

10 MAY 2024

Revista Española de Derecho del Trabajo

ARANZADI

Este PDF contiene

[3. Hacia una regulación homogénea entre el Ingreso Mínimo Vital y las pensiones no contributivas \(FCO. JAVIER FERNÁNDEZ ORRICO\), p.RR-4.1](#)

Revista Española de Derecho del Trabajo

2021

Núm. 243 (Junio)

Estudios

3. Hacia una regulación homogénea entre el Ingreso Mínimo Vital y las pensiones no contributivas (FCO. JAVIER FERNÁNDEZ ORRICO)

3 Hacia una regulación homogénea entre el Ingreso Mínimo Vital y las pensiones no contributivas^{*)}

Towards a homogeneous regulation between Minimum Living Income and non-contributory pensions

FCO. JAVIER FERNÁNDEZ ORRICO

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Miguel Hernández

ISSN 2444-3476

Revista Española de Derecho del Trabajo 243

Sumario:

- I. Primera impresión sobre la regulación del ingreso mínimo vital
 1. El Ingreso Mínimo Vital y las Rentas Mínimas Autonómicas
 2. Figuras y novedades que incorpora el Ingreso Mínimo Vital
- II. El ingreso mínimo vital y las pensiones no contributivas
- III. Concepto, naturaleza y características
- IV. Personas que pueden acogerse a la prestación
 1. Titulares de la prestación
 - 1.1. Titular integrado en una unidad de convivencia
 - 1.2. Titular en nombre propio
 2. Unidad de convivencia
 - 2.1. Concepto y su distinción con la unidad económica de convivencia de las pensiones no contributivas
 - 2.2. Sobre el empadronamiento en un domicilio ficticio
 - 2.3. La homóloga unidad económica de convivencia de las pensiones no contributivas
 - 2.4. Unidades de convivencia en supuestos especiales
- V. Requisitos

1. Requisitos comunes a todos los beneficiarios
 - 1.1. 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
 - 1.2. Encontrarse en situación de vulnerabilidad económica por carecer de rentas, ingresos o patrimonio suficientes
 - 1.3. Haber solicitado las pensiones y prestaciones públicas vigentes que se determinen reglamentariamente a las que pudieran tener derecho
2. Requisitos adicionales para quienes viven solos o no están integrados en una unidad de convivencia
3. Requisitos adicionales para quienes están integrados en una unidad de convivencia

VI. Requisito esencial de encontrarse en situación de vulnerabilidad económica

1. Concepto
2. Ingresos no computables
 - 2.1. Ingreso Mínimo Vital
 - 2.2. Pensiones no contributivas
 - 2.3. Relación entre ambas prestaciones
3. No se apreciará situación de vulnerabilidad económica
4. Compatibilidad con rentas del trabajo o actividad por cuenta propia
5. Régimen transitorio

VII. Acción protectora

1. Determinación de la cuantía
 - 1.1. Renta garantizada
 - 1.2. Concepto de unidad de convivencia monoparental
 - 1.3. Diferencias con la determinación del importe de las pensiones no contributivas
 - 1.4. Concomitancias entre una y otra prestación
2. Forma de cómputo de los ingresos

VIII. Dinámica de la prestación

1. Nacimiento, duración y pago de la prestación
2. Modificación de la cuantía de la prestación en función de las circunstancias del beneficiario
3. Suspensión del derecho
4. Extinción del derecho
5. Incompatibilidad con la asignación por hijo o menor a cargo, sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento
 - 5.1. Prestación económica transitoria de Ingreso Mínimo Vital
6. Reintegro de prestaciones indebidamente percibidas
7. Protección de datos personales

IX. Procedimiento

1. Organismos competentes
2. Solicitud
3. Tramitación
4. Supervisión del cumplimiento de requisitos

X. Cooperación entre administraciones

XI. Obligaciones de los beneficiarios

XII. Régimen de infracciones y sanciones

XIII. Conclusiones y reflexiones finales

XIV. Bibliografía

RESUMEN:

La llegada del Ingreso Mínimo Vital (IMV) se saludó al inicio con esperanza, porque podía suponer un remedio a la situación de muchas personas que debido a la pandemia del COVID 19, les ha sumido en la precariedad. Parecía que el nuevo IMV podía mitigar tal situación, pero la lentitud en la gestión, así como una regulación excesivamente casuística, ha puesto de manifiesto las graves carencias de la nueva prestación no contributiva. El objetivo de este trabajo es la propuesta de una nueva regulación sobre el IMV, desde la perspectiva de las pensiones no contributivas (PNC). Para ello, a la par que se analiza el régimen jurídico del IMV, con sus elementos positivos y mejorables, se compara con la normativa de las PNC, para alcanzar la base de un texto articulado que permita una regulación jurídica homogénea tanto para el IMV como para las PNC.

PALABRAS CLAVE: Ingreso Mínimo Vital - Pensiones no contributivas - Seguridad social - Prestaciones económicas - Vulnerabilidad económica

ABSTRACT:

The arrival of the Minimum Living Income (IMV) was greeted at the beginning with hope, because it could be a remedy for the situation of many people who, due to the COVID 19 pandemic, have plunged them into precariousness. It seemed that the new IMV could mitigate this situation, but the slowness in the management, as well as an excessively casuistic regulation, has revealed the serious shortcomings of the new non-contributory benefit. The objective of this work is the proposal of a new regulation on the IMV, from the perspective of non-contributory pensions (PNC). To do this, while analyzing the legal regime of the IMV, with its positive and improvable elements, it is compared with the regulations of the PNC, to reach the basis of an articulated text that allows a homogeneous legal regulation for both the IMV and for the PNC.

KEYWORDS: Minimum Vital Income - Non-contributory pensions - Social security - Economic benefits - Economic vulnerability

Fecha recepción original: 17 de Mayo de 2021

Fecha aceptación: 19 de Mayo de 2021

I. PRIMERA IMPRESIÓN SOBRE LA REGULACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL

Sin perjuicio de la valoración positiva de la creación del Ingreso Mínimo Vital, en sí misma considerada, la primera impresión que me causó el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital (RDLIMV) fue de asombro, pues no esperaba que una disposición cuya naturaleza es el establecimiento de normas de carácter general,

fuera tan extensa, nada menos que 44 páginas de BOE¹⁾, con un preámbulo extraordinariamente amplio con sus doce páginas, y quizá por la necesidad de justificar la existencia de la norma se ofrecían diversas circunstancias. Entre ellas, me preocupa, que se considere como factor común de esta situación, al débil “efecto redistributivo del conjunto de la intervención del Estado en España en comparación con la mayoría de los países de nuestro entorno”. Creo que la mejor intervención redistributiva del Estado sería la de establecer las condiciones óptimas para que la gente pueda trabajar y ganarse la vida de forma independiente, y no tanto crear una especie de sistema basado en un conjunto de subsidios que desaliente el trabajo y sea un peligroso foco de desarrollo de la economía informal. Está bien, que nazcan este tipo de iniciativas, de ayuda a las personas más vulnerables económicamente hablando, pero debería ponerse un mayor esfuerzo en mejorar las condiciones de acceso al trabajo.

En cualquier caso, se trata de una disposición que ha sido diseñada con vocación de permanencia, pese a que su nacimiento en plena pandemia del COVID-19, pudiera interpretarse como la causa de su creación, al coincidir con la aparición ingente de las denominadas “colas del hambre”, que han puesto en marcha, tanto diversas instituciones privadas como asociaciones vecinales, manifestaciones del alto índice de la solidaridad que existe en España. De manera, que la creación del IMV, no pudo ser nunca tan oportuna²⁾. Y esa sensación de que ha venido para quedarse se manifiesta en el cuidado de cada detalle de los habituales que se contienen en las normas que establecen una nueva prestación de Seguridad Social. Sin embargo, creo que no hubiera hecho falta que descendiera, en su regulación, hasta aquellos aspectos de los que suelen ocuparse los reglamentos de desarrollo o incluso, resoluciones o directrices de menos intensidad como circulares, instrucciones, etc. En cualquier caso, el IMV tiene carácter indefinido y se mantendrá siempre que subsistan las causas que motivaron su concesión³⁾.

1. EL INGRESO MÍNIMO VITAL Y LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS

Conviene recordar que mucho antes del Ingreso Mínimo Vital (IMV), ya existían prestaciones económicas autonómicas y periódicas. Se trata de prestaciones dirigidas a personas que no disponen de ingresos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas⁴⁾. Por eso no me explico, cómo no se pensó en las consecuencias que tendría, lanzar una nueva prestación económica de Seguridad Social, que tiene las características, naturaleza, requisitos, cuantías... semejantes a las que ya existen en cada una de las CCAA. De manera que los responsables de la Seguridad Social quisieron crear una nueva prestación que, en la práctica ya existe en las CCAA. Pero aun siendo incomprensible este paso, porque inevitablemente esto crearía duplicidades, y debían ser conscientes de ello, ni siquiera, se dedicó tiempo a reunirse con las autonomías a los efectos de coordinar las rentas de inserción autonómicas con el IMV. La consecuencia de esta forma de proceder, ha originado un auténtico lío, porque ha obligado a muchas CCAA a modificar las reglas de la compatibilidad con otras prestaciones públicas asistenciales o, incluso directamente con la nueva prestación de Seguridad Social.

Si acaso, el IMV tiene la ventaja, respecto a las rentas de inserción autonómicas, siempre la tiene la Seguridad Social, de que su aplicación será, en principio, homogénea en todo el territorio nacional, de manera que tanto los requisitos de acceso como la cuantía de la prestación, será igual para todos, con independencia del lugar en el que se cause derecho. Además de ello, por tratarse de Seguridad Social, el IMV está dotado de una especial garantía de la que gozan todas las prestaciones del Sistema, como es la de ser un auténtico derecho subjetivo. Eso significa que, siempre que el sujeto protegido cumpla con las condiciones que exige el precepto que regula la prestación, accederá a ella, con independencia de que sobrepase el presupuesto previsto para esas prestaciones o se produzca cualquier otra circunstancia; si cumple los requisitos legales y lo solicita, el interesado tendrá derecho a que

se le abone la prestación.

Técnicamente, estamos ante una prestación de naturaleza eminentemente asistencial, hasta ahora abanderada por las Comunidades Autónomas, pero que nada impide que sea el Estado, a través de la Seguridad Social, el que lidere este tipo de prestaciones. De hecho, las pensiones no contributivas de invalidez o de jubilación de Seguridad Social, se otorgan con criterios asistenciales porque van dirigidas a todos los ciudadanos (no solo a trabajadores) que se encuentran en situación de vulnerabilidad económica. Sin embargo, el derecho solo se establece para quienes, además del requisito de la denominada carencia de recursos, residen en España, y presentan, al menos un grado de discapacidad importante, como es un 65% de discapacidad (invalidez) o para mayores de 65 años (jubilación). En cambio, con la creación del IMV, nos encontramos ante una prestación de Seguridad Social, que se centra en las situaciones de necesidad económica en sí mismas consideradas, sin la exigencia de que se vinculen a la discapacidad, mayor edad, desempleo, etc., en lo que podríamos enmarcar como un nuevo paso hacia la universalidad objetiva de la Seguridad Social, que solo considera la situación o estado de necesidad de las personas.

Dicho lo anterior, todavía está por ver la cuestión de cómo se va a conciliar la nueva prestación con los diversos ingresos autonómicos, porque de cómo se articule podrá considerarse como un éxito o todo lo contrario. Recordemos el fracaso que experimentó en sus inicios, y todavía colean muchas dificultades, la implantación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), porque entre otros problemas como la falta de financiación o, los retrasos excesivos en la atención, supuso la necesidad de poner de acuerdo a las diferentes administraciones que se iban culpando por su falta de eficacia, mientras los afectados sufrieron la falta de atención a la que tenían derecho. Y eso, que el art. 2.2 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, establece que el citado sistema, responderá a una *acción coordinada y cooperativa* de la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, que contemplará medidas en todas las áreas que afectan a las personas en situación de dependencia, con la participación, en su caso, de las Entidades Locales. Por tanto, la pregunta será si se superarán estos inconvenientes que aparecen cuando las prestaciones sociales son competencia de diversas administraciones y más complicado aún, cuando pertenecen a diversos grupos políticos que gobiernan tales administraciones. Por otro lado, el IMV, como se ha escrito⁵⁾, puede suponer una involución respecto de las Rentas Mínimas de Inserción autonómicas, pues cuando éstas ya vienen posibilitando una estructura bifronte -pasiva y activa- de acción, el IMV tan solo postula la primera de las modalidades en tanto garantía de un listón mínimo de ingreso económico.

2. FIGURAS Y NOVEDADES QUE INCORPORA EL INGRESO MÍNIMO VITAL

Sin perjuicio de un análisis más detallado, el precepto incorpora determinadas figuras, como la del *cooperador necesario*, con la finalidad de reducir el empleo clandestino, lo que denomina por la norma como “economía informal”, para equiparar al autor de la infracción con el citado cooperador que será el empresario. Figura a mi modo de ver innecesaria, pues en materia de Seguridad Social, siempre que existe algún tipo de fraude por parte de los trabajadores ocupados por la empresa, esta suele ser la responsable directa, a la que se le impondrá la correspondiente sanción administrativa, mientras que al trabajador lo habitual seguirá siendo la suspensión o extinción de su prestación en función de la gravedad de la sanción. En este sentido, uno de los problemas que plantea el IMV es el efecto perverso que puede producir, al animar a la clandestinidad de los trabajadores, tratando de obtener dos vías de ingresos, sin tener que descontarse de los seguros sociales ni sujetarse a la tributación de ingresos⁶⁾, de modo que podríamos preguntarnos, en el caso de que los trabajadores cuenten con una fuente de ingresos alternativa al trabajo como el IMV, si aceptarían trabajos precarios⁷⁾.

Con un signo bien distinto, otra de las novedades del RDLIMV es el “*Sello de Inclusión Social*”, también dirigido a los empresarios, viene a ser un aliciente, entendido como medida concreta de estímulo hacia las empresas para la contratación de beneficiarios del IMV. Se configura como una distinción destinada a aquellas empresas y entidades que contribuyen al tránsito de los beneficiarios del IMV desde una situación de riesgo de pobreza y exclusión a la participación activa en la sociedad. Sin embargo, al remitirse a la regulación reglamentaria todavía no es posible su aplicación. En cualquier caso, no puede desconocerse que el beneficio que obtienen estas empresas no es alto, pues, tan solo les permite que, en materia de adjudicación de contratación pública, “el empate entre varias ofertas tras la aplicación de los criterios de adjudicación del contrato” se resuelva mediante “el mayor porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social en la plantilla de cada una de las empresas, primando en caso de igualdad, el mayor número de trabajadores fijos con discapacidad en plantilla, o el mayor número de personas trabajadoras en inclusión en la plantilla”⁸⁾.

En consecuencia, será el desarrollo reglamentario el que determine quienes serán los empleadores de beneficiarios del IMV a los que le será reconocida la condición de titulares del Sello de Inclusión Social.

Una cuestión importante que implica a la asignación económica por hijo o menor a cargo, sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33%, es su sustitución por el IMV, mediante las condiciones que se contienen en la disposición transitoria primera, conforme a la integración prevista en la disposición transitoria séptima, según la cual, no podrán presentarse nuevas solicitudes para la asignación económica por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33%, sin perjuicio de que las personas beneficiarias que a 31 de diciembre de 2020 no cumplan los requisitos para ser beneficiarios del ingreso mínimo vital puedan ejercer el derecho de opción para volver a la mencionada modalidad de asignación económica por hijo o menor a cargo del sistema de la Seguridad Social. Se trata de que, al menos el beneficiario que no cumpla los requisitos exigidos para acceder al IMV, pueda mantener su derecho a la asignación.

Otras figuras que se irán examinando al hilo del presente análisis, y de frecuente uso, son: “*vulnerabilidad económica*”, “*unidad de convivencia*”, “*renta garantizada*” o la “*declaración responsable*” del solicitante de la prestación.

