



El Ingreso Mínimo Vital como reto social: una visión práctica

THE MINIMUM INCOME SCHEME AS A SOCIAL CHALLENGE: A PRACTICAL VISION

María Alexandra Díaz Mordillo

Directora Provincial del INSS y TGSS de Cáceres
maria-alexandra.diaz@seg-social.es

Recibido: 25.11.2020 | Aceptado: 15.12.2020

RESUMEN

El BOE número 154, de 1 de junio, publicaba el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital, una prestación no exenta de controversia desde su inicio. Este derecho subjetivo a la no pobreza se configura como una prestación económica de naturaleza asistencial cuya competencia se atribuye al Instituto Nacional de la Seguridad Social, especializado principalmente en las prestaciones contributivas del sistema. A pesar de su dilatada experiencia, la puesta en marcha en tiempo record del IMV ha supuesto un reto para la Entidad Gestora: el volumen de solicitudes, la crisis sanitaria o la falta de desarrollo reglamentario han sido los principales problemas. En este momento, una vez consolidada la prestación dentro del campo de actuación del INSS, se hace necesario incidir en el seguimiento y control del derecho a la vez que garantizar un servicio público de calidad.

ABSTRACT

BOE number 154 of 1 June published Royal Decree- Law 20/2020 of 29 May establishing the Minimum Income Scheme, a non-dispute-free benefit from its inception. This subjective right to non-poverty is set up as an economic benefit of an social nature whose competence is attributed to the National Institute of Social Security, which specializes mainly in the contributory benefits of the system. Despite its extensive experience, the implementation in record time of the IMV has been a challenge for the Managing Entity: the volume of applications, the health crisis or the lack of regulatory development have been the main problems. At this time, once the provision has been consolidated within the field of action of the INSS, it is necessary to influence the monitoring and control of the right while ensuring a quality public service.

PALABRAS CLAVE

Ingreso mínimo vital
Seguridad Social
Crisis sanitaria
Prestaciones
Rentas asistenciales

KEYWORDS

Minimum income scheme
Social Security
Health crisis
Social income

SUMARIO

- I. LA GESTIÓN CENTRALIZADA-CONCERTADA DEL INGRESO MÍNIMO VITAL
 - II. LA PUESTA EN MARCHA
 - III. LOS REQUISITOS DE ACCESO A LA PRESTACIÓN
 - IV. EL FUTURO
 - V. CONCLUSIONES
- Bibliografía

I. LA GESTIÓN CENTRALIZADA-CONCERTADA DEL INGRESO MÍNIMO VITAL

El Boletín Oficial del Estado número 154, de 1 de junio, publicaba el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital (IMV), una prestación no exenta de controversia desde su inicio. Este derecho subjetivo a la no pobreza se configura como una prestación de naturaleza económica que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad económica, garantizando la mejora de oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias.

El artículo 22 atribuye la competencia para el reconocimiento y control de esta prestación económica, de naturaleza no contributiva, al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas y Entidades Locales –titulares hasta ahora del grueso de prestaciones básicas de ingresos mínimos– puedan suscribir el correspondiente convenio de colaboración para gestionar el IMV en su respectivo territorio¹. Este detalle resulta llamativo puesto que el INSS, desde sus inicios, se ha caracterizado básicamente por la gestión de las prestaciones de naturaleza contributiva, siendo residual su participación en aquellas prestaciones de carácter universalista y/o asistencial.

El Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo, supone el germen del concepto de gestión social tal y como se conoce en la actualidad.

El texto surge de lo acordado en los Pactos de la Moncloa de 1977² y crea un sistema de participación institucional compartido entre los agentes sociales, favoreciendo la transparencia, racionalización y el principio de caja única. Quedan perfectamente delimitadas las tres áreas de objetivos específicos a proteger por los poderes públicos: la salud, la Seguridad Social y los servicios de Asistencia Social.

1. En los términos previstos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
2. Los Pactos de la Moncloa (*Texto Completo del Acuerdo Económico y del Acuerdo Político, Madrid, 8-27 octubre*; Servicio Central de Publicaciones/Secretaría General Técnica/Presidencia del Gobierno, Madrid, 1977) marcaban como principios básicos del nuevo modelo de gestión: “Reducción de los costes de trabajo para las empresas mediante un menor crecimiento de las cuotas de la Seguridad Social y progresivo control social de las prestaciones con participación de los representantes de los trabajadores, de los empresarios y de las distintas fuerzas sociales. Como principio general, la actuación en el terreno de la Seguridad Social se ordenará con arreglo a criterios de creciente participación de la sociedad en las decisiones y en el funcionamiento de la misma”.

La creación del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, por Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, “facilitó el camino de las insoslayables reformas al unificar competencias dispersas, faltas de coordinación y exentas de planificación conjunta. Ahora bien, esa unidad de dirección política y administrativa resultaría insuficiente si no se perfeccionase en función de la experiencia adquirida y se completase con la estructura institucional suficiente”³.

El Real Decreto-ley 36/1978 recoge los preceptos del artículo 41 de la Constitución aclarando cuál iba a ser el modelo que garantizaría tal encomienda. Se establece que los poderes públicos mantendrán un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo, indicando que la asistencia y prestaciones complementarias serán libres. El Real Decreto-ley sin embargo, a pesar de que adapta la fórmula planteada, entiende que la gestión directa del Estado no es la opción más acertada, apostando por un modelo en que éste encargaría esas funciones a Entidades diferentes con personalidad jurídica propia, apoyadas por la colaboración privada personificada en las Mutuas colaboradoras de la Seguridad social y los empresarios individualmente considerados.

Nacen así el INSS, para la gestión de las prestaciones económicas del Sistema; el Instituto Nacional de la Salud La creación del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, por Real Decreto de 4 de junio de 1977, facilitó el camino de las insoslayables reformas al unificar competencias dispersas, faltas de coordinación y exentas de planificación conjunta. Ahora bien, esa unidad de dirección política y administrativa resultaría insuficiente si no se perfeccionase en función de la experiencia adquirida y se completase con la estructura institucional suficiente, para las prestaciones sanitarias (hoy denominado Instituto Nacional de Gestión Sanitaria); el Instituto Nacional de Servicio Sociales, para la gestión de los servicios sociales (actual Instituto de Mayores y Servicios Sociales); el Instituto Social de la Marina, para la gestión de los trabajadores del mar y la Tesorería General de la Seguridad Social, como caja única del sistema, actuando bajo el principio de solidaridad financiera, además de método corrector para evitar el fraccionamiento del sistema.

En lo referente a las Entidades Gestoras, el RD-ley 36/1978 simplifica al máximo su número, racionaliza sus funciones, descentraliza sus tareas administrativas y faculta al Gobierno para regular la participación en ellas de Sindicatos, Organizaciones Empresariales y Administración, dando así cumplida respuesta a una de las demandas sociales de mayor arraigo y sentido de responsabilidad solidaria⁴.

En este momento, el Estado se reintegra funciones que había asumido la Seguridad Social y que no se consideraban propias de la misma, tales como el empleo, educación y servicios sociales, encuadradas más bien en el concepto general de servicio público que como prestación de Seguridad Social. El sistema de Seguridad Social gestionado por el INSS sigue siendo predominantemente contributivo.

3. Preámbulo del RD-ley 36/1978, de 16 de noviembre (BOE núm. 276, de 18 de noviembre).

4. Preámbulo del RD-ley 36/1978, de 16 de noviembre (BOE núm. 276, de 18 de noviembre).

Con la Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social⁵, se pone de relieve la existencia de multitud de manifestaciones protectoras de naturaleza no contributiva reguladas al margen de las prestaciones contributivas de Seguridad, iniciando la transición hacia un nuevo modelo universalista y unitario de protección social. Para ello, se encarga a los poderes públicos realizar una “regulación unitaria de las distintas acciones para integrarlas en un nivel no contributivo de pensiones a favor de aquellos ciudadanos que, encontrándose en una situación de necesidad protegible, carezcan de recursos económicos propios suficientes para su subsistencia”⁶. Esta encomienda se materializa en la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas⁷.

Uno de los principios del modelo de protección social introducido en la Constitución, que posteriormente se desarrollará por los diferentes Textos Refundidos de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS) es el de solidaridad. La manifestación de solidaridad, en su sentido más amplio, exige a la Seguridad Social que extienda su ámbito a la protección de aquellos ciudadanos que se encuentran en situación de necesidad, garantizándoles unas prestaciones mínimas, más allá del ámbito contributivo.

La Ley 26/1990 consolida la senda de protección de estas necesidades no cubiertas, teniendo como objetivo la regulación de un nivel no contributivo de prestaciones económicas, como desarrollo del principio rector contenido en el artículo 41 de la Constitución, dictada por tanto, al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.17^a del mismo texto. Se introducen en el sistema las pensiones de jubilación e invalidez no contributivas, atribuyendo su gestión al Instituto Nacional de Servicios Sociales o, en su caso, a las Comunidades Autónomas estatutariamente competentes, a las que, en aquel momento, ya hubiesen sido transferidos los servicios del referido Organismo. Por otro lado, se actualizan las prestaciones por hijo a cargo, haciéndolas llegar a todos los ciudadanos, aun cuando no hubieran cotizado nunca o no de manera suficiente, incluidos los trabajadores autónomos y culminando la idea de universalidad planteada en la Ley 26/1985. La gestión de estas prestaciones es atribuida al INSS.

