



Las reformas del Real Decreto-Ley 20/2020, regulador del ingreso mínimo vital, y sus inmediatas y relevantes correcciones posteriores

Santiago González Ortega

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

sgonort@upo.es | <https://orcid.org/0000-0003-0038-0288>

Extracto

La aprobación del ingreso mínimo vital (IMV) supone completar el diseño del sistema de Seguridad Social perfeccionando su nivel no contributivo, aunque ello no implica necesariamente la desaparición de las prestaciones autonómicas de garantía de rentas de subsistencia. Se trata de una prestación singular con reglas especiales en lo referente a las personas titulares y beneficiarias, en particular todo lo relativo a las unidades de convivencia, y otras más habituales propias de las prestaciones no contributivas como las referidas a la situación de vulnerabilidad económica, al cómputo de los ingresos de quienes solicitan la prestación y a la determinación de la cuantía que es variable y diferencial. La aprobación del IMV en un contexto de crisis social y económica consecuencia de la emergencia sanitaria ha provocado que la norma reguladora se haya aprobado con una cierta urgencia, lo que ha repercutido negativamente sobre su precisión y corrección técnica. Razón por la cual la norma inicial, el Real Decreto-Ley 20/2020, ha sido sometida a varias correcciones y reformas posteriores de relevancia que son las que se analizan en el presente trabajo.

Palabras clave: renta mínima; garantía de subsistencia; prestación de la Seguridad Social; unidades de convivencia; vulnerabilidad económica; cuantía variable y diferencial.

Fecha de entrada: 11-01-2021 / Fecha de revisión: 24-02-2021 / Fecha de aceptación: 25-02-2021

Cómo citar: González Ortega, Santiago. (2021). Las reformas del Real Decreto-Ley 20/2020, regulador del ingreso mínimo vital, y sus inmediatas y relevantes correcciones posteriores. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 457, 23-69.



The reforms of Royal Decree Law 20/2020, regulator of minimum vital income, and its immediate and relevant subsequent corrections

Santiago González Ortega

Abstract

The approval of the minimum vital income («ingreso mínimo vital» –IMV– in Spanish) assumes completing the design of the Social Security System, perfecting its non-contributory level, although this does not necessarily means the disappearance of the autonomous benefits to guarantee subsistence income. It is a benefit with special rules in relation to the holders and beneficiaries, in particular everything related to cohabitation units, and other more common non-contributory benefits such as those referring to the situation of economic vulnerability, to the calculation of the income of those who request the benefit and the determination of the amount that is variable and differential. The approval of the IMV in a context of social and economic crisis as a consequence of the health emergency has caused the regulatory standard to be approved with a certain urgency that has had a negative impact on its precision and technical correctness. Reason why the initial rule has been subjected to several relevant subsequent corrections and reforms, which are those analyzed in this paper.

Keywords: minimum income; subsistence guarantee; Social Security benefit; cohabitation unit; economic vulnerability; variable and differential amount.

Citation: González Ortega, Santiago. (2021). The reforms of Royal Decree Law 20/2020, regulator of minimum vital income, and its immediate and relevant subsequent corrections. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 457, 23-69.



Sumario

1. Introducción
 2. Las cuestiones centrales del régimen jurídico del IMV
 3. Las reformas del RDL 20/2020: contenido, orientación y finalidades
 - 3.1. Personas individuales y colectivos beneficiarios del IMV. El polisémico concepto de unidad de convivencia: sus variantes y alternativas
 - 3.1.1. El domicilio como referencia y los supuestos especiales
 - 3.1.2. Personas solicitantes del IMV que vivan solas o compartiendo domicilio con una unidad de convivencia en la que no se integran
 - 3.1.3. Las unidades de convivencia
 - 3.1.4. Supuestos especiales de personas beneficiarias del IMV
 - 3.2. Cuantía. Acreditación de los requisitos. Obligaciones y sanciones
 - 3.3. Modificaciones en materia de procedimiento y tramitación de las solicitudes
 - 3.3.1. Ampliación de los efectos retroactivos de las resoluciones de concesión
 - 3.3.2. Ampliación del abanico de las posibles entidades gestoras e introducción de un trámite de admisión
 - 3.3.3. Ampliación del régimen excepcional en caso de carencia de rentas
 - 3.3.4. Otras cuestiones procedimentales
 - 3.3.5. La intervención de las entidades del tercer sector de acción social en la prestación del IMV
 - 3.4. El IMV transitorio de la disposición transitoria primera del RDL 20/2020, así como la desaparición o integración de la asignación económica por hijo[a] a cargo
 4. Observación final
- Referencias bibliográficas

1. Introducción

El ingreso mínimo vital (IMV) fue aprobado por el Real Decreto-Ley (RDL) 20/2020, de 29 de mayo, entrando en vigor el mismo día de su publicación, es decir, el 1 de junio de 2020. Aunque creado en el contexto de la emergencia sanitaria y a la par que otras muchas medidas excepcionales adoptadas para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales de la pandemia, el IMV no puede calificarse como un instrumento de protección social de carácter excepcional y transitorio. Por el contrario, el IMV ha de considerarse, como así lo dice expresamente el artículo 2.2 del RDL 20/2020, una prestación que «forma parte de la acción protectora del sistema de Seguridad Social como prestación económica en su modalidad no contributiva».

Es decir que se trata de una prestación de carácter estructural que se incorpora al abanico de prestaciones de la Seguridad Social de forma estable y permanente. De aquí que la disposición final cuarta del RDL 20/2020 proceda, entre otras cosas, a modificar el artículo 42.1 c) del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre (LGSS), añadiendo el IMV a la lista de prestaciones que configuran la acción protectora del sistema de Seguridad Social¹. Que el IMV se inserte en el sistema de Seguridad Social supone que, yendo más allá de la mera labor de perfeccionamiento del sistema de protección social, viene a hacer frente a una situación de necesidad no tutelada hasta ese momento por la Seguridad Social, aunque lo haya sido a través de otros mecanismos de cobertura social ajenos o externos a la Seguridad Social institucional como son, esencialmente, las rentas mínimas autonómicas². Al tratarse de una prestación que pertenece, por propia declaración y sustancia, al nivel no contributivo de prestaciones, el IMV afronta la carencia más relevante de este nivel en el sistema de Seguridad Social y que no es otra que su deficiente o parcial universalidad.

En efecto, si lo característico del nivel no contributivo es que es asistencial en el sentido de que atiende situaciones reales de necesidad económica, y no solo presuntas como sucede

¹ Una inclusión estructural que se manifiesta también en el artículo 109.3 b) 6.ª de la LGSS, igualmente reformado por la disposición final cuarta del RDL 20/2020, cuando establece, a efectos de la financiación del sistema de Seguridad Social, que el IMV forma parte de las prestaciones no contributivas del sistema y que, en consecuencia, como dice el apartado 2 del mismo artículo 109, se financiará mediante aportaciones del Estado al presupuesto de la Seguridad Social.

² Sobre esta cuestión, puede verse González Ortega y Barcelón Cobedo (2020b, pp. 22-27), así como los trabajos de Barcelón Cobedo *et al.* (2018), sobre diversos aspectos de las rentas autonómicas de garantía de recursos.

con el nivel contributivo, y que su vocación, por función y por exigencias del artículo 41 de la Constitución española (CE) cuando se refiere a todos los ciudadanos/as como destinatarios de la protección de la Seguridad Social, es la de abrirse a todas las personas que se encuentren en tal situación de necesidad, parece una exigencia natural de dicho nivel no contributivo el que sea universal, a diferencia del nivel contributivo que está subjetivamente limitado a quienes desempeñan o han desarrollado una actividad profesional. Pese a ello, el nivel no contributivo carecía hasta el RDL 20/2020 de esa trascendental connotación, ya que estaba integrado solamente por las prestaciones familiares y, con una lógica igual a la del IMV, por las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación, reguladas por los artículos 363 a 372 de la LGSS. Prestaciones que, por estar destinadas a proteger exclusivamente a las personas que, entre los 18 y los 65 años, estén aquejadas de una invalidez o discapacidad en un grado igual o superior al 65 % o sean mayores de 65 años, tienen un ámbito subjetivo de tutela muy delimitado.

Esta es, precisamente, la carencia que el IMV viene a solventar, como se desprende de los artículos del RDL 20/2020 que determinan su ámbito subjetivo de aplicación. Empezando por el propio artículo 1, el cual, sin ninguna limitación, establece que el IMV es una prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza de todas las personas, vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, que se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para dar cobertura a sus necesidades básicas. Y siguiendo por los artículos 4 y 7, según los cuales pueden ser beneficiarias del IMV las personas que, viviendo solas o en una unidad de convivencia, tengan residencia legal en España y se encuentren en situación de vulnerabilidad económica, es decir, en situación de pobreza o de carencia de recursos para la subsistencia. De forma que con el IMV se completa, de conformidad con el artículo 41 de la CE, el nivel no contributivo de prestaciones del sistema de Seguridad Social, cerrando la brecha de protección que le venía aquejando desde 1990 (Barcelona Cobedo, 2018, p. 19)³. Cumpliendo la finalidad señalada, el RDL 20/2020 ha hecho, no obstante, una opción normativa singular en el sentido de que no ha procedido a modificar, como hubiera sido quizás lo apropiado, el título VI de la LGSS, dedicado a las prestaciones no contributivas, insertando en él la regulación del IMV y coordinándolo sistemáticamente con las demás prestaciones no contributivas integrantes de dicho nivel. Por el contrario, el IMV se ha articulado mediante una norma independiente como es el RDL 20/2020. Esta opción normativa y sistemática puede ser debida a diversas causas.

Entre ellas no juega un papel secundario la urgencia de la intervención normativa, directamente justificada por la situación social y económica a la que el IMV contribuye a hacer frente; de aquí el propio recurso al instrumento del real decreto-ley. Pero también puede indicarse otra razón. Siendo, como es, una reforma trascendente del nivel no contributivo de prestaciones, el RDL 20/2020 supone una importante ampliación de dicho nivel, teniendo

³ Año en el que comienza la construcción del nivel no contributivo mediante la aprobación de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas.

la potencialidad de convertir el IMV en la prestación central del mismo. Dicha centralidad, añadida a la novedad dentro del sistema de Seguridad Social, abre un tiempo de aplicación, de experimentación y prueba que seguramente forzará tanto ajustes normativos como la apertura de un proceso de coordinación con otras prestaciones; y no solamente con las citadas pensiones no contributivas de jubilación e invalidez, sino también con algunas de desempleo que pueden cumplir un papel similar al tratarse de prestaciones igualmente asistenciales. Lo anterior lleva a que el RDL 20/2020 deba valorarse como una norma abierta a su perfeccionamiento mediante la aplicación práctica, muy condicionada por el desarrollo reglamentario previsto en la misma y que, seguramente, acabará integrándose en la LGSS; posiblemente aprovechando una de las ocasiones para la refundición que, con una reiterada periodicidad, se impone a las normas legales reguladoras de la Seguridad Social y de la que es expresión la propia LGSS actualmente vigente.

Sin embargo, las razones anteriores no justifican las importantes deficiencias técnicas que aquejan al RDL 20/2020, particularmente centradas en cuestiones tan esenciales como la identificación de las personas que pueden ser titulares o beneficiarias del IMV o el propio concepto de unidad de convivencia que constituye el referente en torno al cual se organiza la prestación; por no mencionar lo relacionado con los requisitos que la norma exige para acceder a la tutela y la forma de acreditarlos, o algunas de las dimensiones o aspectos del procedimiento establecido para su solicitud y concesión. En estos puntos, el RDL 20/2020 aparece más como una norma imperfecta, un tanto improvisada y experimental, poco pulida en lo que se refiere a la exigible precisión de sus nociones básicas y, lo que es más llamativo, sin un concepto definido y bien perfilado acerca de qué personas pueden obtenerlo, con qué requisitos y cómo acreditarlos, qué formas de vida entre todas las variantes posibles pueden dar sustento a la protección partiendo del hecho de que puede tratarse de una persona que viva sola o varias las que lo hacen en un mismo domicilio, o, en fin, qué tipo de vínculos deben existir entre estas últimas. Como tampoco ha tenido claro desde el inicio el procedimiento de solicitud, su fases y vicisitudes, el papel que juegan en él cada una de las variadas entidades implicadas respecto de las competencias, facultades, obligaciones y cargas que se les atribuyen en dicho procedimiento y en relación con la tarea, tanto previa como posterior a la concesión del IMV, de control del cumplimiento por parte de las personas beneficiarias de los requisitos exigidos y sus consecuencias.

Una manifestación clara de esta criticable falta de un diseño ultimado, consciente y completo de todo lo relativo al IMV son las inmediatas, sucesivas y relevantes reformas que han afectado al RDL 20/2020 en los meses transcurridos desde su entrada en vigor, algunas de las cuales versan incluso sobre los mismos temas o artículos, introduciendo rectificaciones sobre aspectos modificados por normas precedentes, aunque ya posteriores al RDL 20/2020 y, en algún caso, con una separación temporal de poco más de una semana. Una mera relación de esas reformas es suficientemente indicativa al respecto: la contenida en la disposición final quinta del RDL 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo; la introducida por las disposiciones transitoria cuarta y final undécima del RDL 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia; la

establecida por la disposición final quinta del RDL 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo; la prevista en la disposición final quinta del RDL 35/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes de apoyo al sector turístico, la hostelería y el comercio y en materia tributaria; y la, muy trascendente y por ahora última, determinada por el artículo 3 del RDL 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 económico⁴.