II. EL INGRESO MÍNIMO VITAL Y LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

Una vez descritos los rasgos más sobresalientes del IMV, iré desgranando el contenido del RDLIMV, centrándome en lo esencial para su comprensión, pues de su lectura se observan frecuentes excepciones y salvedades, realizando aquellos comentarios que vengan a cuento tanto del mecanismo empleado (concepto, requisitos, acción protectora...) como de aquellas novedades, no solo de la prestación sino de aquellas cuestiones traídas por vez primera a una prestación de Seguridad Social. Y precisamente, siendo como es, una prestación encuadrada en la modalidad no contributiva, el estudio progresará mirando de reojo a las pensiones no contributivas, ya consolidadas, que no han exigido apenas cambios desde su creación. Por eso llaman poderosamente la atención las continuas modificaciones que ha sufrido el IMV, en apenas un año de existencia, teniendo como se tenía, la experiencia de este tipo de prestaciones encarnada en las pensiones no contributivas (PNC). De ahí la conveniencia de efectuar, al hilo del estudio del IMV, un análisis sobre las diferencias y similitudes entre ambas prestaciones (IMV y PNC), porque ya anticipo, que uno de los errores que se han cometido al regular el IMV, es que se ha prescindido de la normativa de las PNC, que sin ser tan exhaustiva como la del IMV, sin embargo, ha funcionado razonablemente bien.

Además, no se entiende la forma en que se ha desarrollado la normativa del IMV. En primer lugar, fue precipitada, como demuestran sus constantes modificaciones hasta en cinco

ocasiones. En segundo lugar, es excesivamente compleja, al intentar regular hasta el último fleco, que lejos de simplificar y facilitar su aplicación se ha ido modificando reiteradamente para intentar aclarar las dudas que han ido surgiendo. En tercer lugar, esas dudas y vacíos legislativos se han acrecentado merced a la falta de desarrollo reglamentario, al que continuamente se remite la norma y que paradójicamente sigue, a fecha de hoy, sin elaborarse a causa de las continuas modificaciones efectuadas sobre la Ley, que han hecho, en la práctica, las veces del propio reglamento, perdiendo así su naturaleza de disposición normativa de carácter general. Cuarto, no se ha cuidado en la aplicación del IMV un aspecto tan esencial como es la gestión de la prestación, pues además de ser confusa, se han modificado los criterios de aplicación y, sobre todo, las personas encargadas de tramitar las solicitudes se han visto desbordadas. Por si todo ello fuera poco, no solo se ha distorsionado la regulación vigente de las distintas rentas mínimas autonómicas, que tienen la misma finalidad, y que no solo han tenido que modificar sus normativas en esta materia por no haberse consensuado con el Gobierno central con antelación a la aprobación del IMV, sino que además han originado duplicidades de prestaciones del Estado y de las CCAA con la misma finalidad.

A lo que quiero llegar es a ofrecer un punto de sentido común a toda esta vorágine que se ha producido con la creación fallida del IMV, como trataré de demostrar en las páginas que siguen, y que se condensan en las conclusiones y reflexiones finales. De ahí, que el presente estudio trata de proponer un nuevo enfoque de la regulación del IMV, desde la perspectiva de la normativa de las PNC. En efecto, si observamos la regulación del régimen jurídico de estas pensiones, se comprobará que es sencilla, fácil de aplicar, no ha creado apenas polémica, salvo algún incidente aislado, a finales de los años noventa del pasado siglo, a propósito de algunos incrementos adicionales a las cuantías de las PNC por parte de algunas autonomías, como Andalucía, Cataluña o Baleares. Pero finalmente se cerró el conflicto apelando a la competencia que tienen las CCAA en materia de asistencia social.

Creo que es oportuno asomarnos a la regulación del IMV y compararlo con el régimen jurídico, ya consolidado, durante más de treinta años de las PNC y contrastar las diferencias y similitudes, con la idea de presentar una regulación del IMV más cercano a la de las PNC. Se trata, en definitiva, al hilo del análisis de ambas prestaciones de crear una nueva regulación del IMV a imagen y semejanza de las PNC, sin desechar por supuesto lo que sea útil, con objeto de mejorar todos los inconvenientes que siguen brotando de la abrupta legislación contenida en el actual RD-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, que al igual que las PNC, desde una perspectiva técnico-jurídica, hubiera sido más adecuado que se hubiera integrado en el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), en un capítulo separado del Título VI sobre la prestaciones no contributivas, como cabe esperar que suceda en el futuro⁹⁾.

III. CONCEPTO, NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS

El objeto de la creación del IMV (art. 1 RDLIMV), es la regulación de una prestación que va dirigida a “prevenir” el riesgo de pobreza y exclusión social de personas, ya vivan solas o en una unidad de convivencia, cuando se encuentren en una situación de *vulnerabilidad*, entendida esta como “la carencia de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas”. En realidad, no es del todo precisa la norma, porque más que de prevención nos encontramos ante una prestación de facto que se aplica de forma inmediata cuando (en teoría) se actualiza la contingencia. Hablamos de prevención cuando se toman medidas para prevenir un accidente de trabajo, pero una vez producido ya no cabe prevención, que es precisamente lo que sucede en el caso de la IMV. Por lo que se confunde prevención o previsión, más propia del nivel contributivo, con situación de necesidad, característica de naturaleza asistencial y consustancial con la modalidad no contributiva del

sistema de la Seguridad Social. En ese sentido, las pensiones no contributivas (PNC), ni siquiera se plantean la posibilidad de que tengan como objetivo prevenir el riesgo de pobreza, pues al iniciar su regulación, tanto en el art. 363 LGSS, como en el art. 1 RD 357/1991, de 15 de marzo, directamente se regulan los requisitos que deben reunir los beneficiarios, de manera que queda claro que se trata de una prestación que trata de remediar una situación de necesidad actual, nada de prevenir riesgo de pobreza, porque esa pobreza es ya una realidad para quien solicita la pensión.

El art. 2.2 RDLIMV, considera al IMV, como “prestación económica de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva”, forma parte por consiguiente de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social y desarrolla el artículo 41 CE incorporando una nueva prestación no contributiva, en la que ya no se tiene en cuenta contingencias como la invalidez o la edad, como en las PNC, sino tan solo la situación de vulnerabilidad. El artículo 2.1. RDLIMV lo 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”. Con ello, asegura la norma, se persigue –y esto es lo novedoso en el campo de la seguridad social–, “garantizar una mejora de oportunidades reales de inclusión social y laboral de los trabajadores”.

Respecto a las características, que presenta, a la vista del art. 3 RDLIMV, pueden resumirse en las siguientes: Garantiza un nivel mínimo de renta; es una prestación diferencial respecto a otros ingresos, de forma, que del importe del IMV se deducirán los ingresos, cuando se consideren computables; presenta dos modalidades de beneficiarios: individual o unidad de convivencia; su duración, mientras persista la vulnerabilidad y se mantengan los requisitos que dieron lugar al derecho; permite el tránsito desde una situación de exclusión a otra de inclusión social mediante incentivos al empleo a través de diversas fórmulas de cooperación entre administraciones, y, además es intransferible. Incluir esta última característica, es innecesario, pues al igual que para el resto de prestaciones de Seguridad Social, el art. 44.1 LGSS recuerda, que no podrán 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 alimenticias a favor del cónyuge e hijos; b) Cuando se trate de obligaciones contraídas por el beneficiario dentro de la Seguridad Social. Por tanto, esta característica de ser intransferible, se entiende que ya la cumple por el mero hecho de estar integrada en la acción protectora de la Seguridad Social, como prestación económica de naturaleza no contributiva de Seguridad Social, siendo objeto de aplicación por la LGSS, salvo en aquellas cuestiones específicas del IMV, como sus requisitos, forma de cálculo del importe, etc. Este problema, no lo tienen las PNC, pues con carácter general, se limita a regular aquellos aspectos propios de tales pensiones.

IV. PERSONAS QUE PUEDEN ACOGERSE A LA PRESTACIÓN

Pueden acogerse al IMV, según el art. 4 RDLIMV:

- Personas que integran una unidad de convivencia (UC)
- Personas de al menos 23 años que no sean beneficiarios de pensión contributiva de jubilación o incapacidad permanente, ni de pensión no contributiva por invalidez o jubilación que no se integren en una unidad de convivencia, siempre

Que no estén unidas a otra por vínculo matrimonial o como pareja de hecho, salvo que se hayan iniciado los trámites de separación o divorcio o quienes se encuentren en otras circunstancias que se puedan establecer de forma reglamentaria.

Las condiciones negativas, así como los límites de edad no se exigen en el caso de mujeres víctimas de violencia de género o víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual.

Con ello, se abre la puerta a la posibilidad de ofrecer mejores condiciones, en el caso de personas extranjeras que a los propios residentes y nacionales en España. La excepción en este sentido es cuando menos discutible, pues se corre el riesgo de ofrecer un efecto “llamada”, contrario al que parece se pretende evitar, existiendo mecanismos para poder limitar ese efecto distinguiendo entre extranjeros extracomunitarios y los extranjeros comunitarios, pues el régimen jurídico de cada uno de ellos es diferente¹⁰⁾.

Con carácter general, pueden ser beneficiarias del IMV, las personas usuarias de una prestación de servicio residencial, de carácter social, sanitario o sociosanitario, con carácter temporal, En cambio, podrá ser permanente, en el caso de mujeres víctimas de violencia de género o víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual y de otras excepciones reglamentarias que puedan establecerse reglamentariamente. Con ello, nuevamente se abre la puerta a otras excepciones en el caso de personas que tengan derecho al uso permanente de una residencia pública. Como es lógico, los beneficiarios además deberán reunir una serie de requisitos para el acceso a la prestación, así como las obligaciones establecidas por la propia norma que regula el IMV.

En el caso de la PNC, no se hacen tantas distinciones ni excepciones, sino que tan solo se distingue entre la consideración de un solo beneficiario y la existencia de la unidad económica de convivencia (UEC) del art. 13 RD 357/1991.

1. TITULARES DE LA PRESTACIÓN

Según el artículo 5 RDLIMV, son titulares del IMV, las personas con capacidad jurídica que soliciten y perciban la prestación¹¹⁾ ya sea en nombre propio o en nombre de una unidad de convivencia de la que, como titular asumirá su representación. En este caso, la solicitud deberá ir firmada por los integrantes de la unidad de convivencia mayores de edad y no incapacitados judicialmente. Sin embargo, la norma no descarta diversas posibilidades, quizá por la experiencia en la aplicación de las pensiones no contributivas. Y así, distingue diversas situaciones, según esté o no integrado en una unidad de convivencia.

1.1. Titular integrado en una unidad de convivencia

En el caso de que el titular esté integrado en una UC, se le exige una edad mínima de 23 años, o ser mayor de edad o menor emancipado en caso de tener hijos o menores en régimen de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente. En estos casos, ya no se exige, en coherencia con la modificación del RDL 30/2020, que sean menores de 65 años, ni la anterior previsión de que en la citada unidad solo haya mayores de 65 y menores de edad o incapacitados judicialmente, en cuyo caso sería excepcionalmente titular del IMV el mayor de 65 años que solicite la prestación.

En el supuesto de que existan varias personas que pudieran ostentar la condición de titular, se considerará con tal condición a la persona a la que se reconozca la prestación solicitada en nombre de la unidad de convivencia. Además, se prevé reglamentariamente la posibilidad de que se acuerde, por la entidad gestora, el pago de la prestación a otro de los miembros de la UC distinto del titular, pero sin que se prevea la existencia de dos titulares en un mismo domicilio como disponía la redacción original del precepto¹²⁾.

1.2. Titular en nombre propio

La edad mínima del titular será de 23 años cuando el titular no se integre en una unidad económica, salvo, en el caso de mujeres víctimas de violencia de género o víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual, en los que se exige que el titular sea mayor de edad (art. 5.2 2.º párrafo RDLIMV).

2. UNIDAD DE CONVIVENCIA

2.1. Concepto y su distinción con la unidad económica de convivencia de las pensiones no contributivas

El art. 6 RDLIMV¹³⁾, considera como 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 hecho¹⁴⁾, o por vínculo hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad, adopción, y otras personas con las que convivan en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente”. Ciertamente coincide, a excepción de la pareja de hecho¹⁵⁾, con el concepto de UEC de las pensiones no contributivas, sin embargo, presenta diferencias notables. Pero además, el IMV en este sentido, va mucho más allá que en el caso de las PNC, pues se integran en la UC no solo los que mantienen alguno de los anteriores vínculos incluida la pareja de hecho, también se incluyen, y por tanto, pueden ser titulares del IMV, en determinadas situaciones especiales que se contienen en el art. 6 b) RDLIMV, las personas que se encuentren en riesgo de exclusión. A este respecto, no se define lo que significa la situación de “riesgo de exclusión”, pero sí se indica que tal situación debe acreditarse mediante un “certificado expedido por los servicios sociales competentes para acreditar el riesgo de exclusión social” (art. 19.10 RDLIMV).

2.2. Sobre el empadronamiento en un domicilio ficticio

El RDLIMV, en su afán de regular cualquier posibilidad (en lugar de dejar tal función al desarrollo reglamentario), prevé incluso, la situación que denomina como de personas empadronadas en un domicilio ficticio (en aplicación de las instrucciones técnicas de los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal), que la norma identifica cuando figuren empadronadas en establecimientos colectivos, o por carecer de techo y residir habitualmente en un municipio (art. 6.1. cuarto párrafo RDLIMV). Pues bien, en tales casos, la norma explica cómo debe aplicarse tales situaciones. Para ello se remite a un nuevo art. 6 ter RDLIMV¹⁶⁾, creado expresamente para estas situaciones, ocho meses después de la creación del IMV.

En principio, en tales supuestos hay que partir de que la UC la constituyen las personas unidas entre sí por vínculo matrimonial, como pareja de hecho, y, en su caso, con sus descendientes menores de edad hasta el primer grado de consanguinidad, afinidad, adopción¹⁷⁾ o en virtud de régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción. Pero veamos cuáles son esas diversas situaciones que se consideran como domicilio a los efectos de considerarse como UC: 1.º) Si en virtud de un contrato queda acreditado el uso individualizado, por una persona sola o por una unidad de convivencia, de una habitación en un establecimiento hotelero o similar. 2.º) Cuando, mediante título jurídico se acredite el uso exclusivo de una determinada zona del domicilio por una persona sola o por una unidad de convivencia, dicha zona de uso exclusivo será considerada domicilio.

Ciertamente, con estas previsiones en mi opinión en lugar de clarificar las nuevas situaciones se va a incrementar la confusión, porque en esto la realidad es más rica que las previsiones del legislador cuando intenta regular todas las posibilidades, si bien es más que probable que las últimas modificaciones del texto, hayan tenido su origen en las dudas que ha sembrado la realidad al intentar aplicar la norma.

2.3. La homóloga unidad económica de convivencia de las pensiones no contributivas

Conviene detenerse en el análisis de algunas diferencias con relación al tratamiento de las unidades económicas de convivencia de las PNC. Como se ha anticipado, las parejas de hecho, no forman parte de la UEC de las PNC, en cambio en la prestación de IMV, se consideran integrantes de la misma. Si bien, es verdad que, en el primer caso, no siempre perjudica la exclusión de la pareja de hecho de la unidad económica de convivencia, más bien

al contrario, salvo que precise más integrantes en la unidad económica de convivencia para ampliar el límite de acumulación de recursos. Pensemos en una pareja de hecho, en la que una de las personas obtiene unos ingresos millonarios y convive con otra que es beneficiaria de una PNC. Con la normativa vigente, no habrá problema en seguir percibiendo la pensión, ni siquiera se le reducirá, precisamente porque no se considera incluida en la UEC, ni tampoco sus ingresos. En cambio, respecto a la prestación del IMV, el requisito de la vulnerabilidad económica, debe cumplirlo cada persona esté o no incluido en una UC. Y si una de ellas percibe ingresos millonarios por ser pareja de hecho de otra también integrante de la UC, no cumpliría el requisito, porque, como especifica el art. 8.2 RDLIMV, el promedio mensual del conjunto de miembros de la UC del ejercicio anterior debe ser inferior, al menos, a 10 euros a la cuantía de la renta garantizada que corresponda en función del número de miembros de la UC y, si uno de ellos percibe ingresos millonarios no tendrán derecho al IMV como tal UC, otra cosa, es que se separen y la otra persona cumpla los requisitos del IMV, especialmente el de la vulnerabilidad económica.

A propósito de esto, cabría preguntarse, qué sucedería si se entrelazaran ambos conceptos de “unidad” en un mismo domicilio. Es decir, por ejemplo, una UC, en la que se encuentre integrado el beneficiario de una pensión de jubilación no contributiva, que, a su vez, forma parte de una UEC ¿Se consideraría esta persona a los efectos de percepción por el titular de la prestación de IMV del incremento del 30 por 100 de la prestación de IMV? En principio, nada obsta para que se perciba ese incremento del 30 por 100 por el hecho de integrar la UC un beneficiario de la PNC, siempre y cuando, los ingresos derivados de su pensión no contribuyan a impedir el cumplimiento del requisito de vulnerabilidad económica.

