



Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

XXIII Congreso Mundial

7 - 10 de Septiembre de 2021 - Lima, Perú

# RETOS DE LOS SISTEMAS DE LEGISLACIÓN LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL

- Transformación del trabajo: desafíos para el Derecho del Trabajo
- Comercio internacional y trabajo
- Nuevos retos de la Seguridad Social
- Trabajadores migrantes
- Trabajadores atípicos e informales
- Igualdad en el trabajo
- El Estado y las nuevas formas de voz colectiva



Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

XXIII Congreso Mundial

7 - 10 de Septiembre de 2021 - Lima, Perú

# RETOS DE LOS SISTEMAS DE LEGISLACIÓN LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL

---

- Transformación del trabajo:  
desafíos para el Derecho del Trabajo
- Comercio internacional y trabajo
- Nuevos retos de la Seguridad Social
- Trabajadores migrantes
- Trabajadores atípicos e informales
- Igualdad en el trabajo
- El Estado y las nuevas formas de  
voz colectiva

## PATROCINADORES



## AUSPICIADORES



<b>Retos de los Sistemas de Legislación Laboral y Seguridad Social</b>
PRIMERA EDICIÓN DIGITAL MARZO 2023
Prohibida su reproducción total o parcial DERECHOS RESERVADOS D. Leg. N.º 822
<p><b>Autores:</b>  Alberto Pizzoferrato / Sergio Torres Teixeira / Wilfredo Sanguinetti Raymond / Kurt Paerli / Masahiko Iwamura / Helga Špadina / Petra Herzfeld Olsson / Pamhidzai Bamu / Roberto Fragale Filho / María Luisa Molero Marañón / Bernd Waas / Oscar Raúl Chuquillanqui Aragón / Carlos De Fuentes García-Romero De Tejada / Marina Fernández Ramírez / Carmen Ferradans Caramés / Giovanni Gaudio / Francisca Moreno Romero / María Olaya Martín Rodríguez / Rodrigo Palomo Vélez / Adrián Pérez Pastrana / César Alfredo Puntriano Rosas / María Carmen Tatay Puchades / Mireia Llobera / Dulce María Cairós Barreto / Carlos García Gallego / María Katia García Landaburu / Luis Gordo González / Oscar Hernández Álvarez / José Eduardo López Ahumada / Priscila Martín Vales / Rosa María Morato García / Daniel Peres Díaz / Gastón López Argonz / Matthieu Chabannes / Leopoldo Gamarra Vilchez / Miguel Ángel Martínez-Gijón Machuca / Javier Paitán Martínez / Leiso Fasney Restrepo Aguirre / Gaye Burcu Yildiz / Francisca Bernal Santamaria / Karla Giamnina Cánova Talledo / Chiara Cristofolini/ Vincenzo Cangemi/ Roberto Pettinelli / Ljubinka Kovačević/ Boško Latković / Kwang-Taek Lee / Jovana Rajić-Čalić / Jovana Misailović / Carlos Eduardo Saco Chipana / Daniel Ulloa Millares / Christa Caro Palacios / Ángela Sofía Bilbao Pazmiño / Laura Sofía Pérez Pianda / Stefano Guadagno / Chiara Hassemer / Flávia Souza Máximo Pereira / Luis Mendoza Legoaas / Fiorella Peyrone Villacorta / Ivan Ramiro Campero Villalba / Lilli Carollo / Macarena Castro Conde / Emilio De Castro Marín / Viviana Mariel Dobarro / María Begoña García Gil / Luciana Guaglianone / María Laura Parisi / Balwinder Kaur / Diego Megino Fernández / Pedro Oliveira / Ccantu Stefany Osorio Velarde / Luz Pacheco Zerga / María Gema Quintero Lima / Carmen Grau Pineda / Concha Sanz Sáez / Sarai Rodríguez González / Fernando Varela Bohórquez / Juan Manuel Moreno Díaz.</p>
<p><b>Coordinadora:</b> María Katia García Landaburú</p> <p>© <b>Comisión Organizadora del Congreso:</b> Germán Ramírez-Gastón Ballón (Presidente), Guillermo Boza Pró, María Katia García Landaburu, Emilio Morgado Valenzuela, Mónica Pizarro Díaz, Michael Vidal Salazar</p>
<p>Copyright 2021 Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social</p>
<p><b>Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social</b>  Dirección: Av. Dos de Mayo 516, dpto. 201. Miraflores - Lima, Perú  Telef.: 51(1) 7055586</p>
<p>ISBN: 978-9972-9422-4-2  Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2023-02736  Publicado en el mes de marzo de 2023  DERECHOS RESERVADOS. Prohibida su reproducción parcial o total (D. Leg. 822)</p>

En su edición electrónica, el libro alcanza a un número de lectores peruanos y del extranjero, de los ámbitos universitario, gremial, profesional, impulsando el estudio del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Esta edición se encuentra alojada y disponible para descarga libre en la página web de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: [www.spdts.org.pe](http://www.spdts.org.pe)

## **COMISIÓN ORGANIZADORA DEL CONGRESO**

Germán Ramírez-Gastón Ballón (Presidente)

Guillermo Boza Pró

María Katia García Landaburu

Emilio Morgado Valenzuela

Mónica Pizarro Díaz

Michael Vidal Salazar

## **COMISIÓN REVISORA DE PONENCIAS**

Guillermo Boza Pró

Ana Cecilia Crisanto Castañeda

María Katia García Landaburu

César Gonzales Hunt

Sandro Nuñez Paz

Estela Ospina Salinas

Luz Pacheco Zerga

Mónica Pizarro Díaz

César Puntriano Rosas

Germán Ramírez-Gastón Ballón

Michael Vidal Salazar

**NUEVOS RETOS DE LA  
SEGURIDAD SOCIAL**

**NEW CHALLENGES OF  
SOCIAL SECURITY**

# **EL INGRESO MÍNIMO VITAL COMO ALTERNATIVA A LOS SEGUROS SOCIALES CLÁSICOS: PERSPECTIVA ESPAÑOLA Y COMPARADA**

**MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ-GIJÓN MACHUCA**

(Ph.D Labour Law, 2004). Su tesis doctoral versó sobre la Protección Social, Seguridad Social y Asistencia Social (España y la Unión Europea), y fue publicada como monografía por la Editorial Consejo Económico y Social de España, Madrid 2005. Recientemente ha dirigido al equipo de profesores que han elaborado el Manual de Derecho de la Protección Social (Tecnos, Madrid 2021) y ha redactado la voz "Ingreso Mínimo Vital" en el Memento Social 2021 (Lefebvre).

**ABSTRACT:** Since 2018, Community Institutions (the EU) have been calling on Spain to make a greater effort to reduce poverty. The Covid-19 pandemic has served to bring forward the timing of the approval of the Minimum Living Income, the first Social Security benefit to address only the eventuality of insufficient economic resources. It was established on 1 June 2020. Addressing poverty in a unified and equal way in a country has its difficulties. However, it is something that is latent from one side of the world to the other, as the cases of Mexico, Italy, South Africa and South Korea illustrate. This paper analyses the strengths and weaknesses of Social Security benefits in Spain and provides an overview of what is happening in other selected countries.

**KEYWORDS:** Poverty; minimum living income; Social Security.

## 1. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL SEGÚN WILLIAM BEVERIDGE Y SU REFLEJO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Quien, desconociendo sus antecedentes, se acerca por vez primera a la lectura del art. 41 de la Constitución Española posiblemente entenderá que el Sistema de Seguridad Social tiene por objetivo único y principal remediar la situación de pobreza de quienes -siendo ciudadanos del país- carezcan de un empleo y no dispongan de otros recursos para subsistir. Esta finalidad fue contemplada unos años antes de la mitad del siglo XX por W. Beveridge<sup>1</sup>. La atención de la pobreza como uno de los fines de los Sistemas de Seguridad Social va a ser algo frecuente tanto en España como en otros países. El único problema, no pequeño, será la dificultad de cómo llevarla a cabo: si se debía dar una cantidad económica o en especie, qué método seguir para identificar a los hipotéticos beneficiarios, si la ayuda a dispensar debía consistir tan solo en una renta o la percepción de esta debía quedar condicionada a participar en algún programa de formación para el empleo, los efectos que sobre la renta concedida debía tener el hecho de suscribir un contrato de trabajo y pasar, por tanto, a percibir un salario, etc.