La propia inmediatez, frecuencia y entidad de las reformas, particularmente de las contenidas en el RDL 28/2020, en el 30/2020 y en el 3/2021, ponen de manifiesto la falta de un criterio normativo definido, así como la debilidad técnica de la versión inicial del RDL 20/2020 y la necesidad, o incluso urgencia, de modificaciones y precisiones en relación con su contenido. Un proceso de revisión por acumulación que seguramente no ha finalizado aún, pero que en todo caso tiene como consecuencia negativa cambios, a veces radicales, de criterios esenciales que, además del solapamiento de diversos y sucesivos regímenes jurídicos, implican introducir en la aplicación y gestión del IMV una dosis muy significativa de confusión, desconcierto e inseguridad jurídica. De aquí la necesidad de detenerse en las reformas citadas, explicar su alcance e integrarlas en un discurso global y unitario que las haga entendibles; lo que es justamente el objetivo del presente trabajo. Aunque se trate de un esfuerzo que, con toda seguridad, dado el accidentado recorrido normativo del IMV, habrá de reproducirse tras las muy previsibles reformas que se sumarán en el futuro a las que aquí se comentan.

2. Las cuestiones centrales del régimen jurídico del IMV

Obviamente, no es la pretensión de este trabajo realizar un análisis detenido del régimen jurídico del IMV tal y como se contiene a lo largo del articulado del RDL 20/2020⁵. En todo caso, cabe subrayar que el IMV sigue la misma lógica secuencial de otras prestaciones no contributivas o asistenciales. De manera que todo el procedimiento comienza, en circunstancias ordinarias⁶, con la solicitud de la potencial persona beneficiaria, la comprobación

⁴ Aunque también afecta al IMV, no procede sino hacer una referencia marginal al artículo 1 del RDL 39/2020, de 29 de diciembre, de medidas financieras de apoyo social y económico y de cumplimiento de la ejecución de sentencias, cuya finalidad es declarar el IMV, desde la entrada en vigor del RDL 20/2020 y al igual que las demás prestaciones monetarias públicas de carácter social, exento del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF); si bien con el límite general anual conjunto de 1,5 veces el indicador público de rentas de efectos múltiples (IPREM). Todo ello sin perjuicio de la obligación de declarar el impuesto que incumbe a quienes lo perciben.

⁵ Este tipo de análisis se encuentra en González Ortega y Barcelón Cobedo (2020a) y en Monereo Pérez *et al.* (2021).

⁶ Se hace la salvedad del llamado IMV transitorio, regulado por la disposición transitoria primera del RDL 20/2020, que se otorga de oficio por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) a

por parte de la entidad gestora del cumplimiento de los requisitos, igualmente habituales de edad y residencia, con la constatación de la situación de vulnerabilidad económica, previo el cómputo de los ingresos que, al margen del IMV, pudiera percibir la persona individual o la unidad de convivencia en la que se integra, y con el cálculo de la cuantía final del IMV, que dependerá de la composición del hogar y de las unidades de convivencia y que se determina por la diferencia entre el tope máximo de recursos de esa unidad, lo que se fija conforme a parámetros contenidos en los anexos del RDL 20/2020, y los posibles ingresos de la misma en relación con dicho tope.

De lo anterior ya puede deducirse que uno de los conceptos básicos sobre el que se apoya el régimen jurídico de la prestación es el de vulnerabilidad económica. Lo que reclama establecer un nivel mínimo de recursos, el habitualmente calificado como umbral de pobreza, por debajo del cual puede decirse que la persona en cuestión se encuentra en una situación de necesidad económica. Estos criterios son los que sirven, desde la perspectiva contraria, para establecer la propia cuantía de la prestación, ya que, si de lo que se trata es de garantizar un nivel de recursos que sea al menos igual al umbral de pobreza, es claro que la prestación deberá tener como cuantía estándar o de base la que se entienda que es suficiente para poder afrontar esa situación, elevando los recursos de la persona individual o de la unidad de convivencia hasta el umbral de referencia. Por eso, normalmente, el umbral de pobreza de este tipo de prestaciones se establece en la misma cuantía de la propia prestación básica.

Una vez fijado ese nivel o umbral de recursos, es obvio que no es igual si se trata de una persona aislada o de una unidad de convivencia, dependiendo además de la configuración de la misma. Tanto numérica, lo que viene determinado por la cantidad de personas que integran la unidad de convivencia, si es que se vive en una de ellas y no de forma independiente; como cualitativa, es decir, si se trata, por ejemplo, de personas adultas o menores de edad y el número de unas y otras dentro de la unidad de convivencia, ya que las necesidades mínimas de subsistencia varían de unos supuestos a otros. Lo que ya indica que el umbral de pobreza, y con él la cuantía de la prestación, partiendo de un montante o nivel fijo para el caso de una sola persona, debe subir a medida que aumenta el número de componentes de la unidad de convivencia y cambia la proporción de personas adultas o menores que se integran en ella.

quienes estuvieran disfrutando, al inicio de su vigencia, de la prestación familiar de asignación por hijo[a] a cargo. Una prestación estándar que ha sido derogada por la disposición final cuarta. Cinco del RDL 20/2020, al recomponer el repertorio de las prestaciones por hijo[a] a cargo, limitándolas ahora a la asignación económica por hijo[a] a cargo discapacitado y a las prestaciones por parto en determinadas y concretas circunstancias como son el parto múltiple, el que acontece en una familia numerosa, el de familias monoparentales o de mujeres discapacitadas, como ahora se establece en el artículo 351 de la LGSS.

Todas estas cuestiones tienen un desarrollo específico en el RDL 20/2020. En cuanto a la primera, se encuentra en el artículo 10, el cual toma como referencia, siendo un ejemplo más de la proximidad entre las pensiones no contributivas y el IMV, la propia cuantía anual de esas pensiones que es, para el año 2020, de 5.538 euros y que, dividida por 12 mensualidades, arroja una cantidad de 461,5 euros/mes⁷. Este dato, de tanta relevancia como para determinar todo lo relativo a la cuantía final de la prestación, fija el umbral de recursos para la persona solicitante individual y sirve de referencia para todas las modalidades de unidades de convivencia para las que la cuantía de la prestación se incrementará en función de su composición. En cuanto al cómputo de recursos, el RDL 20/2020 sigue la pauta de otras normas reguladoras de las prestaciones de garantía de rentas de subsistencia que tienden a tener en cuenta todos los ingresos de que dispone la persona o la unidad de convivencia, valorándolos en una cuantía que viene determinada por las normas tributarias; reglas que se encuentran en el artículo 18 del RDL 20/2020 y que no ofrecen ninguna especialidad relevante. Salvo la de que también se computa el patrimonio en la medida en que se considera que un nivel excesivo, aunque no produzca ingresos monetarios, determina una capacidad económica suficiente como para hacer injustificada la concesión del IMV.

Ninguna de estas cuestiones ha sido afectada por las numerosas reformas del RDL 20/2020 a que se ha hecho referencia antes, por lo que no serán objeto de análisis. Sí, en cambio, las muy relevantes que afectan, en primer lugar, a la precisión de las personas beneficiarias del IMV, a la definición de la unidad de convivencia y sus posibles variantes, a los requisitos exigidos para acceder a la prestación y a la forma de acreditarlos⁸; en segundo

⁷ Una identidad que parece haberse roto con la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2021, conforme a la cual la cuantía de las pensiones no contributivas se fija en 5.639,20 euros/año, habiéndose producido un incremento de 1,8% respecto de la cuantía vigente para el año 2020. Sucede, sin embargo, que el artículo 10.5 del RDL 20/2020 no fija la cuantía del IMV en relación con la propia de las pensiones no contributivas, sino que directamente establece la de 5.538 euros/año. Y, en la medida en que la Ley de presupuestos para el año 2021 no hace referencia directa alguna al IMV, hay que entender que la cuantía inicialmente fijada sigue vigente, no afectándole el incremento determinado para las pensiones no contributivas. Si este resultado es el querido o si, una vez más, se trata de un olvido o de una imprevisión, es algo que no puede precisarse.

⁸ No se atiende aquí a la reforma del artículo 5 del RDL 20/2020 en relación con las personas titulares del IMV, introducida por el RDL 30/2020 y el 3/2021, ya que tiene un alcance limitado. Así, partiendo de que la persona titular del IMV es quien, como dice el artículo 5.1, solicita y percibe la prestación, sea en nombre propio, si la solicitud es individual, o en el de la unidad de convivencia de la que forma parte, si es el caso, actuando como la interlocutora frente a la entidad gestora hasta el extremo de convertirse en la representante de dicha unidad, lo que los reales decretos-leyes citados hacen es incidir en las condiciones subjetivas que permiten a una persona convertirse en titular del IMV. No en lo que se refiere a la edad mínima, que ha sido siempre de 23 años salvo que se trate de personas mayores de edad o menores emancipadas con hijos/as o asimilados, o mujeres víctimas de violencia de género o personas víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual, supuestos estos últimos en los que la norma exige solamente que se trate de mayores de edad. Pero sí en lo que hace a la edad máxima, que se fijó inicialmente en los 65 años, siendo un tope que el RDL 30/2020 suprimió y que el RDL 3/2021 no ha

lugar, a lo referido a algún aspecto de la cuantía del IMV, así como a las obligaciones de las personas beneficiarias y las posibles infracciones y sanciones derivadas del incumplimiento de las mismas; en tercer lugar, a la gestión, el procedimiento y la tramitación de las solicitudes de IMV; y, en cuarto lugar, al denominado como IMV transitorio y la desaparición de la asignación económica por hijo[a] a cargo⁹. Cambios que se abordarán en el orden con el que se han enunciado.

alterado. Será titular del IMV, por tanto, quien, por capacidad jurídica y por decisión de otras personas convivientes si es el caso, pueda serlo, sin que la edad de 65 años constituya ningún tope insalvable. Por otra parte, y con carácter general, el artículo 5.1, primer párrafo, exigía de las personas titulares del IMV que estuvieran en posesión de la plena capacidad de obrar; exigencia lógica, ya que la persona titular del IMV no solo es quien solicita el IMV en nombre propio o de la unidad de convivencia, sino que también es quien lo percibe y dispone de él; todo ello con el consentimiento de las otras personas mayores de edad que formen parte de la unidad de convivencia. A este respecto, el RDL 3/2021 ha sustituido la referencia a la plena capacidad de obrar de la persona titular por la de mera capacidad jurídica; lo que no deja de ser llamativo, ya que, permitiendo la titularidad a personas sin plena capacidad de obrar, lo que se fuerza es que esas personas tengan que actuar a través de representantes, haciendo más burocratizada la actuación de la persona titular y más compleja la gestión del IMV que percibe. En tercer lugar, la persona titular del IMV es la que reúne esa condición siempre que esté avalada por el resto de los/las miembros de la unidad de convivencia, si es que se trata de una de ellas; lo que se acredita mediante la firma de la solicitud del IMV por parte de todas estas personas, siempre que sean mayores de edad y no se encuentren incapacitadas legalmente. Así lo estableció desde el origen el artículo 5.1 del RDL 20/2020, siendo una exigencia adecuada, sobre todo teniendo en cuenta la presencia constante de esa dimensión colectiva del IMV cuando se otorga a una unidad de convivencia. Lo que el RDL 3/2021 ha añadido es que, cuando las personas integrantes de la unidad de convivencia tengan establecidas judicialmente medidas de apoyo para la toma de decisiones, se actuará de acuerdo con dichas medidas. Se cubre así una situación, puede que no tan infrecuente, que, al no estar prevista en la versión anterior del segundo párrafo del artículo 5.1 del RDL 20/2020, generaba la duda de si estas personas debían o no prestar igualmente su consentimiento; ahora también deben hacerlo, si bien en el contexto de las medidas judiciales citadas. Finalmente, el RDL 3/2021 ha suprimido el apartado 5 del artículo 5 eliminando el máximo que se fijaba de dos personas titulares del IMV por domicilio; una supresión que, como se verá más adelante, no debe ser entendida como un indicio de liberalización del número y del repertorio de los/las posibles aspirantes a convertirse en titulares del IMV aun compartiendo domicilio, sino de acomodo de lo establecido en el artículo 5 a la posibilidad, muy excepcional, de que convivan en un mismo domicilio personas que, por estar en riesgo de exclusión social, pueden solicitar individualmente el IMV, cuestión ahora regulada en el nuevo artículo 6 *quater*.