La Ley 26/1990 se integrará posteriormente en el TRLGSS pero la idea de reparto de competencias y el desarrollo del principio de solidaridad se mantiene y refleja en la moderna gestión del Ingreso Mínimo Vital, que viene a cubrir el riesgo de pobreza como contingencia social, riesgo cuya protección se ha presentado segregada y residual, amparada sobre todo en la protección de Comunidades Autónomas y Entidades locales (sin perjuicio del campo de aplicación de las prestaciones familiares de naturaleza no contributiva, los complementos a mínimo⁸ o las asistenciales de desempleo).

5. Publicado en BOE núm. 183, de 1 de agosto de 1985.

6. Preámbulo de la Ley 26/1985, de 31 de julio.

7. Publicado en BOE núm. 306, de 22 de diciembre de 1990.

8. “La finalidad de los complementos a mínimo es garantizar unos ingresos suficientes, por debajo de los cuales se está en situación legal de pobreza, a toda persona que dedicó su vida al trabajo, ocurrida la contingencia que lo separa de la actividad laboral. No se trata de una prestación contributiva de Seguridad Social a la que se tenga derecho por las cotizaciones efectuadas, sino que su naturaleza es de carácter asistencial, siendo su objeto el que los pensionistas alcancen el mínimo que cada año mediante norma con rango de Ley se considera necesario para

La AIReF (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal), en su informe sobre rentas mínimas (“Los programas de rentas mínimas en España”⁹, que analiza la iniciativa legislativa popular que en febrero de 2017, a propuesta de UGT y CCOO, tomó en consideración el Parlamento de España para establecer una prestación de ingresos mínimos), considera que el sistema nacional de garantía de ingresos estaba muy fragmentado, cubriéndose las necesidades por prestaciones gestionadas por diferentes administraciones que acarrear, entre otros, problemas de desigualdad territorial.

Estos problemas de desigualdad territorial y de falta de cobertura se unen además a los tres grandes problemas de las prestaciones asistenciales del Gobierno central: fragmentación, bajas cuantías y huecos que dejan fuera del sistema a determinadas categorías de la población. El Estado debía simplificar el sistema de rentas mínimas, evitando el solapamiento entre las prestaciones de diferentes administraciones.

La elección de articular el Ingreso Mínimo vital dentro del sistema de Seguridad Social como prestación no contributiva, ya estaba recogido en la iniciativa legislativa popular, avalada por la AIReF y justificado en el preámbulo del Real Decreto-ley 20/2020 por razones de índole competencial. La exposición de motivos alude, como ya lo hizo la Ley 26/1990, al mandato que “el artículo 41 de la Constitución española otorga al régimen público de Seguridad social para garantizar la asistencia y prestaciones suficientes ante las situaciones de necesidad y asegurar un determinado nivel de rentas a todos los hogares en situación de vulnerabilidad con independencia del lugar de residencia”.

Y es que no cabe duda de que “el artículo 41 de la Constitución convierte a la Seguridad Social en una función estatal en la que pasa a ocupar una posición decisiva el remedio de situaciones de necesidad, pero tales situaciones han de ser apreciadas y determinadas teniendo en cuenta el contexto general en el que se producen y las necesidades de los diversos grupos sociales” (STC 77/1995, de 22 de mayo).

La Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de seguridad social¹⁰ ya introducía un nuevo apartado en el artículo 38 del TRLGSS de 1994 que indicaba lo que sigue: “Cualquier prestación de carácter público que tenga por finalidad complementar, ampliar o modificar las prestaciones económicas de la Seguridad Social, tanto en sus modalidades contributiva como no contributiva, forma parte del sistema de la Seguridad Social y está sujeta a los principios regulados en el artículo 2 de esta ley”.

Desde los años 90, el Instituto Nacional de la Seguridad Social se especializa en la protección contributiva del sistema, atribuyéndose al Instituto de Mayores y Servicios Sociales la gestión de las pensiones no contributivas de invalidez y de jubilación, así como de los servicios complementarios de las prestaciones del sistema de Seguridad Social¹¹, sin perjuicio de las transferencias a las Comunidades Autónomas. A pesar de

su supervivencia, por lo que no se accede a los mismos cuando aquellos por rentas propias de cualquier naturaleza tienen ingresos que hacen incompatible su percepción. Se trata de prestaciones de naturaleza complementaria, que tienen autonomía propia en cuanto han de ser reconocidas en favor de quienes cumplan los específicos requisitos exigidos en las correspondientes normas reguladoras de esta materia”. STS 5355/2005, de 2 de abril de 2007.

9. Publicado en 2019, encargado por el Consejo de Ministros de 2 de marzo de 2018.

10. Publicado en BOE núm. 296, de 11 de diciembre de 2003.

11. Artículos. 66 y 373 TRLGSS.

esta especialización, varias son las prestaciones de naturaleza no contributiva y/o asistencial gestionadas por el INSS a lo largo de estos años: asistencia sanitaria (aunque pendiente de aplicación efectiva del Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud), complementos a mínimos (inicialmente de naturaleza mixta) o prestaciones familiares en su modalidad no contributiva¹², como ejemplos más relevantes. Véase que en el TRLGSS de 2015 se reorganizan en un apartado único –Título VI– las prestaciones de naturaleza no contributiva incluidas en la acción protectora de su artículo 42.

Pero no son los únicos supuestos. La Ley 35/2007, de 15 de noviembre¹³, por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción, utiliza el marco de protección a la familia, dispensado por las prestaciones familiares por hijo a cargo, para introducir en el Sistema de Seguridad Social un pago único como fomento de la natalidad. Se crea una prestación híbrida: se considera beneficio fiscal para las personas trabajadoras y, de forma subsidiaria, para las aquellas otras personas que no tienen derecho al beneficio fiscal por no encontrarse en la situación descrita, el pago adquiere la naturaleza de prestación no contributiva de Seguridad Social.

Por tanto, dada la diferente naturaleza de los beneficios, también resultaba distinta la cobertura financiera de los mismos que, respecto de la deducción fiscal, recae en la parte estatal de la cuota del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, mientras que, en su vertiente de prestación no contributiva de Seguridad Social, será financiada por aportaciones del Estado al presupuesto de la Seguridad Social. Esta distinción, sin embargo, tampoco impidió que fuera el Instituto Nacional de la Seguridad Social, el órgano encargado de la gestión en su totalidad, a pesar de que la ley contemplaba que sólo sería competente en la versión no contributiva de la prestación (incluso se recogía la opción de delegar la gestión en los órganos de la Agencia Estatal de la Administración, sustentados en el artículo 13 de la todavía vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y los requisitos, referidos a los órganos delegados, del apartado cuarto de la disposición adicional decimotercera de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado).

La propuesta del INSS como organismo supervisor del IMV, recuperando el control estatal de la situación y evitando duplicidades, si bien se sustenta en el artículo 149.1.17ª de la Constitución (que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus

12. El Real Decreto 1335/2005, de 11 de noviembre, por el que se regulan las prestaciones familiares de la Seguridad Social, publicado en BOE núm. 279, de 22 de noviembre, reordena las prestaciones familiares y las configura como prestaciones de naturaleza no contributiva, excepto la consideración como período de cotización efectiva del primer año de excedencia, con reserva de puesto de trabajo, que los trabajadores disfruten por razón del cuidado de cada hijo nacido o adoptado, o de un menor en los supuestos de acogimiento permanente o preadoptivo. Además, se amplía esta prestación a los supuestos de excedencia para cuidado de otros familiares.

13. Publicado en BOE núm. 275, de 16 de noviembre de 2007.

servicios por las CCAA), produce cierta deformación del título competencial recogido en el artículo 148.1.20ª, que señala que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de asistencia social¹⁴. Recordemos que han sido precisamente éstas las que han articulado de manera espontánea un sistema de protección de la pobreza que no tenía el Estado.

La puesta en marcha en el País Vasco del primer programa autonómico de rentas mínimas en 1989 inició un proceso que hizo que, a mediados de los años noventa, todas las Comunidades Autónomas contaran con su propia prestación asistencial. Estas rentas han supuesto el último recurso de la red de protección contra la pobreza. “Sin embargo, se trata de modelos muy diferentes entre sí, con variaciones muy sustanciales en su diseño, y especialmente en sus grados de cobertura y nivel de protección. El resultado ha sido una heterogeneidad significativa en el acceso a las prestaciones sociales de las personas en situación de necesidad, muchas de las cuales continúan sin ser suficientemente cubiertas por nuestro Estado del bienestar”¹⁵. A pesar de las disfuncionalidades que presenta, hemos de reconocer que se trata de un sistema de protección que se encuentra plenamente consolidado en el tiempo. Esto ha supuesto un importante reto de coordinación para el legislador del Ingreso Mínimo Vital.

Existían dos opciones iniciales; crear una disposición normativa que armonizara las rentas existentes, siguiendo un modelo similar al que supuso la creación del Sistema para la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, o bien decantarse por la creación de una prestación completamente nueva, adicional a las ya existentes, a pesar del riesgo de seguir manteniendo ciertas duplicidades. Probablemente la situación económica provocada por la crisis sanitaria y el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, acelera el proyecto y empuja al legislador a decantarse por la segunda opción con el problema añadido que supone la coordinación de una nueva protección frente a las existentes.