En la situación concreta española concurría la compleja circunstancia del reparto de poderes de gobierno entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que tanto a uno como a otras les correspondían potestades asistenciales. El hecho de que las ayudas para la pobreza tuvieran materialmente la condición

1 Seguro Social y Servicios Afines, 1989.



simultánea de Seguridad Social (materia estatal) y de asistencia social (materia autonómica), dio lugar a una interesante controversia que llegó hasta nuestro Tribunal Constitucional, que concluyó que cuando el art. 41 CE llamaba a los “poderes públicos” a mantener un Sistema de Seguridad Social no se limitaba exclusivamente al Estado, por lo que las CCAA también podrían realizar acciones de asistencia social que completaran el ámbito de Seguridad Social establecido por la Ley estatal general<sup>2</sup>. Y nos encontramos así con la implementación de las rentas mínimas de inserción autonómicas, como combinación de ayudas a la pobreza y al desempleo, llegando a existir tantas como CCAA hay en España. Llegado el momento, hasta el Estado se vería obligado a aprobar su propia Renta Activa de Inserción (RAI), de compleja naturaleza jurídica, que terminó por ser la homóloga de las rentas mínimas autonómicas.

La crisis de la construcción que asoló la UE y particularmente España a partir de 2008 produjo un desplome importante de los ingresos de muchas familias, una tasa de paro muy elevada (lo que siempre impide un Sistema de Seguridad Social saneado) y un incremento de la pobreza en los hogares españoles. Las CCAA van también a aquejar particularmente la crisis, con un elevado endeudamiento y una carencia de medios para atender siquiera a las familias de su territorio que pudieran ser beneficiarias de la renta de inserción. A partir de 2012, aunque comienza a haber una cierta recuperación económica esta no se consolida, lo que provoca la preocupación del Gobierno por las importantes “bolsas de pobreza” existentes. Comienzan los debates sobre la Renta Básica Universal (para cualquier ciudadano, con independencia de sus recursos o de su patrimonio), imponiéndose la inviabilidad de su puesta en marcha.

Se decide entonces optar por una nueva prestación a incorporar en el Sistema de Seguridad Social que se dirige no solo a remediar la pobreza de personas que vivan solas sino fundamentalmente de hogares o grupos de convivencia y ello no al modo de un subsidio temporal sino como una pensión<sup>3</sup>. Se trata de una fórmula de atención social de la pobreza por el mayor peso que tienen quienes forman una colectividad, y, en especial, los hogares monoparentales con hijos y las víctimas de violencia de género o de trata y explotación sexual. También se atiende de modo particular a quienes se pueden considerar como “excluidos de la sociedad”. La dramática perspectiva de futuro que la pandemia por Covid-19

2 Martínez-Gijón Machuca, M. A., *Protección Social, Seguridad Social y Asistencia Social (España y la Unión Europea)*, 2005.

3 RD-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.

siembra en la sociedad española coadyuva, sin duda, a su inmediata puesta en marcha. La denominación que recibe -Ingreso Mínimo Vital (IMV)- quizás no refleje plenamente su objetivo (invita a pensar en la protección de las personas en riesgo de defunción por inanición y pobreza extrema, y como se verá no les resultará fácil el acceso inmediato a su percepción), pero es la que termina prosperando.

## 2. DATOS DE POBREZA EN ESPAÑA EN 2019

Según la Estrategia Europa 2020 se consideran personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social a la población que se encuentra en alguna de las tres situaciones siguientes:

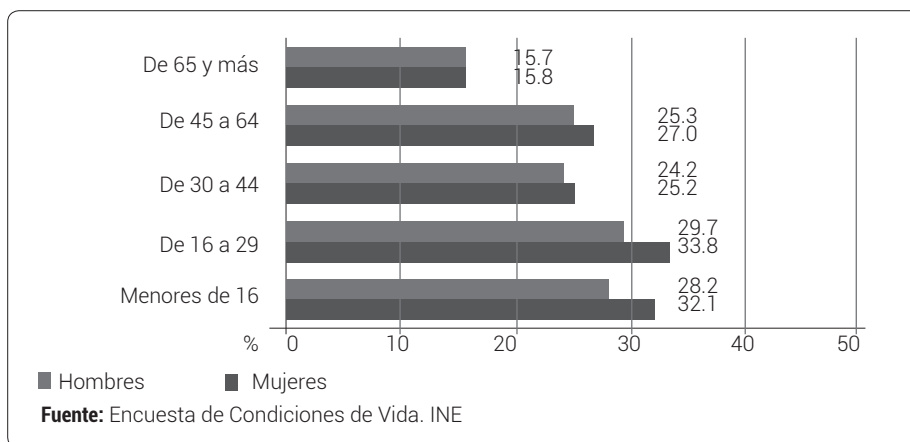
- a) Personas que viven con bajos ingresos: 60% de la mediana del ingreso equivalente o por unidad de consumo en el año anterior a la entrevista;
- b) personas que sufren privación material severa;
- c) personas que viven en hogares con una intensidad de empleo muy baja (por debajo del 20% del total de su potencial de trabajo en el año anterior a la entrevista).

Según el tipo de hogar, en el año 2019 el porcentaje más alto de riesgo de pobreza y/o exclusión social corresponde al tipo de hogar formado por 1 adulto con 1 o más hijos dependientes (46,8%); el segundo lugar a otros hogares con hijos dependientes (33,4%); y, en tercer lugar, a los hogares de una persona (26,1%). El porcentaje más bajo de riesgo de pobreza y/o exclusión social corresponde a los hogares formados por 2 adultos sin hijos dependientes (20,3%)<sup>4</sup>.

---

4 “2.11 Riesgo de pobreza y/o exclusión social (estrategia Europa 2020). Indicador AROPE”. Datos ofrecidos por el INE ([www.ine.es/dynt3//inebase/index.htm?padre=2129&capsel=2439](http://www.ine.es/dynt3//inebase/index.htm?padre=2129&capsel=2439)). El gráfico que se ofrece a continuación procede del Instituto Nacional de Estadística ([www.ine.es](http://www.ine.es)).

**TASA DE RIESGO DE POBREZA Y/O EXCLUSIÓN SOCIAL  
POR GRUPOS EDAD. ESPAÑA 2019**



### 3. EL ESTABLECIMIENTO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL

Se diferencia del resto de las pensiones y prestaciones familiares que constituyen la modalidad “no contributiva” de la Seguridad Social en que ahora el foco de atención no lo va a constituir necesariamente la persona individualmente considerada -a la que en aquellas se le exigía algún otro rasgo de imposibilidad de trabajo (bien una edad de 65 años o más, bien una discapacidad del 65% o más o que los hijos no superaran determinada edad o estuvieran discapacitados), sino que va a depender estrictamente de los recursos económicos, en un sentido amplio: ingresos y valor del patrimonio (aunque pueda sorprender que el patrimonio pueda tener relevancia en situaciones de este tipo).

Es cierto que la Renta Activa de Inserción (RAI) estatal podría haber ocupado el lugar del IMV pero pronto se limita su duración a un periodo de once meses<sup>5</sup>. Lo característico del IMV es su carácter de pensión, aunque no se le quiera calificar así<sup>6</sup>. De momento, aunque en la regulación se prevé la adopción de medidas de formación y empleabilidad, no se ha producido el desarrollo de

5 Art. 5 RD 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el Programa de Renta Activa de Inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo.

