o están bajo revisión para otra publicación.
- Visualización de texto: Los revisores se comprometen a indicar con precisión las referencias bibliográficas de obras fundamentales posiblemente olvidadas por el autor. El revisor también debe informar a los editores de cualquier similitud o solapamientos del manuscrito con otros trabajos publicados.
- Conflicto de intereses y divulgación: Información confidencial o información obtenida durante el proceso de revisión por pares debe considerarse confidencial y no puede utilizarse para propósitos personales Los revisores solo revisan un manuscrito cuando no exista conflictos de interés.

**Compromisos de los editores**

- Decisión de publicación: los editores garantizarán la selección de los revisores más cualificados y especialistas científicamente para emitir una apreciación crítica y experta del trabajo, con los menores sesgos posibles. La revista de «Derecho de la Seguridad Social (Laborum)» opta por seleccionar 2 revisores por cada trabajo de forma que se garantice una mayor objetividad en el proceso de revisión.
- Honestidad: los editores evalúan los artículos enviados para su publicación sólo sobre la base del mérito y la calidad científica de los contenidos.
- Confidencialidad: todo el equipo editorial se compromete a no divulgar la información relativa a los artículos enviados para su publicación a otras personas que no sean autores, revisores y editores. Los editores y el Comité Editorial se comprometen a la confidencialidad de los manuscritos, sus autores y revisores, de forma que el anonimato preserve la integridad intelectual de todo el proceso.
- Conflicto de intereses y divulgación: los editores se comprometen a no utilizar en sus investigaciones contenidos de los artículos enviados para su publicación sin el consentimiento por escrito del autor.
- Respeto de los tiempos: los editores son responsables máximos del cumplimiento de los límites de tiempo para las revisiones y la publicación de los trabajos aceptados, para asegurar una rápida difusión de sus resultados. Los trabajos no permanecerán aceptados, sin publicarse y en listas de espera infinitas, más allá del tiempo justo para su edición en los siguientes números de la revista.

Revista Crítica
de
Relaciones de Trabajo

Laborum

**INFORMACIÓN GENERAL**

Título: *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo*
Abreviatura: RECRT
Editor: Ediciones Laborum, S.L.
ISSN: 2792-7962
ISSNe: 2792-7970
Inicio de Publicación: 2021
Periodicidad: Trimestral
Arbitraje: Evaluación por pares de doble ciego

**NORMAS PARA LA REMISIÓN DE ORIGINALES, ACEPTACIÓN Y SU PUBLICACIÓN**

**1. ENVÍO DE ORIGINALES**

- **Formato:** Microsoft Word o Libreoffice.
- **Forma de envío:** Por correo electrónico a la dirección revreltra@laborum.es o bien mediante la plataforma de envío en http://revista.laborum.es.

  El archivo debe identificarse con los apellidos del autor del trabajo y la identificación de la sección de la revista en la que se desea publicar:

  **Secciones abiertas a la publicación**

  | | |
  |---|---|
  | ED | (Estudios Doctrinales); |
  | EDJ | (Estudios de Doctrina Judicial); |
  | DCE | (Derecho comparado y Derecho extranjero); |
  | ESHE | (Economía, Sociología e Historia de la Relaciones de Trabajo y del Estado Social); |
  | REC | (Recensiones) |

  **Por ejemplo:** ORTIZ CASTILLO-ED

**2. DATOS Y ESTRUCTURA DEL TRABAJO REMITIDO**

Se remitirán tres archivos de la siguiente forma:

**Primer archivo:** Documento con la identificación del autor/a o autores. Es un archivo distinto al del trabajo que tendrá el siguiente contenido: - Identificación del autor/a (nombre y apellidos de cada autor/a); ORCID, datos académicos y/o profesionales, así como la institución en que desempeña sus funciones. Se facilitará el nombre, dirección postal, teléfono y correo electrónico del autor/a responsable de la correspondencia sobre el artículo.