La siguiente cuestión sería preguntarnos, qué ocurre cuando una misma persona, cumple con las condiciones y requisitos para ser beneficiario de una PNC y, además del IMV. Desde luego, en el caso de las PNC, no se establece incompatibilidad expresa con el IMV. En cambio, desde el punto de vista del IMV, se desprende, que un pensionista no contributivo, no integrado en una UC no puede acceder al IMV, debido, no solo a que el ingreso percibido es igual a la renta garantizada¹⁸⁾ del IMV y por tanto no existe margen de ingresos inferiores a la mencionada renta que pueda completar esta prestación, sino, porque la nueva redacción del art. 4.1.b) RDLIMV¹⁹⁾ excluye a los pensionistas no contributivos mayores de 23 años, no integrados en una UC, de forma expresa. Por el contrario, no se observa incompatibilidad expresa con la PNC en el caso de las personas beneficiarias del IMV que forman parte de una UC, según el art. 4.1.a) RDLIMV. Sin que, por otro lado, se contemple la extinción o suspensión del IMV por el reconocimiento de una PNC. Esta cuestión plantea el espinoso problema de la compatibilidad o incompatibilidad entre ambas prestaciones no contributivas. Ciertamente, cada una de ellas establece sus propias reglas. En cualquier caso, del propio juego de los respectivos requisitos de ambas prestaciones (IMV y PNC), se puede excluir la percepción de la otra prestación, en especial, el que se refiere a los límites de ingresos, ya sea la “carencia de rentas o ingresos suficientes” a que se refiere la normativa de las PNC [art. 363.1.d) LGSS] o como se denomina en la norma que regula el IMV, de “vulnerabilidad económica”. Desde luego, tratándose de un asunto de tanta importancia, se podría haber arrojado algo más de luz sobre esta cuestión.

Con todo, el concepto de UC del IMV, es más complejo²⁰⁾, que el de UEC, pues prevé incluso que en el caso del fallecimiento de alguna de las personas que la integran, y a diferencia del caso de la UEC, no alterará la consideración de tal, aunque dicho fallecimiento suponga la pérdida, entre los supervivientes, de los vínculos previstos en la norma. De manera, que si, por ejemplo, como consecuencia del fallecimiento del padre, desapareciera la relación paterno filial, el o los hijos, seguirían considerándose integrantes de la unidad de convivencia, a diferencia de la unidad económica de convivencia de las pensiones, en que si se produjera el fallecimiento del padre, y no existiera otra pensión no contributiva de la que sea titular alguno de los demás integrantes de la citada unidad, los hijos quedarían fuera de la misma,

con las consecuencias que procedieran, en su caso.

Sobre la condición de la convivencia, es decir, la forma en que se debe llevar a cabo, es requisito, para que se considere a la persona como integrante de la unidad de convivencia, la “residencia efectiva, legal y continuada en España”. Sin embargo, se considera que “no rompe la convivencia la separación transitoria por razón de estudios, trabajo, tratamiento médico, rehabilitación u otras causas similares” (art. 6.2 RDLIMV). Esta última expresión: “otras causas similares” parece desacertada, pues, una vez más se crea innecesariamente una clara inseguridad jurídica, porque esas causas similares no se sabe cuáles son y su aceptación está a merced del organismo que tenga que resolver la solicitud, por lo que la nebulosa redacción será motivo de interpretación por los tribunales, cuando se planteen conflictos sobre posibles separaciones transitorias por “causas similares”, para cumplir o al menos no perder la condición de residente en España. Hubiera sido interesante con objeto de evitar abusos que la norma indicara el período máximo de separación transitoria, o, al menos que se hubiera establecido alguna limitación similar al requisito general de residencia legal del IMV.

2.4. Unidades de convivencia en supuestos especiales

El nuevo art. 6 bis RDLIMV, considera como personas beneficiarias, tanto las que no se integran en una unidad de convivencia, como aquellas, en su caso, integradas en una unidad de convivencia independiente, que convivan en el mismo domicilio con otras con las que mantuvieran alguno de los vínculos antes analizados del artículo 6.1, y se encontraran en alguno de los siguientes supuestos: a) cuando una mujer, víctima de violencia de género, haya abandonado su domicilio familiar habitual acompañada o no de sus hijos o de menores en régimen de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente; b) cuando con motivo del inicio de los trámites de separación, nulidad o divorcio, o de haberse instado la disolución de la pareja de hecho formalmente constituida²¹, una persona haya abandonado su domicilio familiar habitual acompañada o no de sus hijos o menores en régimen de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente; c) cuando se acredite haber abandonado el domicilio por desahucio, o por haber quedado el mismo inhabitable por causa de accidente o de fuerza mayor, así como otros supuestos que se establezcan reglamentariamente. Una vez más se remite al reglamento, que difícilmente podrá ver la luz con tantos cambios que desdibujan el contorno inicial. En los supuestos previstos en los párrafos b) y c) únicamente cabrá la consideración como UC independiente durante los tres años siguientes a la fecha en que se hubieran producido los hechos indicados en cada una de ellas.

Ciertamente, la regulación de la UC se ha ido complicando a medida que ha pasado el tiempo con nuevas situaciones, al contrario del concepto de unidad económica de convivencia de las PNC, pues en estas, “existirá unidad económica en todos los casos de convivencia de un beneficiario con otras personas, sean o no beneficiarios, unidas con aquél por matrimonio o por lazos de parentesco por consanguinidad o por adopción hasta el segundo grado” (art. 13 RD 357/1991). Concepto, que no ha variado desde que se concibió en los treinta años de su existencia.

V. REQUISITOS

El esquema de los requisitos exigidos es similar al de las pensiones no contributivas, pues el elemento esencial es el concepto de vulnerabilidad económica, mientras que en aquellas es el de carencia de recursos suficientes. Viene a ser lo mismo y depende de las modas en el uso del lenguaje, si bien en las pensiones no contributivas se añade un elemento más: la invalidez o la mayor edad. Creo que esta es la gran diferencia, por ser la primera vez que se crea una prestación de Seguridad Social, sin estar vinculada a una contingencia concreta, además de la situación de necesidad, ya se llame carencia de recursos suficientes o vulnerabilidad. Si

acaso, el IMV le añade un matiz ausente en las PNC. Y es, que –como señala el art. 2.2 RDLIMV–, “a través de este instrumento se persigue garantizar una mejora de oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias”. Objetivo propio de las rentas mínimas autonómicas, siendo este otro motivo de posible colisión entre la asistencialidad, proporcionada por la Seguridad Social y las ayudas autonómicas de asistencia social de las CCAA.

Los requisitos, según el art. 7.4 RDLIMV, deberán cumplirse en el momento de presentación de la solicitud o al tiempo de solicitar su revisión, y mantenerse al dictarse la resolución y durante el tiempo de percepción del IMV. De manera que son tres los momentos en los que se deberán cumplir los requisitos, aunque realmente, se sintetizan en el cumplimiento de los requisitos cuando se realiza la solicitud de forma continuada hasta que deje de reunirlos, en cuyo caso, se le suspenderá o extinguirá la prestación. Ciertamente, se trata de requisitos que deben acreditarse en cada momento, al igual que en las PNC, en las que no se dice cuándo deben reunirse los requisitos a parte del momento de la solicitud, porque al figurar en las causas de extinción, no es necesario realizar tal advertencia.

Conviene tener presente, que este artículo tan esencial, referido a los requisitos para hacerse merecedor del IMV, sufrió en una semana hasta dos modificaciones en apenas dos meses de su inicial aprobación, lo que dice mucho sobre las dudas que ofrecen las condiciones establecidas para el acceso a esta prestación²²⁾. Los requisitos que deben reunir los beneficiarios²³⁾, se contienen en el art. 7 RDLIMV. La norma distingue entre aquellos requisitos comunes para todos los beneficiarios, que son tres, y una serie de requisitos adicionales o específicos, según se trate de beneficiarios que viven de forma independiente en España y no estén integrados en una UC, y aquellos otros requisitos adicionales para quienes sí lo estén.

1. REQUISITOS COMUNES A TODOS LOS BENEFICIARIOS

Al comparar los requisitos del IMV y los de las PNC, resulta, que solo dos del IMV coinciden su establecimiento en las PNC, el de residencia y el de la vulnerabilidad económica, sin embargo, resulta que se da la paradoja, que exigiéndose requisitos más complejos en el caso de las PNC, porque hay que valorar el grado de discapacidad o la edad, en cambio, su tramitación resulta más sencilla y clara que en el caso del IMV, como se comprobará a continuación.

En el caso del IMV, debe tenerse en cuenta que los requisitos siguientes que deben acreditar los solicitantes o beneficiarios, deben cumplirse en el momento de presentación de solicitud o al tiempo de solicitar su revisión, y mantenerse al dictarse la resolución y durante el tiempo de percepción del IMV. (art. 7.4 IMV).

1.1. 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 solicitud²⁴⁾

Se entiende como residencia habitual en España, aunque hayan existido estancias en el extranjero, siempre que no superen los noventa días naturales a lo largo de cada año natural, o cuando la ausencia esté motivada por causas de enfermedad. En suma, no interrumpe la residencia, las ausencias que no superen los 90 días del territorio nacional²⁵⁾. Las mismas condiciones respecto al requisito de la residencia legal se exigen para el caso de las PNC en el art. 10.2 RD 357/1991, que se ven confirmadas por el art. 51.2 LGSS, que además establece para ambas prestaciones, una serie de condiciones para sus beneficiarios, como la posibilidad que sean citados a comparecencia en las oficinas de la entidad gestora competente con la periodicidad que esta determine (art. 51.1 LGSS), que en caso de incomparecencia podría dar lugar a la suspensión cautelar del abono de la correspondiente prestación (art. 52.2 LGSS).

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que, la entidad gestora tiene a su disposición, la información facilitada por el Ministerio del Interior acerca de las incidencias de las personas extranjeras en España en relación a sus autorizaciones de residencia, así como

“los movimientos fronterizos de las personas que tengan derecho a una prestación para cuya percepción sea necesario el cumplimiento del requisito de residencia efectiva en España” [art. 71.1.e) LGSS]. De manera que existe un control fronterizo de los movimientos tanto de españoles como de extranjeros, respecto a las salidas y entradas de nuestro territorio respecto de Estados extranjeros, pero no de los Estados de la UE para los que existe libre de circulación de personas. La consecuencia de todo ello, es que, en principio, se considera el territorio de la UE, como una extensión del Estado español. Sin embargo, no se consideran exportables aquellas prestaciones que figuran en el anexo X del Reglamento 883/2004/CE, para España, entre las que se encuentran las PNC, pero que no incluye, al menos de momento, el IMV. De manera, que mientras no se incluya el IMV en el mencionado anexo X, al IMV, se le aplicará el art. 7 del Reglamento, lo que implica que no se les aplicará la cláusula de residencia y por ello deberían ser exportables, pues como señala autorizada doctrina, “el IMV es una prestación coordinada por el Reglamento 883/2004 como prestación no contributiva de Seguridad Social y por tanto, exportable dentro del territorio de los Estados en los que se aplica el Derecho de la Unión Europea mientras no sea objeto de notificación en anexo X del citado Reglamento”²⁶⁾. La consecuencia, es que mientras que las PNC no son exportables, en cambio, el IMV mientras no se incluyan en el anexo X del Reglamento, serán coordinadas con los demás Estados y por tanto serán exportables.

Respecto al tiempo de residencia exigido, en el caso de las PNC, el requisito de la residencia requiere un mayor período. Y así, en la PNC de invalidez se exige una residencia legal en territorio español y haberlo hecho durante cinco años, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud de la pensión. Mientras que en la PNC de jubilación se exige residir legalmente en territorio nacional y haberlo hecho durante diez años entre la edad de 16 años y la edad de devengo de la pensión, de los cuales dos deberán ser consecutivos e inmediatamente anteriores a la solicitud de la pensión. De manera que las PNC exigen un mayor período de residencia legal, lo que podría ocasionar un debilitamiento tal de las PNC²⁷⁾ que incline la balanza hacia la solicitud del IMV.

Y la pregunta sería, por qué esa distancia entre PNC e IMV, pues ambas prestaciones tienen vocación de estabilidad mientras se cumplan los requisitos, si bien, este requisito concreto supone la puerta de entrada al resto de requisitos, pues lo habitual será que una vez causado el derecho se mantenga, salvo que se pierda la residencia legal. En cualquier caso, no se logra a alcanzar a entender esa desproporción en el requisito de residencia legal. Creo que, se podría haber establecido un período mínimo de, al menos tres años. Con ello, se evitaría el efecto llamada, y facilitaría el acceso al derecho de aquellos que de una u otra forma han contribuido de una u otra forma en el sostenimiento del país de residencia.

1.2. Encontrarse en situación de vulnerabilidad económica por carecer de rentas, ingresos o patrimonio suficientes

Se trata del requisito esencial y procede analizarlo en dos fases. La primera, se refiere a lo que se debe entender por situación de vulneración económica y su comparación con el requisito de carecer de rentas o ingresos suficientes de las PNC, y, en segundo lugar, procede determinar qué rentas y patrimonio resultan computables a los efectos de determinar el límite de ingresos, de cada prestación. Por tratarse del requisito fundamental, lo estudiaremos a continuación del análisis del siguiente requisito.

1.3. Haber solicitado las pensiones y prestaciones públicas vigentes que se determinen reglamentariamente a las que pudieran tener derecho

Como a fecha del momento de redacción del presente estudio no se ha publicado el mencionado reglamento, difícilmente puede cumplirse con el mismo, sin embargo, el precepto ofrece pistas suficientes para poder determinar las prestaciones que debe solicitar. Concretamente, las prestaciones (incluidas las pensiones) públicas vigentes a las que tenga derecho, estableciendo la salvedad de los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas. A este respecto, debe tenerse en cuenta que no se exigirá 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 UC de otra prestación económica que conste en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas²⁸⁾.

Conviene recordar, que en la primera redacción de este art. 7 RDLIMV, se incluía un cuarto requisito, ahora eliminado, consistente, en que, si los beneficiarios no estuvieran trabajando y fueran mayores de edad o menores emancipados, debían figurar inscritos como demandantes de empleo, salvo en los supuestos que se determinaran reglamentariamente. Parecía una excepción porque en condiciones normales se dice que la edad para ser beneficiario es la de 23 años como mínimo, y entonces se incluyeron los mayores de edad y menores emancipados, luego se podría solicitar desde menos de 18 años. De cualquier forma, este requisito se ha suprimido. Además, como se ha afirmado, resulta curioso que el devengo de la prestación se condicionara a la inscripción como demandante de empleo, pero no estuviera vinculado a compromiso alguno de actividad, por lo que no se garantiza que se plantee socialmente como alternativa a puestos de trabajo precarios²⁹⁾.

Se trata de un requisito que tampoco se contempla en el caso de las PNC y creo que, con acierto, pues el propio discurrir de la PNC y sus reglas de aplicación, especialmente, el juego del cómputo de otras rentas, incluidas las prestaciones públicas, por sí mismas, limitan su importe. Además, al no establecerse incompatibilidad expresa, por la percepción de otra prestación, salvo la deducción de esa prestación cuyos efectos se limitan a la reducción del importe de la PNC, lo mismo que sucede en el IMV, no le veo sentido a este requisito, salvo que se estableciera una expresa incompatibilidad entre ellas, pues al final del día se trata de un requisito ciertamente intrascendente, que se incorporó en su momento, según parece, por mimetizarse con las rentas mínimas autonómicas (RMA), que suelen exigirlo.