6 Algún autor justifica la ausencia del término pensión para que resulte más visible que “el objetivo mediato de su acción protectora es incorporar a las personas beneficiarias al pleno disfrute de sus derechos de participación”; por tanto, a la mayor brevedad posible (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, 91, 2020, p. 42).

cómo se va a combinar la pensión con la búsqueda de empleo y con el salario que se pueda llegar a percibir. Está presente, como siempre, la “trampa de la pobreza” (abandonar la búsqueda de un empleo al disminuir la prestación en el importe del salario), por lo que es esperable que, como sucede en las pensiones no contributivas de invalidez vigentes, se permita una cierta compatibilidad en caso de que se produzca la incorporación de algún miembro de la unidad de convivencia beneficiaria, o del beneficiario individual, al mercado de trabajo. Y es que -se recuerda de nuevo- el IMV cuando se concede a una unidad de convivencia identifica un titular pero este no se identifica como el único beneficiario de la ayuda (como sucede en las restantes pensiones no contributivas); tal condición se atribuye a todos los miembros de que se compone la unidad.

Como adelantaba en el primero de los apartados de esta comunicación, ya se había procurado atender la situación de necesidad por parte de las CCAA, haciendo uso del título competencial “asistencia social” (art. 148.1.20ª CE), pero lo cierto es que no consistían en prestaciones vitalicias ni se venían resolviendo las solicitudes con la prontitud necesaria. Es muy probable que hubiera igualmente problemas de financiación de esta línea de protección social. En la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley que establece el IMV se hace referencia a la diversidad de requisitos e importes entre dichas rentas, lo que habría conducido -según el Gobierno, que se apoya en Recomendaciones de la UE- a “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”<sup>7</sup>.

La norma reguladora del IMV debió ser retocada en varias ocasiones, muy probablemente por una cierta precipitación en su aprobación<sup>8</sup>. Si fue o no un golpe de efecto para tranquilizar a la sociedad o no en el momento en donde en España parecía que se terminaba la primera ola de pandemia es algo que se nos escapa; pero, ciertamente, lo que sí parece claro es que no estaba todo preparado para una adecuada gestión de la enorme cantidad de solicitudes que se produjeron. Aunque parecía que el Gobierno había realizado numerosos estudios previos para asumir “el riesgo” de una prestación *estatal* frente a la pobreza, lo cierto es que la regulación era de tanta complejidad y los requisitos de empadronamiento,

7 Exposición de Motivos, I.

8 Reales Decretos-leyes 25/2020, 3-7; 28/2020, 22-9; 30/2020, 29-9; 35/2020, 22-12; y 3/2021, 2-2; así como una ampliación de plazo efectuada por la Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado de 16 de diciembre de 2020.

situación familiar, recursos económicos, etc., tan numerosos, que, finalmente, lo que más abundaron fueron las resoluciones denegatorias de concesión. Al parecer, la razón de dichas denegaciones radicaba en que quienes lo solicitaban superaban el “umbral de pobreza” fijado por el Gobierno. Además, los requisitos de inscripción previa como demandante de empleo o el alta en la Seguridad Social durante doce meses para acreditar la vida independiente en todo caso, o, finalmente, el empadronamiento en una vivienda, presentes en la versión inicial, dificultaron enormemente el reconocimiento de la condición de beneficiario. En concreto, la reforma que se produce con posterioridad viene a eliminar los dos primeros y a flexibilizar el último, para dar cabida a todas aquellas personas sin hogar o malviviendo en chabolas, tiendas de campaña, centros de acogida, etc. Ciertamente, el IMV nacía requiriendo, por un lado, un cierto status en los solicitantes -cuanto menos una vivienda- pero simultáneamente con recursos económicos muy escasos. Y es conocido que resulta imposible morar en una vivienda, con sus costes de luz, agua, gas, etc., sin los recursos mínimos que la propia norma consideraba suficientes<sup>9</sup>.

Todo lo anterior impide acercarse mínimamente a los 800.000 beneficiarios que el Gobierno se marcaba como objetivo y le obliga a una primera reforma de calado de la regulación del IMV. Varios artículos del RDL serán reformados por el Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico. Se viene así a ampliar el ámbito de los posibles titulares, al atenderse el fenómeno del sinhogarismo recurriendo al domicilio ficticio (en una ONG, en algún lugar de la calle donde el menesteroso suela morar, etc.), y también se agilizan los trámites de concesión al poderse iniciar la solicitud bajo una declaración responsable del solicitante que podrá así simultáneamente ir acreditando los requisitos mientras el proceso queda iniciado.

Desde el punto de vista de la gestión, ha resultado llamativo que se haya concedido la misma tanto al País Vasco como a la Comunidad Foral de Navarra, lo que en clave política viene a recompensar al PNV y a Nafarroa Bai por el apoyo a la investidura del Presidente del Gobierno. Se ha justificado tal concesión -que, pese a todo, no está absolutamente realizada- en el hecho de que son CCAA con un régimen económico propio, pero, como se indica, parece que

---

9 Entrevista del autor con D. Camilo Hernández León, Director del Instituto Nacional de Seguridad Social en la provincia de Sevilla (España).

también hay otras razones no exclusivamente financieras. Esto ha provocado la protesta de otras CCAA. Es probable que el recurso de inconstitucionalidad que la Generalitat de Cataluña ha interpuesto contra diversos artículos de RDL 20/2020 guarde relación con todo esto. De momento, ha sido admitido a trámite por el TC.

Según datos facilitados por la Oficina de Comunicación de la sede del Gobierno, a 17 de mayo de 2021, unos 260.000 hogares reciben el IMV, en los que viven más de 680.000 personas. A continuación, se ofrece un detalle más exhaustivo de estos datos.

TITULARES DEL INGRESO MÍNIMO VITAL POR GRUPOS DE EDAD	
Menos de 24 años	3.310
Entre 24 y 35 años	51.328
Entre 36 y 45 años	88.913
Entre 46 y 55 años	75.390
Entre 56 y 65 años	40.340
Más de 65 años	915

**Fuente:** [www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2021/170521-ingreso\\_minimo\\_vital.aspx](http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2021/170521-ingreso_minimo_vital.aspx)

TITULARES DEL INGRESO MÍNIMO VITAL POR TIPO DE UNIDADES DE CONVIVENCIA	
Un adulto	67.724
Un adulto y un menor	46.645
Un adulto y dos menores	21.288
Un adulto y tres menores	4.462
Un adulto y más de tres menores	906
Dos adultos	21.664
Dos adultos y un menor	27.678
Dos adultos y dos menores	28.258
Dos adultos y más de dos menores	20.053
Tres adultos	7.479
Tres adultos y un menor	4.765
Tres adultos y más de un menor	4.371
Cuatro adultos	2.204
Cuatro adultos y un menor	1.057

**Fuente:** [www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2021/170521-ingreso\\_minimo\\_vital.aspx](http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2021/170521-ingreso_minimo_vital.aspx)

## **4. ANÁLISIS DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL. FORTALEZAS Y DEBILIDADES**

### **4.1. Prestación vitalicia frente a la pobreza y de gestión reforzada**

Como ya he puesto de manifiesto, el aspecto más destacable del IMV es que por primera vez estamos ante una prestación dentro del Sistema de Seguridad Social que tiene por contingencia exclusiva la pobreza y que la atiende con carácter vitalicio. Al mismo tiempo, como aspecto más sorprendente, encontramos el hecho de que no se contempla ningún itinerario específico de inclusión social de los beneficiarios, como realización de cursos de formación o un plan para la adquisición de una vivienda, o la necesidad de no rechazar ninguna oferta de empleo que pueda proceder del Servicio Público correspondiente. Es más, no se les exige ni siquiera estar inscritos como demandantes de empleo antes de la solicitud (sí deberán hacerlo con posterioridad). La atención de la pobreza es siempre una cuestión de enorme complejidad. A mi juicio, es mucho más eficaz la atención de proximidad; es decir, que se ayude a las personas sin recursos mediante los servicios sociales locales, que conocen a las familias de las diversas zonas o a las personas que malviven en soledad, o carecen de hogar o vivienda, etc. Es cierto que la gestión centralizada a nivel estatal facilita una menor humillación de los solicitantes, que no son conocidos por los funcionarios que han de resolver las distintas solicitudes y puede haber una mayor apariencia de derecho subjetivo. En un primer momento, la norma se inclina por la segunda opción y si bien alguna referencia a las Corporaciones Locales se encuentra, lo cierto es que no será hasta la reforma de febrero de 2021 para observar un papel mucho más relevante de los servicios sociales. De este modo, podría ser conveniente, como de hecho en parte va a suceder, que las solicitudes puedan ir acompañadas de informes de los servicios sociales que sirvan para dotar al órgano resolutorio competente de un mayor conocimiento de las circunstancias del solicitante o de la unidad de convivencia que desea convertirse en beneficiaria del IMV.