⁹ Se deja también al margen la reforma del artículo 30, apartado 2, del RDL 20/2020, introducida por el artículo 3. Once del RDL 3/2021, en relación con la Comisión de seguimiento del IMV, en cuanto órgano de cooperación administrativa, de cuya composición, integrada por representantes del Estado, de las comunidades autónomas y de la Administración local, ha eliminado la referencia a los otros representantes de la Administración General del Estado (AGE) relacionados con el IMV que establezcan las normas reglamentarias de desarrollo del RDL 20/2020; reduciendo, por tanto, la representación estatal, con un total de seis miembros, exclusivamente a la constituida por los ministerios y secretarías de Estado, subsecretaría y secretaría general con competencias en la materia a los que el artículo cita expresamente. Un recorte evidente de la presencia estatal en la Comisión de seguimiento, dando en consecuencia más protagonismo a los Gobiernos autonómicos y locales y haciendo más improbable que pueda acontecer lo que se anuncia al final del párrafo, como es que la comisión pueda reunirse

3. Las reformas del RDL 20/2020: contenido, orientación y finalidades

3.1. Personas individuales y colectivos beneficiarios del IMV. El polisémico concepto de unidad de convivencia: sus variantes y alternativas

Como se ha dicho antes, tanto la determinación de la situación de necesidad, declarando la materialización de la contingencia protegida en cuanto fijación del umbral de pobreza a partir del cual se otorga la prestación; como el cómputo de recursos que, comparados con la cuantía de ese umbral, permiten declarar si esa pobreza existe o no; cuanto, en fin, la fijación de la cuantía concreta de la prestación que, en la medida en que es diferencial, como dice el artículo 3 a) del RDL 20/2020, se concretará en la distancia entre los recursos obtenidos y el nivel de la prestación o umbral de pobreza, dependen directamente de las características de la situación en la que la persona se encuentra. Más concretamente, en qué domicilio vive, y, sobre todo, si lo hace sola o acompañada de otras personas con las que podría constituir o no, por el hecho de compartir el domicilio, una misma unidad de convivencia. En definitiva, en qué condiciones una persona puede solicitar de forma independiente el IMV y

sin estos últimos representantes. No solamente porque su implicación en la gestión del IMV, prevista e incentivada por el propio RDL 20/2020, convierte en muy marginal el supuesto sobre el que se basa esa ausencia, que no es otro que el que su presencia no sea necesaria por razón de los asuntos a tratar, algo difícil a poco que se tengan en cuenta las competencias de la comisión establecidas en el apartado 3 del mismo artículo 30 y que no han sido modificadas por el RDL 3/2021. También porque, excluidos esos otros representantes de la AGE, la comisión queda integrada exclusivamente por representantes institucionales que participan al más alto nivel en la gestión del IMV y cuya exclusiva presencia en la Comisión de seguimiento difícilmente se justifica. Por otra parte, y en un sentido contrario, el mismo artículo 3 del RDL 3/2021, ahora en su apartado doce, procede a modificar el apartado 2 del artículo 31 del RDL 20/2020, en relación con la composición del Consejo consultivo del IMV, órgano de consulta y de participación de las entidades del tercer sector de acción social de mayor cobertura en el territorio español y de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, tal y como lo fija el apartado 1 del propio artículo 31 y lo precisa la versión primitiva del apartado 2 de dicho artículo, que en este punto sigue incólume. Lo que se hace, sin embargo, es incluir en el Consejo consultivo no solo a los representantes institucionales que la norma enumera (ministro de Inclusión, Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, un director general en representación del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y la directora del ahora llamado Instituto de las Mujeres), sino también a los representantes de la AGE relacionados con el IMV que se establezcan reglamentariamente. Se introduce así, de forma discutible, a los representantes de la AGE que, como se ha visto, se han excluido de la Comisión de seguimiento, en un órgano de consulta y participación junto a los de las entidades del tercer sector y de las organizaciones sindicales y empresariales. Lo que, dada la naturaleza y la función del órgano puede considerarse bastante inapropiado; máxime si en el Consejo consultivo no están los representantes autonómicos y locales que, puestos a desnaturalizar la naturaleza del consejo, también deberían formar parte del mismo.

cuáles sean, de no ser así, la definición y los rasgos esenciales de la unidad de convivencia constituyen elementos centrales y muy característicos del IMV.

La idea de que las cosas son diferentes según que la persona solicitante viva sola o integrada en una unidad de convivencia está constantemente presente en el RDL 20/2020, ya desde el artículo 1, reiterándose en todos en los que el hecho de vivir de una u otra manera sea relevante en algún aspecto. Parece lógico, por tanto, prestar una atención especial al concepto de unidad de convivencia, donde el binomio habitual en los sistemas de Seguridad Social, que el RDL 20/2020 reproduce cuando el/la solicitante es una persona individual que vive sola y que consiste en que, siendo la que se encuentra en situación de necesidad, es ella la que, por tanto, reclama y puede obtener el derecho a la protección, queda desplazado, ya que, en la unidad de convivencia, titular y persona beneficiaria no siempre se identifican y cuyos estatus jurídicos igualmente se diversifican. A este respecto hay que anticipar que el concepto de persona beneficiaria individual del IMV, así como el de unidad de convivencia a efectos del RDL 20/2020, se desprenden de la maraña, no particularmente elogiable desde el punto de vista sistemático y de la técnica jurídica, de los artículos 4, 5, 6, 6 bis, 6 ter, 6 *quater*, 7 e, incluso, 19, destinados los dos primeros a establecer las condiciones para ser persona beneficiaria o titular del IMV, los cuatro artículos 6 a las unidades de convivencia, el último a los requisitos de acceso a la prestación y el 19 a la forma de acreditar tales requisitos, siendo ambos un complemento indispensable de lo establecido en los artículos anteriores. De aquí que, al tratar la cuestión de quiénes y en qué circunstancias son personas o colectivos protegidos por el IMV, se deba recurrir a ellos de forma combinada.

No obstante, y antes de entrar en el análisis de estas materias, existe una cuestión previa, relevante tanto para el individuo singular como para las unidades de convivencia en sentido propio, y es que el primer referente identificativo es el domicilio, siendo el que acota todo intento de configuración, sea del/de la solicitante del IMV como una persona individual o aislada, sea de la unidad o unidades de convivencia de que se trate. Y ello, aunque el RDL 3/2021 haya suprimido el apartado 5 del artículo 5 que limitaba a dos el número máximo de personas titulares del IMV que podían concurrir en un mismo domicilio¹⁰.

3.1.1. El domicilio como referencia y los supuestos especiales

El concepto de domicilio a los efectos del IMV parte de la base de un espacio físico delimitado que se utiliza por la persona solicitante del IMV en calidad de vivienda habitual, sea de forma individual, sea de forma conjunta con otras personas como sucede en el caso de la

¹⁰ Se trata de una operación típica, y no por ello menos equivocada, de las reformas del RDL 20/2020, consistente en eliminar o alterar reglas generales con el único fin de dar acogida a modificaciones muy específicas del régimen jurídico del IMV que responden a situaciones particulares y singulares, por no hablar de marginales. Con la consecuencia de que dicha eliminación, no obstante dar acogida a la regla especial, genera indefiniciones y vacíos debidos precisamente a la desaparición de dicha regla general.

unidad de convivencia. No es un concepto que plantee particulares problemas de identificación, sobre todo teniendo en cuenta la relevancia que alcanza a estos efectos el empadronamiento, en la medida en que este sirve para acreditar el domicilio de la persona y la residencia en una concreta vivienda; relevancia que se ha ido incrementando, como se verá más tarde, al compás de las propias reformas. No obstante, el nuevo artículo 6 ter del RDL 20/2020, incluido por el RDL 3/2021 y titulado como «Consideración del domicilio en supuestos especiales», establece algunas matizaciones en relación con el concepto de domicilio.

En primer lugar, respecto de las situaciones previstas en el nuevo párrafo último del artículo 6.1, también añadido por el RDL 3/2021, esto es, las de las personas que figuren empadronadas en establecimientos colectivos o que, por carecer de techo y residir habitualmente en un municipio, figuren empadronadas en un domicilio ficticio. Esta hipótesis peculiar de domicilio, que tanto el artículo 6.1 como el 6 ter, primer apartado, parecen restringir a las unidades de convivencia típicas, familiares o asimiladas, definidas además de una manera limitada, puede pese a todo igualmente ampliarse a los casos de personas beneficiarias individuales del IMV que pudieran encontrarse en la misma situación. Negarlo sería incongruente y una exclusión sin fundamento alguno del beneficio del IMV a ese tipo de solicitantes individuales. Pero es necesario afirmarlo en la medida en que no se desprende nítidamente del tenor del artículo.

Pero la versión restrictiva del apartado 1 del artículo 6 ter, además de excluir aparentemente a las personas solicitantes individuales, reserva esta forma peculiar de identificar el domicilio en los casos especiales que se acaban de describir a las unidades de convivencia más reducidas frente a la definición general de las mismas contenida en el artículo 6.1 del RDL 20/2020. Concretamente, solo podrán acogerse las unidades de convivencia basadas en matrimonio o en un vínculo de pareja de hecho y, en su caso, sus descendientes menores de edad y hasta solamente el primer grado de parentesco; pudiendo ampliarse a descendientes hasta el segundo grado si se diera el caso de que no estuvieran empadronados con sus ascendientes de primer grado. La limitación a los/las descendientes, frente a otros parentescos, y a solamente el primer grado, frente al segundo, que es la regla general del artículo 6.1, parece excesivamente rigurosa y una vez más poco reflexionada. Sobre todo, frente a situaciones muy marginales como las que justifican esta consideración como domicilio de las hipótesis de establecimientos colectivos, carencia de domicilio y empadronamiento en domicilio ficticio. Una vez más, como se apreciará a lo largo de este trabajo, la reforma parece obedecer a la necesidad de solucionar una problemática muy concreta, la de las unidades familiares, en el sentido más limitado de este término, que se encuentran en las situaciones marginales que el nuevo párrafo último del artículo 6.1 recoge, haciéndolo mediante fórmulas miopes y excesivamente ceñidas al caso, que no prevén las posibles dudas, consecuencias y alternativas interpretativas que pueden suscitarse a partir de ellas.

En segundo lugar, ahora abarcando tanto a la persona solicitante individual como a las unidades de convivencia, también se considera domicilio el uso individualizado por esas personas de una habitación en un establecimiento hotelero o similar, aunque siempre que

conste dicho uso en el pertinente contrato. Una previsión que ya se incluía en la anterior versión del artículo 6, concretamente en su apartado 7, dada por el RDL 30/2020, y que ahora, suprimido dicho apartado por el RDL 3/2021, se ha trasladado al artículo 6 ter, apartado tercero. Aunque eliminando un segundo párrafo en el que se excluía que fuese válido a estos efectos el simple pacto o acuerdo entre los/las convivientes sobre el uso del domicilio o de determinadas zonas del mismo, salvo que existiera contraprestación económica. Esta eliminación es adecuada, ya que la hipótesis a la que se refería el artículo 6.7, y que ahora se contiene en el actual artículo 6 ter, apartado 2, es la del uso de una habitación en un establecimiento hotelero o similar, debiendo haberse añadido en su momento el párrafo segundo del artículo 6.7 más bien al apartado 6 del mismo artículo, que se refería al uso exclusivo de una determinada parte del domicilio por una unidad de convivencia. Un apartado 6 que el RDL 3/2021 ha eliminado y convertido, con alguna modificación, en el apartado 3 del artículo 6 ter.

En este caso, se trata de la consideración como domicilio a efectos del IMV de las zonas de uso exclusivo de una vivienda; algo que es habitual en situaciones de escasez de recursos que impiden afrontar el precio del alquiler de una vivienda y que llevan a que varias familias, o unidades de convivencia, o incluso personas individuales, se repartan el uso de una misma vivienda, estableciendo en ella zonas de uso exclusivo que no impiden la existencia de otras de uso compartido como podría ser el caso de cocinas, los servicios sanitarios u otros espacios de coexistencia. Pues bien, para estos supuestos, la versión del artículo 6.6 del RDL 20/2020, introducida en su momento por el RDL 30/2020, permitía que esas zonas de uso exclusivo se consideraran en sí mismas un domicilio, con una serie de condiciones: la primera, que esta posibilidad quedaba limitada a las unidades de convivencia, excluyendo en consecuencia a las personas aisladas, siendo además unidades de convivencia integradas al menos por una persona menor o por una persona discapacitada; la segunda, que dicho uso exclusivo se justificara, bien por cualquier título jurídico, algo bastante improbable en estas condiciones, bien por certificación de los servicios sociales. Sin que esta posibilidad de considerar el uso exclusivo de ciertas zonas de un domicilio como un domicilio independiente a efectos del IMV fuera posible si lo que fundamentaba dicho uso era solamente un acuerdo o pacto privado sin ningún tipo de contraprestación económica, trayendo aquí la previsión, ya comentada, del segundo párrafo del anterior apartado 7 del artículo 6. Una exclusión criticable en la forma en que se formulaba ya que, frecuentemente, ese uso exclusivo de zonas de un domicilio se basa en un contrato o acuerdo, con la pertinente prestación económica, no tanto entre los/las convivientes, sino más bien entre el/la titular del domicilio y cada una de las personas o unidades de convivencia que viven en él.

Estas imprecisiones e incoherencias de la versión del artículo 6 del RDL 20/2020 tras la reforma del RDL 30/2020 parecen haberse aclarado algo tras la emigración del apartado 6 del artículo 6 al apartado 3 del nuevo artículo 6 ter. Aunque es una emigración que ha introducido cambios. De forma que, en la versión actual, para que el uso exclusivo de zonas de una misma vivienda se considere domicilio a efectos del IMV es necesario que dicho uso se apoye en la existencia de un título jurídico que así lo acredite; algo que impedirá en muchos casos que esta hipótesis se realice, salvo que esta exigencia de título jurídico sea

muy flexible en cuanto a contenido y forma, mucho más cuando se ha eliminado la posibilidad de que dicho peculiar uso exclusivo se certifique por los servicios sociales. En cambio, esa alternativa de uso exclusivo se abre ahora claramente tanto a personas individuales como a unidades de convivencia, de las que no se reclama ningún tipo de composición específica, habiéndose eliminado la exigencia de que en dicha unidad de convivencia se integre, sea por un/una menor, sea por una persona discapacitada. Un resultado, por tanto, de restricción poco justificada y de ampliación razonable que vuelve a poner de manifiesto los vaivenes de la legislación y su falta de seguridad a la hora de delimitar las posibles personas beneficiarias del IMV, así como su impericia en establecer, ampliar, modificar o reducir criterios sin tener en cuenta las consecuencias de dichos cambios, al quedar absorbido exclusivamente por la finalidad de dar solución a un específico y concreto problema aplicativo.

Por último, y aunque esta cuestión se contempla en el artículo 4 del RDL 20/2020, relativo a las posibles personas beneficiarias del IMV, se trata de un supuesto especial relacionado con el lugar donde vive esa persona; más concretamente, en una residencia de carácter social, sanitario o sociosanitario. También esta cuestión ha sufrido un cambio por obra del RDL 3/2021, ya que, en la versión inicial del artículo 4.2, no podían ser beneficiarias del IMV las personas usuarias de estos servicios residenciales que lo hicieran con carácter permanente, tratándose de una residencia financiada con fondos públicos. Seguramente porque se entendía que, en estos supuestos, las necesidades básicas de supervivencia de estas personas quedaban suficientemente cubiertas por el servicio residencial. Pero que obviaba, no solo el que la financiación de tales servicios, incluso si de carácter público, podía apoyarse, al menos parcialmente, en una contribución de la propia persona que los utilizaba, por lo que podía carecer de sentido excluir estos supuestos del IMV, sino también porque la exclusión afectaba solo a residencias públicas y no a los servicios residenciales de carácter privado, pudiendo en este caso el IMV contribuir a afrontar el coste de tales servicios.