2. REQUISITOS ADICIONALES PARA QUIENES VIVEN SOLOS O NO ESTÁN INTEGRADOS EN UNA UNIDAD DE CONVIVENCIA

En el caso de las personas beneficiarias que viven solas o que no se integran en una unidad de convivencia, en cualquiera de sus formas [art. 4.1.b) RDLIMV], se exige además (art. 7.2 RDLIMV) una serie de requisitos adicionales en función de la edad:

- *Menores de 30 años*³⁰⁾, que hayan vivido de forma independiente durante al menos tres años antes de la solicitud del ingreso mínimo vital. Se entiende que ha vivido de forma independiente, siempre que acredite que su domicilio³¹⁾ ha sido distinto al de sus progenitores, tutores o acogedores durante los tres años inmediatamente anteriores a la solicitud. Además, se exige que, durante ese período de tres años, haya permanecido en situación de alta en cualquiera de los regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social (durante al menos doce meses, continuados o no³²⁾). Ciertamente resulta sorprendente, que, alguien que estuviera en el Régimen de Clases Pasivas, en el que se incluyen los funcionarios del Estado, tenga necesidad de solicitar el IMV. Por otro lado, con la incorporación de este requisito, que en principio intenta demostrar que ha vivido de forma independiente, no solo no lo demuestra, sino que tiene la contrapartida de que, de forma indirecta, se está exigiendo no solo haber estado dado de alta en la Seguridad Social, sino lo que ello lleva consigo, es decir, acreditar un

período previo de cotización de un año. Y son precisamente estos requisitos los exigidos para causar derecho a las prestaciones contributivas, con lo que se distorsiona las condiciones exigidas para la percepción del IMV, al incorporar un requisito, que, con el pretexto de demostrar la vida independiente del solicitante, en realidad, se exige una condición impropia en el nivel no contributivo de Seguridad Social, pues, entiendo que estamos hablando de personas y no de trabajadores. De manera que, con este requisito, se restringe el acceso al IMV exclusivamente para los trabajadores en esta modalidad de personas que viven solas o asimiladas, con lo que, si después de cumplir con los tres requisitos generales, la persona no ha tenido ocasión de trabajar, no solo eso mismo constituye una situación de precariedad y posible exclusión, sino que ni siquiera tendrá opción de percibir el IMV, aunque, si ha cotizado al Régimen General 12 meses, podría acceder al derecho a la prestación por desempleo. Así pues, la propuesta más razonable en este caso es suprimir esta condición de haber estado dado de alta durante doce meses, si se quiere de verdad ser coherentes con los objetivos del IMV, cuando textualmente se dice en el preámbulo de la norma, que “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”. Y desde luego, exigir el haber estado dado de alta en la Seguridad Social, no contribuye precisamente a sacar de la exclusión social a las personas.

- *Mayores de 30 años*, que su domicilio en España ha sido distinto al de su progenitores, tutores o acogedores durante el año inmediatamente anterior a la solicitud³³⁾.

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

3. REQUISITOS ADICIONALES PARA QUIENES ESTÁN INTEGRADOS EN UNA UNIDAD DE CONVIVENCIA

Quienes formen parte de una unidad de convivencia, se les exigirá, además de los tres requisitos comunes que deben reunir todos los beneficiarios (art. 7.3 RDLIMV), que la UC esté constituida, como tal, durante al menos el año anterior a la presentación de la solicitud, de forma continuada³⁴⁾.

VI. REQUISITO ESENCIAL DE ENCONTRARSE EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ECONÓMICA

Uno de los requisitos comunes a todos los beneficiarios, el esencial, para causar derecho al IMV, es el de encontrarse en situación de vulnerabilidad económica. Y es el artículo 8 RDLIMV, el que se encarga de explicar en qué consiste.

Con carácter general se considera, la capacidad económica del solicitante beneficiario individual o de la unidad de convivencia en su conjunto, computándose los recursos de todos sus miembros.

1. CONCEPTO

Concurre el requisito de encontrarse en situación de vulnerabilidad económica, “cuando el promedio mensual del conjunto de ingresos y rentas anuales computables³⁵⁾ de la persona beneficiaria individual o del conjunto de miembros de la unidad de convivencia, correspondientes al ejercicio anterior, (...) sea inferior, al menos en 10 euros, a la cuantía mensual de la renta garantizada con esta prestación que corresponda, en función de la

modalidad y del número de miembros de la unidad de convivencia”.

Lo primero que llama la atención de este concepto de vulnerabilidad económica, aparte su denominación, es que se aparta de la consideración del cómputo temporal que se tenía en cuenta en las PNC. En efecto, en estas, uno de los requisitos es el de *carecer de rentas o ingresos suficientes*, considerando que existen rentas o ingresos insuficientes cuando la suma, en *cómputo anual*, de los mismos sea inferior al importe, también en cómputo anual previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE)³⁶. Pero es que el RD 357/1991, especifica más aún, al establecer que “existen rentas o ingresos insuficientes, cuando *los que disponga* o se prevea va a disponer el interesado” sean inferiores a la cuantía inicial de las PNC, fijada en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. En cambio, en el nuevo IMV, se considera el *promedio mensual* del conjunto de ingresos anuales computables del *ejercicio anterior*³⁷. De manera que, siendo ambas, prestaciones no contributivas el período tenido en cuenta, respecto al requisito de la carencia de ingresos (PNC) y de la vulnerabilidad económica (IMV) es distinto, más coherente desde luego el de las PNC.

2. INGRESOS NO COMPUTABLES

2.1. Ingreso Mínimo Vital

Al igual que sucede con las PNC, también, en el IMV se contemplan ingresos que no se van a tener en cuenta de cara al nacimiento del derecho o que no se considerarán a los efectos de minorar la cuantía económica de la prestación. En ese sentido no computarán como ingresos en el caso del IMV, según los criterios establecidos en el art. 18 RDLIMV, los siguientes:

1.º *“Salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas”.*

Esta previsión resulta cuando menos, insuficiente para garantizar un mínimo de seguridad jurídica, porque no concreta qué ingresos son los que no computan, y remitir a una serie de ayudas “análogas” de origen autonómico atenta contra la seguridad jurídica. Por lo que debería especificarse cuál es la normativa concreta de cada autonomía cuya renta mínima o similar se considerará como no computable.

2.º *“Prestaciones y ayudas económicas públicas finalistas que hayan sido concedidas para cubrir una necesidad específica de cualquiera de las personas integrantes de la unidad de convivencia, tales como becas o ayudas para el estudio, ayudas por vivienda, ayudas de emergencia, y otras similares”.*

Nuevamente, la norma se remite a diversas regulaciones genéricas, sin definir, ni concretar siquiera en qué consisten esas “ayudas económicas públicas finalistas”, lo que puede ocasionar frecuente litigiosidad de cara a la solicitud del derecho al IMV. Al menos debería haberse desarrollado mediante un reglamento específico para esta cuestión referente a los ingresos computables y no computables.

3.º *“Rentas exentas a las que se refieren los párrafos b), c), d), i), j), n), q), r), s), t) e y) del artículo 7 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio”.*

Conviene precisar que la norma se remite a las rentas exentas. La duda que puede surgir es, si para considerar como no computables esas rentas exentas, deben cumplir las condiciones que se exigen por el IRPF, para considerarse exentas. Parece que, si para considerarse exentas deben cumplir alguna condición, es de suponer que también deberán cumplirla para ser consideradas como no computables. En este caso, debe reconocerse que se concretan

adecuadamente las rentas que no formarán parte de los ingresos computables, algunas de las cuales, sin embargo, se hace referencia en los dos puntos anteriores, lo que podría complicar un poco más la identificación de la renta concreta, pues no tiene sentido reiterar en una enumeración de ingresos o rentas no computables una misma clase de ellas en dos o más de la relación de ingresos no computables.

2.2. Pensiones no contributivas

En el caso de las PNC, también se establecen por diversos medios, aquellas rentas o ingresos que no son computables. Y así, el art. 7 de la Orden PRE/3113/2009, y el apartado 4 del art. 12 del RD 357/1991, en relación con el art. 363.5 de la LGSS, exceptúan los siguientes: 1.º- La asignación económica por hijo a cargo, tenga o no la condición de persona con discapacidad, en sus distintas modalidades. Al encontrarse en proceso de sustitución la asignación económica por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con grado de discapacidad inferior al 33%, por el IMV, parece en principio que no existiría incompatibilidad, ni debería computarse en la pensión no contributiva que corresponda, en cambio, a los efectos del IMV, el importe de las PNC, computan como ingreso [art. 18.1.d) RDLIMV], pero no se declaran rentas incompatibles. 2.º- Las deducciones fiscales de pago directo por hijos menores a cargo. 3.º- El subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte, previsto en la Ley de Integración Social de los Minusválidos³⁸⁾. 4.º- Premios o recompensas otorgadas a personas con discapacidad en los centros ocupacionales. 5.º- Subvenciones, ayudas o becas destinadas a compensar un gasto realizado. 6.º- Prestaciones económicas y en especie otorgadas al amparo de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. 7.º- Los beneficiarios de la pensión de invalidez no contributiva que sean contratados por cuenta ajena, se establezcan por cuenta propia o se acojan a los programas de renta activa de inserción para trabajadores desempleados de larga duración mayores de cuarenta y cinco años recuperarán automáticamente, en su caso, el derecho a dicha pensión cuando, respectivamente, se les extinga su contrato, dejen de desarrollar su actividad laboral o cesen en el programa de renta activa de inserción, a cuyo efecto, “no se tendrán en cuenta, en el cómputo anual de sus rentas, las que hubieran percibido en virtud de su actividad laboral por cuenta ajena, propia o por su integración en el programa de renta activa de inserción” en el ejercicio económico en que se produzca la extinción del contrato, el cese en la actividad laboral o en el citado programa³⁹⁾. 8.º- El complemento anual de pensión previsto, cuando el beneficiario de una pensión no contributiva acredite que carece de vivienda en propiedad y reside de forma habitual en una vivienda alquilada como titular del contrato por propietarios que no tengan con él relación de parentesco hasta tercer grado. Se trata de una cuantía única, que se establece anualmente en la Ley General de Presupuestos del Estado, siendo para 2021 de 525 euros⁴⁰⁾.

2.3. Relación entre ambas prestaciones

Al comparar entre ambas prestaciones (IMV y PNC) los ingresos no computables, creo que es un error no equiparlos de igual forma, por tratarse de prestaciones no contributivas en sendos casos, especialmente, porque además entre ellas no existe expresa incompatibilidad, salvo en el caso de las unidades de convivencia, por lo que podría darse la extraña situación de encontrar beneficiarios del IMV y de una PNC, con ingresos no computables para una de ellas, pero sí para la otra.

3. NO SE APRECIARÁ SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ECONÓMICA

El art. 8.3 RDLIMV, especifica tres supuestos en los que no se apreciará vulnerabilidad económica, son los siguientes:

- Titular persona individual: con un patrimonio por importe igual o superior a 3 veces la

cuantía correspondiente de la renta garantizada del IMV para una persona individual.

- Unidades de convivencia: titulares de un patrimonio por importe igual o superior a la cuantía resultante de aplicar la escala de incrementos que figura en el anexo II del propio RDLIMV.
- Personas beneficiarias individuales o personas integradas en una unidad de convivencia en la que cualquiera de sus miembros sea administrador de derecho de una sociedad mercantil que no haya cesado en su actividad⁴¹⁾.

4. COMPATIBILIDAD CON RENTAS DEL TRABAJO O ACTIVIDAD POR CUENTA PROPIA

Con el fin de que la percepción del IMV no desincentive la participación en el mercado laboral, evitando así las denominadas *trampas de la pobreza*⁴²⁾, el art. 8.4 RDLIMV, prevé la compatibilidad “con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia”⁴³⁾ con el límite de los ingresos correspondientes al ejercicio anterior. Es decir, inferiores, al menos en 10 euros, a la cuantía mensual de la renta garantizada que corresponda en función de la modalidad y del número de miembros de la UC, y además prevé reglamentariamente algunas excepciones para determinados colectivos y otros grupos especialmente vulnerables. Concretamente:

- Se establecerán las *condiciones* en las que la superación en un ejercicio de los límites de rentas por esta causa no suponga la pérdida del derecho al IMV en el ejercicio siguiente. Tales condiciones se desarrollarán reglamentariamente, en el marco del diálogo con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, y prestará especial atención a la participación de las personas con discapacidad y las familias monoparentales.
- 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 (art. 8.5 RDLIMV).

Creo que esta última previsión, es la que se debía haber establecido con carácter general y no solo para supuestos excepcionales de vulnerabilidad, pues el IMV es una prestación que debe referenciarse a la vulnerabilidad “actual” de los beneficiarios. El hecho de que los ingresos que se van a tener en cuenta para dilucidar si el solicitante alcanza el límite establecido, sean los del ejercicio anterior, no supone necesariamente que en el momento de la solicitud (quizá en diciembre 2020, respecto al año 2019), continúe la situación de vulnerabilidad del ejercicio anterior. Más bien, parece que la vinculación de la vulnerabilidad al ejercicio anterior se ha tomado por encontrar una referencia, más fácil y cómoda de comprobar que la del año en curso, en el que los ingresos pueden sufrir variaciones hasta 31 de diciembre.

5. RÉGIMEN TRANSITORIO

Un ejemplo de esta posibilidad de considerar los ingresos correspondientes al año en curso, lo encontramos en la disposición transitoria tercera RDLIMV⁴⁴⁾, en la que, si la redacción anterior, solo se refería al período comprendido en 2020, con la nueva, se extiende también al año 2021 la previsión de que excepcionalmente y cuando no sean beneficiarios de prestaciones o subsidios de desempleo, y a los exclusivos efectos de cómputo de rentas, se podrán presentar solicitudes hasta 31 de diciembre de 2021 en aquellos supuestos de vulnerabilidad económica que se hayan producido *durante el año en curso*.

El problema, aparte de que se podría haber generalizado esta previsión, en lugar de modificarlo de año en año, es el de la comprobación de los ingresos del beneficiario del propio

año en que se solicita. La norma establece para ello, un complejo sistema, según el cual, “para acreditar provisionalmente el cumplimiento del requisito de rentas, se considerará la parte proporcional de los ingresos que haya tenido la unidad de convivencia durante el tiempo transcurrido en el año corriente, siempre y cuando no supere la mitad de los límites de patrimonio neto establecidos de forma general para las citadas unidades de convivencia y cuyos ingresos no superen en más del 50 por ciento de los límites establecidos para toda la unidad de convivencia, de conformidad con la información correspondiente al último ejercicio fiscal respecto del que las Administraciones Tributarias dispongan de información suficiente en los términos establecidos en el presente real decreto-ley. En este supuesto se podrá tomar como referencia de ingresos del año en curso, los datos obrantes en los ficheros y bases de datos de la seguridad social que permitan la verificación de dicha situación, o bien, y en su defecto, lo que figure en la declaración responsable”, a la que luego me referiré.

Pero esto solo es provisional porque, habrá que dilucidar los ingresos reales una vez, finalizado el correspondiente ejercicio. Y para ello, establece la citada DT tercera, que, “en el año siguiente se procederá a la regularización de las cuantías abonadas en relación con los datos de promedio mensual del conjunto de ingresos y rentas anuales computables de la persona beneficiaria individual o del conjunto de miembros de la unidad de convivencia, correspondientes al ejercicio en el que se reconoció la prestación, de conformidad con la información de que dispongan las Administraciones Tributarias, dando lugar, en su caso, a las actuaciones previstas en el artículo 17 del real decreto-ley”, sobre reintegro de prestaciones indebidamente percibidas.

Pues bien creo que pese a su mayor complejidad reflejaría un mecanismo más equitativo el que se aplicara con carácter general y no solo para casos extraordinarios, porque el derecho y el importe de la prestación del IMV sería acorde con los ingresos actuales, en lugar de los del año anterior.

La previsión de la DT tercera, viene a ser una forma de poder incluir a aquellas personas que se han encontrado en situación de vulnerabilidad económica durante 2020 y 2021, como consecuencia del COVID-19 u otra causa, y no cumplen el requisito de vulnerabilidad económica en el año anterior y no son beneficiarios de la prestación o del subsidio por desempleo. Por lo demás resulta una redacción embolcada, que podría haberse establecido de forma más sencilla, acudiendo solo a las proporcionalidades del año en curso en exclusiva, y ampliando esta excepción de la DT tercera, con carácter general, en lugar, insisto, de vincularla al año anterior.

En esto también debería seguirse el criterio de las PNC, pues se toma como referencia, los ingresos y rentas del solicitante o beneficiario en el momento actual, no en el ejercicio anterior, al señalar que se considerará que existen rentas o ingresos insuficientes, “cuando los que disponga o se prevea va a disponer el beneficiario” (art. 11.1 RD 357/1991)⁴⁵, refiriéndose, por tanto, incluso a previsibles rentas futuras.

VII. ACCIÓN PROTECTORA

Este apartado sobre el contenido de las prestaciones de Seguridad Social es de lo más esperado, porque nos da idea del importe económico y de las limitaciones que puede presentar la prestación económica concreta.