En relación con lo anterior se prevé la posibilidad de que entre la Seguridad Social estatal (INSS) y las CCAA se puedan firmar acuerdos de cooperación para la gestión de la prestación, lo que permitirá que sean estas las que realicen gran parte de la gestión y que remitan al INSS el “certificado de cumplimiento de requisitos” que dará fe de la realidad de la constitución de una unidad de convivencia en los términos requeridos por el RDL así como de resto de requi-

sitos, salvo el de “vulnerabilidad económica” que queda reservado al INSS<sup>10</sup>. También, dentro de este ámbito colaborativo, aparece la figura del “mediador social”, que se identifica con Entidades del tercer sector de acción social de carácter estatal (ONG, Cáritas, Cruz Roja...), que deberán registrarse para desempeñar las funciones de mediador en el Registro de Mediadores Sociales del Ingreso Mínimo Vital, dependiente del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones<sup>11</sup>.

#### **4.2. Derecho de naturaleza mixta. Titulares. Beneficiarios. La función del domicilio y el hecho de la convivencia en él**

Más compleja es la regulación del titular del derecho al IMV. Y ello porque si bien la figura no plantea ningún problema cuando aquel vive solo en un domicilio, no se puede decir lo mismo de la consideración de la unidad de convivencia como “conjunto de personas beneficiarias”, de las cuales se designa un titular a los efectos de que actúe como una especie de representante de la unidad, de manera que se distingue entre “titular” y “beneficiario/s”. Por tanto, tal diferencia carece de interés cuando el acceso al IMV se produce por quien vive solo. El IMV adopta en este último caso una visión personalista e individualista, pues no atiende al hecho de que pueda haber familiares que colaboren con el sostenimiento de la persona que vive en soledad. En esto, se adopta un rasgo propio de la renta básica o de ciudadanía, pero olvida algo tan humano como es la inserción en una familia; algo que por los Estados debe fomentarse si se asume la familia como célula esencial de la sociedad.

En el caso de la persona que vive sola, lo decisivo es que no conviva en el domicilio con ninguna otra con la que pueda constituir la “unidad de convivencia” de acuerdo con el concepto legal que se ofrece de esta. De este modo, no se trata siempre y en todo caso de un domicilio donde solo esté empadronada una persona, sino que puede tratarse de un domicilio donde vivan varias personas pero, al menos, una de ellas no forma una “unidad de convivencia” con las otras. De ahí que el concepto de dicha unidad pasa a ser decisivo y de ahí que también resulte impreciso el art. 1 RDL cuando ofrece simplemente dos opciones: a) personas que vivan solas o b) integradas en una unidad de convivencia; pues habrá una tercera opción: personas que, pese a compartir el

---

10 Art. 29.

11 DT 8ª.



domicilio con otras (luego en sentido estricto no viven solas), no formen con estas una unidad de convivencia. Si se quisiera salvar la imprecisión, habría que entender que en un mismo domicilio físico habría varios domicilios distintos a los efectos del acceso al IMV.

#### **4.2.1. Persona que vive sola o asimilada a esta**

Vive sola la persona que cumple estos dos requisitos: a) estar empadronada y morar sin convivencia alguna en un domicilio físico; b) No estar unida a otra por vínculo matrimonial o como pareja de hecho, o, estándolo, una u otra han iniciado los trámites de separación o divorcio -si había matrimonio- o han procedido a la disolución y baja en el Registro correspondiente -si se trataba de una pareja de hecho-<sup>12</sup>.

Se asimila a la anterior:

- 1ª) La mujer que sea víctima de violencia de género o de trata de seres humanos y explotación sexual y no cumpla el requisito b) anteriormente señalado<sup>13</sup>.
- 2ª) La persona usuaria de una prestación de servicio residencial, de carácter social, sanitario o socio-sanitario. De acuerdo con la Ley de Promoción Social de la Autonomía y la Dependencia, se contempla en su catálogo el Servicio de Atención Residencial, consistente en la plaza en una residencia que facilita una Administración Pública -en un Centro propio o concertado- a una persona mayor en situación de dependencia<sup>14</sup>.
- 3ª) La persona que, cumpliendo el requisito b) señalado, tiene por domicilio una habitación de un establecimiento hotelero o similar, o una zona de uso exclusivo dentro de un domicilio donde moran otras personas<sup>15</sup>.
- 4ª) La persona que convive en el mismo domicilio con otras personas con las que no forma unidad económica de convivencia siempre que se pueda calificar su situación como de “riesgo de exclusión social”<sup>16</sup>.

12 Art. 4.1.b), pfo. 1º.

13 Art. 4.1.b), pfo. 2º.

14 Arts. 4.2 RDL y 15.1.e) (i) y 25 Ley 39/2006.

15 Art. 6 ter, 2 y 3 RDL.

16 Art. 6 quater.

### 4.2.2. Unidad de convivencia

La unidad de convivencia, como suele ser habitual en nuestro Derecho, no se limita a los padres e hijos menores de edad a su cargo, sino que se define de forma más amplia, incluyendo la pareja de hecho así como los ascendientes. Esta situación plantea la cuestión de quién es realmente quien ostenta el derecho subjetivo al IMV: ¿lo es la unidad de convivencia en su conjunto, aunque carezca de personalidad jurídica? ¿O estamos ante un derecho subjetivo de cada uno de los integrantes de dicha unidad que serán titulares de la parte alícuota de IMV que se pueda reconocer?

Aunque las CCAA lleven ya años reconociendo a la unidad familiar o de convivencia como beneficiaria de la renta mínima de inserción correspondiente, no parece que esta cuestión se haya estudiado por la doctrina con detenimiento, siendo cierto, por otro lado, el hecho de que la normativa diverge de una CA a otra. La regulación del IMV, de carácter uniforme para todo el territorio nacional, nos permite reflexionar sobre ello. En este sentido, la cuestión no es de fácil respuesta. Vaya por delante que resulta claro que, efectivamente, el carácter de derecho subjetivo entendido como aquel que se reconoce sin discrecionalidad -ni en la valoración de los requisitos ni en la necesidad de seleccionar entre varias solicitudes por razón de dotación económica limitada- se da prácticamente al cien por cien, ya se trate de un solicitante individual (el que vive solo) o de una unidad de convivencia, caso en el que quien realiza la solicitud es uno de sus integrantes que cumpla determinada edad y que recibe por ello la calificación de “titular”. Lo que no lo es tanto es la relación que se establece entre dicha categoría y grupos de personas, como sucede con la unidad de convivencia. Es más, si la consecuencia del ejercicio de tal derecho es la adquisición de un bien-prestación inicialmente pública que se privatiza, surge de inmediato la cuestión de quién pasa a ser el propietario de la misma en el caso de la unidad de convivencia. Un indicio a favor de identificar como propietario del derecho subjetivo a quien es titular lo constituye el hecho de que se abona a una cuenta corriente a la que solo se le exige que esté a nombre de aquel, junto al hecho de que su fallecimiento provoca la extinción de la prestación<sup>17</sup>. Es decir, no se produce una sucesión por otro beneficiario que pudiera cumplir los requisitos para ser titular. De este

17 Arts. 11.2 y 15.1.a) RDL, respectivamente. Así sucede en el caso de Renta de Ciudadanía italiana que luego se aborda (V. RAVELLI, F., “Una introducción a la Renta Ciudadana en Italia”, *Trabajo: Revista Iberoamericana de Relaciones Laborales*, nº 38/2020, p. 151).

modo, no hay una cotitularidad del derecho y, por tanto, del IMV. Se cumpliría así el carácter de “intransferible” que le atribuye el art. 3.e) RDL.

