

El Ingreso Mínimo Vital

Una perspectiva global:
regulación estatal, derecho
comparado y conexión con rentas
mínimas autonómicas

Faustino Cavas Martínez

Belén García Romero

Dirección y coordinación



Derecho del Trabajo
y Seguridad Social

ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS	21
CAPÍTULO I. EL INGRESO MÍNIMO VITAL EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL: CONSIDERACIONES GENERALES. <i>Faustino Cavas Martínez y Antonio V. Sempere Navarro</i>	25
I. El debate sobre una renta básica universal o una renta mínima condicionada	26
1. La garantía de supervivencia	26
2. Los programas de rentas mínimas	27
3. Insuficiencias del modelo de rentas mínimas	28
4. Propuestas de Renta Básica Universal	29
5. Dificultades prácticas del modelo universal	30
6. El modelo autonómico español	31
II. Antecedentes inmediatos	31
1. El Informe de 2016	31
2. Visión de la OCDE	32
3. La ILP de 2017	32
4. El impulso eurocomunitario: la Cumbre de 2017	32
5. Resolución del Parlamento Europeo de 2017	33
6. Recomendación del Consejo de la UE de 2018	34
7. El informe de la AIREF	34
8. Dictamen del CESE de 2019	35
9. Conclusiones del Consejo de la UE de 2019	36
10. Estudios diversos	37

III.	Contexto socioeconómico e institucional en que se produce la aprobación del Ingreso Mínimo Vital	37
1.	Desigualdad social	37
2.	Pobreza creciente	38
3.	Debilidad del sistema protector	38
4.	Mayoría política gobernante	39
5.	Fines perseguidos	39
IV.	Configuración técnico-jurídica del Ingreso Mínimo Vital	40
1.	Estructura normativa	40
2.	Prestación de Seguridad Social	41
3.	Aprobación mediante Real Decreto-ley	42
4.	Tipología de renta mínima	43
5.	Insuficiencias técnicas	44
	A) Norma extrasistemática	44
	B) Desarrollo reglamentario ausente	45
	C) Múltiples modificaciones	45
	D) Complejidad	45
	E) Aplicación dificultosa	46
V.	Objeto y naturaleza jurídica	46
1.	Objeto inmediato	46
2.	Objeto mediato	46
3.	Título competencial	47
4.	Prestación de Seguridad Social	47
5.	Prestación estructural	48
6.	Hacia la reordenación del sistema	48
7.	Interacción con las prestaciones autonómicas	49
8.	Perspectivas de futuro	49
VI.	Características generales	50
VII.	Bibliografía	52
CAPÍTULO II. EL TRATAMIENTO DE LAS RENTAS MÍNIMAS EN LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES Y EUROPEAS. Ana I. Pérez Campos		55
I.	Introducción	55
II.	El tratamiento de las rentas mínimas en el ámbito internacional	58
1.	Antecedentes normativos	58
	A) Renta mínima y derecho a una vida digna	58

	Páginas
B) Renta mínima y derecho a la protección social	60
2. En el ámbito del Consejo de Europa	62
A) La Carta Social Europea	62
B) Otros instrumentos normativos: la contribución de la Convención Europea de Derechos Humanos	65
3. En la Organización Internacional del trabajo (OIT)	67
A) Pisos de protección social	67
B) Hacia una renta básica universal	69
III. El tratamiento de las rentas mínimas en la Unión Europea	72
1. Consideraciones previas	72
2. Primera etapa. Reconocimiento	73
A) La década de los 90	74
B) La evolución a partir del 2000	75
a) La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea	75
b) La Estrategia de Lisboa	76
3. Segunda etapa. Establecimiento y desarrollo	78
A) Estrategia Europa 2020	78
B) Pilar Europeo de Derechos Sociales	81
4. Perspectiva de futuro. ¿De la renta mínima a la renta básica europea?	83
A) Sobre una Directiva marco de renta mínima	83
B) Hacia una renta básica europea	85
C) Un apunte sobre la renta mínima durante la pandemia de COVID-19	87
IV. Bibliografía	89
CAPÍTULO III. LAS RENTAS MÍNIMAS EN EL DERECHO COM- PARADO: UNA APROXIMACIÓN. <i>Inmaculada Baviera Puig...</i>	91
I. Introducción: el contexto de crisis socioeconómica internacional	92
II. La posición de Naciones Unidas: un enfoque de la protección social basado en los derechos	94