Todas estas cuestiones se han solventado, o ignorado, en el tenor del artículo 4.2 introducido por el RDL 3/2021. Así, se excluyen del beneficio del IMV a todas las personas que utilicen esos servicios residenciales de forma permanente y ya sean financiados con cargo a fondos públicos o privados, reproduciendo implícitamente la argumentación acerca de la falta de justificación para la concesión del IMV a personas que ya cubren sus necesidades con la atención residencial, formulándose el mandato ahora en sentido positivo. Es decir que solamente podrán ser beneficiarias del IMV las personas que sean usuarias de dichos servicios residenciales de manera temporal, sin especificar si financiados con fondos públicos o privados, y sin tampoco precisar qué se deba entender por uso temporal de tales servicios y hasta qué duración pueden alcanzar; lo que abre una incógnita para la que la norma no da herramientas para resolverla. Todo ello dejando al margen la situación de las mujeres víctimas de violencia de género o de las personas víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual, que pueden ser beneficiarias del IMV, aunque recurran de forma permanente a los citados servicios residenciales, según lo establece el artículo 4.2, segundo párrafo, conforme a la redacción dada por el RDL 3/2021, pero que procede de lo previsto en la versión inicial del mismo artículo y apartado.

3.1.2. Personas solicitantes del IMV que vivan solas o compartiendo domicilio con una unidad de convivencia en la que no se integran

Hay que señalar, en primer lugar, que la mención del artículo 4.1 b) del RDL 20/2020 a las personas que vivan solas como beneficiarias del IMV ha desaparecido de su enunciado por obra del RDL 3/2021, quedando sustituida por la indirecta y negativa de no estar integrada en una unidad de convivencia. Este cambio, que puede parecer banal, también puede ser interpretado, y esta parece ser la intención de la reforma, en el sentido de que el objeto central de protección del RDL 20/2020 son las unidades de convivencia integradas por varias personas y no tanto las personas individuales, que solamente accederán al IMV si no están incluidas en una unidad de convivencia. Algo que, pese a todo, es obvio cuando la persona vive sola y de forma independiente, no pudiéndose negar su derecho a acceder a la prestación si reúne los requisitos exigidos. Entre los que se encuentra, como se ha dicho, el no estar integrada en una unidad de convivencia, así como el no estar unida a otra por vínculo matrimonial o de pareja de hecho, con las excepciones en este caso de haber iniciado los trámites de separación o divorcio o encontrarse en otras situaciones análogas que el RDL 20/2020 no precisa, remitiéndose a la regulación reglamentaria.

Sin duda alguna, la nueva regulación derivada del RDL 3/2021 ha oscurecido el panorama legal hasta tal punto que no se comprende bien su alcance. Desde luego que no es posible negar el derecho de una persona individual a solicitar el IMV, máxime si vive de forma independiente en un domicilio sin compartirlo con otras personas. Otra cosa es el alcance de las dos causas de exclusión de este derecho. Respecto de la integración en una unidad de convivencia, si se pretendiera que toda persona que reuniera alguno de los vínculos familiares o análogos con los integrantes de una unidad de convivencia quedara excluida de la solicitud individual del IMV, aunque viva de forma de independiente, muchas de las situaciones previstas en el artículo 7.2 del RDL 20/2020, no modificado por el RDL 3/2021 y sobre las que se volverá ahora, que parten de la base de una persona que vive de forma independiente de personas progenitoras, tutoras o acogedoras, carecerían de sentido, ya que, desde un punto de vista estricto, estarían integradas en la unidad de convivencia formada por esas personas progenitoras o tutoras. En consecuencia, el requisito de no integrarse en una unidad de convivencia debe quedar limitado a las personas que pretenden acceder al IMV desde una situación en la que comparten domicilio con esa unidad; supuesto en el que la exclusión citada tiene todo su sentido.

En relación con el otro requisito, esto es, el de no estar unidas a otra por un vínculo matrimonial o de pareja de hecho, todo indica que tiene aplicación, tanto en el caso de una persona sola que vive sola como si comparte domicilio con una unidad de convivencia, supuesto en el que, no obstante, sería redundante, ya que esa vinculación queda englobada en la anterior exigencia, esto es, no estar integrada en una unidad de convivencia con la que se convive. La finalidad de esta regla de exclusión parece que es la de evitar que dos personas que tengan esa vinculación decidan, no obstante, vivir de forma independiente, solicitando cada una de ellas un IMV diferente. Lo anterior encuentra apoyo en el dato de que

la excepción a esta causa de exclusión que se contiene en la parte final del artículo 4.1 b) se materializa en el hecho de que dichas personas hayan iniciado los trámites de separación o de divorcio, dejando abiertas otras desconocidas posibilidades que la norma remite al desarrollo reglamentario, que no se ha producido aún. En definitiva, una persona sola, que viva de forma independiente, puede solicitar el IMV, salvo si tiene un vínculo activo de tipo matrimonial o de pareja de hecho con otra, aunque esta resida en otro domicilio. Una forma, pues, de limitar el acceso individual al IMV.

No parece lógico aceptar esta limitación, ya que, si una persona vive sola y de forma independiente y acredita el cumplimiento de las exigencias contenidas en el artículo 7.2 del RDL 20/2020 (en la versión del RDL 30/2020) respecto de una vida independiente (aunque aquí sea en relación con el/la cónyuge o la pareja de hecho) durante 3 o 1 año, a tenor de si su edad es inferior o superior a 30 años, el que subsista formalmente el vínculo matrimonial o el de pareja de hecho no debería impedir el acceso al IMV. Es la vida independiente y la existencia de un domicilio separado, es decir, una situación vital y económica autónoma, lo que avala la solicitud, sin que puedan esgrimirse vínculos formales para excluir a esa persona de la protección. Algo que igualmente sucedería con el/la otro/a cónyuge o pareja de hecho, que tampoco podría solicitar individualmente el IMV por impedírsele la existencia de tales vínculos. Lo que, o bien obligaría a una solicitud conjunta en calidad de unidad de convivencia, lo que es imposible porque la convivencia no existe; o bien condena a ambas personas a quedar excluidas de la protección, salvo, si acaso, si alguna de las dos forma parte de una unidad de convivencia que pueda acceder al IMV.

Por estos motivos, lo razonable sería entender que el obstáculo que representa la existencia de un vínculo matrimonial o de pareja de hecho solamente debía ser operativo cuando se trata de una persona que pretende solicitar el IMV de forma individual pese a compartir el domicilio con su cónyuge o pareja de hecho. Porque, en este caso, lo que debe hacer es actuar como titular de una prestación que se solicita en nombre de la unidad de convivencia, ya que existen los vínculos que la configuran y tiene lugar, además, la convivencia en un mismo domicilio. Interpretación que hace razonables las excepciones previstas en el mismo artículo 4.1 b) y, particularmente, en el nuevo artículo 6 bis, ambos conforme a la redacción proporcionada por el RDL 3/2021, respecto de separaciones, divorcios, víctimas de violencia de género o semejantes.

Sentada la posibilidad de que una persona que viva sola y de forma independiente pueda solicitar el IMV, más oscura es la alternativa de una persona independiente que, no obstante, comparta domicilio con una unidad de convivencia. Se trata de una posibilidad que se encontraba expresamente prevista en los artículos 4.1 b) y 6.2 c) del RDL 20/2020, cuando se refería este último a la concurrencia de una unidad de convivencia constituida por los miembros de una familia o relación análoga y una persona beneficiaria individual; lo que fue sustancialmente mantenido por el RDL 30/2020, pero trasladando esta parte final del artículo 6.2 c) al párrafo primero del apartado 3 del mismo artículo 6. Se trata, no obstante, de un apartado que, finalmente, ha sido eliminado por el RDL 3/2021, quedando solamente como fundamento legal de esta posibilidad el artículo 4.1 b) en la forma ambigua como se formula.

Lo que, aparentemente, excluye la posibilidad de una persona beneficiaria individual que comparta domicilio con una unidad de convivencia típica. No obstante, el apartado 9 del artículo 19, introducido por el RDL 3/2021, y más concretamente su letra d), recurre a un certificado de los servicios sociales competentes, si fuera necesario, para acreditar que, cuando en un domicilio, además de cada miembro de la unidad de convivencia de tipo familiar o típica, están empadronadas otras personas, no existe con estas ningún lazo de parentesco ni haber constituido una pareja de hecho. Con independencia de las incoherencias del apartado que, por ejemplo, menciona como vínculo del que hay que acreditar que no existe el de la pareja de hecho, pero no el matrimonio, lo cierto es que acepta que en un mismo domicilio pueden convivir una unidad de convivencia familiar o típica con otras personas. Otra cosa es, ya que el artículo nada indica, si esas otras personas pueden o no constituir una unidad de convivencia propia, que habría que denominar atípica, o solicitar, todas o algunas, el IMV de forma individual.

El único soporte normativo a esa convivencia entre una unidad de tipo familiar y una persona individual, con la que no tiene los vínculos descritos en el artículo 6.1, pudiendo solicitar ambas el IMV, aunque de forma separada, quizás puede encontrarse en el nuevo artículo 6 *quater* del RDL 20/2020, añadido por el RDL 3/2021, si esta última es una persona que se encuentra en situación de riesgo de exclusión social. Algo que el nuevo apartado 10 del artículo 19 del RDL 20/2020, artículo dedicado a la acreditación de los requisitos, y que también ha sido incorporado por obra del RDL 3/2021, exige que se certifique por los servicios sociales competentes. En todo caso, la redacción del artículo 6 *quater*, titulado «Convivientes sin vínculos de parentesco», es, como está siendo habitual en todas estas reformas, algo imprecisa, ya que esa posibilidad de que las personas en riesgo de exclusión social puedan ser titulares individuales del IMV la declara en el caso de que «convivan en el mismo domicilio personas entre las que no concurren los vínculos previstos en el artículo 6».

Lo que podría ser interpretado como una hipótesis restringida al caso de varias personas que, sin vínculos familiares o análogos entre sí, comparten domicilio y que no se refiere al que aquí se está considerando, es decir, el de una persona individual que comparte domicilio con una unidad de convivencia típica. Lo confirma el que el artículo 19.9 e) reclame el que se acredite en este caso que entre todas o parte de las personas convivientes no existen los lazos familiares del artículo 6.1 cuando una de esas personas convivientes solicitare el IMV al amparo de lo previsto en el artículo 6 *quater*. Lo que ciertamente es una hipótesis de convivencia de varias personas en un mismo domicilio y no de coexistencia de una unidad de convivencia con derecho al IMV con una persona solicitante individual del IMV, que es la que se está aquí analizando. En todo caso, parece desproporcionado permitir esa o esas titularidades individuales en casos de agrupaciones de personas sin ningún vínculo familiar entre ellas y no aceptarla en el caso de una persona individual que comparte domicilio con una unidad de convivencia típica sin integrarse en ella. Lo que, por otra parte, podrá ser frecuente si se piensa, por ejemplo, en la convivencia de una unidad con parientes que exceden del grado de parentesco que delimita el perímetro de las unidades de convivencia típicas de acuerdo con el artículo 6.1 del RDL 20/2020.

Siguiendo con las personas, tanto las que vivan solas en un domicilio, como si lo hacen de forma independiente pero compartiéndolo con una unidad de convivencia en la que no se integran, la versión inicial del artículo 4.1 b) del RDL 20/2020 requería de ellas que tuvieran un mínimo de 23 años y un máximo de 65; algo que el RDL 30/2020 mantuvo, aunque abriendo la posibilidad de solicitar el IMV a las personas mayores de 65 años siempre que no fueran beneficiarias de una pensión de jubilación. Por su parte, el RDL 3/2021 ha suprimido correctamente cualquier referencia a un tope de edad, en la medida en que dicho tope se justificaba por la idea, un tanto mecanicista, según la cual, por encima de esa edad, lo lógico era que la persona accediera, si carece de recursos, a una pensión no contributiva de jubilación. La aceptación de que ese tránsito desde el IMV a la pensión no contributiva no siempre es posible en la medida en que, pese a la edad, pueden no reunirse, por ejemplo, los requisitos de residencia legal mínima en España exigidos por el artículo 369.1 de la LGSS hace adecuada esa supresión.

Pero la posibilidad de que una persona que vive sola o de forma independiente en un domicilio compartido acceda al IMV y que, salvo la edad, no tenía otras limitaciones se ha visto restringida por los añadidos introducidos, de forma acumulativa, en el artículo 4.1 b) del RDL 20/2020 por obra del RDL 30/2020 y del 3/2021. Tales añadidos, que excluían del IMV a quienes, por encima de los 65 años, fueran beneficiarias de una pensión de jubilación, sin mayores precisiones (RDL 30/2020), ahora, conforme a la versión del RDL 3/2021, excluyen a quienes, cualquiera que sea su edad, aunque siempre mayor de 23 años, se benefician tanto de una pensión contributiva de jubilación o de incapacidad permanente, sin especificar el grado de incapacidad que fundamenta la pensión, lo que obliga a suponer que cualquiera de ellos, o de una pensión no contributiva de jubilación o invalidez, al tratarse de unas prestaciones incompatibles con el percibo del IMV. Lo que, aunque no hay una declaración expresa y directa en este sentido, se deriva de lo establecido en el artículo 7.1 c) del RDL 20/2020 cuando exige, como requisito de acceso al IMV, el haber solicitado las pensiones y prestaciones de la Seguridad Social a que la persona solicitante pudiera tener derecho; si bien esta condición queda remitida, en cuanto a la precisión de sus circunstancias, a lo que se establezca reglamentariamente. Previsión que no ha sido modificada por ninguno de los reales decretos-leyes de reforma.