El RD-ley 20/2020 entiende que, si en el cómputo de ingresos quedan expresamente excluidas las prestaciones concedidas en concepto de rentas mínimas, el Ingreso Mínimo Vital se configura como una prestación *suelo* compatible con los sistemas de protección autonómicos¹⁶. Aunque la labor de las Autonomías no se agotará con el

14. A modo de ejemplo, se cita la exposición de motivos de la Ley 5/2019, de 20 de febrero, de Renta Extremeña Garantizada publicada en el DOE núm. 39, de 26 de febrero de 2019: “Por su parte, la Constitución española determina en su artículo 9.2 que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural. De igual modo, atribuye a los poderes públicos la obligación de fomentar medidas para el empleo y de establecer prestaciones económicas que aminoren los efectos de la exclusión. En el marco autonómico, el artículo 9.1.27 del Estatuto de Autonomía de Extremadura atribuye a la Comunidad Autónoma de Extremadura la competencia exclusiva en materia de acción social, y en particular sobre la prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por cualquier tipo de discapacidad, dependencia o cualesquiera otras circunstancias determinantes de exclusión social, y sobre las prestaciones económicas de asistencia social diferentes de las de seguridad social. Asimismo, insta a los poderes públicos extremeños, en su artículo 7.14, a que velen por la especial protección de aquellos sectores de población con especiales necesidades de cualquier tipo”.

15. ARef: *Los programas de Rentas Mínimas en España*.

16. A modo de ejemplo, el tratamiento que se hace en la Ley 5/2019, de 20 de febrero, de Renta Extremeña Ga-

acople de sus rentas básicas, pudiendo habilitarse, como ya se ha señalado, los correspondientes convenios de colaboración que permitan tanto a las Comunidades Autónomas como a las Entidades locales la incoación de expedientes IMV y su posible tramitación hasta la resolución final¹⁷.

De este modo, las Comunidades Autónomas podrán seguir modulando su acción protectora para adecuarla a las peculiaridades de cada territorio, respetando el principio de autonomía política y permitiendo preservar su papel como última red de protección asistencial. Aunque la mayoría de las Autonomías han adaptado sus prestaciones para hacerlas complementarias en cuantía y derechos a la estatal, la libertad que se les confiere no evita la existencia de duplicidades criticada en el informe de la AIREF.

Frente a esta posibilidad, el legislador deja prevista la exigencia de una progresiva reordenación del conjunto de ayudas estatales cuyos objetivos se solapen con los de esta nueva prestación, iniciando el proceso de reajuste con la eliminación de la prestación familiar por hijo o menor acogido a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33%¹⁸.

La norma establece un régimen de incompatibilidad para ambas prestaciones, evitando que se puedan cursar nuevas solicitudes, quedando a extinguir las que hubieran sido reconocidas con anterioridad¹⁹. Además, se complementa con un régimen excepcional de reconocimiento de oficio del Ingreso Mínimo Vital a actuales beneficiarios de prestación familiar que permite alternar ambas prestaciones revisando de oficio el cumplimiento de requisitos en cada caso (prestación transitoria de Ingreso Mínimo Vital).

Esta integración plantea un problema. Y es que no tienen nada en común más allá de la naturaleza no contributiva de ambas prestaciones y su encomienda de gestión al INSS. Los fines que se persiguen son diferentes: “El Ingreso Mínimo Vital es una prestación de naturaleza económica que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica. Va dirigida a

rantizada publicada en el DOE núm. 39, de 26 de febrero: “Esta renta tiene carácter complementario, en los términos establecidos en esta ley, en relación con la percepción de otros ingresos o prestaciones públicas, y naturaleza subsidiaria de cualquier otro tipo de recursos y prestaciones económicas previstos en la legislación vigente, los cuales deberán hacerse valer íntegramente con carácter previo a su solicitud”

17. Artículo 22.2 RD-ley 20/2020: “En el marco del correspondiente convenio suscrito con el Instituto Nacional de Seguridad Social, podrá acordarse que, iniciado el expediente por la respectiva administración, la posterior tramitación y gestión previas a la resolución del expediente se efectúe por la administración que hubiere incoado el procedimiento”.

18. La disposición transitoria I.3.b) reconocía el régimen transitorio hasta el 31 de diciembre de 2020. El RD-ley 28/2020, de 22 de septiembre, por el que se regula el trabajo a distancia, ha ampliado este apartado para poder reconvertir de oficio un mayor número de prestaciones familiares por hijo a cargo mejor de 18 años no discapacitado. En este caso, cuando el número de convivientes que consta en las bases de datos que el INE cede periódicamente a la AEAT, sea mayor que el número de integrantes que figuren en el expediente de la prestación familiar, la unidad de convivencia estará compuesta únicamente por el beneficiario de esta prestación familiar, el otro progenitor en caso de convivencia y el resto de hijos o menores a cargo, causantes de la prestación familiar, siempre y cuando, conforme a los datos tributarios del ejercicio 2019, no supere la cuantía mensual de la renta garantizada que les corresponda. Además, se amplía el régimen transitorio a una nueva revisión con fecha 31 de diciembre de 2021. El RD-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo, elimina la necesidad de dar opción a los solicitantes de Ingreso Mínimo Vital que perciban prestación familiar por hijo a cargo a extinguir, siempre que la cuantía de la primera sea superior a la de la segunda, suponiendo asimismo, la extinción de ésta. La obligación de tener que dar opción en estos casos ralentizaba el reconocimiento de la prestación.

19. Disposición transitoria VII.

prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas”²⁰. Por el contrario, la prestación familiar por hijo a cargo no discapacitado menor de 18 años, sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33%, está destinada a paliar el aumento de gastos que suponen las cargas familiares en hogares con menores ingresos, independientemente del número de convivientes, y que permita una atención adecuada a las necesidades básicas de la infancia. La situación de vulnerabilidad del Ingreso Mínimo Vital supone un límite de ingresos más estricto que el previsto para la asignación familiar, pudiendo darse el caso de desprotección de colectivos vulnerables al final del periodo transitorio, a pesar de la cuantía superior que supone el reconocimiento del IMV con respecto a la prestación actual²¹.

Teniendo presente la idea de reorganización, el RD-ley 28/2020 introduce la posibilidad de que se reconozca de oficio el IMV a beneficiarios de Rentas Básicas o Rentas de Inserción de las Comunidades Autónomas, siempre que estos organismos envíen al INSS un certificado acreditativo de la composición de la unidad de convivencia y del cumplimiento del resto de requisitos. En caso de error, serán estas mismas entidades las que abonarán a su cargo la prestación indebida.

Las Comunidades Autónomas, como no podía ser de otra manera, están llamadas a desarrollar un papel de suma importancia en la puesta en marcha y seguimiento del IMV mediante una gestión centralizada-concertada, si bien los convenios llegarán con cierto retraso. Participarán en el intercambio y puesta en marcha de información (a través de la comunicación de datos de prestaciones de su competencia a través del Registro de Prestaciones Sociales Públicas o la nueva Tarjeta Social Digital), en la mejora de la gestión (participando junto al Gobierno en la Comisión de seguimiento del IMV) o la atribución excepcional de funciones que la norma contempla para el País Vasco y Navarra en sus diferentes ámbitos (encomienda de gestión que culminará en el respectivo convenio), basada en el argumento de que estas Administraciones Forales disponen de Hacienda propia (hecho que no supone, en la práctica, ningún elemento diferencial en el tratamiento que pudiera darse en otros territorios en los que la AEAT es la encargada de la transmisión de datos).

20. Artículos 1 y 2 del RD-ley 20/2020.

21. Teniendo en cuenta el límite de ingresos de 2020, referidos a los ingresos obtenidos en 2019, y comparando con un hogar “tipo”, formado por dos adultos con dos hijos, el límite no superable del IMV asciende a 10.522’20 €. El límite para la prestación familiar está fijado en 14.287’60 € (que puede llegar a los 14.969’60 € en el caso de abono por diferencias). Esto sin contar con el caso en que en la unidad de convivencia existan otros familiares unidos por sistema de filiación cruzada que pudieran aportar ingresos que en prestación familiar no serían tenidos en cuenta o que uno de los progenitores fuera administrador de sociedad mercantil, caso en el que estaría excluido de manera automática independientemente de los ingresos declarados. Si observamos la situación de una familia numerosa con dos padres y tres hijos, caso en que la prestación familiar es más benévola, el límite se fija en 18.699 € (19.722 € por diferencias). Para el IMV hablaríamos de 12.183’60€. Aunque más flagrante sería si sólo existe un progenitor con tres hijos: 10.522 €. Fuente: www.seg-social.es.