	Páginas
1. El derecho a la seguridad social como un derecho humano	94
2. La protección social tras la crisis financiera internacional de 2008	97
A) La extensión de la Seguridad Social y la progresiva configuración de un concepto	97
B) Recomendación sobre los pisos de protección social ...	99
C) Algunas experiencias en la práctica de pisos de protección social	102
a) Brasil: Bolsa Familia	103
b) Chile: Red para la seguridad básica de los ingresos y el acceso preferente a los servicios esenciales	105
3. La protección social en el marco de la crisis del COVID-19	107
A) Seguimiento de los ODS 2030	108
B) El debate sobre la renta básica universal: elementos para una reflexión	109
a) Renta básica en forma de bonificación: el Fondo Permanente de Alaska	111
b) Una renta básica parcial o complementaria: el experimento de Países Bajos y de Finlandia	111
c) Una renta básica completa	114
d) Diferencias con otras figuras afines	114
C) Medidas concretas adoptadas para paliar los efectos de la crisis sanitaria	116
III. La posición de la Unión Europea: ¿hacia un marco común de rentas mínimas?	118
1. Hitos en la configuración europea de las rentas mínimas	119
2. El modelo paradigmático francés y el debate sobre su reforma	123
IV. Una reflexión final	128
V. Bibliografía	130
CAPÍTULO IV. MECANISMOS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA PREEXISTENTES Y EN SU MAYORÍA COEXISTENTES AL IMV. <i>María Belén Fernández Collados</i>	135
I. La difícil delimitación del mapa de protección asistencial por desempleo	135
II. El subsidio por desempleo	139

	Páginas
III. La renta activa de inserción (RAI)	143
IV. Los subsidios extraordinarios por desempleo	148
1. El Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción (PRODI)	148
2. El Programa Temporal de Recualificación Profesional de las Personas que Agoten la Prestación Contributiva y/o el Subsidio Asistencial de Desempleo (PREPARA)	151
3. El Programa de Activación para el Empleo (PAE)	154
4. El Subsidio Extraordinario por Desempleo (SED)	158
V. Reflexiones finales y propuestas de mejora	161
VI. Bibliografía	163
CAPÍTULO V. RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (I): TÍTULO COMPETENCIAL. <i>Raquel Aguilera Izquierdo</i>	165
I. Introducción	165
II. Regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad (art. 149.1.1.ª CE)	166
III. Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17.ª CE)	169
IV. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.ª CE)	181
V. Hacienda general y deuda del Estado (art. 149.1.14.ª CE)	183
VI. Bases del régimen jurídico de las Administraciones Pública y del régimen estatutario de sus funcionarios (art. 149.1.18.ª CE)	187
VII. Bibliografía	188
CAPÍTULO VI. RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (II): OBJETO, NATURALEZA JURÍDICA Y CARACTERES. <i>Ángel Luis de Val Tena</i>	189
I. El Ingreso Mínimo Vital como renta mínima garantizada	189
1. La justificación de la intervención legislativa	191
2. Objetivos y metas	193
3. La opción por una renta mínima garantizada	197
II. El Ingreso Mínimo Vital como prestación del Sistema Público de Seguridad Social	199
1. Su reconocimiento como derecho subjetivo	200
2. Su encuadramiento entre las prestaciones no contributivas ...	201
3. Su –débil– condicionalidad y vocación universal	206

	Páginas
4. Su caracterización legal, a modo de signos distintivos	208
A) Garantía de renta mínima de cuantía variable	208
B) Beneficiarios individuales o agrupados	210
C) Duración determinada	210
D) Favorece la transición hacia la plena inclusión social ..	211
E) Intransferible	212
III. Síntesis conclusiva y proyecciones	213
IV. Bibliografía	215
CAPÍTULO VII. RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (III): EL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA PRESTACIÓN. <i>Rosario Cristóbal Roncero</i>	217
I. Ideas previas	217
II. Unidad de convivencia	220
1. Domicilio	220
2. «Vínculos concretos»	222
III. Sujetos protegidos: beneficiarios y titulares del derecho	227
1. Personas beneficiarias	227
A) Beneficiarios individuales, no integrados en la unidad de convivencia	228
B) Beneficiarios integrados en la unidad de convivencia ..	230
a) Unidad de convivencia general	230
b) Unidad de convivencia especial	230
2. Titulares de la prestación	231
A) Titular integrado en la unidad de convivencia	232
B) Titular individual, no integrado en la unidad de convivencia	233
IV. Conclusión	234
V. Bibliografía	235
CAPÍTULO VIII. RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (IV): REQUISITOS DE ACCESO A LA PRESTACIÓN. <i>Pilar Palomino Saurina</i>	237
I. Residencia en España	238
II. Situación de vulnerabilidad económica	241