Y vuelve a presentarse el concepto de IMV, que, según el art. 9 RDLIMV, “consistirá en una prestación económica que se fijará y se hará efectiva mensualmente en los términos establecidos en este real decreto-ley y en sus normas de desarrollo”. Con este brumoso concepto, sigue sin acabar de configurarse el contenido del concepto al remitirse una vez más al resto de la RDLIMV. En esencia, lo que se dice simple y llanamente es que es una prestación económica, que será de abono mensual y, en lugar de ceñirse a una disposición

concreta, lo deja al albur de la normativa de desarrollo. Si bien a continuación se establecen las reglas sobre su forma de cálculo.

1. DETERMINACIÓN DE LA CUANTÍA

En cuanto a la forma de cálculo de la prestación, el art. 10.1 RDLIMV, establece que la cuantía mensual de la prestación del IMV que corresponde a la persona beneficiaria individual o a la unidad de convivencia vendrá determinada por la “diferencia entre la cuantía de la renta garantizada, (...) y el conjunto de todas las rentas e ingresos de la persona beneficiaria o de los miembros que componen esa unidad de convivencia del ejercicio anterior, (...), siempre que la cuantía resultante sea igual o superior a 10 euros mensuales”.

En este punto conviene explicar en qué consisten dos cuestiones importantes para determinar la prestación. En primer lugar, el concepto de la denominada “renta garantizada”, así como, qué conceptos se van a considerar como ingresos a los efectos de cómputo que se deducirán del importe inicial (precisamente la renta garantizada).

1.1. Renta garantizada

La renta garantizada (art. 10.2 RDLIMV), es un concepto que sirve de base para garantizar el ingreso real que percibirá el beneficiario, que estará en función de la rentas computables que perciba el beneficiario. De forma que, quien tenga derecho a la prestación, percibirá una cuantía efectiva en concepto de IMV, que será la diferencia entre la renta garantizada y los ingresos del sujeto, de manera que el importe del IMV será diferente para cada titular en función de sus ingresos computables, y esto último es lo que marca la diferencia.

Según el artículo 10.2 RDLIMV, se distingue entre la renta garantizada de persona beneficiaria individual y la unidad de convivencia.

- **Persona beneficiaria individual:** 100% del importe anual de las pensiones no contributivas establecida en la LPGE⁴⁶⁾, dividido por doce. Al tratarse de una prestación, en lugar de distribuirse en 14 pagas, como en el caso de las PNC, son 12 pagas, resultando la misma cuantía anual, pero en 12 meses.
- **Unidad de convivencia⁴⁷⁾:** la cuantía establecida para la persona beneficiaria individual se incrementará en un 30% por miembro adicional a partir del segundo hasta un máximo del 220%⁴⁸⁾.
- **Complemento de monoparentalidad.** A la cuantía mensual que resulte en el caso de UC, se sumará un complemento de monoparentalidad equivalente a un 22% del importe anual de las pensiones no contributivas establecido en la LPGE, dividido por doce. Incremento que no se prevé para las PNC y que se debería plantear la forma de incorporarse cuando se produzca.
- **Otros incrementos.** Asimismo, aunque todavía sin concretar, se anuncia que reglamentariamente se determinará el posible incremento de las cuantías fijadas, cuando se acrediten gastos de alquiler de la vivienda habitual superiores al 10 por ciento de la renta garantizada que corresponda, en su cuantía anual, en función del tamaño y configuración de la unidad de convivencia (art. 10.3 RDLIMV). Este incremento podría ser algo parecido al actual complemento de PNC, fijado en 525 euros anuales⁴⁹⁾, establecido para los beneficiarios de PNC que acrediten fehacientemente carecer de vivienda en propiedad, y tener como residencia habitual una vivienda alquilada al pensionista por propietarios que no tengan con él relación de parentesco hasta tercer grado, ni sea cónyuge o persona con la que constituya una unión estable y conviva con análoga relación de afectividad a la conyugal. En el caso de unidades

familiares en las que convivan varios perceptores de pensiones no contributivas, sólo podrá percibir el complemento el titular del contrato de alquiler, o de ser varios, el primero de ellos⁵⁰). En las PNC, no se exige ningún límite de gastos de alquiler por exceso, a diferencia del IMV (superiores al 10% de la renta garantizada que corresponda). Y, de momento, no se ha fijado ese “posible” incremento de la cuantía del IMV, hasta que se desarrolle reglamentariamente.

Puede ser oportuno, mostrar un ejemplo práctico sobre la forma de determinar la cuantía del IMV, en una unidad familiar monoparental de una madre que tiene unos ingresos computables de 2.000 euros al año con 3 hijos. Le correspondería: $5.639,20^{51}) - 2.000 = 3.639,20$ euros/año + 90% de 5.639,20 (por 3 miembros adicionales, al ser 4) = $3.639,20$ euros/año + $5.075,28$ euros/año = $8.714,48$ euros/año : 12 = $726,20$ euros/mes.

A ello se le incrementará el complemento por monoparentalidad del 22% de $5.639,20 = 1.240,62$:12 = 103,38 euros al mes, se adicionará a los $726,20$ euros = $829,58$ euros al mes.

Si percibiera la renta garantizada por no tener ingresos: $5.639,20 + 112\%$ de $5.639,20 = 5.639,20 + 6.315,90 = 11.955,10$ euros/año : 12 = $996,25$ euros/mes para el año 2021.

1.2. Concepto de unidad de convivencia monoparental

Resulta oportuno incidir en el concepto de unidad de convivencia monoparental, pues, aunque parecería claro en principio, la ley lo amplía detallándolo hasta el extremo, en especial con la reforma de su concepto por la DF 5.6 del RD-ley 30/2020. Y así, como señala el art. 10.2.c) RDLIMV⁵²), “se entenderá por unidad de convivencia monoparental la constituida por un solo adulto que conviva con uno o más descendientes hasta el segundo grado menores de edad sobre los que tenga la guarda y custodia exclusiva, o que conviva con uno o más menores en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción cuando se trata del único acogedor o guardador, o cuando el otro progenitor, guardador o acogedor se encuentre ingresado en prisión o en un centro hospitalario por un periodo ininterrumpido igual o superior a un año”. Desde luego, se observa un claro intento de prever cualquier situación. De hecho, con la nueva redacción, se amplía el concepto de unidad de convivencia monoparental respecto de la redacción original, al incluir no solo a los hijos, sino también a los nietos del adulto que conviva con ellos, y también esa otra posibilidad apuntada, de que 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. Pero no terminan ahí las novedades, pues, además, se reconocerá el mencionado complemento de monoparentalidad:

- En el caso de que los descendientes o menores “convivan exclusivamente con sus progenitores o, en su caso, con sus abuelos o guardadores o acogedores, cuando uno de estos tenga reconocido un grado 3 de dependencia, la incapacidad permanente absoluta o la gran invalidez”. No se incluye a quienes tengan reconocido una PNC, que hubiera sido razonable incluirlos, precisamente porque sus ingresos son inferiores.
- También se entenderá como unidad de convivencia monoparental, a efectos de la percepción del complemento, “la formada exclusivamente por una mujer que ha sufrido violencia de género, de acuerdo con la Ley Orgánica 1/2004, y uno o más descendientes hasta el segundo grado, menores de edad, sobre los que tenga la guarda y custodia o, en su caso, uno o más menores en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción”.

Ciertamente, no encuentro qué es lo que añaden estos dos supuestos adicionales para que se les reconozca el complemento de monoparentalidad, pues en el concepto genérico de unidad de convivencia monoparental, ya se incluyen. En ese sentido, la sensación es que se adelanta

a un desarrollo reglamentario.

1.3. Diferencias con la determinación del importe de las pensiones no contributivas

Las diferencias en la forma de calcular la cuantía del IMV con la de las PNC son patentes, pues en estas, aun partiendo también de la misma cuantía prevista para las PNC en la LPGE, sin embargo, existen marcadas diferencias, pues, aunque también se diferencia en su determinación, según computen solo las rentas del beneficiario o cuando existe unidad económica de convivencia (UEC), se efectúa de diferente forma, veámoslo brevemente⁵³):

1.º- Cuando el beneficiario vive sólo o con personas que no constituyen una unidad económica de convivencia, su pensión anual será la diferencia entre 5.639,20⁵⁴ euros al año, y los ingresos que obtenga, y que computen como tales (capital, trabajo, de cualquier naturaleza).

2.º- Cuando en una misma UEC concorra más de un beneficiario con derecho a pensión de esta misma naturaleza, la cuantía de cada una de las pensiones vendrá determinada en función de las siguientes reglas:

a) Al importe de 5.639,20 euros (en 2021) se le sumará el 70% de esa misma cuantía, tantas veces como número de beneficiarios, menos uno, existan en la UEC. Recuérdese a este respecto, que en el caso de la UC del IMV, se le incrementa un 30% por cada miembro de la citada unidad de convivencia (un 40% menos, pero piénsese que además de la falta de recursos económicos son personas con discapacidad de, al menos un 65% o mayores de 65 años).

b) La cuantía de la pensión para cada uno de los beneficiarios será igual al cociente de dividir el resultado de la suma prevista en la regla anterior por el número de beneficiarios con derecho a pensión.

Con independencia de que solo exista un beneficiario o una UEC, en el siguiente paso, con carácter general, las cuantías resultantes, calculadas en cómputo anual, son compatibles con los ingresos anuales que, en su caso, disponga cada beneficiario, siempre que no excedan del 35% de la PNC establecida en cómputo anual (1.973,72 euros anuales en 2021). En el caso de que excedan del citado porcentaje, se deducirá del importe de la pensión no contributiva la cuantía de las rentas que excedan de tal porcentaje. Esta previsión de que no se compute como ingreso ese 35% de la cuantía inicial de las PNC, no se contempla en el IMV, posibilidad que podría incluirse y que mejoraría la prestación económica del IMV.

3.º- En caso de convivencia del beneficiario o beneficiarios con personas no beneficiarias, si la suma de los ingresos o rentas anuales de la unidad económica más la pensión o pensiones no contributivas, calculadas conforme a lo dispuesto en los dos apartados anteriores (1.º y 2.º), superara el límite de acumulación de recursos establecidos, la pensión o pensiones se reducirán, para no sobrepasar el mencionado límite, disminuyendo, en igual cuantía, cada una de las pensiones.

4.º- Para calcular la cuantía de la pensión mensual, se divide por 14 la cuantía calculada conforme a las anteriores reglas.

5.º- No obstante, la cuantía de la pensión reconocida será, como mínimo, del 25% del importe de la pensión establecida: 25% de 5.639,20 euros = 1.409,80 euros, al año, 100,70 euros/mes. Esta es una previsión interesante, de cara a su inclusión en el régimen jurídico del IMV, pues en la actualidad, si para un solo beneficiario del IMV, la renta garantizada en 2021, es de 5.693,20 euros al año : 12 = 469,93 euros/mes, si el beneficiario tuviera ingresos de 458 euros/mes, en efecto tendría derecho, pero le correspondería la diferencia, esto es, 469,93 - 458 = 11,93 euros/mes, por lo que sería oportuno establecer un mínimo, como pudiera ser

ese 25% de la renta garantizada, que supondría para 2021, 5.639,20 euros/año al 25% = 1.409,80 euros : 12 = 117,48 euros/mes. La diferencia es palpable, más de 100 euros mensuales, y no supondría un gran desembolso para la Seguridad Social.

6.º- Las personas que, siendo beneficiarias de la pensión de invalidez no contributiva, estén afectadas por una discapacidad o enfermedad crónica en un grado igual o superior al 75% y que, como consecuencia de pérdidas anatómicas o funcionales, necesiten el concurso de otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida, tales como vestirse, desplazarse, comer o análogos, tendrán derecho a un complemento equivalente al 50% del importe de la pensión establecida anualmente⁵⁵⁾ para 2021 en la Ley de Presupuestos Generales del Estado: 5.639,20 euros al 50% = 2.819,60 euros, en total, 8.458,80 euros al año, 604,20 euros/mes, que sería el importe máximo que se puede percibir por una pensión no contributiva de invalidez en 2021.

1.4. Concomitancias entre una y otra prestación

A simple vista se puede observar que las diferencias del cálculo de las PNC, respecto del IMV son importantes. La primera de ellas, que el importe del IMV puede llegar a ser muy superior al de las PNC, pues si hemos visto que lo máximo que puede percibir un beneficiario de la PNC de invalidez, con el complemento del 50% de la pensión inicial en 2021 es, en cómputo anual de 8.458,80 euros, el IMV, podría alcanzar hasta el 220% de la cuantía inicial, es decir, 12.406,24 euros al año y en caso de UC monoparental, esa cuantía se podría ver incrementada hasta un 22% más de la cuantía inicial, es decir, 1.240,62 euros, lo que alcanzaría hasta 13.646,86 euros al año o 1.137,23 euros al mes. Casi el doble de la PNC en su cuantía más elevada. Si bien, hay que tener en cuenta, y esta es otra diferencia, que se distribuye en 12 pagas en lugar de las 14 de las PNC. Por otro lado, en el caso del IMV, cada componente de la unidad de convivencia incrementa un 30% la cuantía del IMV, con el límite del 220%, sin embargo, en el caso de las PNC, no cuentan los miembros de la unidad económica de convivencia para incrementar la cuantía, salvo que se traten de otros beneficiarios de PNC, siempre con un tratamiento individual al contrario que en el IMV, que se entrega el importe al titular solicitante de la prestación.

La forma de cálculo del IMV, se separa de la establecida para las PNC, y creo que es un error, pues además de que se ha complicado enormemente tratando de contemplar todas las circunstancias posibles de los beneficiarios, se produce una diferencia de trato con los pensionistas de la modalidad no contributiva en su cuantía, especialmente en el caso de personas con discapacidad con derecho al complemento. Complemento, que se le otorga en principio para retribuir a la persona del cuidador, con lo que de forma efectiva

aun percibiría menos cuantía.

Pero aún más. Si se consulta cuál es la pensión mínima de jubilación *contributiva* establecida, por ejemplo, para un trabajador con 65 años y además con cónyuge a cargo, se observa que asciende a 11.914 euros al año (en 2021). De manera, que un trabajador que ha cotizado un mínimo de 15 años a la Seguridad Social, con cónyuge a cargo, y con al menos 65 años, va a percibir una pensión de inferior cuantía a los ingresos máximos del IMV, que percibirá una UC (13.646,86 euros al año), en casi 2.000 euros.

Ello, unido a la mayor facilidad para causar derecho al IMV, para el que solo se exige la residencia legal de un año, propiciará, sin duda, reivindicaciones de los pensionistas que se sentirán discriminados al haber cotizado toda su vida, para al final percibir menos ingresos por su pensión que aquellas UC, que no han cotizado o han cotizado insuficientemente, y que accederán al IMV con una cuantía superior. Lo cual no tiene sentido. No tiene sentido que se pueda dar la situación de que el importe económico de una prestación asistencial, como es el IMV, sea superior en circunstancias similares, aunque sea asumida por la Seguridad Social

que una prestación contributiva, en este caso, una pensión mínima de jubilación contributiva en la máxima cuantía posible.

La conclusión de todo ello, es que no solo resulta poco equitativa la cuantía prevista en el IMV, respecto a las PNC, sino también, y esto es lo más preocupante, con relación a las pensiones mínimas de jubilación contributiva, pese a que contengan un componente asistencial como es el complemento por mínimos, cuyo importe, no lo olvidemos se encuentra limitado a la cuantía establecida en la LPGE para las PNC del ejercicio correspondiente. De manera, que también en este caso, existen limitaciones para percibir ese complemento por mínimos, elemento esencial de las PNC.

2. FORMA DE CÁMPUTO DE LOS INGRESOS

El art. 18 RDLIMV, presenta un catálogo, a mi parecer, excesivamente extenso y minucioso de reglas que considera los ingresos que son computables y cuáles no lo son, a los efectos de reducir el importe de la IMV o para no tenerlos en cuenta, quizá para evitar la conflictividad que hubo sobre esta cuestión cuando se establecieron las pensiones no contributivas. Con carácter general, se computan las rentas del ejercicio anterior a la solicitud, por su valor íntegro, excepto las que proceden de actividades económicas, de arrendamientos de inmuebles o de regímenes especiales, que se computan por su rendimiento neto, con los criterios establecidos para el IRPF. También computan como ingreso el importe de las pensiones y prestaciones, contributivas o no contributivas, públicas o privadas.