Sin embargo, al mismo tiempo, se encuentran otras referencias que inducen a pensar que la titularidad es colectiva: el titular solicita y percibe el IMV actuando como representante de la unidad de convivencia en su conjunto (art. 5.1, pfo. 1º); la solicitud es firmada no solo por el titular sino por todos los integrantes de la unidad de convivencia que sean mayores de edad (art. 5.1, pfo. 2º); los beneficiarios no titulares asumen obligaciones de información de circunstancias que pueden afectar a la conservación del derecho al IMV e, incluso, han de suplir al titular si este omite determinadas obligaciones que la norma le impone (art. 33.2 RDL); tanto el titular como el resto de beneficiarios deberán participar en las estrategias de inclusión promovidas por el Ministerio, por lo que no es exclusivamente el primero quien asume obligaciones de hacer (art. 33.1.i) y 33.2.g). Al mismo tiempo, y de forma un tanto extraña, el INSS se atribuye la potestad de “acordar el pago de la prestación a otro de los miembros de la unidad de convivencia distinto del titular”, lo que es de nuevo indicio de un derecho de titularidad colectiva, no subjetivo en el sentido de individual y propio; y digo “de forma extraña” porque supone una decisión administrativa que no va acompañada de causa justificativa y que se presenta como unilateral y no consensuada con la unidad de convivencia, remitiéndose al futuro reglamento para más detalles.

Pese a todo, la norma no confirma ni lo uno ni lo otro; ni si el IMV se considera distribuido de algún modo entre los beneficiarios ni se estos pueden fiscalizarse entre sí o reclamar su alícuota parte. A mi juicio, la división del IMV entre el número de integrantes de la unidad de convivencia es complicado, porque muy probablemente podrán surgir desacuerdos ante dicho reparto. La opción de presente, mixta por la figura del titular-representante, remite el reparto a lo que internamente decida la unidad, por lo que quedará a la discreción del titular de la cuenta corriente donde el ingreso se abone. Ello repercutirá en una menor responsabilidad de la ayuda por parte del resto de integrantes de la unidad de convivencia.

#### **4.2.3. La función del domicilio**

Ya se ha podido concluir la importancia que tiene el domicilio como espacio físico que permite acreditar tanto la no-convivencia como la existencia de la

misma. El domicilio permite así considerar integradas en la misma “unidad” a parientes con vínculo de afinidad o a personas sobre las que se despliegue una guarda legal con fines de adopción o un acogimiento familiar permanente. De ahí que pueda suceder que se produzca el fallecimiento del único beneficiario de la unidad de convivencia que tuviera un vínculo de consanguinidad con el titular, existiendo otros en distinta relación de parentesco, lo que no producirá la desaparición de la “unidad de convivencia”<sup>18</sup>.

Pese a todo, parece ser necesario la acreditación separada del requisito del domicilio español (certificado de empadronamiento) y de la unidad de convivencia (libro de familia, certificado del Registro Civil). Esto permite el cómputo de quien no es familiar consanguíneo descendente pero convive en el domicilio, así como de quien declara vivir solo el solicitante vive solo pero no se aporta el trámite de separación o divorcio, pese a que el cónyuge o la pareja de hecho pueda estar empadronada en domicilio diverso<sup>19</sup>.

Si bien, inicialmente, el legislador limitó, mediante la referencia al domicilio, el número de derechos de IMV que se podían reconocer (dos como máximo), la regulación actual no ofrece tope en este sentido; muy probablemente por el hecho, ya comentado, de que el concepto se ha flexibilizado enormemente. Por un lado, se consideran “domicilios” los establecimientos colectivos (residencias, conventos, hoteles, hostales, apartahoteles, hoteles-apartamentos, moteles, pensiones, etc.), las infraviviendas (chabolas, caravanas, cuevas...) y los domicilios ficticios (la sede de una ONG, o de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de la localidad, albergues municipales, o un punto geográfico concreto donde se pernocta -calle, soportal, etc.-). Y, por otro lado, se permite que en un mismo domicilio -entendido como vivienda (piso, apartamento, casa, etc.)-, puedan cohabitar varias unidades de convivencia y beneficiarios individuales siempre que unas y otros puedan acreditar un uso diferenciado suficiente de los espacios y zonas de aquella. Sirven como medios de acreditación un contrato, verbal o escrito, o un certificado de los Servicios Sociales, que indiquen que, pese al empadronamiento común, no hay vínculos propios de la unidad de convivencia y se produce el uso separado de una habitación o una zona determinada de la vivienda.

---

18 Art. 6 RDL.

19 Arts. 19, apdos. 3-4 y 4.1.b), pfo. 1º RDL, respectivamente.

Junto a lo anterior, el legislador considera unidades de convivencia independientes, pese a existir lazos de parentesco que pudieran conducir a pensar que se está ante una unidad de convivencia común, la que se incorpora al domicilio por circunstancia sorpresiva: abandono del hogar familiar habitual por la mujer víctima de violencia de género, o por quien ha iniciado los trámites de separación matrimonial, nulidad, divorcio, o por el integrante de una pareja de hecho que se ha disuelto; o por desahucio, accidente o fuerza mayor. Se trata de casos en donde la unidad se incorpora al domicilio de otra unidad de convivencia con la que tiene lazos familiares, pero que el legislador decide no “fusionar”, respetando así la independencia de vida que la primera venía teniendo con anterioridad a que sucedieran las circunstancias mencionadas. Tal consideración tiene un plazo límite para todos los casos diversos al de la mujer víctima de violencia de género: tres años desde que se produjeron los hechos. Parecerá que serán vías suficientes de acreditación de las distintas situaciones la sentencia condenatoria de un delito de violencia de género u orden de protección<sup>20</sup>, así como las demandas o resoluciones judiciales para los supuestos relacionados con el matrimonio. Nada se dice en relación con las parejas de hecho ni con los eventos de desahucio, etc., pero entiendo que servirá el documento de disolución en el primer caso, así como cualquier documento que sirva para probar los mencionados en segundo lugar. Considero que también en todos estos casos que vengo comentando los Servicios Sociales municipales desempeñarán una función importante de verificación<sup>21</sup>.

Finalmente, en cuanto al domicilio, en la definición amplia que se ha venido señalando, podrá darse el caso de convivencia -sin que sea posible diferenciar zonas del domicilio (luego en situación de efectiva y permanente convivencia)- de personas que carezcan entre sí de lazos de parentesco pero que se encuentren en “situación de riesgo de exclusión social”<sup>22</sup>. Según la Comisión Europea, una persona se encuentra en riesgo de pobreza y exclusión social cuando cumple los siguientes tres puntos: 1) No alcanza a disponer del 60% del SMI, incluso percibiendo ayudas del Estado; 2) existe desempleo de larga duración; y 3) no

20 La relación completa de posibilidades de acreditación en art. 23 Ley Orgánica 1/2004, 28-12, de Medidas de Protección Integral contra la violencia de género.

21 Arts. 6 bis y 19, apdos. 4 y 6 RDL. Lo cierto es que la relación entre domicilio y unidad de convivencia ha suscitado no pocas dudas en la doctrina, como las que expone SELMA PENALVA, A., “Ingreso Mínimo Vital: Situación legal y cuantía”, en VVAA (SEMPERE NAVARRO, A. V., GARCÍA GIL, M. B., Dirs.), *Ingreso Mínimo Vital*, Edit. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra) 2021, p. 78.