III. Solicitud previa de pensiones y prestaciones públicas vigentes ...	246
IV. Mantenimiento y revisión de los requisitos	248
V. Bibliografía	250
CAPÍTULO IX. RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (V): CUANTÍA DE LA PRESTACIÓN. <i>Pablo Benlloch Sanz</i>	251
I. Consideraciones previas	251
II. Las variables a tener en cuenta en la determinación de la cuantía	257
III. Breve referencia a las cuantías de algunos de los sistemas de rentas mínimas en otros países de Europa	259
IV. La determinación de la cuantía del Ingreso Mínimo Vital en el RDL 20/2020	264
1. Aproximación general	264
2. Determinación de los ingresos mínimos	266
3. Determinación de la renta garantizada	267
A) Beneficiario individual	267
B) Unidad de convivencia	267
a) Para la unidad de convivencia en general	267
b) Unidades de convivencia que tengan la condición de familias monoparentales	268
4. Incremento por alquiler de vivienda	270
5. Modificación	270
6. Régimen excepcional aplicable a las solicitudes cursadas por situación de carencia de rentas	270
7. Garantía y tratamiento fiscal en el IRPF	271
A) Garantías	271
B) Tributación en el IRPF	272
V. Bibliografía	273
CAPÍTULO X. RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (VI): DINÁMICA DE LA PRESTACIÓN. DURACIÓN, CAUSAS DE SUSPENSIÓN Y EXTINCIÓN. <i>Inmaculada Hernández Morales</i>	275
I. Dinámica de la prestación	275
1. Nacimiento	276
2. Duración	277

	Páginas
3. Modificación y actualización de la prestación	280
A) Modificación por cambio de circunstancias de los beneficiarios	280
B) Actualización	282
II. Suspensión	282
1. Causas de suspensión	282
2. Efectos de la suspensión	289
III. Extinción	290
1. Causas de extinción	290
2. Efectos de la extinción	293
IV. Bibliografía	294
CAPÍTULO XI. RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (VII): ASPECTOS PROCEDIMENTALES Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. <i>Antonio Folgoso Olmo</i>	295
I. Régimen jurídico	295
II. Competencia para el reconocimiento y control del IMV	296
III. Solicitud y tramitación del procedimiento	298
1. Reconocimiento a instancia de parte	300
2. Formas de intervención	301
3. Presentación de la solicitud	301
4. Documentación adjunta	303
5. Trámite previo de admisión	303
6. Instrucción del expediente	305
7. Potestad fiscalizadora del INSS	306
IV. Protección de datos personales	307
V. Bibliografía	310
CAPÍTULO XII. RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (VIII): COOPERACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y COLABORACIÓN EMPRESARIAL. <i>Juan Antonio Buendía Sánchez</i>	311
I. Introducción	311
II. Cooperación administrativa en el ejercicio de las funciones de supervisión (art. 27)	315
III. Cooperación para la inclusión social de las personas beneficiarias (art. 28)	319

	Páginas
IV. Mecanismos de colaboración con otras administraciones (art. 29) ...	321
1. Convenios, acuerdos u otros instrumentos de colaboración ..	321
2. Colaboración INSS-comunidades autónomas y certificados emitidos por las comunidades autónomas	323
V. Comisión de Seguimiento del Ingreso Mínimo Vital (art. 30)	325
VI. Consejo Consultivo del Ingreso Mínimo Vital (art. 31)	329
VII. Bibliografía	332
CAPÍTULO XIII. RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (IX): OBLIGACIONES DE LAS PERSONAS BENEFICIARIAS. <i>Livina A. Fernández Nieto</i>	335
I. Introducción	335
II. Obligaciones de las personas titulares del Ingreso Mínimo Vital .	336
1. Obligación de proporcionar la documentación e información precisa	337
2. Obligación de comunicar cualquier cambio en las circunstancias personales, domicilio, salidas al extranjero y ausencia del territorio español	338
3. Obligación de presentar la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)	343
4. Obligación de acreditar la inscripción como demandantes de empleo	343
5. Obligación de cumplir las condiciones establecidas para la compatibilidad de la prestación del IMV con las rentas del trabajo o actividad económica	344
6. Obligación de participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones	345
7. Cualquier otra obligación que se establezca reglamentariamente	346
III. Obligaciones de las personas integrantes de la unidad de convivencia	346
1. Obligación de comunicar el fallecimiento del titular	347
2. Obligación de comunicar a la Administración cualquier hecho que distorsione el fin de la prestación otorgada	348
3. Obligación de cumplir con los deberes impuestos al titular y que este no lleva a cabo por cualquier motivo	349
IV. Obligación del Ayuntamiento de comunicar los cambios en el padrón	349