**Segundo archivo:** Declaración responsable del autor/a de que el artículo es original y que no ha sido publicado anteriormente en ningún tipo de soporte (ya sea en papel o digital). En caso de coautoría se deberá de indicar, si procede, el criterio escogido para decidir el orden de firma y la contribución específica de cada uno de los autores/as al trabajo, reconociéndose a todos los autores/as materiales del trabajo, sin que se puedan conceder autorías ficticias o regaladas. Aquí se

puede descargar el modelo de declaración de originalidad y cesión de derechos de autor: https://url.laborum.es/xtgco

**Tercer archivo:** El trabajo o artículo a publicar. **Muy importante:** No deberá hacer referencia a la autoría del trabajo o cualquier otro dato que permita identificar al autor/a o autores dentro del propio artículo.

El artículo ha de estar encabezado por:

- El título del trabajo y las palabras clave/descriptores (entre 3 y 6), primero en español y luego en inglés.
- Un resumen del trabajo de 10 líneas aproximadamente y, a continuación, su traducción de este al inglés (abstract).
- Sumario. Se utilizará la numeración arábiga (1, 1.1, 1.1.1, etc.)

El artículo habrá de contener una bibliografía final.

- **Extensión del trabajo.** La extensión de los trabajos será, conforme a la sección de la Revista a la que vayan destinados, la siguiente:
  - — Estudios Doctrinales, Derecho comparado y Derecho extranjero, Economía, Sociología e Historia de la Relaciones de Trabajo y del Estado Social: máximo 25 páginas (incluido título, extracto, palabras claves, sumario, anexos, bibliografía, etc.).
  - — Estudios de Doctrina Judicial: máximo 22 páginas (incluido título, extracto, palabras clave, sumario, bibliografía, etc.).
  - — Recensiones: máximo 3 páginas.
- **Formato del Documento.**

  Márgenes:

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Superior: | 2,50 cm | Izquierda: | 3,00 cm | Encabezado: | 1,25 cm |
| Inferior: | 2,50 cm | Derecha: | 3,00 cm | Pie de página: | 1,25 cm |

  Fuente: Time New Roman, Justificación completa, y con interlineado sencillo (a un espacio). En el interior del Texto de los originales no deben ponerse palabras o frases en negrita o subrayadas. Sí cabe poner palabras o frases en cursivas. Eso sí, evitando una utilización excesiva o abusiva de esta técnica.

  Tamaño: Texto normal 12; Notas al Pie 10

  Las referencias legislativas o judiciales deberán expresar -en todo lo posible- las referencias propias de la base de datos que se utiliza (o, en su defecto, se deberán citar con datos que aseguren su identificación y localización efectiva (por ejemplo, Boletín Oficial donde se haya publicado, número de recurso o de sentencia, etcétera).

  Los apellidos de los autores citados han de ir solo en mayúscula la primera letra, y versales. Los nombres, solo las iniciales.

  Ejemplos:

  -Si es una obra de autoría individual o en coautoría de hasta cuatro autores:

Rodríguez Iniesta, G.: *Las prestaciones por muerte y supervivencia. Viudedad, orfandad y favor de familiares,* Murcia, Laborum, 2009, pp. 201-242.

Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Comares, 2007, pp. 40-48.

-Si es una parte de una obra colectiva con directores y/o coordinadores:

VV.AA.: *La economía de la Seguridad Social. Sostenibilidad y viabilidad del Sistema,* Sánchez Rodas, C. y Ortiz Castillo, F. (Ed.), Murcia, Laborum, 2006, pp. 50-80.

VV.AA.: *V Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social. La Seguridad Social en el Siglo XXI,* Ojeda Avilés, A. (Ed.), Murcia, Laborum, 2008, pp. 106-125.

VV.AA.: *VIII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social. La reforma de las pensiones en la Ley 27/2011,* Ortiz Castillo, F. (Ed.), Murcia, Laborum, 2011.

VV.AA.: *Los retos de la asistencia sanitaria española en el contexto de la Unión Europea. XIII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social,* Monereo Pérez, J.L. (Ed.), Murcia, Laborum, 2016.