22 Art. 6 quater.

le resulta posible acceder, al menos, a cuatro de los siguientes ítems: a) Pago del alquiler o de facturas de servicios públicos; b) calefacción; c) gastos inesperados; d) alimentación de carne, pescado o proteínas equivalentes cada dos días; e) vacaciones fuera del hogar de una semana de duración; e) vehículo; f) lavadora; g) televisión en color; y h) teléfono<sup>23</sup>. La acreditación del riesgo de exclusión social se realizará por los servicios sociales competentes o por los mediadores sociales<sup>24</sup>.

#### 4.2.4. La pareja de hecho

Un poco confusa resulta la admisión, como beneficiarios o no, de quienes sean pareja de hecho. En principio, dicha situación afectiva no posee una regulación estatal sino que existen leyes autonómicas que determinan su concepto y sus derechos, haciendo referencia a preceptos de los respectivos Estatutos de Autonomía que vienen a constituir la base jurídica para llevar a cabo dicha regulación. En el caso del IMV, se ha optado por una definición única y común de pareja de hecho<sup>25</sup>, lo que ciertamente va a resultar problemático si tenemos en cuenta que se prevé la gestión de esta prestación por las CCAA (cuyas definiciones pueden ser diversas). Además, cuando se ofrece esa definición de pareja de hecho al principio de la norma, aunque hay un término que indica cierta formalidad (“constituida”) no aparece referencia alguna a tiempo de inscripción en un registro y sí a un requisito de hecho prolongado (convivencia “de forma estable y notoria con carácter inmediato a la solicitud y con una duración ininterrumpida no inferior a cinco años”). Posteriormente, sí se exige la inscripción registral durante dos años (o documento público que acredite dicha convivencia durante dicho plazo<sup>26</sup>), relativizándose el requisito de los cinco años de convivencia ininterrumpida, por lo que no se entiende bien esa disparidad. Al mismo tiempo, en las denominadas “situaciones especiales” de convivencia se contempla como posible beneficiaria diferenciada la persona, cuya situación de pareja de hecho se disuelve, que pasa a cohabitar con otros familiares. Y se hace la siguiente la pun-

23 Tomo la referencia de: [www.anaconesa.com/responsabilidad-social/que-es-el-certificado-de-exclusion-social](http://www.anaconesa.com/responsabilidad-social/que-es-el-certificado-de-exclusion-social)

24 Arts. 19.10 y DT 8ª.1 RDL.

25 Art. 6.1, pfo. 2º RDL: “se considerará pareja de hecho la constituida con análoga relación de afectividad a la conyugal con al menos dos años de antelación, por quienes, no hallándose impedidos para contraer matrimonio, no tengan vínculo matrimonial con otra persona y hayan convivido de forma estable y notoria con carácter inmediato a la solicitud de la prestación y con una duración ininterrumpida no inferior a cinco años”.

26 Art. 19.4 RDL.

tualización: “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”<sup>27</sup>. De inmediato, surge la cuestión de si se está ofreciendo protección a esta situación pero no a la de la pareja de hecho no formalizada que sí convive. Parece que la respuesta debe ser afirmativa a la protección de ambas: existen muchas parejas de hecho en situación de pobreza que no han formalizado su situación. En conversación con un Director del INSS, me informaba de que se estaban reconociendo los derechos al IMV también a parejas de hecho no formalizadas siempre y cuando tuvieran un menor a su cargo. Pienso que, de nuevo, la función de los servicios sociales y de los mediadores sociales podrá ser relevante para acreditar la realidad de estas situaciones de convivencia que, en el fondo, es lo que le interesa y preocupa al legislador.

#### **4.2.5. Mujeres víctimas de violencia de género y personas inmigrantes**

Las víctimas de violencia de género constituyen el colectivo con requisitos más flexibles para acceder a esta prestación. Aparte del hecho ya mencionado de que constituyen una unidad de convivencia independiente en caso de que se vean obligadas a abandonar su domicilio habitual por este motivo y recurrir al de otros familiares, el legislador no condiciona a tiempo alguno la referida condición independiente (sí lo hace en los restantes casos análogos para los que fija un tiempo máximo de situación especial de tres años), y les otorga otras facilidades: a) No se les exige la edad mínima de 23 años para solicitar el IMV a título individual, bastando con la mayoría de edad; b) pueden compatibilizarlo con una prestación permanente de servicio residencial (y no temporal, como sucede para el resto de solicitantes); c) se les exige la residencia legal y efectiva en España, pero sin requerirles la misma durante el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud; d) si forman parte de una unidad de convivencia, se les exonera de haberse incorporado a ella desde un año antes de la solicitud del IMV; e) pese a que pudiera estar unida por matrimonio o ser pareja de hecho, se le incrementa la cuantía del IMV con el complemento de monoparentalidad siempre que esté acompañada por 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

27 Art. 6 bis.1.b) *in fine* RDL.

permanente o guarda con fines de adopción. La mayoría de estas ventajas se hacen también extensivas a las personas víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual<sup>28</sup>.

En cuanto a las personas inmigrantes, el temor del “turismo social” se frena mediante la exigencia de disponer de la condición de residentes en nuestro país, así como de periodos de tiempo de residencia previos e, incluso, de cotización previa al Sistema para acreditar la vida independiente si no se superan los 30 años de edad<sup>29</sup>.

### 4.3. Cuantía, financiación y relación con otras prestaciones públicas

No existe una cuantía única y común en concepto de IMV que se conceda en todo caso, sino que esta será variable en función de varios factores que entran en juego: en primer lugar, si se trata de un solicitante individual o de una unidad de convivencia; en segundo lugar, según sea el importe de los ingresos propios (y, en su caso, el valor del patrimonio) que el solicitante o la unidad posean; finalmente, si la unidad de convivencia tiene carácter monoparental o si alguno de sus miembros se encuentra en situación de dependencia o afectado por una incapacidad laboral. Todo lo anterior se completa con unas cuantías mínimas y máximas del IMV. Para el año corriente, la cuantía mínima asciende a 10 €/mes y la máxima puede alcanzar los 469,93 €/mes (solicitante individual) o los 1.137,23 €/mes (unidad de convivencia). Se recuerda que un solicitante individual no puede formar parte, al mismo tiempo, de una unidad de convivencia; y que solo es posible percibir un IMV por cada unidad de convivencia<sup>30</sup>.

Respecto de su financiación, se autorizó en 2020 una modificación presupuestaria para dotar el crédito necesario (500.000.000 €). Para 2021 se prevén 3.016.910 €.

En cuanto a la posible percepción simultánea del IMV y otras prestaciones públicas, la cuestión más interesante se presenta en relación con las rentas mínimas de inserción autonómicas, con las que el IMV tiene cierto parecido. El planteamiento del legislador estatal es favorable a que se puedan compatibilizar el IMV y la RMI autonómica de que se trate; de hecho, deja señalado de

28 Arts. 4.1.b), pfo. 2º; 4.2, pfo. 2º; 5.2, pfo. 2º; 6 bis.1.a); 7.1.a), 3º; 7.3, pfo. 2º; 10.2.c), pfo. 2º RDL.

29 Arts. 6.2 y 7 RDL.

30 Arts. 10 RDL y 44 Ley 11/2020, 30-12, de Presupuestos Generales del Estado.



manera explícita que dicha RMI no se computa como ingreso que pueda actuar como cuantía diferencial en el sentido de que disminuya el importe del IMV a percibir<sup>31</sup>. Sin embargo, es también cierto que el IMV, en términos políticos, resta un cierto protagonismo a las rentas autonómicas y sitúa a las CCAA en la tesitura de decidir si optan por la compatibilidad total o parcial, o por la incompatibilidad, derivando al IMV a quienes de entre sus residentes puedan acceder a él y enfocando los recursos que puedan quedarse libres a otros colectivos o a otras necesidades. Por otro lado, una de las razones que motivó la aprobación del IMV fue la lentitud de reconocimiento de las ayudas autonómicas, por lo que la realidad de los problemas de compatibilidad puede tardar todavía un tiempo en llegar<sup>32</sup>.