	Páginas
V. Bibliografía	351
CAPÍTULO XIV. RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (X): INFRACCIONES Y SANCIONES. <i>M.ª Valvanuz Peña García</i>	
I. Introducción	353
II. Infracciones	355
1. Régimen general de las infracciones	355
A) Infracciones leves	356
B) Infracciones graves	357
C) Infracciones muy graves	361
III. Sanciones	364
1. Criterios de graduación	365
2. Sanciones a imponer por infracciones leves	366
3. Sanciones a imponer por infracciones graves	366
4. Sanciones a imponer por infracciones muy graves	366
5. Agravamiento de la sanción	366
IV. Procedimiento para la imposición de sanción en materia de prestación del IMV	367
1. Competencia para la imposición de sanciones	368
2. Procedimiento para la imposición de sanciones leves y graves	368
A) Iniciación	368
B) Alegaciones	368
C) Resolución	368
D) Reincidencia	369
3. Procedimiento para la imposición de sanciones muy graves .	369
A) Iniciación	369
B) Instrucción	369
C) Resolución	370
D) Recursos	370
V. Bibliografía	370
CAPÍTULO XV. RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (XI): COMPATIBILIDADES E INCOMPATIBILIDADES DEL IMV CON OTRAS PRESTACIONES SOCIALES Y CON EL TRABAJO. <i>Belén García Romero</i>	
	371



I.	El reforzamiento del sistema institucional de garantía de rentas mediante el Ingreso Mínimo Vital	372
II.	Régimen de compatibilidad del ingreso mínimo vital con otras prestaciones sociales	374
1.	El carácter subsidiario y complementario del Ingreso Mínimo Vital	374
2.	Régimen de compatibilidad con otras prestaciones sociales ...	376
A)	Sustitución de las prestaciones familiares por hijo o menor a cargo sin discapacidad	376
B)	Subsidiaridad y complementariedad de las prestaciones asistenciales por desempleo	378
C)	Compatibilidad del IMV con las rentas mínimas autonómicas	379
III.	Régimen de compatibilidad con el trabajo	380
1.	El carácter inclusivo del IMV	380
2.	Las trampas de la pobreza y del desempleo e incentivos al empleo	381
3.	Buenas prácticas en el ámbito de las rentas mínimas autonómicas y de otras prestaciones sociales	385
4.	Posibilidades regulatorias de la compatibilidad con las rentas procedentes del trabajo en el ámbito del IMV	387
IV.	Conclusiones	388
V.	Bibliografía	390
CAPÍTULO XVI. RÉGIMEN JURÍDICO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (XII): RÉGIMEN FINANCIERO. <i>Elena Lasaosa Irigoyen</i>		393
I.	La financiación del Ingreso Mínimo Vital como prestación no contributiva	393
II.	Control financiero	398
1.	Reconocimiento del derecho y de la obligación de la prestación	398
2.	Actos de ordenación y pago material del Ingreso Mínimo Vital	399
III.	Financiación del Ingreso Mínimo Vital en los territorios forales	399
IV.	Financiación de los gastos derivados de las funciones que puedan desarrollar las entidades locales en relación con el Ingreso Mínimo Vital	401

V.	Compensación a las Universidades por la exención del pago de servicios académicos universitarios	403
VI.	Bibliografía	405
CAPÍTULO XVII. LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS Y SU INTERRELACIÓN CON EL INGRESO MÍNIMO VITAL.		
<i>Fco. Javier Fernández Orrico, José Antonio González Martínez y Fulgencio Pagán Martín-Portugués</i>		
I.	Cuestiones generales: conceptos, características, fines, y beneficiarios titulares	408
1.	Concepto, naturaleza y características de las rentas mínimas autonómicas	408
2.	Beneficiarios y requisitos, con especial atención al requisito de insuficiencia de recursos o vulnerabilidad económica	411
A)	Beneficiarios	411
B)	Requisitos	413
3.	Aspectos peculiares, relacionados con la exigencia de que el beneficiario participe en la inserción laboral o social, mediante formación, orientación, etc.	419
II.	Cuantía económica y dinámica de la prestación	426
1.	Prestación económica	426
2.	Dinámica: nacimiento, duración, extinción	435
III.	Compatibilidad entre las rentas autonómicas y el Ingreso Mínimo Vital	447
1.	Una estrategia desenfocada	447
2.	Metodología	449
3.	Análisis de la interrelación entre las rentas autonómicas y otras rentas	450
A)	Rentas subsidiarias o complementarias de las rentas autonómicas	450
B)	Ingresos computables y no computables	452
a)	Ingresos computables	453
b)	Ingresos que no computan	453
c)	Cuantía diferencial de la renta autonómica	454
4.	Cambios provocados por el Ingreso Mínimo Vital en la normativa autonómica sobre rentas mínimas.	454

	Páginas
A) El requisito de la previa solicitud de otra prestación pública	455
5. La compatibilidad de las rentas mínimas autonómicas y el Ingreso Mínimo Vital	456
A) Un precedente ciertamente inquietante	456
B) Desde la perspectiva del Ingreso Mínimo Vital	457
C) Desde la perspectiva autonómica	459
IV. Bibliografía	460