VV.AA.: *La reforma de la Seguridad Social. Estudio sistemático de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social,* Monereo Pérez, J.L. (Dir.), Madrid, La Ley, 2008, pp. 145173.

VV.AA.: *La reforma y modernización de la Seguridad Social. Análisis de la Ley 27/2011, de 1 de agosto,* Sempere Navarro, A.V. y Fernández orrico, F.J. (Dirs.), Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2012.

Los títulos de una obra o de una Revista, en cursiva. El título de un capítulo o de un artículo doctrinal, entrecomillado o con corchetes.

**3. PROCESO EDITORIAL**

- **Recepción de artículos.** Hay 2 formas de recepcionar los artículos, bien enviándolos por mail a revreltra@laborum.es o bien mediante la plataforma de la revista digital https://revista.laborum.es, en la cual se deben registrar como autores para tener acceso a la sección de enviar artículos.

  Se acusará su recibo por la Coordinación de la Editorial lo que no implicará su aceptación.

  Una vez acusado recibo, la Coordinación efectuará una primera valoración editorial consistente en comprobar tanto la adecuación al ámbito temático como el cumplimento de los requisitos de presentación formal exigidos en el punto 2, quedando autorizada la Editorial a la devolución de los estudios mientras no se ajuste a las normas de publicación indicadas.

- **Remisión de originales al Consejo de Redacción.** La Coordinación de la Editorial remitirá el trabajo al Consejo de Redacción de la Revista, que analizará el estudio valorando su remisión a los evaluadores externos, ajenos a los Consejos de Redacción y Asesor, y que han sido seleccionados por los editores de la revista (*vid*. http://url.laborum.es/equiporecrt o listado en inicio revista) teniendo en cuenta sus méritos académicos, su acreditada solvencia investigadora y su dilatada experiencia en el ámbito de las Ciencias Jurídicas y Sociales. Las secciones Editorial y las Crónicas (de Derecho comparado y Derecho

Extranjero; Economía, Sociología e Historia de la Relaciones de Trabajo y del Estado Social; Legislativa, Doctrina Judicial y Noticias Bibliográficas; y Crónica Administrativa en materia de Relaciones de Trabajo) se encuentran excluidos del proceso de revisión por pares de doble ciego.

- **Sistema de revisión por pares.** El artículo enviado a evaluación será analizado por dos evaluadores externos, de forma confidencial y anónima, quienes emitirán un informe sobre la conveniencia o no de su publicación, que será tomado en consideración por el Consejo de Redacción. El protocolo de evaluación utilizado por los revisores se hace público como anexo a estas normas (*vid*. https://revista.laborum.es). En el caso de juicios dispares entre los dos evaluadores, el trabajo será remitido a un tercer evaluador. El trabajo revisado que se considere puede ser publicado condicionado a la inclusión de modificaciones, deberá ser corregido y devuelto por los autores a la revista en el plazo máximo de un mes, tanto si se solicitan correcciones menores como mayores. De ser necesario, la nueva versión será enviada de nuevo a los revisores externos. Los autores recibirán los informes de evaluación de los revisores, de forma anónima, para que estos puedan realizar (en su caso) las correcciones oportunas.

- **Proceso editorial.** Una vez finalizado el proceso de evaluación, se enviará al autor principal del trabajo la notificación de aceptación o rechazo para su publicación. Asimismo, le podrán ser remitidas, si fuera necesario, las pruebas de imprenta de su trabajo para su examen y eventual corrección.

- **Plazos de publicación.** El intervalo entre la recepción y la aceptación será inferior a 60 días y el que media entre la aceptación y la publicación no superará los 90 días, siempre que se envíe el trabajo en plazo.

- **Ejemplar para el autor:** La editorial hará llegar a autor o autores una versión electrónica del trabajo presentado y publicado

## 4. CRITERIOS DE POLÍTICA EDITORIAL Y RESPONSABILIDADES ÉTICAS

- **Criterios de política editorial.** Los factores en los que se funda la decisión sobre la aceptación-rechazo de los trabajos por parte de la editorial son los siguientes:

    a) Originalidad.

    b) Actualidad y novedad.

    c) Relevancia y aplicabilidad de los resultados para la resolución de problemas concretos.

    d) Significación para el avance del conocimiento científico.

    e) Calidad metodológica contrastada.

    f) Presentación, buena redacción y organización (coherencia lógica y presentación material).