II. LA PUESTA EN MARCHA

Las normas de procedimiento del IMV contenidas en el capítulo IV del RD-ley 20/2020, no distan mucho de las que podemos encontrar en otros procesos de prestaciones gestionadas por el INSS. El artículo 21 nos remite al artículo 129 del TRLGSS por el que se somete a la Ley de Procedimiento Administrativo Común²² la tramitación de las prestaciones y demás actos en materia de Seguridad Social, incluida la prestación de desempleo, siempre que no tengan carácter recaudatorio o sancionador, con las especialidades previstas en cuanto a revisiones e impugnaciones de actos –reclamación previa y demanda ante la jurisdicción social²³–. El plazo máximo de resolución y notificación se fija en seis meses desde la fecha de registro de la solicitud –de tres meses en su inicio– siendo negativo el sentido del silencio y contemplándose un plazo de tres meses para la posible caducidad. Sin duda, nada reseñable, salvo por el reto que ha supuesto para la Entidad Gestora, a pesar de su dilatada experiencia prestacional, la puesta en marcha de una prestación de nueva creación, con particularidades propias y en tiempo record. El Preámbulo reconoce la dificultad: “La urgente necesidad de proceder al pago de estas prestaciones, ante la necesidad social derivada de la crisis del COVID-19, hace que los plazos de implementación sean extraordinariamente breves, dificultando el desarrollo de los sistemas informáticos adecuados, así como reordenar los procedimientos de control”. Estas circunstancias, como todo lo relacionado con la crisis sanitaria, han acelerado el desarrollo y explotación de las posibilidades que ofrece la Administración Electrónica.

Determina el artículo 24 del RD-ley 20/2020 que la solicitud se realizará en el modelo “normalizado establecido al efecto, acompañada de la documentación necesaria para justificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en este real decreto-ley y en sus normas de desarrollo. Dicha solicitud se presentará, preferentemente, en la sede electrónica de la Seguridad Social o a través de aquellos otros canales de comunicación telemática que el Instituto Nacional de la Seguridad Social tenga habilitados al efecto, sin perjuicio de lo que pueda establecerse en el marco de los convenios a los que se refiere el artículo 29”. Dando la opción de suplir aquellos documentos que el interesado no puede aportar en el momento de la solicitud –y que la Administración no tenga en su poder– por una declaración responsable que obliga a su presentación durante la tramitación del procedimiento. También constarán mediante declaración responsable, los datos referentes al patrimonio, rentas o ingresos del solicitante y de todos y cada uno de los miembros de la unidad de convivencia que posteriormente serán comprobados de oficio con los datos tributarios²⁴.

22. Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE núm. 236, de 2 de octubre).

23. Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social (BOE núm. 245, de 11 de octubre).

24. La disposición adicional 40ª del TRLGSS en la redacción dada por la Ley 34/2014 y de acuerdo con los artículos 38 y 39 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, ya introducía la posibilidad de tramitación electrónica de procedimientos en materia de prestaciones, excluyendo las pensiones no contributivas.

Es decir, el INSS pone a disposición del ciudadano los servicios de SEDE habituales de presentación de solicitudes mediante identificación electrónica, además de un servicio propio en el que no es necesaria la identificación previa, supliéndola con una declaración de voluntad (siendo residual la presentación en papel). Este modo de iniciar del procedimiento administrativo nace de manera natural durante el estado de alarma²⁵ como consecuencia del cierre de las oficinas de atención e información al ciudadano de las diferentes Entidades Gestoras. Se trataba de simplificar procesos evitando la interrupción de rentas, resolviendo de manera provisional las prestaciones de los interesados que no disponían de ningún método de identificación digital y facilitándoles la presentación a través de un servicio específico dentro de la sede de Seguridad Social²⁶, independiente del Registro Electrónico o los servicios tasados. Se daba, además, solución a los supuestos de imposibilidad de obtención de documentos públicos. Lo que en principio parecía una “reinención” de urgencia del procedimiento administrativo, finalmente toma forma legal a través del Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario²⁷.

El RD-ley 13/2020 aprueba una serie de medidas extraordinarias de simplificación consistentes en permitir a aquellas personas que no disponían de certificado electrónico o clave permanente, ejercer sus derechos, presentar documentos o realizar otros trámites mediante un servicio específico accesible mediante la web de Seguridad Social. En estos casos se admite la identidad declarada por el interesado, sin perjuicio de las comprobaciones que pudiera realizar la Entidad Gestora a través del sistema SVDIR²⁸.

Para el IMV se adapta la misma fórmula²⁹ descartando la provisionalidad de la resolución y considerando necesario, al igual que en el servicio original, la existencia de constancia expresa de la voluntad del interesado o consentimiento a la tramitación de su expediente, en ausencia de firma digital. Se puede igualmente utilizar documentos alternativos y declaración responsable que obliga a realizar la presentación durante el

25. Confinamiento domiciliario provocado por la situación sanitaria y amparado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

26. https://sede.seg-social.gob.es/wps/portal/sede/sede/EmpresasyProfesionales/prestaciones/inss_2.37!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljo8zizQ3NTAwtDQx93A08XQ0cQ329Qy2NA43dHU31w_EpMLA00I8iRr8BDu-BIUL8XIQVAHxgV-Tr7putHFSSWZOhm5qXl60cUfKUWlyQmAz2ZWqwfKZlXXBxvpGdsDnROFD4DwR4CK8Dj4mCgk-QW5oRFVPh4GWSaOigBYzZ8j/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/

27. Disposición adicional tercera (BOE núm. 98, de 8 de abril de 2020), con entrada en vigor el 9 de abril.

28. Sistema que implementa la Verificación y la Consulta de los Datos de Identidad, regulado en el Real Decreto 522/2006, de 28 de abril, y la Verificación de Datos de Residencia, regulado en el Real Decreto 523/2006, de 28 de abril.

29. https://sede.seg-social.gob.es/wps/portal/sede/sede/Inicio/detalle!/ut/p/z1/pZRdd6lwEIZ_DZeYSfjeO3R7r-K7WWmsVbjwhBM0uBAqptwrN9ieut0P3D1yQxgm7zt5hgHFal1iSfdiS5Uojc31cxS7Gwu7Ng4AT4a4b0OIZ_cuub7C-MAS0OibAX64QUY9_wHFKGZSVWqHooanfMnKqbgUadkY0AYMYOIppSmVbSSjhcGFNYB4YBMQsmlahYqJFEWE-Y4enCTOzICWmbafMDJhrm76FPduhDncd663iU0kwuOjwOf2yDKy5BcHZilet3xmFY0IXIG4FjMYo3uZl8tqBUCaWv-0VxzTNe87r3VOvwTqnqkwEGHA6HXIXWiu9RgMSUtVUctU0t8egAdX7XSgDBke8PC1rA7YGjKRgomxJ1_t21WwY-bxVy3vzJelc2Cq0_WKKFTo00VO90INCg9IH6sHgAoqlp6nvBD2gpy7rQh1qcegaBkxDXY6aX-WDajA1MaiXEdLbLfU-bA8zyGruFXhyGeO63DzB_dzTH43oUOr_LOzAc8BjIBd-pDGMwXy8kNtsCzL5QfdzV8SNyWtfj6-BiHehraDj1rzP8z-DuC8LVslUk8HU921iqqdKWRWovX721Pib0Q_fOldRP9pzjqjDsG6UH58bk4vjfrTD6YqloVwZjf7vwXK9_vtsXmc_GjM-b77xO-ui0GiX-4z4rVDz89HTU!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/

trámite. El sistema ha permitido recibir un elevado número de solicitudes en un corto periodo de tiempo,³⁰ aunque no ha salvado el problema que genera la denominada “brecha digital” en un colectivo tan sensible como el potencial beneficiario de IMV. La creación del formulario web se une a la puesta en marcha de un simulador virtual con un alto grado de precisión que permite al interesado hacerse una idea previa de su eventual derecho.

Buscando celeridad, el RD-ley 28/2020, de 22 de septiembre, a su vez, posibilita que el órgano competente, con carácter previo a la admisión de la solicitud, proceda a comprobar si los beneficiarios que vivan solos o formen parte de una unidad de convivencia y teniendo en cuenta los datos declarados en la solicitud, cumplen o no el requisito de vulnerabilidad económica previsto en el artículo 7.1.b). La motivación es sencilla, si tenemos en cuenta que la situación protegible es la de pobreza, parece lógico anteponer el requisito de vulnerabilidad antes de cualquier otro. El plazo para dictar resolución sobre la inadmisión es de 30 días y contra la misma podrá interponerse reclamación previa conforme al artículo 71 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social y cuyo objeto se limitará a conocer sobre la causa de inadmisión. En caso contrario, admitida a trámite la solicitud y una vez iniciada la instrucción del expediente, volverán a comprobarse los requisitos, incluido el de ingresos mediante cruce de datos con la Administración competente, no impidiendo su desestimación si se detecta que realmente no se cumple el requisito de vulnerabilidad.

Se considera vulnerabilidad económica aquellos casos en los que el promedio mensual de ingresos y rentas computables de la persona que vive sola o del conjunto de miembros que integran la unidad de convivencia, correspondiente al ejercicio anterior, sea inferior a la cuantía mensual de la renta garantizada por el IMV, al menos en diez euros. Por el contrario, no se consideran en situación de vulnerabilidad, sea cual sea su renta, cuando el beneficiario individual o convivientes sean titulares de un patrimonio que supere la cuantía determinada normativamente. Por último, tampoco se considerarán beneficiarias las personas individuales o las personas que se integren en una unidad de convivencia en la que cualquiera de sus miembros sea administrador de derecho de una sociedad mercantil que no haya cesado en su actividad, independientemente del nivel de rentas o patrimonio.

Como vemos, tres son los requisitos básicos que construyen la situación protegible: carencia de ingresos, umbral de patrimonio y la no presencia de un administrador de derecho de sociedad mercantil.