Un aspecto importante a tener en cuenta, es que coincide el mismo criterio de ingresos no computables, tanto para acreditar el requisito de la existencia de vulnerabilidad económica, como para la determinación de su cuantía⁵⁶⁾. En esto coincide con el criterio de las PNC, que prevé el mismo importe como límite de ingresos y como prestación inicial.

Me preocupa, que nuestro legislador, no consiga encontrar el punto medio a la hora de establecer criterios sobre el cómputo de rentas de los beneficiarios en materia de ayudas de naturaleza asistencial, especialmente en materia de Seguridad Social. Unas veces no llega, como sucedió con las pensiones no contributivas, otras veces como en el presente caso, se excede. No tiene sentido, considerar patrimonios que no generan rendimientos efectivos y que, por el contrario, puede suponer en no pocos casos un gasto en su mantenimiento, así como en la sujeción a impuestos tales como el IBI. Y en caso de que generaran algún tipo de ingreso, ya existen leyes tributarias que gravan tales ingresos. Por otro lado, no parece realista que se adopten los criterios establecidos en el impuesto de IRPF, y se apliquen para quienes reúnen el requisito de vulnerabilidad económica que establece el RDLIMV. Además, resultaría paradójico que se encuentren en situación de vulnerabilidad económica quien forma parte de una sociedad capitalista o quien tiene la propiedad de una vivienda en arrendamiento, cuando ya existen filtros previos que impedirán que cumpla con los requisitos establecidos por el RDLIMV para causar derecho al IMV. En definitiva, no parece equitativo que se apliquen los mismos criterios a situaciones económicas diferentes.

En el caso de los conceptos no computables de las PNC, a los efectos del cálculo de las cuantías de la correspondiente pensión, son los mismos que los que se enumeraron, al referirme a los conceptos no computables a efectos del cumplimiento del requisito de la carencia de rentas o ingresos suficientes⁵⁷⁾. En el caso del IMV, si se consulta su art. 18, se comprobará que resulta muy minucioso. Y en ese sentido, considero que hubiera sido más propio que ese desarrollo lo hiciera el reglamento correspondiente. Incluso el RD 357/1991, que desarrolla las PNC, no es tan escrupuloso en el detalle de los ingresos computables. Pero, además, se ha perdido la ocasión de homogeneizar los conceptos computables y no computables para ambas prestaciones.

VIII. DINÁMICA DE LA PRESTACIÓN

Como en las PNC, el RDLIMV, prevé en su evolución, diversos hitos, como son el nacimiento del derecho, su duración, o la modificación de la cuantía, suspensión o extinción de la prestación.

1. NACIMIENTO, DURACIÓN Y PAGO DE LA PRESTACIÓN

El derecho a la prestación del IMV nacerá el primer día del mes siguiente al de la fecha de presentación de la solicitud (art. 11.1 RDLIMV). En el caso de las PNC, se emplea otra expresión, en lugar del nacimiento del derecho, se refiere al momento en que se producirán los “efectos económicos”, que igualmente se producirán “a partir del día primero del mes siguiente a aquél, en que se presente la solicitud” (art. 365 LGSS). De manera que, en la práctica en este punto, coinciden ambas normativas, y por eso hubiera sido conveniente con objeto de evitar confusión en la interpretación, que también se refirieran a los “efectos económicos” del reconocimiento del derecho, expresión, por otro lado, mucho más técnica y clarificadora.

El pago será mensual y se realizará mediante transferencia bancaria, a una cuenta del titular de la prestación⁵⁸⁾. El derecho se mantiene mientras subsistan los motivos que dieron lugar a la concesión del IMV y se cumplan los requisitos y obligaciones establecidos (art. 12.1 RDLIMV). Con ello, el IMV se decanta en el grupo de prestaciones de tipo estructural, con vocación de permanencia, pese a que su llegada ha coincidido en un momento de especial vulnerabilidad para la población española. Sin embargo, esa permanencia por la que atraviesan los beneficiarios no es definitiva, sino que está sujeta, precisamente, al mantenimiento de los requisitos y de las circunstancias personales y de la unidad de convivencia, al igual que en el caso de las PNC, si bien las condiciones para ello, son divergentes.

2. MODIFICACIÓN DE LA CUANTÍA DE LA PRESTACIÓN EN FUNCIÓN DE LAS CIRCUNSTANCIAS DEL BENEFICIARIO

Como señala el art. 12.2 RDLIMV, todas las personas beneficiarias, están obligadas a poner en conocimiento de la entidad gestora, en el plazo de treinta días naturales, aquellas circunstancias que afecten al cumplimiento de los requisitos u obligaciones exigidos. Por su parte, el art. 13 RDLIMV, resulta especialmente interesante porque establece los efectos que producen sobre el importe de la prestación la modificación de las circunstancias del beneficiario o de la unidad de convivencia. Concretamente, el cambio se refiere a las circunstancias personales⁵⁹⁾ y puede suponer la disminución o aumento de la prestación económica mediante la revisión correspondiente por la entidad gestora. Además, esa revisión se producirá, en su caso, cada año cuando se actualice la prestación. En síntesis:

- **Modificación de circunstancias.** La modificación en las circunstancias personales tendrá efectos a partir del día primero del mes siguiente al de la fecha en que se hubiera producido el hecho causante de la modificación⁶⁰⁾.
- **Actualización anual.** La cuantía de la prestación se actualizará con efectos del día 1 de enero de cada año, tomando como referencia los ingresos anuales computables del ejercicio anterior.

Cuando la variación de los ingresos anuales computables del ejercicio anterior motivara la extinción de la prestación, esta surtirá igualmente efectos a partir del día 1 de enero del año siguiente a aquél al que correspondan dichos ingresos.

De manera que, en lo esencial, el IMV contempla un mecanismo similar al de las PNC, pues

en ellas, se establece que los perceptores de las PNC vienen “obligados a comunicar, en el plazo de treinta días desde la fecha en que se produzca, cualquier variación de su situación de convivencia, estado civil, residencia, recursos económicos propios o ajenos computables por razón de convivencia, y cuantas puedan tener incidencia en la conservación o en la cuantía de aquella” (art. 16.1 RD 357/1991). Viene a coincidir la obligación de realizar el mencionado comunicado, si bien, resulta más completa la redacción del RD 357/1991, sin ser exhaustivas, al señalar expresamente cuáles son las circunstancias concretas que determinan la obligación.

Sigo sin ver claro, tampoco en este apartado, que siempre se considere el año anterior para determinar si se tiene o se mantiene el derecho a la prestación, pues en ocasiones, durante el año en curso podrían obtenerse ingresos importantes, y hasta el año siguiente no se verían reflejados, y tratándose de una prestación que debería tener efectos inmediatos respecto a vulnerabilidad no debería esperarse al año siguiente. Si por ejemplo a un beneficiario le toca el Gordo de la Lotería del Niño el 6 de enero un millón de euros, según la normativa, seguirá percibiendo la prestación de IMV, durante todo el año, hasta el año siguiente, lo que no parece equitativo, por lo que, siempre tendrá la posibilidad el beneficiario de comunicar la variación de sus circunstancias personales, en este caso de sus ingresos como es su obligación, sabiendo que al mes siguiente, se le extinguirá la prestación, con independencia del momento en que lo comunique, si bien al cambiar la expresión que se refería a las circunstancias “económicas o patrimoniales” por la de las circunstancias personales, en un intento de querer abarcar a todas las circunstancias inclusive a las económicas, podría crear cierta confusión.

3. SUSPENSIÓN DEL DERECHO

El artículo 14 RDLIMV, establece las causas, ordinariamente por la pérdida temporal de algún requisito o incumplimiento de alguna obligación; y los efectos de suspensión del derecho al IMV. En cuanto a los efectos, implica la suspensión del pago a partir del primer día del mes siguiente a la causa de la suspensión del IMV, y se reanuda la prestación a partir del día 1 del mes siguiente a la fecha en que hayan decaído las causas de la suspensión. En el caso de las PNC, no se especifica, las causas de suspensión, y hubiera sido una buena ocasión para unificar, también en este aspecto de la suspensión los criterios establecidos para el IMV, si bien como es lógico adaptándolos a las peculiaridades de cada pensión.

4. EXTINCIÓN DEL DERECHO

La extinción del derecho al IMV, se regula en el artículo 15 RDLIMV, destacando entre sus causas, la suspensión de un año de la prestación. Los efectos se producen “desde el primer día del mes siguiente a la fecha en que concurran las causas extintivas”. En el caso de las PNC se establece (art. 19 RD 357/1991) que los efectos económicos de las pensiones se entenderán hasta el último día del mes en que se haya producido la causa determinante de su extinción, y sin que a diferencia del IMV enumere las causas de extinción.

5. INCOMPATIBILIDAD CON LA ASIGNACIÓN POR HIJO O MENOR A CARGO, SIN DISCAPACIDAD O CON DISCAPACIDAD INFERIOR AL 33 POR CIENTO

El art. 16 RDLIMV, prevé que la percepción de la prestación del IMV será incompatible con la percepción de la asignación económica por hijo o menor acogido a cargo, sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento, cuando exista identidad de causantes o beneficiarios de esta⁶¹). Se ha justificado la sustitución de la asignación económica por hijo o menor acogido a cargo, sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento por el IMV⁶²), porque su cuantía es de insuficiente intensidad (341 euros al año por hijo en 2020), por lo que no cumple su finalidad de protección social a la familia según el art. 39 CE.

Tampoco existe una previsión análoga a esta en el caso de las PNC, sin embargo, existe cierta descoordinación pues se mantiene vigente el art. 12.4 RD 357/1991, según el cual no se consideran computables, entre otras, las rentas procedentes de “la asignación económica por hijo a cargo, tenga o no la condición de persona con discapacidad, en sus distintas modalidades, otorgadas por el sistema de la Seguridad Social”. De manera que debemos entender no solo como no computables, pues esta cualidad le atribuye su compatibilidad. También en esta cuestión debería buscarse cierta coordinación.

Se observa asimismo que para personas individuales a partir de los 23 años ambas prestaciones no contributivas son incompatibles entre sí, por ser la edad, el factor determinante, según el art. 4.1.b) RDLIMV.

5.1. Prestación económica transitoria de Ingreso Mínimo Vital

La incompatibilidad entre ambas prestaciones debe ponerse en conexión con la disposición transitoria primera RDLIMV, según la cual, el INSS reconocerá durante 2020 la denominada “prestación transitoria de IMV” a los actuales beneficiarios de la asignación económica por hijo o menor a cargo.

La disposición transitoria séptima RDLIMV, establece la integración de la asignación económica por hijo o menor a cargo en el IMV, de forma ciertamente rocambolesca. Desde luego, a mi parecer, difícilmente se podría haber establecido una regulación más compleja y difícil de entender y aplicar, para una cuestión que no requeriría más de tres líneas, como es, la del tránsito desde la asignación económica por hijo a cargo al IMV. Además, creo que esta forma tortuosa de legislar puede ocasionar no pocos conflictos entre los interesados y la Administración. Pero es que, además, no se altera la regulación de las PNC, asistiendo a todo este complejo proceso como si fueran convidados de piedra

6. REINTEGRO DE PRESTACIONES INDEBIDAMENTE PERCIBIDAS

Como en cualquier otra prestación de Seguridad Social, quien perciba de forma indebida una prestación debe devolverla (art. 55.1 TRLGSS). Pues bien, el RDLIMV ha incluido en el art. 17 un régimen específico y excesivamente casuístico en relación al reintegro, en ese sentido, cabe concluir que la norma no dice nada esencialmente distinto de lo que se prevé para cualquier prestación de Seguridad Social. De hecho, en esta cuestión acerca del reintegro de las cantidades indebidamente percibidas en el caso de las PNC, el art. 16.1 párrafo segundo RD 357/1991, establece que cuando “se derive una percepción indebida de prestaciones, el interesado, deberá reintegrar las cantidades indebidamente percibidas”, remitiéndose al art. 55 de la LGSS⁶³. Pero además especifica que tales cantidades deberán reintegrarse, “desde el primer día del mes siguiente a aquel en que hubiera variado la situación, cualquiera que sea el momento en que se detecte la variación, salvo que acción para solicitar la devolución hubiera prescrito, por transcurso del plazo de cinco años”. Ciertamente, creo que con esto hubiera bastado, y no era necesario reiterar aspectos procedimentales impropios de una norma sustantiva de carácter general, y más adecuada de un desarrollo reglamentario.

7. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

En materia de protección de datos personales, señala el art. 20 RDLIMV, que la aportación de los datos de carácter personal y la información a la Administración de la Seguridad Social para la gestión del IMV no requiere el consentimiento previo del interesado ni de las personas que formen parte de la unidad de convivencia, por ser un tratamiento de datos de los referidos en los artículos 6.1 e) y 9.2 h) del Reglamento (UE) 2016/679. Además todas las personas y organismos que intervengan en cualquier actuación referente al IMV quedan obligadas a la reserva de datos según el artículo 77 LGSS. Asimismo, las administraciones públicas actuantes tomarán las medidas oportunas para que, en el curso del procedimiento

administrativo, quede garantizada la confidencialidad de los datos suministrados por los solicitantes para la gestión de la prestación y estará obligada a cumplir con la legislación vigente en materia de protección de datos.

A continuación, se incorpora un nuevo apartado 4 al art. 20 RDLIMV, por el RD-ley 25/2020, de 3 de julio, que afina más en este sentido, al establecer que las resoluciones de las prestaciones de IMV se comunicaran 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 la información estrictamente necesaria para el reconocimiento y control de las prestaciones competencia de dichas administraciones. Y recalca que la información facilitada no podrá ser utilizada con ninguna otra finalidad si no es con el consentimiento del interesado⁶⁴). Se trata de una nueva vuelta de tuerca para asegurar que no se vulnere la protección de datos personales de los interesados, en su relación con las diversas entidades y organismos que se relacionen con el INSS. Algo que, como en tantas otras cuestiones de la regulación del IMV, no haría falta, pues las propias normativas a las que se remiten ya otorgan protección al interesado en este sentido. Por eso, más parece un interés de la propia administración de verse blindada frente a posibles denuncias, que una real intención de salvaguardar los derechos que sobre protección de datos personales establecen importantes normativas como el Reglamento (UE) 2016/679 o la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, sobre protección de datos personales y garantía de derechos digitales. Y es que la propia normativa se remite al art. 77 LGSS, sobre reserva de datos, que garantiza de forma más que suficiente la confidencialidad y la garantía de derechos digitales, según el Reglamento (UE) 2016/679. Por lo que nuevamente resulta ocioso seguir insistiendo en esta cuestión. Y por supuesto, sobre ello, el régimen jurídico de las PNC no requiere de ninguna incorporación legislativa, le basta con la LGSS y el Reglamento (UE) 2016/679 o la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre.

IX. PROCEDIMIENTO

1. ORGANISMOS COMPETENTES

Tan importante como los requisitos exigidos para tener derecho a la percepción del IMV, es el órgano competente para resolver, y cuál es el procedimiento que debe seguirse, comenzando por la solicitud. Para ello, lo primero es conocer el lugar en donde debe solicitarse. Y en esto el RDLIMV ofrece hasta tres posibilidades, sin perjuicio de dejar sentado que en principio la competencia para su reconocimiento es del INSS, si bien se puede esperar que las comunidades autónomas y las entidades locales tendrán una mayor participación progresivamente. En el momento de publicarse la norma señala el artículo 22.2 RDLIMV, que las comunidades autónomas y entidades locales podrán *iniciar* el expediente administrativo, cuando suscriban con el INSS el convenio que les habilite para ello. Sin embargo, se les abre también la posibilidad de que en el propio convenio suscrito con el INSS se acuerde que, una vez iniciado el expediente por la respectiva administración, también esta efectúe la posterior tramitación y gestión previas a la resolución del expediente. En cambio, en el caso de las PNC, el organismo competente no solo para iniciar sino también para tramitar y finalizar el expediente es el Instituto de Mayores y Servicios Sociales o, en los órganos correspondientes de las CCAA (art. 21.1 RD 357/1991). Creo que se podía haber equiparado la competencia de la gestión del IMV, también al referido Instituto o a los órganos correspondientes de las CCAA. Al implicar directamente al INSS, se produce cierta distorsión de competencias y auguro dificultades de coordinación entre las diversas administraciones con competencia sobre el IMV.