- **Responsabilidades éticas.** La Revista no acepta material previamente publicado. Los autores son responsables de obtener los oportunos permisos para reproducir parcialmente material (texto, tablas o figuras) de otras publicaciones y sitios de Internet y de citar su procedencia correctamente.

## 5. POLÍTICA ANTIPLAGIO

- Los autores/as confirman que el trabajo es original y garantizan que ningún tipo de información ha sido plagiada, inventada o manipulada, con un uso inadecuado de la técnica

de citación, a través de la firma del documento "declaración de originalidad" que debe de adjuntarse junto con el envío del artículo. En el caso de que la Editorial aprecie algún tipo plagio durante el proceso de evaluación del artículo, este será rechazado y no se procederá a su publicación. Si el plagio detectado obedece a un uso indebido de la técnica de cita, se le dará la posibilidad al autor para que revise y edite su trabajo como requisito necesario para su publicación. En caso de que se detecte el plagio una vez que se ha publicado el artículo, dicho artículo será eliminado de la página web, sin perjuicio de la denuncia de las prácticas deshonestas sobre los diversos supuestos de fraude científico (plagio, publicación duplicada, etc.).

**6. POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO**

- Compromiso con el uso de lenguaje no sexista: Los autores/as se comprometen a redactar sus trabajos siguiendo las buenas prácticas en igualdad de género, utilizando lenguaje incluso y no discriminatorio.

- Desagregación de datos en función del sexo: Es importante que los datos de origen de la investigación tengan en cuenta el sexo para advertir las posibles diferencias. En el caso de que los autores/as presenten datos, siempre que sea posible, deberán de desagregarse estos en función del sexo con el fin de permitir la identificación de dichas diferencias.

**7. POLÍTICAS DE INFORMACIÓN SOBRE FUENTES DE FINANCIACIÓN**

- Cada autor/a deberá de reconocer y determinar la financiación que ha recibido para la elaboración del artículo en cuestión. En el mismo artículo, en la primera nota a pie de página, se indicará la agencia o agencias de financiación, así como el/los código/s de los proyectos de investigación en los cuales se ha desarrollado el trabajo. Esta información también se incluirá en los metadatos del artículo.

**AVISO DE DERECHOS DE AUTOR/A**

- La Revista Crítica de Relaciones de Trabajo provee acceso libre inmediato a su contenido bajo el principio de hacer disponible gratuitamente la investigación al público.

- Por ello, los trabajos de la presente revista se publican bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin obra derivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0). Usted es libre de compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato, con el debido reconocimiento y sin que pueda hacer un uso comercial del trabajo ni mezclar, transformar o crear a partir del material publicado. La licenciante no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia.

- Los derechos morales sobre la obra pertenecerán a sus autores y los derechos patrimoniales serán cedidos a la Editorial Laborum que, como se ha comentado, publicará los trabajos bajo una licencia creative commons BY-NC-ND 4.0. No obstante, los autores pueden publicar sus trabajos en cualquier otra publicación (formato impreso o electrónico) siempre con el único requisito de reconocer la previa aparición en esta Revista.

**POLÍTICA DE AUTOARCHIVO POR PARTE DEL AUTOR/A**

- Se podrá depositar la versión final aceptada para publicación en repositorios institucionales o temáticos de acceso abierto en los plazos y en los términos establecidos por la entidad financiadora de la investigación publicada.

**CÓDIGO ÉTICO PARA LA REVISTA CRÍTICA DE RELACIONES DE TRABAJO (LABORUM)**

La "Revista Crítica de Relaciones de Trabajo (Laborum)" se adhiere a las recomendaciones de ELSEVIER y a las normas éticas de COPE: *Commitée on Publication Ethics*: http://publicationethics.org/resources/code-conduct

A continuación, se detallan de manera específica los compromisos adquiridos por todo el Equipo Editorial para asegurar una actuación responsable tanto de autores, revisores, como de editores.