En consecuencia, podrá acceder al IMV una persona que viva sola o de forma independiente en un domicilio compartido, siempre que tenga más de 23 años y que no tenga derecho a ninguna de las pensiones del sistema de Seguridad Social por jubilación o incapacidad. Sin embargo, no basta con cumplir estas exigencias, ya que el artículo 7 del RDL 20/2020, en su apartado 2, establece otras, fijadas a partir de la reforma del RDL 28/2020, luego reforzada por el RDL 30/2020. Que, en principio, se referían tanto a las personas que vivan solas como a las que comparten domicilio con otras, no formando, sin embargo, parte de una unidad de convivencia, ya que se remitía a lo establecido en el artículo 4.1 b) que abarcaba ambas situaciones. Lo confirma el que la remisión del artículo 7.2 se hacía tanto al artículo 4.1 b) como al 6.2 c), donde se precisaba la posibilidad de que una persona individual titular del IMV compartiera domicilio con una unidad de convivencia de tipo familiar o análogo.

Sin embargo, las reformas posteriores de los artículos afectados han implicado igualmente a las remisiones cruzadas entre los mismos. Así, en un primer momento, el RDL 28/2020 cambió lo establecido en el artículo 7.2, tanto en relación con las personas solicitantes que vivieran de forma independiente, como respecto de quienes compartieran de forma individual el domicilio con una unidad de convivencia sin integrarse en ella, estableciendo que las personas que tuvieran menos de 30 años en la fecha de solicitud deberían acreditar una residencia legal y efectiva en España, así como haber vivido de forma independiente durante al menos los 3 años inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud. Algo que la versión inicial del RDL 20/2020 exigía de modo absoluto con independencia de la edad, de forma que el RDL 28/2020 vino a limitar tales exigencias solamente a las personas menores de 30 años, no proyectándolas ya sobre las mayores de esa edad.

Por su parte, el RDL 30/2020 volvió a alterar el contenido del artículo 7.2 en el sentido de suprimir lo relativo a la residencia legal y efectiva en España, fundiendo ambas exigencias en la de haber vivido de forma independiente en España, al menos esos mismos 3 años que no se alteran; lo que podría interpretarse que se trata de una residencia real y efectiva al margen de su regularidad administrativa. Pero añadiendo un nuevo párrafo al artículo 7.2 en el sentido de que también las personas solicitantes del IMV que vivan de forma independiente o con una unidad de convivencia en un mismo domicilio, pero sin integrarse en ella, y tengan más de 30 años, deberán acreditar que, en el año inmediatamente anterior a la solicitud, su domicilio en España ha sido distinto al de sus progenitores/as, tutores/as o acogedores/as. Todo lo anterior es el régimen vigente que el RDL 3/2021 no ha alterado.

Lo que sucede es que también ha quedado afectada la definición de lo que debe entenderse por vida independiente. En su origen, esta definición se contenía en el artículo 7.2, segundo párrafo, entendiéndola existente si la persona había permanecido en alta en alguno de los regímenes de la Seguridad Social durante al menos 12 meses, continuados o no, y siempre que acreditara también que su domicilio había sido independiente al de las personas progenitoras, tutoras o acogedoras durante los 3 años inmediatamente anteriores a la solicitud. Por su parte, el RDL 28/2020, manteniendo la versión inicial, pero precisando que la duración mínima del alta se refería igualmente a los 3 años inmediatamente anteriores a la solicitud, añadía que esa alta podía ser tanto en cualquiera de los regímenes de la Seguridad Social, en las clases pasivas o, incluso, en una mutualidad de previsión social que sea alternativa, para determinadas personas profesionales autónomas, al régimen especial de trabajadores por cuenta propia. Dicción normativa que no ha quedado afectada por el RDL 30/2020 y el 3/2021, salvo, en lo que se refiere al primero, al introducir la exigencia, menos rigurosa, del año de vida independiente en el caso de las personas solicitantes individuales mayores de 30 años, lo que, como se ha dicho, no ha sido reformado por el RDL 3/2021.

Las anteriores, estén en una u otra versión de la norma, son exigencias que tienen en su punto de mira a las personas jóvenes, de las que se teme que puedan verse incentivadas a forzar artificialmente una vida independiente con el único fin de obtener, debido a su

carencia de recursos, el IMV. Y, desde esta perspectiva, puede considerarse razonable tanto la prueba de una cierta vida económicamente independiente, lo que se reflejaría en los 12 meses de alta requeridos, como la edad de 30 años en cuanto frontera para esa exigencia de vida independiente durante los 3 años inmediatamente anteriores. Pero se trata de una sospecha que, lógicamente, pierde entidad a medida que la edad del solicitante es mayor. Por lo que, si bien se justifica ubicar la frontera en la edad, más que razonable para una vida independiente, de los 30 años, por encima de ella es un tanto exagerado requerir de la persona solicitante que acredite que se trata de alguien que ha vivido, en el año inmediatamente anterior, de forma independiente de sus progenitores/as, tutores/as o acogedores/as. Requisito que, a esas edades, solo sirve para bloquear situaciones marginales de personas que, por carencia de recursos, han retornado al hogar familiar; aunque es cierto que también frena las solicitudes de personas que han permanecido en el hogar familiar más allá del cumplimiento de los 30 años, pretendiendo desde esa situación reclamar un IMV que, más que atender situaciones de necesidad efectivas, sirve para afrontar las necesidades económicas de una vida que solo es independiente de forma artificial.

3.1.3. Las unidades de convivencia

Como contraposición a la persona demandante individual del IMV que vive sola y de forma independiente o, caso de compartir domicilio, lo hace con otras personas que forman una unidad de convivencia, pero sin incorporarse a ella, el referente central del RDL 20/2020 es, como se ha dicho, la unidad de convivencia. A la que la norma dedica el artículo 6, sin olvidar las previsiones al respecto que se contienen en los artículos 4 (personas beneficiarias), 7 (requisitos para acceder a la prestación), 19 (en lo que se refiere a la acreditación de los requisitos), y, desde el RDL 3/2021, los artículos 6 bis y 6 *quater*; quedando fuera de consideración el artículo 6 ter, también incorporado al RDL 20/2020 por el RDL 3/2021, que se dedica, como se ha visto antes, a establecer supuestos especiales de domicilio. Naturalmente que todas las reflexiones que siguen parten de la base de que la unidad o unidades de convivencia de que se trate viven en, o comparten, un único domicilio.

Pues bien, a este respecto hay que acudir al artículo 6.1 donde se define la unidad de convivencia. En su origen, el artículo 6.1 del RDL 20/2020 estableció que una unidad de convivencia es la constituida por todas las personas que residan en un mismo domicilio y que estén unidas entre sí por un vínculo matrimonial o de pareja de hecho, o por un vínculo de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad y adopción, así como otras personas con las que convivan en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente. Es lo que se viene denominando como unidad de convivencia familiar o típica. El único cambio, finalmente irrelevante, lo introdujo el RDL 30/2020 en el sentido de que, en relación con el concepto de pareja de hecho, más que remitir al artículo 221.2 de la LGSS, referido como se sabe a la pensión de viudedad, añadió un segundo párrafo al apartado 1 del artículo 6 donde, sencillamente, incluyó esa misma definición tomada del artículo 221.2 de la LGSS.

Así, a efectos de la pensión de viudedad, las personas integrantes de la pareja de hecho, además de no estar impedidas para contraer matrimonio ni tener vínculo matrimonial con otra persona, no solamente deben haber convivido de forma estable y notoria durante al menos 5 años ininterrumpidos inmediatamente anteriores a la fecha del fallecimiento de la persona causante de la pensión de viudedad, lo que ha de probarse mediante el certificado de empadronamiento o también mediante otros medios de prueba, sino que también deben acreditar, a través de la certificación del pertinente registro de parejas de hecho de la comunidad autónoma o del ayuntamiento del lugar de residencia o mediante documento público, normalmente notarial, la existencia de dicha pareja de hecho; inscripción o formalización que debe tener lugar al menos con una antelación de 2 años respecto de la fecha de fallecimiento de la persona causante. Exigencias que la versión inicial del artículo 6.1 del RDL 20/2020 establecía igualmente para que pudiera tenerse en consideración dicha pareja de hecho a los efectos de la constitución de la unidad de convivencia que constituye el soporte de la solicitud del IMV y que, no obstante, podían considerarse excesivas teniendo en cuenta que tales requisitos se reclaman para una prestación de largo recorrido y de entidad económica relevante, circunstancias que no concurren en el IMV.

Sin embargo, el que el RDL 30/2020 haya suprimido la remisión al artículo 221.2 de la LGSS y haya incluido en el segundo párrafo del artículo 6.1 del RDL 20/2020 una propia definición de pareja de hecho no ha implicado cambios de relevancia. Pese a no existir la remisión al artículo 221.2 de la LGSS, sin embargo, su contenido se ha incorporado, por obra del RDL 28/2020, al artículo 19, referido a la acreditación de los requisitos, y cuyo apartado 4, quinto párrafo, establece la forma de probar la existencia de la pareja de hecho reproduciendo exactamente el contenido del artículo 221.2 de la LGSS. No en relación con la necesidad de una convivencia estable y notoria con una duración mínima ininterrumpida de 5 años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud del IMV, lo que ha hecho el RDL 30/2020, añadiendo un segundo párrafo al artículo 6, y pudiendo valer para atestiguarlo, como para las pensiones de viudedad¹¹, tanto el certificado de empadronamiento como cualquier otro medio de prueba, ya que la versión actual del artículo 6.1 del RDL 20/2020 para nada se refiere a la forma de probar la existencia en ese tiempo de la pareja de hecho, valiendo cualquiera de las admitidas en derecho. Pero sí respecto de la otra exigencia de registro de la pareja de hecho o su formalización en documento público con una antelación mínima de 2 años, que aquí sería a la de la fecha de la solicitud del IMV; para lo que el artículo 19.4 reproduce, como se ha dicho, lo establecido en el artículo 221.2 de la LGSS. Una exigencia, especificada por el RDL 28/2020, que los posteriores RDL 30/2020 y RDL 3/2021 han mantenido y que sigue resultando excesiva y una manifestación más de la desconsideración por parte de las normas de protección social hacia las parejas de hecho.

¹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional 40/2014, de 11 de marzo, y Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2011 (rec. 1514/2010) y 22 de septiembre de 2014 (rec. 1958/2012).

Sentado lo anterior, conviene detenerse en los variados interrogantes que suscita la referencia a los vínculos o lazos de parentesco que fundamentan la solicitud del IMV en nombre de la unidad de convivencia.

En primer lugar, hay que indicar que, tratándose de una unidad de convivencia que vive en un domicilio sin compartirlo con otras personas ajenas a esa unidad, su configuración no es disponible para las personas potenciales solicitantes del IMV; de forma que, existiendo ese tipo de vínculos, las personas afectadas estarán forzosamente integradas en la unidad de convivencia a efectos del IMV. Pero, como contrapartida, quienes convivan en el mismo domicilio con esa unidad de convivencia, pero sin tener ese tipo de vínculos porque, por ejemplo, excedan de los límites del parentesco, no serán tenidas en consideración ni para computarlas a efectos de determinar el número de componentes de la unidad de convivencia, ni para tener en cuenta sus posibles ingresos, ni, tampoco, para establecer la cuantía final del IMV. Se trata, en fin, de convivientes que son invisibles para el IMV, tanto en un sentido negativo como positivo. Y que solamente podrían reclamar individualmente el IMV si, como indica el nuevo artículo 6 *quater*, se encuentran en riesgo de exclusión social, certificado pertinentemente por los servicios sociales competentes.

En segundo lugar, la definición de la unidad de convivencia del artículo 6.1, primer párrafo, que no ha sido alterado por el RDL 3/2021 en cuanto a la redacción contenida en el RDL 30/2020, parece pretender incluir en la misma unidad de convivencia, y de forma obligatoria, a todas las personas que vivan en un mismo domicilio y que tengan algunos de los lazos indicados, sean matrimoniales, de pareja de hecho o de parentesco, con independencia de con quién se anuden tales vínculos. Esta interpretación amplia está propiciada por el hecho de que la norma no establece un referente preciso de en relación con quién o quiénes se establecen y miden tales vínculos. Lo que podría entenderse en el sentido de que también formarán parte de la unidad de convivencia encabezada por las personas integrantes del matrimonio o la pareja de hecho, quienes estén vinculados, al margen del matrimonio, por lazos de parentesco dentro del segundo grado con, por ejemplo, hijos/as o nietos/as de ese vínculo matrimonial inicial o quienes fueran parientes por afinidad de cualquiera de estas personas convivientes y, en general, quienes son parientes en el segundo grado de cualquiera de los/las componentes de la unidad de convivencia, aunque su relación de parentesco con las personas que forman el núcleo de la unidad sea de un parentesco que excede el segundo grado.

No parece que, pese a la deficitaria definición del artículo 6.1, estas alternativas sean asumibles. Por el contrario, ha de entenderse que, en cuanto a los vínculos que tienen relevancia, el referente es el matrimonio o la pareja de hecho en torno al cual se organiza la convivencia. De manera que solo integrarán la unidad de convivencia, además de los/las miembros del matrimonio o de la pareja de hecho, los/las parientes hasta el segundo grado de esas personas, se trate de descendientes o de ascendientes, sin admitirse extensiones como las descritas antes como ejemplo. En consecuencia, y pese a que exista convivencia en un mismo domicilio, no pueden considerarse integrantes de la unidad de

convivencia a efectos del IMV las personas que tienen vínculos de parentesco o asimilado con algunas de las personas convivientes, que sí se toman en cuenta, pero son lazos que exceden del grado límite que la norma fija, haciéndolo exclusivamente respecto del matrimonio o la pareja que da cuerpo y sostén a la unidad de convivencia. Quedarían así fuera de dicha unidad los supuestos antes citados como hipótesis, siendo personas que pasarían a engrosar el elenco de los/las miembros invisibles de las unidades de convivencia. Salvo que tuvieran la posibilidad de solicitar individualmente el IMV o de constituir otra u otras unidades de convivencia dentro del mismo domicilio; lo que es harto improbable como ya se ha visto. Una afirmación que vale igualmente en el caso de que el soporte de la unidad de convivencia sea una persona individual que, por no haber contraído matrimonio ni formado una pareja de hecho, convive en el mismo domicilio con sus parientes hasta el segundo grado.