2. SOLICITUD

El inicio del procedimiento se lleva a cabo mediante solicitud de los interesados. Según el art. 24 RDLIMV, la solicitud en modelo normalizado y acompañada de la documentación, se presentará preferentemente en la sede electrónica de la Seguridad Social o a través de los canales telemáticos que habilite el INSS, sin perjuicio de lo que se establezca en el marco de los convenios de colaboración con otras administraciones como las comunidades autónomas o entidades locales.

Creo que, al igual que sucedió con las PNC, el IMV, al final será gestionado por las comunidades autónomas. Según la disposición transitoria segunda RDLIMV, las solicitudes pudieron presentarse desde el día 15 de junio de 2020⁶⁵, produciendo efectos de forma retroactiva al 1 de junio de 2020, si cumple con los requisitos antes del 1 de enero de 2021. En cambio, Los efectos de las solicitudes presentadas después del 31 de diciembre de 2020, se producirán el día primero del mes siguiente a la presentación de la solicitud. En el caso de las PNC, ya se dijo que los efectos económicos al igual que en el IMV, se producen el primer día del mes siguiente a la presentación de la solicitud (art. 15.2 RD 357/1991).

La declaración responsable del solicitante

La norma prevé el uso de la denominada “declaración responsable del solicitante” en el art. 24 apartados 2 y 3 RDLIMV, para tres supuestos: respecto a los documentos que en el momento de la solicitud no aporte el interesado ni se encuentren en poder de la administración, en la que conste que se obliga a presentarlos durante la tramitación del procedimiento; también para acreditar el valor del patrimonio, así como de las rentas e ingresos computables, los gastos de alquiler, del titular del derecho y de los miembros de la unidad de convivencia; asimismo, en el caso del régimen excepcional aplicable a las solicitudes cursadas por situación de carencia de rentas (disposición transitoria tercera RDLIMV) se toma lo que figure en la declaración responsable, en defecto de la toma de referencia de ingresos del año en curso mediante las referencias de ingresos del año en curso, los datos obrantes en los ficheros y bases de datos de la seguridad social que permitan verificar dicha situación.

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, señala el artículo 25.4 RDLIMV, que la entidad gestora le requerirá para que los aporte, quedando suspendido el procedimiento durante el plazo máximo de tres meses. Si transcurre dicho plazo sin presentar la documentación requerida, se producirá la caducidad del procedimiento. Posibilidad que no se contempla en la regulación de las PNC, y que sería interesante que los solicitantes de estas pensiones pudieran hacer uso, sobre todo, por la situación de carencia de recursos económicos en que se encuentran, y que el inicio previo a la completa aportación de la documentación, puede suponer un alivio al adelantar la percepción de la correspondiente PNC, como consecuencia de no retrasar la solicitud, por la falta actual de la documentación, al igual que en el IMV.

3. TRAMITACIÓN

El artículo 25 RDLIMV, prevé un filtrado previo para comprobar si el solicitante cumple el requisito de vulnerabilidad económica, con la forma de reclamar en caso de inadmisión y demás especificaciones de forma exhaustiva. Y una vez se admite a trámite la solicitud, procederá iniciar la instrucción del procedimiento administrativo en orden a comprobar el cumplimiento de los requisitos. El INSS procederá a dictar resolución, y a su notificación al solicitante, en el plazo máximo de seis meses desde la fecha de entrada en su registro de la solicitud. Transcurrido dicho plazo sin que se hubiera notificado resolución expresa, se entenderá desestimada.

El caso de las PNC, no ofrece, ni siquiera en su reglamento, un detalle tan profuso,

limitándose a establecer que el procedimiento de reconocimiento de las PNC “se ajustará a lo dispuesto en este Real Decreto y a lo previsto con carácter general en la Ley de Procedimiento Administrativo”. En este caso, me inclino por seguir el criterio del reglamento de las PNC, en el que las cuestiones de procedimiento las remite a la normativa que la regula, sin necesidad de reiterar una y otra vez, lo que ya figura en la mencionada norma.

4. SUPERVISIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS

El INSS comprobará –según establece el artículo 26 RDLIMV-, el cumplimiento de los requisitos y obligaciones del titular y los integrantes de la unidad de convivencia y describe con profusión los medios de verificación de los requisitos, su comprobación, controles periódicos, así como “cuantas comprobaciones, inspecciones, revisiones y verificaciones que sean necesarias”. Pese a todo ello, la norma en cuanto a concreción de cómo ha de efectuarse esta labor de supervisión, deja excesivamente abierto el arco temporal en que se puede llevar a cabo⁶⁶.

En el caso de las PNC, no se utiliza el término “supervisión” pero igualmente se establece la “comprobación del cumplimiento de los requisitos”, así como “las circunstancias determinantes de la conservación del derecho a la pensión o su cuantía” (art. 23.1 RD 357/1991), estableciendo a continuación una serie de medios de comprobación de los requisitos, advirtiendo que “podrán comprobarse en todo momento las circunstancias que acreditan el derecho a la pensión, a su conservación, y a la cuantía reconocida”, por la entidad gestora, en este caso el órgano de la correspondiente CCAA o del IMSERSO. Además, las PNC “podrán ser revisadas de oficio por el órgano gestor o, a solicitud del interesado o de su representante”, así como “cuando se produzca variación en cualquiera de los requisitos que dé lugar a modificación de la cuantía de aquéllas” (art. 25.1 RD 357/1991). Y sobre la forma de realizar tales revisiones, se remite al procedimiento establecido para el reconocimiento del derecho a las pensiones.

También en este caso, referido a la supervisión o comprobación de los requisitos de las prestaciones no contributivas (IMV y PNC) deberían unificar sus procedimientos de control, bastando el previsto para el caso de las PNC.

X. COOPERACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES

El capítulo V RDLIMV, contiene lo relativo a la cooperación y colaboración entre administraciones públicas.

En este sentido, es sorprendente, al cambio operado en el art. 29 RDLIMV, sobre mecanismos de colaboración con otras administraciones, cuyo contenido pasa, de un párrafo de apenas siete líneas y media, en el que realiza una genérica remisión a la celebración de convenios o acuerdos con otros órganos de las diversas administraciones del Estado, CCAA y entidades locales, a un extenso y detalladísimo art. 29 RDLIMV, en el que se le da cierto protagonismo en la gestión a las CCAA, y su justificación ante el INSS, mediante un certificado emitido por la respectiva autonomía, para que se consideren solicitadas las prestaciones por los interesados, así como que cumplen los requisitos a excepción de la vulnerabilidad económica que será analizada por el INSS. Pero lo que más llama la atención es el último párrafo del apdo. 2, que denota cierta desconfianza ante los órganos gestores de las CCAA al señalar expresamente: “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”. De manera que, esta previsión puede ser una buena causa para que, la autonomía correspondiente, se abstenga de colaborar o cooperar en este sentido, por las consecuencias negativas que pudieran acarrearle.

En la regulación de las PNC no aparece un Título, ni siquiera un artículo, que se refiera a la cooperación entre administraciones públicas, quizá porque hace 20 años no se pensaba que pudiera existir cierta descoordinación o la posibilidad de cierta falta de cooperación y menos, desconfianza, entre la administración estatal y la autonómica. Pero, además, al incorporarse en el caso del IMV la posibilidad de que intervengan los entes locales, esa exigencia de cooperación se hace más necesaria porque viene a añadir una nueva dificultad. Pero si se sigue legislando con amenazas veladas, esa cooperación puede fracasar.

XI. OBLIGACIONES DE LOS BENEFICIARIOS

Tratándose de una prestación, en la que lo fundamental es la acreditación de que se reúnen en todo momento los requisitos exigidos y de que la percepción de la misma responde a la realidad de la situación de vulnerabilidad económica, el legislador ha establecido una serie de obligaciones para comprobar que esos requisitos se siguen cumpliendo. Y para ello distingue, entre las obligaciones de los titulares del IMV y las obligaciones de las personas integrantes de la unidad de convivencia. Se trata de una regulación exhaustiva que puede consultarse en el art. 33 RDLIMV, y que resulta hasta superflua, pues incluso se detiene en la obligación de reintegrar el importe de las prestaciones indebidamente percibidas, olvidando que esta cuestión está prevista en el art. 55 LGSS. Mejor es la regulación de las obligaciones de los solicitantes y beneficiarios en el caso de las PNC, al establecer tan solo las específicas obligaciones para tales pensiones, como son la obligación de comunicar las variaciones de los estados de convivencia, estado civil, residencia, recursos económicos o la declaración anual de ingresos referidos al año anterior (art. 16 RD 357/1991).

XII. RÉGIMEN DE INFRACCIONES Y SANCIONES

Existe un régimen propio de infracciones y sanciones (arts. 34 y 35 RDLIMV)⁶⁷, en caso de incumplimiento de la normativa, que se distribuye entre infracciones leves, graves y muy graves, que se corresponden prácticamente con el incumplimiento de las obligaciones de las personas beneficiarias, que incluye asimismo las correlativas sanciones. Tratándose de materia de Seguridad Social, hubiera sido adecuado incluir todo el procedimiento sancionador incluida la tipificación de las infracciones y sanciones en el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social (LISOS). Además, hubiera servido, asimismo, para que se aplicara a las PNC, cuya normativa no prevé ningún sistema sancionador, bastándole el régimen común de la LISOS, como creo que debería ser. De hecho, en el caso de las PNC se remite en bloque “a la regulación contenida” en la LISOS (art. 20 RD 357/1991).

XIII. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Las consecuencias en la forma de creación del IMV, no responden a las expectativas que se esperaban de ella, pero, sobre todo, en lo que nos afecta a su regulación jurídica, presenta numerosas deficiencias, así como, frecuentes reiteraciones, previsiones inútiles que ya figuran en otras normativas de aplicación, en particular en la LGSS convirtiendo esta forma de proceder en una sobreactuación legislativa. En ese sentido, quisiera llamar la atención, de forma telegráfica, sobre algunas cuestiones que sobresalen sobre las que me limitaré a su enunciado pero que llevan a la reflexión sobre su oportunidad. Concretamente son las siguientes:

- **Inconsistencia de la norma.** Nos encontramos ante una norma confeccionada de forma precipitada e improvisada, como lo demuestra el hecho de que ha necesitado a los pocos meses de salir a la luz, de hasta dos modificaciones en pocos días, que ha afectado a una amplia extensión de la redacción de su contenido, alcanzado hasta cinco reformas de calado en su articulado tan solo a los ocho meses de su entrada en vigor.

- **IMV y CCAA.** Me suscita muchas dudas, el establecimiento de una prestación que ya habían asumido las Comunidades Autónomas, sin haber alcanzado con ellas un acuerdo previo. Creo sinceramente, que hubiera sido positivo que, previamente, se hubieran coordinado las acciones de ambas administraciones mediante una adecuada modificación de sus respectivas normativas, sobre el particular, para evitar no solo las inevitables duplicidades que se están produciendo con esta forma de proceder, sino, sobre todo, para impedir la desigualdad entre ciudadanos de las diversas Comunidades Autónomas que, vista la variada legislación autonómica, estamos condenados a sufrir.

- **Disposición de medios con antelación a la aprobación del IMV.** Desde luego, antes de su aprobación deberían haberse dispuesto de los medios mínimos para que fuera eficaz la gestión (disponibilidad financiera suficiente, número de funcionarios que lo gestionan, etc.). Algo que como salta a la vista no se previó de forma adecuada.

- **Sin vinculación a contingencia concreta.** Por primera vez, una prestación de Seguridad Social (contributiva o no contributiva) deja de vincular su existencia a una contingencia concreta (edad, invalidez, desempleo, vejez, etc.), al conectarla únicamente a la existencia de vulnerabilidad económica de las personas, si bien, incorpora de forma un tanto tímida, una finalidad de inclusión social, pues tan solo permite la compatibilidad de la prestación con el IMV y un estímulo (el sello social) cuya aplicación todavía está supeditado a un futuro reglamento.

- **Necesidad de vincular la vulnerabilidad económica al momento de la solicitud y no al ejercicio anterior.** Es importante adecuar el concepto del IMV a la realidad actual, en especial el requisito de la vulnerabilidad económica, referenciando esta situación, no al ejercicio anterior, que no importa en el momento de la solicitud, sino precisamente en este momento, que es cuando realmente se necesita la ayuda, ahora y no hace un año.

- **Remisión abusiva al desarrollo reglamentario que no llega (hasta 44 veces).** Pese a que el propio RDLIMV, aparece como una norma con fuerza legal, su contenido nos confirma que en la práctica actúa como un auténtico reglamento, al descender a detalles concretos que no son materia propia de una norma de aplicación general, con vocación de permanencia. Ni que decir tiene, que, si se atiende a todas las remisiones de la ley al reglamento de desarrollo, nos espera un reglamento denso, tedioso y volátil.

- **Excesivas reiteraciones.** Con objeto de simplificar la regulación jurídica del IMV, en el que además de reiterar excesivamente las mismas cosas en diversos lugares de su articulado, creando con ello algo de confusión, se observa la necesidad de suprimir las continuas reiteraciones que se refieren a diversos aspectos comunes de las prestaciones de Seguridad Social, cuya regulación ya aparecen con nitidez, en otras normativas de aplicación como en la LGSS. No tiene sentido volver a reproducirlas, porque tal forma de proceder se podría interpretar como que lo que no se contiene en el RDLIMV no existe.

- **Complejidad de la norma.** Es una norma compleja, que intenta prever todas las circunstancias posibles de los interesados, y en ese sentido resulta excesivamente casuística presentando, por ello, dificultades de aplicación, como sucede con las numerosas excepciones que establece en cada apartado de su regulación, y si hay alguna característica que necesita en estos momentos es que sea lo menos complicada posible.

- **¿Efecto llamada?** Sería posible efecto "llamada", como consecuencia de la aplicación de algunas de las mencionadas excepciones, por razón de tener la persona la condición de víctima de trata de seres humanos y de explotación sexual, especialmente respecto a

los requisitos exigidos con carácter general, en particular, el requisito de la residencia legal y efectiva en España.

- **Su incompatibilidad con la asignación económica por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33%.** La reordenación de las asignaciones económicas por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33% declarándolas incompatibles y propiciando su incorporación al IMV, se ha llevado a cabo, mediante una regulación rocambolesca y excesivamente pormenorizada, para algo que podría regularse de forma sencilla.

- **Incorporación de nuevos conceptos.** La aparición del IMV ha supuesto la creación de nuevos conceptos que forman parte de la nueva prestación, pero que con otras reglas y denominación ya existen en la regulación de las PNC, tales como la *unidad de convivencia* (similar a la unidad económica de convivencia, de las pensiones no contributivas), situación de *vulnerabilidad económica* análoga al requisito de carencia de recursos suficientes, de las pensiones no contributivas), *renta garantizada* (equivalente a la prestación establecida, cada año, para las pensiones no contributivas, por la Ley de Presupuestos Generales del Estado o la norma con fuerza de ley equivalente, como el decreto ley).

- **Necesidad de homogeneizar aspectos comunes.** Propongo, para lograr que la regulación jurídica del IMV sea coherente con la normativa de las PNC, que se establezcan en algunos aspectos una normativa común, de manera que cada una de ellas se enriqueciera adoptando medidas de la otra, como por ejemplo, sería interesante que las PNC incluyera el incremento previsto en el IMV para las familias monoparentales o la previsión de la figura de la *declaración responsable* (IMV), que permitiría iniciar los trámites, sin necesidad de acreditar los requisitos en el momento de la solicitud, dada la circunstancias de precariedad que exige una pronta ayuda de la Seguridad Social. Pero también, sería oportuno, que el IMV, establezca en su régimen jurídico, una cuantía mínima a percibir, caso de reunir los requisitos, como ocurre con el importe del 25% de la cuantía establecida anualmente en la LPGE para las PNC o, que no se computara el 35% de la cuantía de las PNC a los efectos del cálculo de la cuantía, como se prevé para las PNC. Y desde luego habría que revisar el período de carencia residencial establecido para el IMV, que encarece el acceso prioritario a las PNC de personas que han cumplido 65 años o presentan una discapacidad de, al menos el 65%.

- **Cooperación entre administraciones públicas.** Se observa un halo de desconfianza del legislador, respecto a la cooperación enunciada de las CCAA, al atribuir responsabilidades a estas en caso de que la gestión pueda producir perjuicios, en caso de certificados emitidos por las CCAA reconociendo prestaciones que posteriormente se declaren indebidas y no fuera posible recuperar el importe abonado.