El INSS tiene experiencia en realizar cruces periódicos con la Agencia Tributaria para el seguimiento y control de aquellas prestaciones de naturaleza no contributiva

30. Si establecemos una comparativa con otras prestaciones y poniendo como ejemplo la Dirección Provincial de Cáceres, debemos recurrir a los datos para hacernos una idea de la envergadura real del cúmulo de solicitudes. Durante el año 2019 (enero a diciembre) se presentan en esta provincia un total de 6347 pensiones –1734 incapacidades permanentes; 3001 jubilaciones, 1247 viudedades, 271 orfandades y 94 favores de familiar– además de 6220 subsidios –1220 incapacidades temporales, 3557 prestaciones por nacimiento y 1443 prestaciones familiares–. Si atendemos a los datos IMV de esta misma provincia, las solicitudes han ascendido a 9623 desde el 15 de junio al 30 de septiembre. Fuente: www.seg-social.es, a través de nota de prensa con datos a 30 de septiembre.

vinculadas a no superar un determinado límite de rentas³¹ (asistencia sanitaria para el copago farmacéutico, complemento a mínimos o asignaciones familiares). El artículo 10 del Real Decreto 1716/2012, de 28 de diciembre, de desarrollo de las disposiciones establecidas en materia de prestaciones por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social³², reordena la forma de cálculo de rentas computables a partir del 1 de enero de 2013 para el acceso o el mantenimiento del derecho a prestaciones comprendidas en el ámbito de la acción protectora de la Seguridad Social, distintas de las pensiones no contributivas y de las prestaciones por desempleo. En los casos, indica el artículo 50 del TRLGSS, en los que se exija legal o reglamentariamente la no superación de un determinado nivel de ingresos, se considerarán como tales los rendimientos del trabajo, del capital, de actividades económicas, ganancias patrimoniales, así como cualquiera bienes y derechos de naturaleza prestacional, en los mismos términos en que son computados en el artículo 59.1 del TRLGSS para el reconocimiento de los complementos para mínimos.³³ Esto es: tanto los rendimientos de trabajo como los procedentes de actividades económicas se computarán en su valor neto³⁴, es decir, de los ingresos íntegros se restarán los gastos deducibles, de acuerdo con la legislación fiscal. En cuanto a los rendimientos de capital mobiliario, sólo se computarán los intereses u otra clase de rendimientos obtenidos por el beneficiario, pero no el capital en sí mismo; el cómputo se realizará en su valor íntegro. Para el capital inmobiliario se tendrán en cuenta, también, los ingresos en su valor íntegro, excluyendo los gastos deducibles, de acuerdo con la legislación fiscal³⁵. De las ganancias patrimoniales se computarán únicamente las ganancias netas, con saldo positivo, que se imputen al año de referencia de los ingresos a considerar, derivadas de la venta de bienes muebles (acciones, fondos de inversión, etc.) o de bienes inmuebles.

Para el IMV se establece un cómputo de ingresos más próximo al de las pensiones no contributivas (art. 353 TRLGSS) o del nivel asistencial de desempleo (art. 275 TRLGSS). El artículo 18 del RD-ley 20/2020 establece que, con carácter general, las rentas se computarán por su valor íntegro, excepto las procedentes de actividades económicas, de arrendamientos de inmuebles o de regímenes especiales, que se computarán por su rendimiento neto. Los rendimientos procedentes de actividades

31. La cesión de datos tributarios se encuentra legalmente prevista con ocasión de la colaboración en el descubrimiento de fraudes en la obtención y disfrute de prestaciones a la Seguridad Social en el artículo 95.1.c) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria o, en su caso, en la normativa foral aplicable.

32. Publicado en BOE núm. 314, de 31 de diciembre de 2012.

33. Las nuevas disposiciones normativas citadas modificaron, desde 1 de enero de 2013, el sistema de cómputo de ingresos establecido en el artículo 14 del RD 1335/2005, de 11 de noviembre, por el que se regulan las prestaciones familiares de la Seguridad Social, para acreditar el requisito de no superar un determinado nivel ingresos anuales previsto en el artículo 19.1 del citado Real Decreto, en concordancia con el artículo 10.1.c) de la misma norma.

34. La diferencia introducida el 1 de enero de 2013 es la de tomar en consideración los rendimientos netos, en lugar de los íntegros, a la hora de computar los ingresos obtenidos por trabajo. Esto ocasionó que se moviera el umbral de acceso posibilitando percibir la prestación familiar a un colectivo mayor de beneficiarios.

35. 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 (BOE núm. 285, de 29 de noviembre).

económicas, las ganancias patrimoniales generadas en el ejercicio y de los regímenes especiales, se computarán por la cuantía que se integra en la base imponible del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o normativa foral correspondiente, según la legislación vigente en cada período. Aunque esta separación del artículo 59.1 del TRLGSS no está recogida aún como excepcionalidad dentro del artículo 50 del mismo texto, a pesar del reconocimiento expreso del IMV dentro de la acción protectora del artículo 42 del TRLGSS.

No cabe aquí utilizar la fórmula adoptada para las prestaciones en favor de familiares que, con un marcado carácter asistencial, también se dirigen a personas que no tienen cubiertas sus necesidades económicas con otras rentas. Por este motivo, ni el artículo 226 del TRLGSS, ni la normativa concordante, exigen superar un determinado límite de ingresos preestablecido, sino valorar las situaciones de dependencia económica y de carencia de medios de subsistencia, que son incompatibles con la percepción de ingresos que, aunque se hallen exentos o sean considerados gastos deducibles a los efectos de la normativa fiscal, constituyen medios de subsistencia y demuestran que no existía dependencia económica, apartándose así de lo dispuesto en el artículo 50 TRLGSS. En el caso del IMV sí que se fija expresamente un nivel recursos en la normativa de aplicación por lo que será el legislador el que deba matizar la diferenciación en una posible modificación normativa del artículo 50.

Sí que existen diferencias en torno a las rentas exentas. Para los complementos a mínimo, se exceptúan todos los conceptos del artículo 7 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Para las asignaciones familiares de pago único, las letras a), b), c), d), e), i), j), h), n), o), q), r), s), t). El carácter asistencial del IMV reduce a las letras b), c), d), i), j), n), q), r) s), t), y).

La exclusión de los administradores ha suscitado dudas sobre su carácter discriminatorio que deberán dirimirse en los tribunales. El RD-ley 30/2020 concreta que estarán excluidos siempre que no hayan cesado en su actividad. A partir de este momento sólo se deja fuera a aquellos administradores que formen parte de sociedades activas formal y materialmente y aquellos otros que formen parte de sociedades civiles o mercantiles en fase de disolución o fusión; por el contrario, sí que podrán optar a la prestación aquellos otros que formen parte de sociedades existentes formalmente pero que permanecen inactivas sin indicadores de actividad, sincronizándose así con la normativa reguladora de las sociedades de capital³⁶.

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. En el caso contrario, se estaría dejando de proteger a personas que, superando ingresos en el pasado ejercicio, en el presente se encuentren inmersas en situación de vulnerabilidad.

36. Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital (BOE núm. 161, de 3 de julio).

Esto ya ocurría con las prestaciones familiares de pago periódico y obligaba a los interesados a presentar declaración de ingresos durante el primer trimestre del ejercicio siguiente. Las variaciones de ingresos tenían efectos del 1 de enero del año siguiente a superar ingresos, teniendo la consideración de prestaciones indebidamente percibidas las asignaciones mensuales o diferencias que se hubieran abonado de más.

En el caso de los complementos a mínimo no se computarán a efectos de límite de ingresos aquellos rendimientos que hayan percibido en el ejercicio anterior computable pero que se pruebe que no van a percibirse en el presente ejercicio. Por el contrario, sí se computarán aquellos que se conozca o se pruebe que empiecen a percibirse en el año en curso. Esto supone que se abonan a partir de una declaración de interesado y que serán revisados de oficio una vez consolidados los ingresos declarados en el organismo tributario, con el consiguiente riesgo de generación de prestaciones indebidas.

La realidad social que precipita el inicio del IMV aconseja introducir una modulación en la consideración de los recursos computables³⁷. Nace así la disposición transitoria tercera contemplándose un régimen excepcional para las solicitudes cursadas durante el año 2020 (también para 2021 por efecto del RD-ley 30/2020) en las que se tendrá en cuenta la parte proporcional de los ingresos obtenidos en el año en curso, minorados en gran parte como consecuencia de la crisis sanitaria. Se establecen, además, una serie de limitaciones: siempre y cuando no sean beneficiarios de prestaciones o subsidios de desempleo y no se superen los límites de patrimonio neto establecidos de forma general, ni los ingresos lo hagan en más del 50% de los límites establecidos según situación durante el último ejercicio fiscal respecto del que las Administraciones Tributarias dispongan de información suficiente. En todo caso, 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 correspondientes al ejercicio en el que se reconoció la prestación. Con toda seguridad se generarán ingresos indebidos al igual que ocurre con los complementos a mínimo.