— **Compromisos para los autores**

—**Originalidad en los trabajos:** Los autores de manuscritos enviados a la "Revista Crítica de Relaciones de Trabajo (Laborum)" han de ser originales. Los manuscritos no han de contener copias o reproducciones a trabajos de otros autores o de otros fragmentos de trabajos ya publicados por los mismos autores. Además, se confirmará veracidad de los datos mediante la firma de un documento de "declaración de originalidad" que habrá de enviarse a la editorial.

—**Publicaciones múltiples o repetitivas:** El autor no debe publicar un mismo artículo o con resultados similares en más de una revista científica. La propuesta simultánea de la misma contribución a múltiples revistas científicas es considerada éticamente incorrecta y reprobable.

—**Listado de fuentes:** Al final de cada trabajo el autor deberá incorporar una relación bibliográfica completa, en la que se recojan todas las fuentes y artículos manejados.

—**Autoría:** En cuanto a la autoría del manuscrito, los autores garantizan la inclusión de aquellas personas que han hecho una contribución científica e intelectual significativa en la conceptualización y la planificación del trabajo como en la interpretación de los resultados y en la redacción del mismo. Al mismo tiempo se han jerarquizado los autores conforme a su categoría y/o nivel de responsabilidad e implicación.

—**Conflicto de intereses y divulgación:** Todos los autores están obligados a declarar explícitamente que no existen conflictos de intereses que puedan haber influido en los resultados obtenidos o en las interpretaciones propuestas. Los autores también deben indicar cualquier financiación de agencias y/o de proyectos de los que surge el artículo de la investigación.

—**Errores o erratas en los artículos publicados:** Cuando un autor identifica en su artículo un importante error o una inexactitud, deberá comunicarlo a los editores de la revista y proporcionarles toda la información necesaria para listar las correcciones pertinentes en la parte inferior del mismo artículo.

—**Responsabilidad:** todos los autores aceptan la responsabilidad de lo que se ha escrito. Los autores se comprometen también a que se ha realizado una revisión de la literatura científica más actual y relevante del tema analizado, teniendo presente de forma plural las diferentes corrientes del conocimiento.

— **Compromisos para los revisores**

—**Contribución a la decisión editorial:** La revisión por pares y a ciegas le permite a la editorial Laborum tomar decisiones sobre los artículos propuestos y, de igual modo, le permite al autor mejorar en la contribución enviada para su publicación. Los revisores asumen el compromiso de realizar una revisión crítica, honesta y constructiva tanto de la calidad científica, como de la calidad literaria del escrito.

—**Tiempos de revisión:** La coordinación marcará los tiempos de revisión. El revisor que no pueda terminar la evaluación en el tiempo programado habrá de notificarlo de inmediato a la coordinadora. Los revisores se comprometen a evaluar los trabajos en el tiempo menor posible para respetar los plazos de entrega.

—**Confidencialidad:** Cada manuscrito asignado debe ser considerado como confidencial. Por lo tanto, estos textos no se deben discutir con otras personas sin el consentimiento expreso del director, el subdirector y la coordinadora.

—**Objetividad:** La revisión por pares se realizará de manera objetiva. No se considera adecuado ningún juicio personal sobre los autores de las contribuciones. Los revisores están obligados a dar razones suficientes para sus valoraciones. Los revisores entregarán un informe crítico completo con referencias adecuadas según protocolo de revisiones de la "Revista Crítica de Relaciones de Trabajo (Laborum)" y las normativas públicas para los revisores; especialmente si se propone que el trabajo sea rechazado. Están obligados a advertir a los editores si partes sustanciales del trabajo ya han sido publicadas o están bajo revisión para otra publicación.

—**Visualización de texto:** Los revisores se comprometen a indicar con precisión las referencias bibliográficas de obras fundamentales posiblemente olvidadas por el autor. El revisor también debe informar a los editores de cualquier similitud o solapamientos del manuscrito con otros trabajos publicados.