## 5. PANORÁMICA DE DERECHO COMPARADO RELATIVA AL IMV

### 5.1. México<sup>33</sup>

Impulsados con fuerza por la situación de la pandemia, así como por la Recomendación de la ONU y la aprobación de la norma española, se asiste desde el pasado mayo de 2020 al debate del establecimiento de una prestación que atienda a las personas en situación de pobreza extrema. La misma no se plantea como pensión sino como una prestación de seis meses de duración. Se trata de una iniciativa que se propone a nivel federal y no de cada uno de los Estados que integran la República de México. De hecho, hay una iniciativa de ley registrada. Se critica, en particular, la insuficiencia y la opacidad de las ayudas que actualmente dispensa el Gobierno mexicano frente a la pobreza. Se valora el paso que supuso el establecimiento de los “pisos de protección social”<sup>34</sup>,

31 Arts. 8.2, pfo. 2º y 18.1.e), 1º RDL.

32 Así, por ejemplo, la prensa española se ha hecho eco recientemente de las devoluciones de la renta de inclusión social gallega (RISGA) al pasar a recibir el IMV ([www.lavozdegalicia.es/noticia/economia/2021/05/19/2000-beneficiarios-renta-minima-deberan-devolver-risga/0003\\_202105G19P30991.htm](http://www.lavozdegalicia.es/noticia/economia/2021/05/19/2000-beneficiarios-renta-minima-deberan-devolver-risga/0003_202105G19P30991.htm)).

33 Para la elaboración de este apartado, he seguido la obra VV.AA. (RUIZ MORENO, A. Coord.), *El Ingreso Mínimo Vital. Una propuesta para México*, Edit. Tirant lo blanch, Ciudad de México 2021. Los autores que se citan en el texto han participado en dicha obra.

34 El “piso de protección social” consiste en un “conjunto de prestaciones no cuantificables, sin encontrarse especificadas en la ley, garantizadas por el Estado y encaminadas a las personas en estado de vulnerabilidad, con la intención de brindarles en un primer término la protección social básica para poder elevar su calidad de vida. Una vez que cuenten con la protección base, buscar los medios adecuados para garantizar un segundo piso de protección, lo que se traduciría en la incorporación a una institución de Seguridad Social; y por último escalar un piso más de protec-

impulsados por la ONU en 2011, pero se piensa que ha llegado ya el momento de dar el paso hacia un ingreso que otorgue un derecho subjetivo y no quede a la discreción del gobernante (esto último recibe una dura crítica denominándolo “asistencialismo clientelar”).

Conviene tener presente que en México no existe un seguro por desempleo, que constituye quizás un paso previo a la hora de establecer el IMV en un país<sup>35</sup>. Lo que sí se permite es el uso de recursos para el momento del retiro (jubilación), según explica GALLEGOS BERZUNZA.

Según la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se trata de un derecho determinado<sup>36</sup>, pero -como afirma REYNOSO CASTILLO<sup>37</sup>- cabe entender que muchos derechos constitucionales lo precisan (el derecho al IMV) para hacer realidad sus contenidos.

Siguiendo a MAGAÑA MARTÍNEZ, GARCÍA, SOSA Y RODRÍGUEZ CEBREROS, conozco que se han presentado diversos proyectos legislativos que intentan incluir en el marco jurídico nacional el IMV como “una garantía económica para los mexicanos ante situaciones de infortunio, sea por una emergencia sanitaria o situaciones climáticas extraordinarias, a través de la entrega de un monto a las personas afectadas por estas situaciones especiales, apoyo que se recibiría por un tiempo determinado y por un monto económico considerado conforme a la Línea de Bienestar publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social”. Estos mismos autores advierten de que “también algunas de estas iniciativas legislativas se presentan como respuesta a la emergencia sanitaria suscitada por el Covid-19, y la situación de pobreza y falta de empleo prevaliente en el Estado mexicano, lo cual se acrecentó por esta emergencia de salud mundial”<sup>38</sup>.

En general, la doctrina citada considera que la inclusión del IMV en la Seguridad Social dotaría a la prestación de estabilidad en el tiempo, a salvo de los cambios de los partidos políticos que asumen el Gobierno del país. Igualmente,

---

ción social, mediante la contratación de seguros privados” (tomo la cita de ORTEGA MALDONADO, J. M., p. 150, quien a su vez la toma de LÓPEZ PÉREZ, E., “Pisos de protección social en México como derecho objetivo”, Tesis para obtener el Grado de Maestría en Derecho; Facultad de Derecho, UAEM, 2018, pp. 74-75).

35 *Op. cit.*, pp. 106-109, 240-241.

36 Sentencia de amparo directo 667/2012.

37 *Op. cit.*, pp. 47-49.

38 *Op. cit.*, pp. 127-128.

coinciden en la necesidad de una reforma constitucional que acoja el IMV. No obstante, se detectan algunas dificultades de implantación, ligadas fundamentalmente a su financiación, no siendo comparable el caso mexicano con el español, pues el porcentaje de personas en situación de pobreza es superior en el primer país en relación con lo que acontece en el segundo.

## 5.2. Italia

En Italia se aprueba el *Reddito di Cittadinanza* así como la *Pensione di cittadinanza* por el d.l. 28 enero 2019, n. 4, que entró en vigor el día 6 de marzo de 2019<sup>39</sup>.

En cuanto al *Reddito*, consiste en una ayuda para las familias que se encuentren en una situación de dificultad económica y va unida a la reinserción en el mercado laboral. Análoga al anterior es la *Pensione*, si bien se diferencia en que se concede a familias cuyos miembros han cumplido ya los 67 años. La pensión puede también concederse si la unidad familiar se compone, junto a personas que han cumplido la edad señalada, de personas con una discapacidad grave, aunque tengan una edad inferior a los 67 años. La renta de ciudadanía de una unidad familiar se convierte en pensión cuando el último miembro de la familia cumple los 67 años.

En cuanto a los requisitos para tener derecho a la renta/pensión, se indican los siguientes: a) Tener la ciudadanía italiana o europea o ser extranjero con la condición de residente de larga duración, debiendo haberse residido en Italia durante 10 años, de los cuales 2 años deben ser inmediatamente anteriores y continuados a la solicitud<sup>40</sup>; b) El ISEE<sup>41</sup> debe ser inferior a 9.360 €/año; c) El valor del patrimonio inmobiliario de que se pueda disponer no debe superar los 30.000 €, exceptuándose la vivienda habitual, en tanto que los activos financieros no deben superar los 6.000 €, si bien esta cuantía puede incrementarse en función del número de miembros de la unidad familiar y de las personas con discapacidad que en ella convivan; y d) la renta familiar debe ser inferior al

39 La información que sigue se obtiene de las siguientes fuentes: [www.redditicittadinanza.gov.it](http://www.redditicittadinanza.gov.it); [www.inps.it/doc/allegatiNP/Mig/AllegatiNews/Manuale\\_RdC\\_maggio\\_19.pdf](http://www.inps.it/doc/allegatiNP/Mig/AllegatiNews/Manuale_RdC_maggio_19.pdf)

40 Una crítica por considerar excesivo el periodo de residencia, que atentaría al principio comunitario de igualdad de trato, en RAVELLI, F., *op. cit.*, p. 146.

41 Siglas que corresponden a *Indicatore della situazione economica equivalente*, que se calcula teniendo en cuenta diversos parámetros: ingresos, patrimonio (mobiliario e inmobiliario) y la unidad familiar, número de convivientes y tipología. Puede consultarse dicha voz en [Wikipedia.it](http://Wikipedia.it).

resultado de multiplicar 6.000 € por la escala de equivalencia<sup>42</sup>, reemplazándose los 6.000 € por 9.360 € si la unidad familiar reside en un piso alquilado.