En la práctica, no sólo la comprobación de la vulnerabilidad ha supuesto un inconveniente a la hora de resolver las solicitudes. La falta de un efectivo desarrollo reglamentario ha dejado paso a la interpretación tanto en la comprobación de requisitos como en la validez de la documentación presentada. Todo ello sin perjuicio de la publicación del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia³⁸ y el Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo³⁹, "garantizándose con esta reforma que quedan corregidos aquellos puntos oscuros de la norma que provocaban inseguridad jurídica y aquellos otros que obligaban a desestimar el reconocimiento de las prestaciones, causando la desprotección de aquellos que son acreedores de la misma. Al mismo tiempo se completa la mejora

37. El artículo 8.5 ya anticipa que, reglamentariamente se podrán establecer, para supuestos excepcionales de vulnerabilidad que sucedan en el mismo ejercicio, los supuestos y condiciones en los que podrán computar los ingresos y rentas del ejercicio en curso a los efectos de acceso a esta prestación.

38. Publicado en BOE núm. 253, de 23 de septiembre.

39. Publicado en BOE núm. 259, de 30 de septiembre.

en la redacción del texto que permite una mejor comprensión de la población, lo que repercute positivamente en agilizar el acceso a la misma, facilitando la tramitación de la prestación⁴⁰. Por tanto, dos son los fines principales perseguidos por estas normas, en primer lugar la clarificación de aquellos “puntos oscuros” que pudieran suponer indefensión. El objetivo, como veremos más adelante, se consigue sólo en parte, quedando todavía algunos importantes vacíos interpretativos que, de no desarrollarse, están destinados a dirimirse en los tribunales. En segundo lugar, la experiencia obtenida durante los primeros meses de gestión, “ha hecho evidente la necesidad de modificar con urgencia algunos preceptos con la finalidad de dar cobertura al mayor número de personas en el menor tiempo posible⁴¹.”

Precisamente, esta voluntad de apertura a un colectivo más amplio ha supuesto una enorme traba de gestión puesto que ambos RD-ley entran en vigor el mismo día de su publicación sin contemplar retroactividad: a efectos prácticos sólo son aplicables a aquellos expedientes que se encuentran en fase de trámite, no siendo posible revisar de oficio las prestaciones denegadas por las causas ahora modificadas (por ejemplo, la inscripción como demandante de empleo). Recordar que la figura de la revisión de oficio⁴² es una actuación administrativa diferente de la reclamación previa o de una ejecución judicial, iniciada de oficio o parte, que implica que la Administración debe volver sobre sus propias resoluciones, para modificarlas desde el origen, sin perjuicio de que los efectos económicos de esa modificación no se retrotraigan a los de la resolución revisada, sino que se supediten a plazos determinados y teniéndose en cuenta, en cualquier caso, la normativa vigente en la fecha del hecho causante. Por tanto, las revisiones exigidas por un cambio normativo posterior no se consideran revisiones de oficio ya que no están basadas en ninguno de los supuestos tasados para ello porque fueron dictadas conforme al derecho vigente en la fecha de su resolución y no sustentadas en un error de aplicación, que hubiera convertido el acto en nulo de pleno derecho. En la práctica, esto supone que todas las solicitudes ya denegadas por causas ahora inexistentes, obligarán al interesado a realizar nuevamente el trámite incrementando gravemente la carga de trabajo de la Entidad Gestora.

III. LOS REQUISITOS DE ACCESO A LA PRESTACIÓN

El INSS, dispone el artículo 26 del RD-ley 20/2020, debe comprobar el cumplimiento de los requisitos relativos a la identidad del solicitante y de todas las personas que integran la unidad de convivencia, a la residencia legal y efectiva en España de este y de los miembros de la unidad de convivencia en la que se integra, residencia efectiva de los miembros de la unidad de convivencia en el domicilio, la composición de la

40. Preámbulo del RD-ley 30/2020, de 29 de septiembre.

41. Preámbulo del RD-ley 28/2020, de 29 de septiembre.

42. Disposición adicional primera de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que remite la impugnación de los actos de Seguridad Social y desempleo, así como su revisión de oficio, a su normativa específica y supletoriamente a lo establecido en dicha Ley (art. 56): artículo 153 TRLGSS.

unidad de convivencia, relación de parentesco y pareja de hecho, rentas e ingresos, patrimonio, y el resto de condiciones necesarias para determinar el acceso al derecho a la prestación así como su cuantía. Los requisitos deben cumplirse en la fecha de presentación de la solicitud o al tiempo de solicitar su revisión, y mantenerse al dictarse la resolución y durante el tiempo de percepción. Para ello, mediante controles periódicos realizará las comprobaciones necesarias del cumplimiento de los requisitos y obligaciones que permiten el mantenimiento del derecho o de su cuantía, realizando intercambio de datos con el resto de Administraciones.

Con carácter general, el derecho a la prestación de IMV nacerá a partir del primer día del mes siguiente al de la fecha de presentación de la solicitud, siempre que en esta fecha se cumplan los requisitos. Debido al volumen de gestión, la norma ha previsto una retroactividad especial para aquellas solicitudes presentadas durante el año 2020 (en principio retrotraerían sus efectos al 1 de junio de 2020 –o fecha en que cumplan los requisitos de ser posterior– aquellas presentadas hasta el 30 de septiembre, ampliándose al 31 de diciembre por el RD-ley 28/2020). Esta retroactividad extraordinaria desaparecerá, si no se produce una nueva modificación normativa, a partir del 1 de enero de 2021.

En aquellas unidades de convivencia vinculadas por lazos de parentesco, son los integrantes de las mismas los que, de forma individual, deben reunir todos y cada uno de los requisitos del artículo 7.1, si bien, el de vulnerabilidad económica debe atender al conjunto de la unidad de convivencia. Es decir, cada uno de los integrantes de la unidad de convivencia debe reunir los requisitos exigidos por la norma para que dicha unidad de convivencia pueda percibir la prestación en una cuantía que venga determinada por los ingresos y rentas de toda la unidad. El incumplimiento individual de requisitos impedirá al resto de integrantes acceder al IMV. Y es que, según lo expuesto en el apartado 3 del artículo 4, son los beneficiarios los que deben cumplir los requisitos exigidos. Esos beneficiarios son, según el apartado 1 del mismo artículo, “las personas integrantes de una unidad de convivencia”.

La norma define como unidad de convivencia, aquella constituida por todas las personas que residen en un mismo domicilio, unidas entre sí por vínculo matrimonial o como pareja de hecho, o por vínculo de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente; siempre que cumplan el requisito de edad, residencia efectiva, legal y continuada en España y periodo de convivencia previo.

Pero realmente ¿a quién se puede considerar miembro efectivo de una unidad de convivencia? Ciertamente resulta uno de los aspectos más importantes de la prestación, puesto que de la consideración que de este requisito se realice, nacerán posibles derechos e importes o todo lo contrario. El INSS tenía la experiencia en el análisis de los núcleos familiares a efectos de las prestaciones familiares, pero como ya se ha indicado, no son prestaciones comparables. Las prestaciones de pago periódico de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva consisten en una asignación económica en función de cada hijo o menor a cargo del beneficiario, cualquiera que sea la naturaleza legal de la filiación, así como por los menores a su cargo en régimen de

acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción y siempre que existe convivencia y dependencia económica. Pero la situación protegible del IMV obliga a realizar una consideración más amplia del núcleo familiar, teniendo en cuenta a “todas las personas que residen en un mismo domicilio”. Se utilizará para ello un denominado sistema de “filiación cruzada” donde la consideración de unidad de convivencia queda sometida a las propias relaciones familiares que tengan entre sí todos y cada uno de los miembros que la forman, hasta alcanzar el segundo grado. En ningún caso una misma persona podrá formar parte de dos o más unidades de convivencia.

Tan importante como determinar el número de miembros de la unidad de convivencia es conocer el tiempo que llevan formando parte de la misma, que no será inferior a doce meses salvo casos tasados (violencia de género o incorporación por nacimiento, adopción). Por tanto, el requisito de convivencia será una condición *sine qua non* para percibir el ingreso; convivencia que no sólo debe ser previa, sino que debe mantenerse durante el resto del tiempo salvo separaciones transitorias por razón de estudios, trabajo, tratamiento médico, rehabilitación o similares. Por el contrario, será la falta de convivencia la que generará el derecho en los beneficiarios individuales. Queda pendiente definir qué ocurre con aquellas unidades de convivencia en las que se ha producido una variación de convivientes dentro de los doce meses anteriores –la unión o la marcha de algún miembro–.

El domicilio se acreditará con el certificado de empadronamiento. La convivencia de la unidad familiar y la situación de vida independiente con respecto a los progenitores de los titulares individuales, también. El problema con el que se encuentra el INSS en junio es que el certificado simple de empadronamiento no cubre la necesidad informativa puesto que, al tratarse de una foto fija del momento en que se emite, no sirve para aclarar el período de carencia previo. Empieza a solicitarse al ciudadano el certificado histórico y colectivo⁴³ para el que, a pesar de lo establecido en el artículo 83.3 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las entidades locales, muchos sistemas informáticos de los municipios no están preparados. Actualmente, además del acceso a la base de datos de los Padrones Municipales del Instituto Nacional de Estadística, el INSS cuenta con la colaboración directa de las entidades locales tras varios meses de trabajo en común.