—**Conflicto de intereses y divulgación:** Información confidencial o información obtenida durante el proceso de revisión por pares debe considerarse confidencial y no puede utilizarse para propósitos personales Los revisores solo revisan un manuscrito cuando no exista conflictos de interés.

— **Compromisos de los editores**

—— **Decisión de publicación:** los editores garantizarán la selección de los revisores más cualificados y especialistas científicamente para emitir una apreciación crítica y experta del trabajo, con los menores sesgos posibles. La "Revista Crítica de Relaciones de Trabajo (Laborum)" opta por seleccionar 2 revisores por cada trabajo de forma que se garantice una mayor objetividad en el proceso de revisión.

—— **Honestidad:** los editores evalúan los artículos enviados para su publicación sólo sobre la base del mérito y la calidad científica de los contenidos.

—— **Confidencialidad:** todo el equipo editorial se compromete a no divulgar la información relativa a los artículos enviados para su publicación a otras personas que no sean autores, revisores y editores. Los editores y el Comité Editorial se comprometen a la confidencialidad de los manuscritos, sus autores y revisores, de forma que el anonimato preserve la integridad intelectual de todo el proceso.

—— **Conflicto de intereses y divulgación:** los editores se comprometen a no utilizar en sus investigaciones contenidos de los artículos enviados para su publicación sin el consentimiento por escrito del autor.

– **Respeto de los tiempos:** los editores son responsables máximos del cumplimiento de los límites de tiempo para las revisiones y la publicación de los trabajos aceptados, para asegurar una rápida difusión de sus resultados. Los trabajos no permanecerán aceptados, sin publicarse y en listas de espera infinitas, más allá del tiempo justo para su edición en los siguientes números de la revista.

Esta publicación es parte del Proyecto C-SEJ-088-UGR23 “Empleo de los Jóvenes ante las transformaciones del mercado de trabajo: Un reto para las políticas sociales en Andalucía”. Financiada por los proyectos Plan Operativo FEDER Andalucía 2021-2027

Con la colaboración de Grupo PAIDI SEJ 184 “Derecho del Trabajo, Relaciones Laborales y Seguridad Social”, Junta de Andalucía, dentro del Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación. Universidad de Granada

Cofinanciado por la Unión Europea · Gobierno de España · Fondos Europeos · Junta de Andalucía · Universidad de Granada

## Revista Crítica de Relaciones Laborales

Laborum

*La presente revista, dedicada específicamente a las Relaciones de Trabajo, consta de:*

- *Editorial (E)*
- *Estudios Doctrinales (ED)*
- *Estudios de Doctrina Judicial (EDJ)*
- *Derecho Comparado y Derecho Extranjero (DCE)*
- *Economía, Sociología e Historia de las Relaciones de Trabajo y del Estado Social (ESHE)*
- *Crónica Legislativa, Doctrina judicial y Noticias bibliográficas (CLJB)*
- *Crónica Administrativa en materia de Relaciones de Trabajo (CART)*

*Consta de 4 números anuales de periodicidad trimestral.*
*Se edita en digital, y la inscripción puede realizarse por los medios que figuran al inicio de la revista.*

## Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

*La presente revista, dedicada específicamente al Derecho de la Seguridad Social, consta de:*

- *Editorial*
- *Estudios Doctrinales*
- *Estudios de Doctrina Judicial*
- *Derecho comparado y Derecho Extranjero en Seguridad Social*
- *Crónica Legislativa, Doctrina Judicial y Noticias Bibliográficas*
- *Crónica de Doctrina Administrativa en materia de Seguridad Social*
- *Crónica de Actualidad de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social*
- *Economía y Sociología de la Seguridad Social y del Estado Social*
- *Clásicos de la Seguridad Social*

*Consta de 4 números anuales de periodicidad trimestral.*
*Se edita en papel y digital, y la inscripción a cualquiera de ambas versiones puede realizarse por los medios que figuran al inicio de la revista.*

Laborum EDICIONES