- **Prestación exportable.** Por último, se debe considerar que el IMV es una prestación coordinada por el Reglamento 883/2004 como prestación no contributiva de Seguridad Social y por tanto, exportable dentro del territorio de los Estados Comunitarios, por lo que, si se quiere evitar que sea exportable es importante efectuar la notificación en el anexo X del Reglamento 883/2004 (CEE), para que se incluya el IMV, al igual que en las PNC.

No veo necesario convencer a nadie de que nos encontramos ante un texto fallido, desde el punto de vista jurídico, y de gestión. Por eso, y teniendo en cuenta los puntos anteriores, mi propuesta general, es la de crear una nueva norma con las previsiones comentadas, en particular, como punto de partida sería conveniente que la elaboración del nuevo régimen jurídico del IMV, se realice con la vista puesta en el de las PNC, pues en ambos casos se trata

del otorgamiento de una serie de prestaciones económicas, cuyos destinatarios son las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad (IMV) o carencia de recursos suficientes (PNC). y por supuesto, derogar por completo el RD-ley 20/2020. Creo que en ocasiones es preferible y menos costoso demoler un edificio que puede ser un peligro para las personas, que intentar rehabilitarlo, y este es el caso del IMV.

XIV. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ CORTÉS, J. C.: “Una nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social: El Ingreso Mínimo Vital. Análisis del Real Decreto ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital”. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 56, julio (2020).

BURRIEL RODRÍGUEZ-DIOSDADO, P.: “Las obligaciones de las personas beneficiarias del Ingreso Mínimo Vital: las infracciones y sanciones previstas y su posible incidencia en la coordinación de prestaciones de la Seguridad Social a nivel europeo”. *e-Revista Internacional de la Protección Social*. 2020, Vol. V, núm. 2.

DÍAZ MORDILLO, M. A.: “El Ingreso Mínimo Vital como reto social: una visión práctica”. *e-Revista Internacional de la Protección Social*. 2020, Vol. V, núm. 2, pág. 48.

GARCÍA GIL, M. B.: “Compatibilidad e incompatibilidad de la prestación”. *Ingreso Mínimo Vital*. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor. 2021.

GÓMEZ GORDILLO, R.: “El Ingreso Mínimo Vital: La pensión que aspira a ser subsidio. Análisis del RDL 20/2020, de 29 de mayo y de sus modificaciones”. *Revista de Derecho Social*, (2020) núm. 91.

HIERRO, F. J.: “Elementos del procedimiento y otras cuestiones conexas (obligaciones derivadas y régimen de infracciones y sanciones) *Ingreso Mínimo Vital*”. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor. 2021.

JIMENO JIMÉNEZ, F. M.: “El Ingreso Mínimo Vital en hogares unipersonales”. *e-Revista Internacional de la Protección Social*. 2020, Vol. V, núm. 2.

MONEREO PÉREZ, J. L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital”. *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. 24, 2020.

MORENO DE VEGA Y LOMO, F.: “La dinámica temporal del Ingreso Mínimo Vital”. *e-Revista Internacional de la Protección Social*. 2020, Vol. V, núm. 2.

SALA FRANCO, T. y MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, A.: *El Ingreso Mínimo Vital. El sistema español de Rentas Mínimas*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2020.

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

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”. *Cuadernos de Derecho Transnacional* (marzo 2021), Vol. 13, n.º 1.

SELMA PENALVA, A.: “Situación legal y cuantía”. *Ingreso Mínimo Vital*. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor. 2021.

SEMPERE NAVARRO, A. V. y GARCÍA GIL, B.: “Introducción”. *Ingreso Mínimo Vital*. Thomson

NOTAS AL PIE DE PÁGINA

•

Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación titulado: Inclusión de personas con discapacidad intelectual en el ámbito laboral: Balance y propuestas, con referencia RTI2018-093853-B-I00, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, y liderado por el autor de la presente colaboración.

1

Con las sucesivas reformas, hasta cinco llevo contabilizadas en el momento de redactar estas líneas, alcanzando hasta 52 pp.

2

SEMPERE NAVARRO, A. V. y GARCÍA GIL, B.: “Introducción”. *Ingreso Mínimo Vital*. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor. 2021, p. 17.

3

SELMA PENALVA, A: “Situación legal y cuantía”. *Ingreso Mínimo Vital*. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor. 2021, p. 62.

4

En GARCÍA GIL, M. B.: “Compatibilidad e incompatibilidad de la prestación”. *Ingreso Mínimo Vital*. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor. 2021, pp. 145-174, se recopila el régimen jurídico de tales ayudas autonómicas y su compatibilidad con el IMV.

5

MORENO DE VEGA Y LOMO, F.: “La dinámica temporal del Ingreso Mínimo Vital”. *e-Revista Internacional de la Protección Social*. 2020, Vol. V, núm. 2, p. 34.

6

SALA FRANCO, T. y MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, A.: *El Ingreso Mínimo Vital. El sistema español de Rentas Mínimas*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2020, p. 150.

7

SELMA PENALVA, A: *Ingreso Mínimo Vital*, cit. p. 84.

8

Disposición adicional primera RDLIMV, en relación con el art. 147.2.a) Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

9

GÓMEZ GORDILLO, R.: “El Ingreso Mínimo Vital: La pensión que aspira a ser subsidio. Análisis del RDL 20/2020, de 29 de mayo y de sus modificaciones”. *Revista de Derecho Social*, núm. 91, p. 41; MONEREO PÉREZ, J. L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital”. *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. 24, 2020, p. 28.

10

SALA FRANCO, T. y MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, A.: *El Ingreso Mínimo Vital. El sistema español de Rentas Mínimas*, cit., p. 73.

11

En la redacción original se decía que eran titulares del IMV las personas con capacidad de *obrar*. Algo que se rectificó con acierto, por el art. 3.2. RD-ley 3/2021, de 2 de febrero, pues si se mantuviera esa redacción, excluiría a muchas personas en situación de necesidad o, como dice la norma, de vulnerabilidad económica en el caso de quienes carecen de capacidad de obrar por encontrarse incapacitados judicialmente, en particular, cuando exista un solo beneficiario.

12

La posibilidad de que en un mismo domicilio pudiera haber un máximo de dos titulares prevista en el apartado 5 del art. 5 RDLIMV, fue suprimida por el art. 3.2. RD-ley 3/2021, de 2 de febrero.

13

Modificado por la disposición final 5.3 del RD-ley 30/2020, y por RD-ley 3/2021.

14

Se considerará pareja de hecho, según el art. 6.1 párrafo 2.º, “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”.

15

La existencia de pareja de hecho se acreditará mediante certificación de la inscripción en alguno de los registros específicos existentes en las comunidades autónomas o ayuntamientos del lugar de residencia o documento público en el que conste la constitución de dicha pareja. Tanto la mencionada inscripción como la formalización del correspondiente documento público deberán haberse producido con una antelación mínima de dos años con respecto a la fecha de la solicitud de la prestación (art. 19.4 párrafo 5.º RDLIMV).

16

Artículo 6 ter RDLIMV, incrustado por el art. 3.5 del Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero.

17

Los descendientes citados podrán ser hasta el segundo grado si no estuvieran empadronados con sus ascendientes del primer grado.

18

JIMENO JIMÉNEZ, F. M.: “El Ingreso Mínimo Vital en hogares unipersonales”. *e-Revista Internacional de la Protección Social*. 2020, Vol. V, núm. 2 p. 89.

19

Redacción operada por el Real Decreto ley 3/2021, de 2 de febrero.

20

Prueba de la complejidad de la Unidad de Convivencia del IMV son las continuas modificaciones de esta figura en hasta tres ocasiones, y de que, en la última de ellas por RD-ley 3/2021, de 2 de febrero, el art. 6 del RDLIMV, se desdobra junto con el art. 6, hasta en tres nuevos artículos: 6 bis, 6 ter, 6 quater, que podrían haberse evitado, sencillamente incluyendo nuevos apartados o párrafos a conveniencia, tal como se ha hecho en otros artículos de este mismo precepto, como el art. 19 sobre la forma de acreditar los requisitos exigidos, que cuenta con diez apartados (de momento).

21

En el supuesto de parejas de hecho no formalizadas que hubieran cesado la convivencia, la persona

que solicite la prestación deberá acreditar, en su caso, el inicio de los trámites para la atribución de la guarda y custodia de los menores.

22

Concretamente, primero se modificaron los apartados 1 y 2 del art. 7, por la disposición final 11.1 del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre; mientras que, en pocos días, se volvió a modificar el apartado 2 por la disposición final 5.4. del Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre.

23

La identidad tanto de las personas solicitantes como de las que forman la unidad de convivencia, se acreditará mediante el DNI en el caso de los españoles o el libro de familia o certificado literal de nacimiento, en el caso de los menores de 14 años que no tengan DNI, y mediante el documento de identidad de su país de origen o de procedencia, o el pasaporte, en el caso de los ciudadanos extranjeros (art. 19.1 RDLIMV).

24

No se exigirá este plazo respecto de [art. 7.1.a) RDLIMV]: 1.º Los menores incorporados a la unidad de convivencia por nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente; 2.º Las personas víctimas de trata de seres humanos y de explotación sexual; 3.º Las mujeres víctimas de violencia de género.

25

En igual sentido se mantiene el derecho a la asistencia sanitaria, cuando el beneficiario de estas prestaciones, que tienen su residencia habitual en España, aunque haya tenido estancias en el extranjero que no superen los 90 días por año natural (art. 51.3 LGSS).

26

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”. *Cuadernos de Derecho Transnacional* (marzo 2021), Vol. 13, n.º 1, p. 656.

27

SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C.: “La lucha contra la exclusión socio-laboral en España: 1990-2020”, *e-Revista Internacional de la Protección Social*, vol. 5, núm. 1, p. 5-14; JIMENO JIMÉNEZ, F. M.: “El Ingreso Mínimo Vital en hogares unipersonales”, cit. pp. 89 y 92.

28

Art. 19.8 RDLIMV.

29

SELMA PENALVA, A: *Ingreso Mínimo Vital*, cit. p. 86.

30

Este requisito de la edad inferior a 30 años, fue incorporado por el RD-ley 28/2020.

31

El domicilio en España se acreditará con el certificado de empadronamiento (art. 19.3 RDLIMV).

32

A la situación de alta en la Seguridad Social, se amplió por el RD-ley 28/2020, el Régimen 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.

33

Este nuevo requisito exigido en caso de ser mayor de 30 años, fue incorporado por la D.F. del Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre.

34

Este requisito no se exigirá en los casos de nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente de menores, en los supuestos de mujeres víctimas de violencia de género o víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual, o en otros supuestos justificados, que puedan determinarse reglamentariamente.

35

Sobre los ingresos computables o no, se remite la norma al art. 18 RDLIMV.

36

Arts. 363.1 d) y 364.1 LGSS.

Como señala de forma gráfica, DÍAZ MORDILLO, M. A.: “El Ingreso Mínimo Vital como reto social: una visión práctica”. *e-Revista Internacional de la Protección Social*. 2020, Vol. V, núm. 2, p. 48, “El hecho de tomar en consideración los ingresos habidos durante el ejercicio anterior a la solicitud según el criterio fiscal, puede ocasionar situaciones incongruentes con los fines del IMV. Así, una persona que en el ejercicio anterior no hubiera tenido ingresos, pero que en el mismo año de la solicitud sí que los tenga, puede optar a la prestación aunque objetivamente no la necesite”.

El importe del subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte se establece en 68,80 euros/mes (disposición adicional cuadragésima segunda. Uno Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021).

Véase el art. 363.1.d) párrafo tercero de la LGSS.

Art. 44.Dos. Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, en relación con el Real Decreto 1191/2012, de 3 de agosto.

Este último matiz, de que el beneficiario haya cesado en la actividad, se incorporó, por la DF 5.5 del RDL 30/2020. Se trata de una apreciación acertada, pues si tan solo administra la sociedad, sin retribución, parece razonable que en caso de que exista vulnerabilidad, según lo establecido por este art. 8 RDLIMV, pueda el administrador, acceder al IMV. Otra cosa, es que pueda resultar algo llamativo, que el administrador de una sociedad sea beneficiario del IMV.

SALA FRANCO, T. y MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, A.: *El Ingreso Mínimo Vital. El sistema español de Rentas Mínimas*, cit., p. 120.

“Ya se trate de la persona beneficiaria individual o, en su caso, de uno o varios miembros de la unidad de convivencia”, especifica la norma.

45

En el mismo sentido, el art. 12.1 RD 357/1991, también considera como “rentas o ingresos computables, los bienes y derechos *de que dispongan* anualmente el beneficiario o la unidad económica de convivencia”. Se entiende que se trata de ingresos y rentas actuales, no del ejercicio anterior a la solicitud.

46

Para el año 2021, la cuantía establecida para las pensiones no contributivas es de 5.639,20 euros, según el art. 44.Uno de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 (LPGE 2021).

47

En el caso, de que “los mismos hijos o menores o mayores incapacitados judicialmente formen parte de distintas unidades familiares en supuestos de custodia compartida establecida judicialmente, se considerará, a efectos de la determinación de la cuantía de la prestación, que forman parte de la unidad donde se encuentren domiciliados” (art. 10.4. RDLIMV).

48

Para la determinación de la cuantía aplicable a las unidades de convivencia, se aplicará la escala establecida en el anexo I del RDLIMV, sobre la base de la cuantía correspondiente a una persona beneficiaria individual.

49

Art. 44.Dos LPGE 2021.

50

Desarrollado por el Real Decreto 1191/2012, de 3 de agosto, por el que se establecen normas para el reconocimiento del complemento de pensión para el alquiler de vivienda a favor de los pensionistas de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva (BOE de 4 de agosto de 2012). Las referencias que realiza este real decreto al año 2012, se entienden referidas al año 2020.

51

Cuantía establecida por el art. 44.Uno de la LPGE 2021 para las PNC durante 2021, que coincide con la renta garantizada.

En la redacción de la DF 5.6 del RD-ley 30/2020.

Art. 364 y 370 LGSS.

Cuantía establecida por el art. 44.Uno de la LPGE 2021, para las PNC durante 2021.

Art. 364.6 LGSS.

En efecto, en relación con el requisito de la vulnerabilidad económica, el art. 7.1.b RDLIMV, se remite al art. 8, cuyo apartado 2 párrafo 2.º, se remite al art. 18 (cómputo de los ingresos y patrimonio); mientras que el art. 10.1 (determinación de la cuantía) de la citada norma, para determinar la cuantía mensual de la prestación del IMV, se remite asimismo al art. 8.

Art. 12.1, en relación con el art. 11.2 2.º párrafo, ambos del Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo.

El pago se llevará a cabo, según los plazos y procedimientos establecidos en el Reglamento general de la gestión financiera de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 696/2018, de 29 de junio.

En la redacción original, además de las circunstancias personales, se contemplaban también las circunstancias “económicas o patrimoniales”. Quizá, se ha pensado que tales circunstancias se integran en las circunstancias personales del beneficiario.

En este supuesto resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 129 LGSS, sobre normas de procedimiento y tramitación de actos y prestaciones de Seguridad Social.

61

En la redacción original se daba la posibilidad de ejercer el derecho a la opción por una de ambas prestaciones.

62

ÁLVAREZ CORTÉS, J. C.: “Una nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social: El Ingreso Mínimo Vital. Análisis del Real Decreto ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital”. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 56, julio (2020), p. 288.

63

En el caso del reintegro de prestaciones indebidas coincide la numeración (art. 55) de la anterior redacción de la LGSS, con la actual procedente del Real decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

64

Todo ello, en aplicación de los artículos 5.1.b) y c) y 6 del Reglamento (UE) n.º 2016/679 y del artículo 8 de la Ley Orgánica 3/2018 de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

65

En la redacción de la DF 11.6 del RD-ley 28/2020, de 22 de septiembre.

66

HIERRO HIERRO, F. J.: “Elementos del procedimiento y otras cuestiones conexas (obligaciones derivadas y régimen de infracciones y sanciones)” *Ingreso Mínimo Vital*. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor. 2021, p. 124.

67

Sobre el particular, en BURRIEL RODRÍGUEZ-DIOSDADO, P.: “Las obligaciones de las personas beneficiarias del Ingreso Mínimo Vital: las infracciones y sanciones previstas y su posible incidencia en la coordinación de prestaciones de la Seguridad Social a nivel europeo”. *e-Revista Internacional de la Protección Social*. 2020, Vol. V, núm. 2, p. 107-112.