Establecida, con las dificultades que se han apuntado, la hipótesis de una unidad de convivencia que viva en un domicilio sin compartirlo, en principio, con otras personas, salvo las que se han calificado como miembros invisibles de la unidad de convivencia, procede ahora analizar si es posible que, en un mismo domicilio, convivan personas entre las que no existan los vínculos citados que puedan reclamar, en conjunto o de forma individualizada, el IMV, conformando lo que podría denominarse como una unidad de convivencia atípica o no familiar. Pues bien, según las versiones combinadas de los artículos 4.1 b) y 6.2 c), en la redacción original dada al RDL 20/2020, esta alternativa era posible en la medida en que el segundo de los artículos citados decía expresamente que tendría la consideración de unidad de convivencia la formada por dos o más personas que, sin mantener entre sí una relación de las características de la unidad de convivencia típica o familiar, habitaran en un mismo domicilio, si bien añadiendo la norma que esto sería posible en los términos en que lo estableciera el reglamento de desarrollo que, como se ha venido advirtiendo, aún no se ha aprobado.

La posibilidad de una unidad de convivencia atípica o no familiar, en cuanto basada en otros lazos que la norma no precisaba y que podían incluir la amistad, la conveniencia, la utilidad o el mero reparto de gastos, quedaba avalada por la versión del artículo 6.2 c) introducida por el RDL 30/2020, según la cual podía ser considerada una unidad de convivencia, potencial beneficiaria del IMV, la formada por dos o más personas de al menos 23 años que, sin mantener una relación basada en los vínculos descritos en el artículo 6.1, es decir, los que fundamentan una unidad de convivencia típica o familiar, habitaran, sin embargo, en un mismo domicilio. Hipótesis para la que se exigía, por obra del RDL 30/2020, que al menos una de ellas tuviera una discapacidad igual o superior al 65 % y que no fuera beneficiaria de una pensión contributiva de incapacidad permanente o no contributiva de invalidez; o que, si tuviera más de 65 años, no fuera beneficiaria de una pensión de jubilación contributiva o no contributiva; o que, en fin, fuera declarada en situación de exclusión social. Reiterando la norma la posible extensión a otros supuestos que pudieran ser añadidos por la norma reglamentaria.

Se trata de una orientación que corrigió lo que parecía ser una de las características del RDL 20/2020 cual era manejar un repertorio amplio de posibles personas beneficiarias del IMV incluyendo desde unidades de convivencia de tipo familiar a otras en las que los vínculos entre sus miembros y el hecho de compartir domicilio respondían a otros fundamentos como los citados. Este planteamiento restrictivo afectó, a partir del RDL 30/2020, a las personas que comparten el domicilio con otras con las que no las unen lazos de parentesco o asimilados, a las que se les imponía el cumplimiento de unos requisitos de edad, incapacidad o exclusión de al menos una de las personas afectadas. Pero que, por obra del RDL 3/2021, se ha acentuado hasta el extremo de que, sencillamente, ha eliminado el apartado 2 del artículo 6 que regulaba este tema.

De manera que esa unidad de convivencia atípica, posible beneficiaria del IMV en forma conjunta, ha desaparecido del repertorio de las unidades de convivencia protegidas por obra del RDL 3/2021, para ceñirse al supuesto, muy limitado, establecido en el nuevo artículo 6 *quater*; esto es, el de personas que convivan en un mismo domicilio sin que entre ellas existan los vínculos requeridos por el artículo 6.1, pudiendo ser solamente titulares del IMV quienes se encuentren en riesgo de exclusión, así certificado por los servicios sociales. Una formulación que no piensa en una unidad de convivencia atípica, sino en una concurrencia de convivientes cada uno de los cuales podrá solicitar el IMV de forma individual siempre que se trate de una persona en riesgo de exclusión. Lo que permite que en un mismo domicilio convivan varios titulares del IMV, frente a la prohibición contenida en el artículo 5 del RDL 20/2020 desde su primera versión, en el sentido de que en un mismo domicilio podrá haber un máximo de dos titulares. Apartado, como se dijo antes, suprimido por el RDL 3/2021.

El que las unidades de convivencia atípicas queden excluidas como potenciales beneficiarias del IMV tiene una repercusión directa en la cuestión de la posible concurrencia, no tanto de una persona solicitante individual con una unidad de convivencia familiar o típica, que, aun con dudas, parece que sigue siendo posible como se ha visto antes, sino sobre la coexistencia de dos unidades de convivencia, una típica y otra atípica. Se trata de una posibilidad ya existente en la versión primitiva del artículo 6.2 c) que se refería a la existencia de dos unidades de convivencia, estando una formada por las personas que carecen de vínculo entre sí y otra por las integrantes de una familia. Una previsión que el RDL 30/2020 recogió en el segundo párrafo del apartado 3 del artículo 6, pero que, finalmente, el RDL 3/2021 ha suprimido.

En consecuencia, a partir del RDL 3/2021 ni son tutelables mediante el IMV las unidades de convivencia atípicas que vivan de forma independiente y exclusiva en un domicilio, ni tampoco es posible la concurrencia entre una unidad de convivencia típica y otra atípica. Lo que incrementa el número de quienes se han denominado antes como miembros invisibles de las unidades de convivencia y que no son otras personas que las que conviven en un mismo domicilio con una unidad de convivencia familiar o típica que no forman parte de ella por no existir con la misma los vínculos y lazos de parentesco a los que se ha venido haciendo referencia. Personas que no podrán solicitar el IMV salvo, si acaso y al amparo del

artículo 6 *quater*, si se encuentran en situación de exclusión social. Solicitud en todo caso individual, lo que hace que sea posible que algunas de las personas convivientes, sea con una unidad de convivencia familiar, pero sin formar parte de ella, sea de forma independiente y agrupadas en un mismo domicilio, obtengan el IMV y otras no.

Queda por considerar la hipótesis según la cual es posible la concurrencia en un mismo domicilio de dos o más unidades de convivencia familiares o típicas, cada una de las cuales pueda acceder al IMV de forma separada. Sin embargo, al tratarse de un domicilio compartido, juega aquí la regla, ya descrita antes y prevista en el artículo 6 *ter*, apartado 3, según la cual solo puede entenderse que existen dos unidades de convivencia diferentes con derecho al IMV cuando, mediando un título jurídico, existen en dicho domicilio zonas o espacios de uso exclusivo para cada una de las unidades de convivencia implicadas. De no ser así, el domicilio se entiende conjunto o unitario, siendo el soporte de una sola reclamación del IMV. Lo que plantea la cuestión de cuál de esas unidades de convivencia, que separadamente tendrían derecho cada una al IMV, resulta acreedora al mismo, aceptando, como se ha dicho antes, que no pueden serlo ambas de forma simultánea. Para lo que no puede existir otro criterio objetivo que el de la prioridad temporal; de forma que la unidad de convivencia que solicitara y obtuviera el IMV bloquearía cualquier otra petición posterior de otro IMV para la segunda unidad de convivencia. Un criterio que, pese a su objetividad, no puede sino calificarse como criterio ciego que tiene como resultado la desprotección de la otra unidad de convivencia típica o familiar la cual no podría acceder al IMV por haberlo obtenido antes la otra unidad de convivencia con la que se comparte domicilio. Un resultado poco satisfactorio que, sin embargo, solamente se corregiría aceptando dicha concurrencia, aunque se trate de un domicilio en el que no existen zonas de uso exclusivo. Solución que, a tenor de la norma vigente, no parece incluida en las previsiones del RDL 20/2020.

3.1.4. Supuestos especiales de personas beneficiarias del IMV

Se ha venido remitiendo a un análisis posterior la singular posición de determinadas personas en cuanto a su posible condición de titulares o beneficiarias del IMV, concretamente las que aparecen mencionadas en muchos lugares del RDL 20/2020 como víctimas de violencia de género, víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual o quienes hayan iniciado los trámites de separación o divorcio¹². Obviamente, lo que la norma pretende es facilitar el acceso al IMV de las personas que se encuentren en esas circunstancias, por lo que su mención aparece tanto en lo relativo a las personas beneficiarias (art. 4), a las titulares (art. 5), a las

¹² Sin que puedan tenerse en consideración otras situaciones análogas o asimilables a las que el artículo 4.1 b) y apartado 2 se refieren y a las que las reformas del RDL 30/2020 y del RDL 3/2021 no les han afectado, remitiéndose a lo que establezca el desarrollo reglamentario del RDL 20/2020, que aún no ha tenido lugar; una remisión que también se encuentra en los apartados 2 y 3 del artículo 7 que tampoco ha sido afectado por el RDL 28/2020, el 30/2020 o el 3/2021.

unidades de convivencia (art. 6), a los requisitos para acceder al IMV (art. 7), como, en fin, a la forma de acreditar el cumplimiento de los mismos (art. 19). Artículos que han sufrido algunas modificaciones en relación con estos temas por obra de los reales decretos-leyes posteriores.

Respecto de las personas que hayan iniciado los trámites de separación o divorcio, en cuanto manifestación de la ruptura del vínculo matrimonial sobre el que se apoya la unidad de convivencia, el artículo 4.1 b) 1.º de la versión inicial permite que tales personas pudieran acceder, de forma independiente, al IMV, pese a la prohibición general de no estar unidas a otras por vínculo matrimonial o de pareja de hecho. Una hipótesis que no abarcaba a las parejas de hecho, seguramente por entender la facilidad o inmediatez con la que dicha pareja puede quedar disuelta con solo acudir a anular la inscripción en el registro correspondiente frente a la relativa mayor lentitud y coste de los procedimientos de separación y divorcio cuya iniciación, como establece el artículo 19.4, último párrafo, ya en la redacción inicial y que no ha sido modificada por los reales decretos-leyes sucesivos, solo puede acreditarse mediante la presentación de la demanda o la correspondiente resolución judicial (art. 19.4, último párrafo, que no ha sido modificado). En todo caso, llama la atención el olvido de las vicisitudes por las que puede atravesar una pareja de hecho, colocando a sus integrantes en una posición similar a la de quienes han decidido poner fin a la relación matrimonial.

Como consecuencia de esta posibilidad de obtener el IMV en estas situaciones, el artículo 6.2 b) del RDL 20/2020 establecía que tendrá la consideración de una unidad de convivencia la constituida por una persona acompañada de sus hijos/as menores o asimilados y las personas familiares hasta el segundo grado por consanguinidad y afinidad, siempre que, una vez más, haya iniciado los trámites de separación y divorcio. Una previsión, confirmada por el RDL 30/2020, que no ha sido suprimida por el RDL 3/2021, ya que la ha trasladado al apartado 1 b) del artículo 6 bis, si bien introduciendo modificaciones de relevancia.

Así, cabe la posibilidad de considerar a estas personas como beneficiarias del IMV, tanto si no se integran en una unidad de convivencia, como si lo hacen en una unidad independiente, pese a que convivan en el mismo domicilio con otras personas con las que mantengan los vínculos propios de la unidad de convivencia familiar, siempre que se hayan iniciado los trámites de separación y divorcio, si la persona ha abandonado el domicilio familiar habitual, aunque lo haga sola, pudiendo ir o no acompañada de los hijos/as menores de edad o asimilados. El mismo apartado del artículo 6 bis sí que presta atención a las parejas de hecho, equiparando los trámites de separación y divorcio al hecho de haber instado la disolución de la pareja de hecho formalmente constituida, entendiéndose que tanto puede hacerlo sola, como acompañada de hijos/as o menores asimilados, exigiéndose de existir hijos/as que se hayan iniciado los trámites para la atribución de la guarda y custodia de los/las menores. Finalmente, el mismo artículo establece, en el último párrafo del apartado 1, que la consideración de unidad de convivencia independiente está limitada temporalmente a los 3 años siguientes a la fecha en la que se hubieran producido los hechos antes descritos. Una unidad de convivencia que, por su carácter especial o excepcional, solo se admite por tanto de forma transitoria, como una medida de tránsito desde la particular situación en la que se encuentran esas personas hacia la configuración ordinaria de tales unidades de convivencia.

En todo caso, y en coherencia con esta peculiar alternativa para obtener el IMV, el artículo 7.2, dedicado a establecer los requisitos para ello, ha recogido determinadas excepciones a la regla general en el supuesto de personas que hayan iniciado los trámites de separación y divorcio, situación a la que hay que equiparar, aunque la norma no lo diga por tratarse de una regla contenida en el RDL 30/2020, los casos de disolución de las parejas de hecho, debido a la previsión del artículo 6 bis, apartado 1 b), ya descrita, a las que no se exige una vida independiente de una duración mínima de 3 años que, tras el RDL 30/2020, solo se reclama a quienes tengan menos de 30 años, ni tampoco el que la unidad de convivencia esté constituida durante al menos el año anterior a la presentación de la solicitud del IMV (apdo. 2, cuarto párrafo, y apdo. 3, segundo párrafo, del art. 7). Ni tampoco la edad mínima para ser titular del IMV de 23 años. Regulaciones que no han sido afectadas por el RDL 3/2021.