El importe de la renta o de la pensión no podrá superar la cuantía resultante de multiplicar 9.360 €/año por el parámetro de la escala de equivalencia (v. nota al pie) y disminuirlo en el importe de los ingresos familiares, ni ser inferior a 480 €/año. La duración máxima de la renta es de 18 meses, en tanto que la pensión es vitalicia.

### 5.3. Sudáfrica

No existe una prestación parecida al IMV. Pese a todo, he preferido elegirlo como país de comparación en lugar de otros en donde se han llevado a cabo experimentos de Renta Básica, como son Namibia (impulsado por un Fondo económico privado<sup>43</sup>) o Kenia (vinculada a la ONG *Give Directly*<sup>44</sup>), pero que tienen alcance limitado, luego no son concluyentes, y donde no existen prestaciones frente a la pobreza de carácter estatal y estables.

La web del Gobierno de Sudáfrica y, más en concreto, la que se refiere al Ministerio de Desarrollo Social y a la Agencia Sudafricana de Seguridad Social (SASSA), se refieren al “Social relief of distress” (Alivio Social de la emergencia), como ayuda vinculada a la situación de la pandemia por Covid-19 que ha afectado a los ciudadanos del país. Al parecer, se trata de una concreción de una regulación de estas ayudas más estable y caracterizada por situaciones diversas (defunción, prisión, grave enfermedad psiquiátrica, etc., de la persona que proporciona los ingresos para la familia), entre las cuales se menciona la de emergencia. Su importe es de 350 rands/mes y se dirige a ciudadanos sudafricanos, extranjeros con residencia permanente en el país así como a refugiados registrados en el Ministerio de Asuntos Exteriores. Se exige la residencia en el país, tener una edad igual o superior a los 18 años, estar desempleado, carecer

42 Esa escala de equivalencia significa multiplicar 6.000 € por un factor que resulta de computar el valor “1” por el primer miembro de la unidad familiar, añadiéndose 0,4 por cada miembro adicional que sea mayor de edad y 0,2 por cada miembro adicional que sea menor de edad ([www.money.it/Calcolo-reddito-familiare-2019-cittadinanza](http://www.money.it/Calcolo-reddito-familiare-2019-cittadinanza)).

43 [www.ipsnoticias.net/2011/02/namibia-dinero-para-combatir-la-desigualdad](http://www.ipsnoticias.net/2011/02/namibia-dinero-para-combatir-la-desigualdad). Una visión de la situación de la Renta Básica en el mundo en GUTIÉRREZ-SOLAR CALVO, B., “El debate sobre la renta básica universal fuera de España: experiencias comparadas”, *Trabajo: Revista Iberoamericana de Relaciones Laborales*, nº 38/2020, pp. 88-101.

44 [www.aceprensa.com/sociedad/economia/en-kenia-experimentan-con-la-renta-basica](http://www.aceprensa.com/sociedad/economia/en-kenia-experimentan-con-la-renta-basica).

de ingresos y no ser beneficiario de otras ayudas sociales o de la prestación por desempleo. Los documentos a aportar son muy concretos: Número de identidad; sexo y, en su caso, discapacidad que se padezca; datos bancarios y de contacto; documento que acredite la veracidad de su residencia. La duración inicial prevista es de tres meses, pudiéndose prorrogar por otros tres meses más<sup>45</sup>.

#### 5.4. Corea del Sur

Desde 1999 funciona en este país el Sistema Nacional Básico de Garantía de Medios de Vida (NBLSS) dirigido a proporcionar diversas ayudas económicas para atender las necesidades tanto de sustento alimenticio como para gastos médicos, de vivienda y educación. Se trata de un sistema de lucha contra la pobreza que fue reformado en 2015 para aumentar el número de beneficiarios. Se considera como un derecho social. Las prestaciones médicas y educativas se proporcionan en especie, en tanto que las restantes se efectúan en dinero. Pese a todo, antes de su concesión, se comprueba con detalle si existen otros familiares con obligaciones de sostenimiento para los solicitantes, de manera que de haberlos no se procede al reconocimiento de la ayuda<sup>46</sup>.

## 6. CONCLUSIONES

Las consecuencias de la pandemia por Covid-19 ha llevado a la preocupación de muchos países por la situación de mayor pobreza que van a padecer sus ciudadanos. Aunque constituía con anterioridad a 2020 un tema de preocupación y de advertencia tanto para la ONU como para la UE, los efectos del coronavirus han adelantado los tiempos, como puede comprobarse en el caso del Ingreso mínimo vital español o bien ha llevado a ofrecer una protección más intensa durante esta época a partir de la protección que ya existía, como ha ocurrido en Sudáfrica. España se sitúa así en línea con su vecino italiano y muchos países de la UE, mientras que México se plantea en estos momentos la oportunidad de aprobar una prestación estatal de este tipo, si bien son conscientes de las dificultades dado el tamaño tan considerable de población que habita su territorio.

No hay duda de que el Ingreso mínimo vital presenta sus dificultades a la hora de su puesta en marcha. Si se establecen unos requisitos demasiado estrictos

45 [www.gov.za](http://www.gov.za); [www.gov.za/services/services-residents/social-benefits](http://www.gov.za/services/services-residents/social-benefits); [www.sassa.gov.za/Pages/Social-Relief-of-Distress-Grant.aspx](http://www.sassa.gov.za/Pages/Social-Relief-of-Distress-Grant.aspx)

46 HAN, S., GAO, Q. (2020), "Does poverty alleviation help enhance social investment? The case of South Korea", *Journal of Asian Public Policy*, DOI: 10.1080/17516234.2020.1840955.

ocurrirá que serán pocos los beneficiarios de la ayuda; si estos son en exceso laxos, terminará por no poderse atender todas las solicitudes. El ingreso español puede servir de laboratorio en este sentido, dado que ha debido reformarse en varias ocasiones tras su aprobación, pues estaba más bien en la línea de rigor excesivo.

Junto a lo anterior, toda actuación frente a la pobreza exige en nuestros días la concesión de un derecho subjetivo perfecto. Prefiero utilizar el término “derecho subjetivo” en lugar de utilizar la voz “prestación asistencial”, pues el asistencialismo tiene una clara connotación negativa en América Latina. Además, las prestaciones estatales se encuentran con la dificultad de que están en su gestión muy distantes de la realidad local y esto puede dificultar que se controlen datos de necesidad y de buen uso de lo concedido que son importantes. Se produce una dialéctica entre anonimato, intimidad, verdadera necesidad y acierto en la concesión de la prestación.

Entre las cuestiones más destacadas desde la lógica jurídica de lo prescricional, resalta la concesión del ingreso mínimo vital español a la unidad de convivencia, superando el planteamiento del derecho subjetivo individual que estaba presente en las tradicionales pensiones de invalidez y jubilación. Pero..., ¿resulta posible que una colectividad sea titular de un derecho *subjetivo*? ¿Se gana o se pierde la responsabilidad personal cuando se actúa de esta forma? Esta es una cuestión opinable, si bien este autor se inclina por utilizar mecanismos que contribuyan a la responsabilidad personal de cada beneficiario. El punto más débil todavía de la norma española es el escaso desarrollo de los mecanismos de inclusión social, de formación para el empleo o de la puesta de su parte de los beneficiarios para avanzar en la mejora de su situación.

Desde la perspectiva comparada, Europa destaca como continente con buena salud en la atención de las personas sin recursos, aunque todavía se debe hacer mucho más. Iberoamérica debe seguir creciendo. Y convendría seguir conociendo los Sistemas de Seguridad Social en otros continentes, aportando ideas e intercambiando experiencias provechosas, sabiendo que habrá que situarse -lógica y necesariamente- en el escenario cultural y social correspondiente.

Las ayudas económicas en orden a alcanzar una renta garantizada, como “motor” esencial del concepto de Seguridad Social o alternativa a los seguros sociales bismarckianos, seguirán estando muy presentes a nivel mundial en el próximo decenio.