Se introduce, además, un elemento diferencial con otras prestaciones de naturaleza no contributiva en cuanto al concepto de domicilio. Un requisito propio de los sistemas asistenciales es el de residencia, tanto en el momento de solicitar la prestación, como la exigencia de un periodo de carencia previo. Este requisito deberá mantenerse durante el tiempo de percepción. El IMV va más allá, no sólo importa el hecho de residir o convivir; tan importante o más es el lugar dónde se realiza, teniendo en cuenta las especiales circunstancias que pueden darse para las personas en riesgo de pobreza. Si se acredita fehacientemente, podrá ser considerado como domicilio, a estos efectos, una zona de uso concreto dentro de un mismo domicilio cuando en la

43. La referencia al certificado histórico y colectivo de empadronamiento no aparece recogida en el texto legal hasta la entrada en vigor del RD-ley 28/2020.

unidad conviviente se encuentre un menor o una persona con discapacidad. Es más, 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 establecimiento hotelero o similar, será considerado domicilio. Este supuesto no será aplicable a los pactos o acuerdos entre los convivientes sobre el uso del domicilio o de determinadas zonas del mismo, sin contraprestación económica⁴⁴.

Además de las unidades de convivencia unidas por lazos de filiación, tendrán también la consideración como tal aquellas otras formadas por dos o más personas de al menos veintitrés años que, sin mantener entre sí una relación con lazos de parentesco, habiten en un mismo domicilio, cuando al menos una de ellas tenga una discapacidad valorada en un porcentaje igual o superior al 65% y no sea beneficiaria de pensión de invalidez no contributiva o de incapacidad permanente, o tenga más de 65 años y no sea beneficiaria de pensión de jubilación contributiva o no contributiva o se trate de persona declarada en situación de exclusión por el órgano competente de la correspondiente comunidad autónoma o entidad local, así como aquellas otras situaciones determinadas reglamentariamente en las que sea necesaria la convivencia en el mismo domicilio.

Precisamente estas personas⁴⁵ que viven solas o que, compartiendo domicilio con una unidad de convivencia, no se integran dentro de la misma, han supuesto un verdadero rompecabezas para el INSS por los problemas de encuadre que supone la inexistencia de desarrollo reglamentario. El diseño inicial del RDL 20/2020 permitía acceder al IMV tan sólo a aquellos beneficiarios individuales que vivían solos –art. 4.1– o que convivían con una unidad de convivencia sin formar parte de la misma – art. 6.3–, pero se olvidaba de los demás. Los RD-ley 28/2020 y 30/2020 abren el derecho a las personas que residen en establecimientos hoteleros o similares y a aquellos convivientes que presentan una discapacidad o una determinada edad, pero no cubren otras situaciones como la de aquellas parejas de hecho no constituidas como tal, que conviven y que no tienen hijos en común (la existencia de hijo supondría nexo por filiación). En estos casos debemos esperar al pertinente desarrollo reglamentario para poder reconocer el derecho.

El hecho de que sólo puedan existir un máximo de dos titulares por cada domicilio (sólo uno por unidad de convivencia), obligó a la Entidad Gestora a establecer un determinado orden de prelación entre las solicitudes presentadas, duplicadas en bastantes ocasiones⁴⁶. Si conviven dos unidades de convivencia, se generarán dos

44. Por tanto, se admite como domicilio el uso de una habitación o zona determinada en establecimiento hotelero o similar, tanto a los solicitantes individuales como a las unidades de convivencia. Se entiende por establecimiento hotelero aquellos establecimientos que prestan servicios de alojamiento colectivo mediante precio con o sin otros servicios complementarios: hotel, hotel-apartamento, motel, hostel, pensión... Como establecimiento similar pueden considerarse aquellas viviendas en las que se alquilen habitaciones o una parte concreta de la vivienda para el uso exclusivo de una o varias personas.

45. Personas que no están unidas a otra por vínculo matrimonial o como pareja de hecho en los términos definidos en la LGSS 2015, salvo las que hayan iniciado los trámites de separación o divorcio o las que se encuentren en otras circunstancias que puedan determinarse reglamentariamente. Que no formen parte de otra unidad de convivencia y que acrediten un periodo de vida independiente y de cotización previa en el caso de menores de treinta años, salvo supuestos de mujeres víctimas de violencia de género o víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual.

46. De las 9.623 solicitudes presentadas en la Dirección Provincial del INSS de Cáceres a 30 de septiembre, 524 correspondían a expedientes duplicados. Fuente: www.seg-social.es.

prestaciones; si conviven tres unidades de convivencia o más, les será reconocida a las dos que presenten solicitud en primer lugar (independientemente de la situación de necesidad en la que se encuentre cada núcleo familiar); si convive una unidad de convivencia con un solicitante individual, ambos tendrán derecho; si convive una unidad de convivencia con dos solicitantes individuales, sólo tendrá derecho la unidad de convivencia pues la situación del resto de convivientes está pendiente de desarrollo reglamentario – siempre que no se trate de las excepciones reseñadas– y así hasta cubrir todos y cada uno de los supuestos que pudieran darse.

Análisis especial merece la protección reforzada que se emplea cuando el núcleo familiar está compuesto por una familia monoparental. El artículo 10.2.c) del RD-ley 20/2020 mejora la prestación a que pueden tener derecho los núcleos familiares cuando se trata de un supuesto de monoparentalidad incrementando la prestación inicial en un 22% –complemento de monoparentalidad–. Se entiende por unidad de convivencia monoparental la constituida por un solo adulto con uno o más hijos menores con los que conviva, o uno o más menores en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción a su cargo, cuando constituye el sustentador único de la unidad de convivencia.

El concepto de monoparentalidad se introduce en la moderna protección a la familia que dispensa la Seguridad Social a través de la Ley 35/2007, de 15 de noviembre, por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción⁴⁷, amparado en el marco de la obligación impuesta a los poderes públicos en virtud del artículo 39 de la Constitución.

Se fija entonces una prestación económica de pago único a tanto alzado por nacimiento o adopción de hijo en supuestos de familias numerosas, monoparentales y en el supuesto de madres – ahora padres también– que padezcan una discapacidad igual o superior al 65% en el momento del parto o en la fecha de adopción. Quedan fuera de esta protección, al contrario de lo que ocurre en el IMV, los acogimientos familiares en cualquiera de sus modalidades.

Al publicarse directamente el RD-ley 20/2020 sin otro desarrollo reglamentario, la Entidad Gestora aplicó por analogía el concepto de monoparentalidad con el que trabaja desde 2007: núcleo familiar con residencia en España constituido por un solo progenitor con el que conviven los hijos nacidos o adoptados y que constituye el sustentador único de la familia, si bien introduce ciertas particularidades para adaptar el concepto a la nueva prestación ya que se trata de dos hechos jurídicos protegibles no comparables (por ejemplo la protección a los acogidos).

Para el IMV se mantiene la idea de sustentador único, no teniendo tal consideración si se constata la existencia de dos progenitores, aunque no convivan –separados, divorciados, matrimonio nulo, fin de pareja de hecho, etc.– y aunque uno de ellos carezca de ingresos; por el contrario, se entiende que existe un único progenitor

47. Publicada en BOE núm. 275, de 16 de noviembre de 2007.

en casos de fallecimiento, falta de determinación de la filiación y abandono familiar debidamente acreditado mediante la correspondiente resolución judicial⁴⁸. Diferente consideración se realiza del requisito de convivencia, pues si para la prestación de pago único no importa que el núcleo familiar conviva con otras personas salvo que se trate del cónyuge actual o pareja de hecho del progenitor, para el IMV se rompe el concepto de monoparentalidad cuando el titular convive con otros adultos en los términos del artículo 6.1 del RD-ley 20/2020. Y es que los familiares o amigos pueden prestar auxilio económico al núcleo monoparental, pero si existe convivencia se aplica el concepto de unidad de convivencia en su sentido más amplio.

Uno de los problemas importantes con los que el INSS se encuentra en 2007 y que posiblemente puede repetirse en el IMV, son los supuestos en los que se realiza la filiación paterna una vez abonada la prestación. En estos casos, nada impide que se proceda a revisar el acto declarativo de derecho, en perjuicio de la beneficiaria y a instar el reintegro de la cantidad indebidamente percibida, si esta no hubiera prescrito, con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 146.2 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, por entender que la demora en dicho reconocimiento paternal es una actuación premeditada y fraudulenta de los progenitores para obtener la prestación. En la tramitación se tendrá en cuenta la responsabilidad subsidiaria del otro progenitor respecto de la obligación de devolver la cantidad indebidamente percibida por la beneficiaria y que el plazo de prescripción de cuatro años se computará desde la fecha de reconocimiento de la filiación del padre (art. 17).

Nuevamente, a falta de desarrollo reglamentario, es el RD-ley 30/2020 el que viene a desarrollar el concepto de monoparentalidad a efectos del IMV en base a la experiencia adquirida durante los primeros meses de gestión, apartándose en cierta medida del modelo seguido desde 2007. Se aclara que el adulto a cargo debe tener la guarda y custodia exclusiva, se amplía a los casos en los que el otro progenitor, guardador o acogedor se encuentre ingresado en prisión o centro hospitalario por un periodo ininterrumpido igual o superior a un año. A la vez que da cabida los nuevos modelos de familia y la realidad que supone la violencia de género: "En el supuesto de que los descendientes o menores referidos en el párrafo anterior convivan exclusivamente con sus progenitores o, en su caso, con sus abuelos o guardadores o acogedores, se reconocerá el mismo complemento, cuando uno de estos tenga reconocido un grado 3 de dependencia, la incapacidad permanente absoluta o la gran invalidez. También se entenderá como unidad de convivencia monoparental, a efectos de la percepción del indicado complemento, la formada exclusivamente por una mujer que ha sufrido violencia de género, de acuerdo con la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, 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".