Muchas de las reglas anteriores, en cuanto excepcionales, son aplicables también a los supuestos de mujeres víctimas de violencia de género y a las víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual, para las que no rigen las exigencias generales de no estar unidas a otras personas por vínculo matrimonial o de pareja de hecho, ni formar parte de otras unidades de convivencia, ni tampoco el de edad mínima de 23 años establecida en el artículo 5.2, segundo párrafo, exigiéndose solamente que sean mayores de edad (art. 5.2). Por su parte, el artículo 6.2 a) permite la consideración como unidad de convivencia particular la constituida por una persona víctima de violencia de género, previsión que no se aplica a los casos de trata de seres humanos y explotación sexual, y que, como en el caso de la separación o divorcio, haya abandonado el domicilio familiar acompañada de hijos/as o menores asimilados y sus familiares hasta el segundo grado de parentesco. De la misma forma que el artículo 7.1, 2.º y 3.º, excluye de la obligación de haber residido, de forma legal y efectiva, continuada e ininterrumpida, en España durante al menos 1 año tanto a las víctimas de la violencia de género como, lo que es más lógico, a quienes sean víctimas de trata de seres humanos y de explotación sexual. También el artículo 7.2, tercer párrafo, excluye de la obligación de haber vivido de forma independiente durante al menos 3 años para constituir una unidad de convivencia independiente, si bien refiriéndose solamente a las víctimas de violencia de género, sin mencionar, lo que igualmente hubiera sido lógico, a las víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual. Circunstancias, por último, cuya acreditación, en el caso de la violencia de género, puede hacerse por cualquiera de las formas previstas en el artículo 23 de la Ley orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género (art. 19.4, tercer párrafo); y, en el supuesto de trata de seres humanos y explotación sexual, mediante un informe emitido por los servicios públicos de atención integral a estas víctimas o por los servicios sociales, así como por cualquier otro medio de acreditación que se establezca reglamentariamente.

La descrita es la regulación contenida en el texto inicial del RDL 20/2020 que, en todo caso, se presenta como irregular y un tanto desordenada, abarcando o excluyendo de sus previsiones, de forma discutible, sea a un tipo de víctimas u otras. Es el RDL 28/2020 el primero en abordar estas cuestiones, llevando la forma de acreditar tales situaciones del

artículo 7.1 al artículo 19.6, un lugar más idóneo, si bien sin alterar la forma de acreditación, que es la misma que figuraba en el artículo 7.1. En cuanto al RDL 30/2020, su versión del artículo 4 mantiene la no exigencia, para poder ser beneficiarios del IMV, de todos los requisitos, incluida la edad, a ambos colectivos de víctimas; de la misma forma que reitera que, para ser titular del IMV, la edad mínima requerida es la de la mayoría de edad, eludiendo la regla general que la sitúa en los 23 años. Lo que el RDL 3/2021 ha mantenido, añadiendo al artículo 4.1 b), segundo párrafo, que tampoco se les exigirá el haber iniciado los trámites de separación o divorcio, a lo que habría que añadir los de disolución de la pareja de hecho.

En lo que hace a las unidades de convivencia, ya se ha indicado que el RDL 3/2021 ha suprimido el apartado 2, llevando su contenido al artículo 6 bis, pero acogiendo solamente la hipótesis de las víctimas de la violencia de género, especificando que podrán beneficiarse del IMV de forma independiente las personas que, no obstante convivir en el mismo domicilio con alguna persona con la que mantuvieran los vínculos familiares establecidos en el artículo 6.1, sean víctimas de violencia de género y que hayan abandonado su domicilio familiar habitual, acompañadas o no de sus hijos/as o menores asimilados. Lo que, en una nueva manifestación de ambigüedad, no precisa si para que se acepte esta especial unidad de convivencia a efectos del IMV, es necesario que la mujer víctima de la violencia de género tenga hijos/as, al margen de que la acompañen o no cuando abandona el domicilio familiar. No parece razonable, sin embargo, restringir esta posibilidad solo a las mujeres con hijos/as, debiendo entenderse que también se benefician de este trato especial las víctimas de violencia de género sin hijos/as o menores a cargo¹³.

En cuanto a los requisitos exigibles a estas singulares unidades de convivencia, con independencia del RDL 28/2020, que llevó la forma de acreditar la existencia de esas situaciones de violencia, sin alterarla, del artículo 7.1 a) al 19.6, y de que insistiera en que la exigencia de una vida independiente de al menos 3 años tampoco regía en el caso de las personas víctimas de la violencia de género que hubieran abandonado su domicilio, aunque olvidando de nuevo a las víctimas de trata de personas y de explotación sexual, el RDL 30/2020 ha modificado el artículo 7, en sus apartados 2 y 3, eximiendo de la exigencia de vida independiente durante al menos 3 años requerida a los menores de 30 años, así como de la existencia de la

¹³ El artículo 6 bis, apartado 1 c), también reconoce una situación especial a proteger mediante el IMV: la de las personas que abandonan el domicilio familiar por desahucio, o por haber quedado inhabitable por accidente o fuerza mayor, así como quienes, con una fórmula tan habitual como imprecisa e inaplicada, se encuentren en otros supuestos semejantes o asimilables a establecer de forma reglamentaria. Situaciones en las que cabrá la consideración de la existencia de una unidad de convivencia independiente solo de forma temporal con un máximo de 3 años, de la misma forma que ya se ha indicado respecto de quienes hayan iniciado los trámites de separación o divorcio o de disolución de la pareja de hecho. Otro ejemplo de una regulación muy particular, sin duda motivada por la situación económica que ha tenido como consecuencia la pérdida del domicilio por deudas o impagos del alquiler o de las cuotas hipotecarias, pero que se refiere a situaciones muy diversas de las reguladas en el nuevo artículo 6 bis, habiendo sido afrontada en este artículo relativo a, como su propio título dicta, «Situaciones especiales».

unidad de convivencia independiente durante al menos 1 año. Si bien esa exención se refiere sin que se aprecien razones para ello, en el primer caso, solamente a las mujeres víctimas de violencia de género que, por esta causa, hayan abandonado el domicilio familiar; mientras que, en el segundo, abarca también a las víctimas de trata de seres humanos y de explotación sexual, ampliándose a otros indeterminados supuestos que, una vez más, puedan determinarse reglamentariamente. Nada de esto ha sido alterado por el RDL 3/2021.

Como puede apreciarse tras la apretada exposición de las singularidades que afectan a las situaciones de separación o divorcio, de disolución de la pareja de hecho y de víctimas de violencia de género y de trata de seres humanos y de explotación sexual, su tratamiento dista mucho de ser sistemático, articulado y completo al estar integrado por normas dispersas, que además se han cambiado de ubicación normativa, que se refieren a hipótesis a veces muy singulares al añadir a estas condiciones el hecho de tener o no hijos/as o el abandonar o no el domicilio familiar o habitual y al mencionar unas veces sí y otras no a las personas víctimas de la trata de seres humanos y de explotación sexual. Un cuadro final desarticulado y confuso, que genera variadas dudas interpretativas y que reclamaría una regulación mejor organizada y completa, posiblemente en un artículo diferenciado dedicado a estas especialidades. Es lo que parece que ha pretendido el artículo 6 bis, introducido por el RDL 3/2021, aunque su propósito, por incompleto y parcial, dista mucho de tener un resultado satisfactorio.

3.2. Cuantía. Acreditación de los requisitos. Obligaciones y sanciones

Aunque se trata de una modificación del apartado 2 del artículo 10 del RDL 20/2020, relativo a la cuantía de la prestación, en realidad, la innovación introducida por el RDL 30/2020 se refiere exclusivamente a la circunstancia de que la unidad de convivencia sea monoparental, lo que implica un incremento del 22 % de la cuantía estándar del IMV, establecida en la letra a) del mismo apartado 2 del artículo 10. Se pasa así de la más breve descripción del primitivo artículo 10.2 c) del RDL 20/2020 a la más amplia actual en la que se considera familia monoparental no solamente la convivencia de una sola persona adulta con uno o más hijos/as menores con los que conviva o la de una persona adulta con uno o más menores en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción cuando se trata de una única persona acogedora o guardadora, sino también la convivencia de una sola persona adulta con descendientes hasta el segundo grado menores de edad sobre los que tenga la guardia y custodia exclusiva (el supuesto típico de abuela/o con nietos/as menores bajo su custodia) y la de una persona progenitora, guardadora o acogedora cuando la otra, de existir, está ingresada en prisión o en un centro hospitalario por un periodo largo (igual o superior a 1 año), lo que configura una unidad de convivencia monoparental fáctica, pero igualmente merecedora de tutela. Hipótesis muy específicas a las que la legislación ha considerado conveniente extender la tutela particular de las unidades de convivencia monoparentales.

Como sucede con otras ampliaciones del concepto, también incluidas en el artículo 10.2 c) relativas a los casos en los que los/las menores convivan exclusivamente con sus progenitores/as, abuelos/as, guardadores/as o acogedores/as y uno de ellos/as tenga reconocido un grado 3 de dependencia (el máximo posible o gran dependencia), o sea una mujer víctima de violencia de género que conviva con uno o más descendientes hasta el segundo grado, o menores sobre los que tenga la guarda y custodia, o uno o más menores en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción¹⁴.

Con independencia de la modificación establecida respecto de la configuración de la vulnerabilidad económica¹⁵, y en relación con la acreditación de los requisitos, los cambios son más relevantes y se refieren al apartado 4 del artículo 19 que ahora se formula de manera más detallada y precisa. Conforme a esta nueva versión del RDL 28/2020, la existencia de la unidad de convivencia se acreditará con el libro de familia, con el certificado del Registro Civil, y, lo que es más relevante, acudiendo de forma más intensa a los datos obrantes en los padrones municipales relativos a las personas inscritas en la vivienda. Algo que se decía brevemente en la versión anterior, pero que en la actual tiene un desarrollo particular, permitiendo al INSS acceder a la base de datos de coordinación de los padrones municipales del Instituto Nacional de Estadística. Añadiendo que, si de la información recabada se manifiesta falta de coincidencia con los datos aportados con la solicitud, se podrá requerir el correspondiente certificado de empadronamiento, histórico y colectivo, del periodo requerido en cada supuesto. Un recurso que el nuevo apartado 5 del artículo 19 amplía al caso de la acreditación del hecho de haber vivido de forma independiente, cuando así se exija en los supuestos de personas solicitantes que vivan solas.

Añade el artículo 19.4, tercer párrafo, que todos los datos obtenidos mediante los procedimientos descritos podrán ser utilizados para acreditar la existencia de unidades de convivencia atípicas, o que la persona solicitante vive sola o que comparte domicilio con una unidad de convivencia de la que no forma parte. Situaciones que, como se ha visto, han quedado excluidas o limitadas por el RDL 3/2021, sin que ello haya llevado, como sería lógico, a una reforma del artículo 19.4. En todo caso, el párrafo cuarto del mismo artículo 19 contiene la advertencia de que, a los efectos de los datos que figuren en el padrón, no se requerirá el consentimiento de las personas empadronadas en el domicilio de la solicitante;

¹⁴ Aunque también afecta a la cuantía final del IMV, no procede sino recordar aquí lo ya dicho acerca del RDL 39/2020 en cuanto declara el IMV exento del IRPF con el límite general anual conjunto de 1,5 veces el IPREM.

¹⁵ Regulada por el artículo 8 del RDL 20/2020 y que ha sido objeto de una reforma muy marginal de su apartado tercero, introducida por el RDL 28/2020, según la cual, respecto de las hipótesis en las que no concurre la situación de vulnerabilidad económica en el caso de que cualquiera de las personas que se integran en la unidad de convivencia sea administradora de derecho de una sociedad mercantil, solamente se producirá tal exclusión del IMV si el cargo se refiere a una sociedad mercantil que no haya cesado en su actividad; eliminando la exclusión, lo que es lógico, si, por el contrario, dicha sociedad es inactiva.

algo que es la regla general. Poco más puede decirse de las novedades del artículo 19 a partir del RDL 28/2020, salvo que desaparece el que la persona solicitante deba acreditar su condición de demandante de empleo, algo que, no siendo ya requisito para la solicitud, se convierte en una obligación de titulares y, en su caso, de personas beneficiarias del IMV mayores de edad, establecida en el artículo 33.

Lo que sí ha alterado el RDL 3/2021 es el final del artículo 19, añadiendo dos apartados, el 9 y el 10. Centrado el segundo en establecer que la situación de riesgo de exclusión social, que es necesario certificar en los casos de unidades de convivencia reguladas por el artículo 6 *quater*, esto es, la de varias personas que convivan en un mismo domicilio sin que entre ellas existan los tradicionales vínculos familiares, como condición para el acceso de esas personas, de forma individual, al IMV, el nuevo apartado 10 del artículo 19 establece que esa certificación corresponde a los servicios sociales competentes. En cuanto al apartado 9, lo que hace es enumerar los supuestos en los que es necesario un certificado expedido por los servicios sociales para atestiguar una serie de hechos o situaciones como la residencia efectiva en España en los casos de empadronamiento en un domicilio ficticio; la naturaleza temporal del servicio residencial cuando este tipo de residencia puede dar cobertura al IMV; el domicilio real de la persona cuando alegue que no vive donde consta en el empadronamiento; la inexistencia de vínculos familiares cuando en el mismo domicilio figuren, además de la unidad de convivencia, otras personas o cuando convivan con dicha unidad las personas beneficiarias especiales del IMV previstas en el artículo 6 *quater*; o el cumplimiento del requisito de haber vivido de forma independiente en España, así como la acreditación de formar parte de una unidad de convivencia al menos 1 año antes de la solicitud del IMV, requisitos exigidos por el artículo 7, apartados 2 y 3¹⁶.

En lo que se refiere a las obligaciones de las personas beneficiarias, se dividen, más formalmente que otra cosa, entre las que conciernen a las personas titulares y a las integrantes de la unidad de convivencia. Su relación se encuentra, respectivamente, en el artículo 33, apartados 1 y 2 del RDL 20/2020, apartados que han sido afectados por la disposición final undécima del RDL 28/2020. No hay en realidad demasiados cambios que constatar, pudiendo reducirse a tres.

En primer lugar, el nuevo apartado 1 c) del artículo 33, dando relevancia al padrón municipal, obliga a la persona titular a comunicar a la entidad gestora, en un plazo de 30 días naturales, cualquier cambio de domicilio o de situación en el padrón municipal que le afecte personalmente o a cualquier persona que forme parte de la unidad de convivencia. Lo que

¹⁶ El RDL 3/2021 ha añadido un nuevo artículo al texto del RDL 20/2020, en concreto el artículo 19 bis, donde se establece que, con carácter anual, los servicios sociales comunicarán a la entidad gestora el mantenimiento o modificación de los informes previstos en el nuevo apartado 9 del artículo 19; más concretamente los referidos a la inexistencia de los vínculos de matrimonio, pareja de hecho o familiares, así como los relativos a la exclusión social.

no es más que una precisión de la obligación informativa general contenida en la letra a) del mismo apartado 1 del artículo 33, en relación con una circunstancia personal de indudable relevancia para el mantenimiento del IMV. Una obligación que el RDL 3/2021 ha puesto a cargo del propio ayuntamiento que gestiona el padrón municipal en el caso de personas sin domicilio que estén empadronadas conforme a las correspondientes instrucciones técnicas al respecto, el cual deberá comunicar, en el plazo de 30 días, al INSS la modificación o, en su caso, la baja en el padrón (nuevo art. 33 bis).