48. No basta con la mera presentación de una denuncia, sino que debe aportarse una resolución judicial en la que se declare dicha situación.

IV. EL FUTURO

Una de las críticas más habituales de este tipo de prestaciones asistenciales es que puedan desincentivar la búsqueda de empleo y fomentar la economía sumergida⁴⁹. En las rentas de inserción autonómicas se condiciona la percepción a que el beneficiario participe en un itinerario de acciones dirigidas a favorecer su inserción laboral.

Como ejemplo geográficamente más cercano a quien suscribe estas líneas, citar el derecho de la ciudadanía extremeña a la inclusión social y a recibir apoyo personalizado orientado a la inclusión plena y efectiva en la sociedad del artículo 29 de la Ley 5/2019, de 20 de febrero, de Renta Extremeña Garantizada⁵⁰, que incluye el denominado Programa de Acompañamiento para la Inclusión compuesto, entre otras, por acciones de índole laboral destinadas a prevenir la exclusión, obligatorio para acceder a la renta. También constituye obligación no haber rechazado oferta adecuada de empleo ni haber cesado voluntariamente en una relación laboral en los seis meses inmediatamente anteriores a la solicitud ni durante el periodo de percepción de la renta.

El RD-ley 20/2020 no aborda directamente el diseño de medidas para la inserción laboral más allá de un posterior desarrollo en los términos del artículo 28: la creación de estrategias de inclusión de las personas beneficiarias mediante la cooperación y colaboración con los departamentos ministeriales, comunidades autónomas, entidades locales, organizaciones empresariales y sindicales más representativas, así como entidades del Tercer Sector de Acción Social. Estas estrategias serán anualmente evaluadas por la Autoridad Independiente de Responsabilidad fiscal.

Por tanto, la única previsión concreta recogida en la norma, hace referencia a la consideración de estas personas como colectivo prioritario de las políticas de empleo (art. 28.2), la creación de un sello de inclusión social para las empresas que contribuyan al tránsito al empleo ordinario de estas personas o la consideración de las beneficiarias que sean contratadas como personas en riesgo de exclusión para valorar el desempate de ofertas en licitaciones públicas (disposición adicional primera).

También se encuentra pendiente de desarrollo reglamentario la posible compatibilidad de las rentas de trabajo o de actividad económica por cuenta propia de la persona beneficiaria individual o, en su caso, de uno o varios miembros de la unidad de convivencia con el fin de que la percepción del IMV no desincentive la participación en el mercado laboral (art. 8). La intención es que se habiliten los mecanismos necesarios para que estas rentas no supongan la pérdida del derecho a la prestación, aunque conlleven un ajuste en su cuantía⁵¹.

49. Preámbulo del RD-ley 20/2020: “lo que los expertos en política social han llamado «trampas de pobreza», esto es, que la mera existencia de prestación inhiba el objetivo de inclusión social y económica de los receptores”.

50. Publicada en DOE núm. 39, de 28 de febrero de 2019 y BOE núm. 61, de 12 de marzo de 2019.

51. Este recurso ya fue utilizado por la Ley 8/2005, de 6 de junio, para compatibilizar las pensiones de invalidez en su modalidad no contributiva con el trabajo remunerado (BOE núm. 135, de 7 de junio) e incluido en el TRLGSS: “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”.

A pesar de la compatibilidad del IMV con los rendimientos de trabajo y de disponer de un mecanismo incentivador al empleo, la falta de desarrollo reglamentario unida a la realidad social han hecho que la obligación de las personas mayores de edad o menores emancipadas de figurar inscritas como demandantes de empleo se module para transformar su carácter de requisito previo a obligación posterior. El RD-ley 28/2020 exige a las personas anteriormente mencionadas, acreditar dentro de los seis meses siguientes a la notificación de la resolución por la que se concede la prestación, que figuren inscritas como demandantes de empleo, salvo en los siguientes supuestos: estar cursando estudios reglados y ser menor de 28 años. En su caso, el plazo de seis meses para acreditar la inscripción como demandante de empleo se iniciará en la fecha en que el beneficiario cumpla 28 años edad. Tener suscrito el convenio especial regulado en el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia. Estar percibiendo una pensión contributiva de incapacidad permanente en grado de absoluta o gran invalidez, una pensión de invalidez no contributiva o una pensión de jubilación contributiva o haber cumplido los 65 años de edad. Estar afectado por una discapacidad en un grado igual o superior al 65 por ciento. O bien, tener reconocida una situación de dependencia, conforme a lo dispuesto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

La situación de demandante de empleo quedará acreditada con el documento expedido al efecto por la administración competente o mediante el acceso por parte de la entidad gestora a través de los medios electrónicos habilitados al efecto.

Sin perjuicio de los asuntos tratados por los RD-ley 28/2020 y 30/2020, vemos como todavía quedan bastantes aspectos pendientes de desarrollo reglamentario. Al mencionado sistema de compatibilidad de la prestación con el trabajo por cuenta ajena o propia y su repercusión en la cuantía de la prestación, se unen otros asuntos tales como la obligación impuesta por el artículo 7.1.c). EL mismo mencionaba expresamente desde su redacción inicial que era necesario para ser considerado beneficiario haber solicitado las pensiones y prestaciones públicas⁵² vigentes en los términos que se determinen reglamentariamente, a las que pudieran tener derecho. Quedando, en todo caso, exceptuados los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas. El interesado debía marcar la casilla de la solicitud destinada a tal efecto que hacía las funciones de declaración responsable. En la práctica, al no haberse producido el correspondiente desarrollo reglamentario al que remite la norma, no es posible aplicar este requisito y será indiferente lo consignado por el solicitante sobre si cumple o no cumple esta condición.

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 obstante lo previsto en el apartado 5, 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 programa”.

52. El RD-ley 28/2020 acota a “públicas” las pensiones o prestaciones.

También queda pendiente de definir la forma en que los convenios con las Comunidades Autónomas se harán efectivos a partir de 2021 (disposición adicional cuarta); el posible incremento de cuantías cuando se acrediten gastos de alquiler de vivienda habitual (art. 10.3) o acordar el pago de la prestación a otro de los miembros de la unidad de convivencia distinto del titular (art. 5.4), entre otros.

Todos estos preceptos no tienen garantía suficiente para que puedan ser aplicados directamente por el INSS prescindiendo del pertinente desarrollo reglamentario. En el momento en que este reglamento esté disponible, volverán a plantearse dudas sobre su retroactividad y, con toda probabilidad, asistiremos a una nueva ola de entrada de solicitudes.

V. CONCLUSIONES

En este momento, una vez consolidada la prestación dentro del campo de actuación del INSS, se hace necesario incidir en el seguimiento y control del derecho a la vez que garantizar un servicio público de calidad.

Decir que actualmente la Entidad Gestora, tiene por delante una amplia tarea de control del cumplimiento de requisitos –como la demanda de empleo, revisión de los miembros que forman la unidad de convivencia a lo largo del tiempo o los ingresos– para lo que será necesario establecer mecanismos de automatización y criterios predictivos. “Para el ejercicio de su función supervisora, el INSS llevará a cabo cuantas comprobaciones, inspecciones, revisiones y verificaciones sean necesarias y requerirá la colaboración de las personas titulares del derecho y de las administraciones públicas, de los organismos y entidades públicas y de personas jurídico-privadas. Estas comprobaciones se realizarán preferentemente por medios telemáticos o informáticos”⁵³. Estas herramientas de automatización y análisis también podrán utilizarse en la resolución de expedientes o la lucha contra el fraude una vez estabilizada la entrada inicial de solicitudes.

Como principales alternativas, la Entidad ya trabaja sobre la automatización robótica de procesos (RPA, por sus siglas en inglés) consistente en la automatización de procesos mecánicos que se repiten frecuentemente, utilizando robots de software específicos para cada tarea. También han comenzado a probarse herramientas de análisis predictivo y *Big Data* que aplican diversas técnicas analíticas, estadísticas y de aprendizaje automático para predecir hechos futuros en función de datos históricos (valoración previa sobre posibles estimadas o desestimadas y lucha contra el fraude).

A estas alturas nadie duda que la crisis sanitaria ha acelerado la implantación de la Administración Electrónica. Ha supuesto un gran avance y el comienzo de una nueva forma de trabajo que debe responder en todo momento a las demandas sociales y servir como mecanismo de optimización de recursos. Es responsabilidad de la Administración garantizar en todo momento una gestión pública eficiente, posibilitando sin dilación el acceso de los ciudadanos a los derechos subjetivos que pudieran ostentar.

53. Artículo 26.2 del RD-ley 20/2020.

Bibliografía

- AIRef: *Los programas de Rentas Mínimas en España, Estudio*, 2019, accesible en https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf.
- Pactos de la Moncloa: *Texto Completo del Acuerdo Económico y del Acuerdo Político, Madrid, 8-27 octubre*; Servicio Central de Publicaciones/Secretaría General Técnica/Presidencia del Gobierno, Madrid, 1977.