En segundo lugar, se precisa la obligación de comunicación previa a la entidad gestora de las salidas al extranjero tanto de la persona titular como de cualquiera de los/las miembros computables de la unidad de convivencia, pero solamente si se trata de un periodo, continuado o no, superior a los 90 días por año natural; o cuando se trate de ausencias justificadas por periodos superiores, pero debidas a enfermedad. La formulación actual hace desaparecer la obligación de comunicar cualquier ausencia, haciendo constar la duración previsible, así como la licencia anual para ausentarse por una sola vez del territorio nacional por un periodo no superior a 15 días al año, ya que todas las ausencias se computan para llegar a los 90 días de límite, sin que sea necesario ya comunicar y justificar previamente cada ausencia. Una formulación más clara y simplificada, por tanto, de la obligación legal.

En tercer lugar, la reforma de la letra f) del apartado 1 del artículo 33 del RDL 20/2020, relativa a la obligación de estar inscritas las personas titulares como demandantes de empleo, dentro de los 6 meses siguientes a la notificación de la resolución de concesión, y que el apartado 2, letra e), del mismo artículo 33 amplía a las beneficiarias no titulares, en ambos casos si no están trabajando y son mayores de edad o menores emancipadas, elimina la remisión a la regulación reglamentaria para la concreción de los supuestos en que esta obligación es exigible, asumiendo el propio RDL 28/2020 esa tarea estableciendo en qué casos, todos ellos razonables, esta obligación no será exigible y la forma de acreditar tales situaciones.

Así, se recogen supuestos como los de estar cursando estudios reglados y ser menor de 28 años (para quienes el plazo de 6 meses comienza a correr desde que la persona beneficiaria cumple 28 años); tener suscrito un convenio especial con la Seguridad Social relativo a las personas cuidadoras de las que estén en situación de dependencia; estar percibiendo una pensión de incapacidad permanente absoluta o por gran invalidez, una pensión no contributiva de invalidez o una pensión de jubilación contributiva o, sencillamente, haber cumplido los 65 años, circunstancias y edad en las que carece de sentido reclamar a la persona afectada la búsqueda activa de empleo; estar afectado/a por una discapacidad con un grado igual o superior al 65 %, al margen de que se esté o no percibiendo una pensión no contributiva de invalidez; o, en fin, tener reconocida una situación de dependencia de cualquier nivel, de acuerdo con la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia.

Por su parte, es la disposición final quinta, apartado nueve, del RDL 30/2020 la que altera lo establecido en el artículo 34.3 del RDL 20/2020 en materia de infracciones graves, así como el apartado diez de la misma disposición final, lo referente a las sanciones, reguladas por el artículo 35 de la misma norma. El primer cambio es coherente con la modificación, recién descrita, de las obligaciones de la persona titular de la prestación en relación con las salidas al extranjero de las personas beneficiarias que tengan una duración superior a los 15 días e inferior a 90; obligación sustituida por la de comunicar las ausencias del territorio nacional que, continuadas o no, sean superiores a los 90 días, por lo que la infracción carece ya de sustento, lo que es motivo para que la anterior letra c) del artículo 34.3 del RDL 20/2020 sea suprimida.

En lo que se refiere a las sanciones, reguladas por el artículo 35 del RDL 20/2020, el cambio introducido por el RDL 30/2020 es menos relevante de lo que parece, limitándose a adecuar la relación de sanciones con las infracciones tipificadas, excluyendo del apartado 2 del artículo 33 (que en la actualidad sería el 3, referido a las infracciones graves) la de no comunicar con carácter previo las estancias en el extranjero de una duración superior a los 15 días e inferior a los 90 que ha sido suprimida, como se ha visto antes, del listado de infracciones graves, restando solamente la de no comunicar ni justificar ausencia de más de 90 días, que sí persiste como infracción muy grave.

Finalmente, lo que el nuevo artículo 35.1 hace es dar cumplimiento a lo previsto en el apartado 6 de la anterior regulación que remitía al desarrollo reglamentario la posibilidad de que, en el ámbito de la imposición de sanciones, se tuviera en cuenta la graduación de las mismas considerando los factores habituales de culpabilidad, negligencia e intencionalidad de la persona infractora, así como la cuantía económica de la prestación que se hubiera percibido indebidamente. Posiblemente, razones ligadas al respeto del principio de legalidad han hecho que el RDL 30/2020 modifique el apartado 1 del artículo 35, incluyendo en el mismo, aunque sea muy genéricamente, la posibilidad de que las sanciones puedan imponerse en los grados mínimo, medio y máximo teniendo en cuenta las mismas circunstancias que ya mencionaba el ahora desaparecido apartado 6 del artículo 35.

3.3. Modificaciones en materia de procedimiento y tramitación de las solicitudes

3.3.1. Ampliación de los efectos retroactivos de las resoluciones de concesión

En cuanto a las solicitudes del IMV, la disposición final undécima del RDL 28/2020, en su apartado seis, modifica la disposición transitoria segunda del RDL 20/2020 en el sentido de ampliar los efectos retroactivos de las presentadas a partir del 15 de junio de 2020, fecha inicial tras la cual ha podido hacerse. El RDL 28/2020 no cambia lógicamente esta fecha, pero sí el plazo hasta el cual la solicitud tendrá efectos retroactivos, que pasa del 15 de septiembre

al 31 de diciembre de 2020. De manera que, haciéndolo hasta esta fecha, los efectos económicos de la solicitud se retrotraerán hasta el día 1 de junio de 2020, retrasando hasta el 1 de enero de 2021 el efecto ordinario de la solicitud, establecido por la misma disposición transitoria segunda y de acuerdo con lo que, con carácter general, fija el breve artículo 11.1 del RDL 20/2020, titulado «Derecho a la prestación y pago». Que permanece inalterado, tanto en este punto como en la previsión de que el pago del IMV será mensual y mediante transferencia bancaria, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento general de la gestión financiera de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto (RD) 696/2018, de 29 de junio.

Claramente, la ampliación del plazo de presentación de solicitudes con efectos retroactivos, algo excepcional en relación con el régimen jurídico ordinario de las mismas que se establece en el artículo 11 que, como se ha visto, no prevé ningún efecto retroactivo de tipo económico para las solicitudes del IMV, se debe a la constatación práctica de que el plazo inicial de solamente 3 meses era excesivamente limitado para una prestación nueva y compleja, con las dificultades de difusión, de comprensión y de aplicación por parte de las posibles personas aspirantes a la misma que ello plantea; requiriéndose, en consecuencia, un espacio de tiempo mayor para su consolidación, sin que ello supusiera una merma de derechos para las personas que, habiendo accedido más tarde a esta posibilidad, hubieran retrasado, por necesidades meramente informativas y de identificación de los requisitos necesarios, la presentación de la pertinente solicitud. Además de que el excepcional efecto retroactivo de esta también sirve para paliar las necesidades urgentes de recursos para la subsistencia de las posibles personas beneficiarias, particularmente agravadas en el contexto de la emergencia sanitaria y sus efectos sobre el empleo y los ingresos de los hogares.

3.3.2. Ampliación del abanico de las posibles entidades gestoras e introducción de un trámite de admisión

Respecto de la tramitación, la misma disposición final undécima del RDL 28/2020, en su apartado tres, cambia la redacción del artículo 25 del RDL 20/2020, dedicado precisamente a la tramitación de las solicitudes, con una doble finalidad. De una parte, para ampliar nominalmente el abanico de órganos competentes para iniciar el procedimiento de concesión del IMV que, en la versión original, parecía ser exclusivamente el INSS, pero que, en la reformada, de conformidad con otras previsiones del RDL 20/2020, se da entrada en dicho procedimiento, sea solamente para iniciarlo, sea incluso para concluirlo con la resolución pertinente, a otros órganos autonómicos o incluso locales. La nueva versión del artículo 25 se refiere, por tanto, de forma general, al «órgano competente», sin precisar su posible identidad.

En relación con este tema, hay que resaltar la reforma del artículo 29 del RDL 20/2020 por obra del RDL 35/2020, cuya disposición final quinta añade un nuevo apartado que tiene como finalidad, una vez hechos los desarrollos técnicos necesarios, favorecer e intensificar

la intervención de otras Administraciones con el objetivo de atender con la mayor celeridad posible las situaciones de necesidad que son objeto de protección. Si ya el apartado 1 del mismo artículo preveía la colaboración interadministrativa, mediante convenios, acuerdos o cualquier otro instrumento de colaboración, entre el ministerio y la Administración de la Seguridad Social y otros órganos de cualquiera de las Administraciones públicas, sean estatales, autonómicas o locales, el nuevo apartado 2 concreta esa colaboración, dando entrada, de forma muy incisiva, a la Administración autonómica correspondiente en el procedimiento de reconocimiento del IMV.

Partiendo del hecho, normativamente establecido, de que el órgano competente para reconocer el IMV es el INSS, el nuevo apartado del artículo 29 del RDL 20/2020 ubica en las comunidades autónomas la facultad de iniciación del expediente y la intervención en la mayor parte de su desarrollo en cuanto que, si hay consentimiento de la persona interesada, la comunidad autónoma de su domicilio podrá recabar y remitir los datos necesarios para la identificación de la persona solicitante, así como un certificado que atestigüe que el IMV ha sido pedido en la fecha de recepción de la solicitud. Pero, además, y lo que es más relevante, dicho certificado emitido por la comunidad autónoma será suficiente para acreditar la unidad de convivencia y el cumplimiento de todos los requisitos a excepción del de vulnerabilidad económica, que deberá ser constatado por el INSS antes de proceder a la concesión o denegación del IMV¹⁷.

Una concesión que, habiéndose reconocido sobre la base de la certificación antes mencionada, si posteriormente se estima indebida, hará asumir los perjuicios la propia comunidad autónoma, siempre que no fuese posible recuperar lo indebidamente abonado conforme a los procedimientos habituales referidos al reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas (art. 55 LGSS y RD 148/1996, de 5 de febrero). Y, puesto que es el INSS el que tiene la facultad última de resolución del procedimiento, el artículo 29.2 del RDL 20/2020 establece ahora que deberá comunicarlo, por los procedimientos informáticos establecidos, a la comunidad autónoma de que se trate.

Una reforma, en consecuencia, que insiste en la idea de descentralizar, particularmente en lo que se refiere a las comunidades autónomas, todo lo relativo a la iniciación del expediente y a la comprobación de los variados requisitos subjetivos y objetivos que el RDL 20/2020 establece, culminando su intervención con un certificado que, no solo deja constancia de la presentación de la solicitud, sino también de que la persona interesada, y en su caso su

¹⁷ A lo dicho en el texto se añade que, conforme al nuevo artículo 29.2 del RDL 20/2020, las comunidades autónomas, en cuyo poder obra la documentación necesaria para emitir el certificado, tienen la obligación de remitir al INSS toda la documentación:

[...] en el plazo máximo de 6 meses a contar desde la fecha de la resolución de la prestación o, en su caso, dentro de los 10 días siguientes a la solicitud a tal efecto cuando sea necesaria para la resolución de cualquier reclamación.

unidad de convivencia, cumple con esas exigencias. Salvo la de la vulnerabilidad económica, mucho más fácil de comprobar desde el INSS que esas otras circunstancias para las que las comunidades autónomas están mejor posicionadas por cercanía y mayor facilidad de control de las circunstancias personales de las personas solicitantes.

Por otra parte, el nuevo artículo 25.1 introduce una fase previa al inicio del verdadero procedimiento de tramitación de las solicitudes, consistente en un trámite de admisión de las mismas ante el órgano competente que decidirá si la solicitud de que se trate puede ser o no admitida. Para lo que el artículo 25.1 establece que deberá atenderse a si la persona solicitante reúne los requisitos de formar una unidad de convivencia de las tuteladas por el RDL 20/2020 y si cumple, ella o la unidad de convivencia en la que está inserta, la condición de encontrarse en situación de vulnerabilidad económica, conforme a lo establecido en el artículo 7.1 b) del mismo RDL 20/2020.

No se entiende bien la finalidad de un trámite previo de admisión que no se limita a un control formal del cumplimiento de los requisitos exigidos, ni tampoco a un juicio más o menos general o superficial que permitiera depurar las solicitudes de aquellas que, con claridad, no reúnen las condiciones para ser admitidas a un juicio, ya más detenido y preciso, posterior, a realizar sea por el mismo órgano o por otro competente. Si así fuera, el nuevo trámite de admisión tendría sentido en la línea de agilizar los procedimientos de concesión, excluyendo las solicitudes que no merecen ser sometidas a consideración. Que seguramente son muchas, dada la novedad del IMV y las expectativas que ha creado entre las personas que creen encontrarse en la situación de necesidad que la norma exige, y que, en consecuencia, lo han solicitado sin el importante filtro social y jurídico que suponen unos criterios estables para adoptar las decisiones, fruto de una práctica reiterada y, sobre todo, de la experiencia derivada de la resolución de innumerables solicitudes.

Pero no es esa la función que el trámite de admisión acaba cumpliendo, porque, en primer lugar, el control que está obligado a hacer el órgano competente es, por exigencia del propio artículo 25.1, muy exhaustivo¹⁸, hasta el punto de que la resolución del trámite de

¹⁸ Salvo, si acaso, en relación con las solicitudes presentadas hasta el 30 de junio de 2021, en las que el control de la Intervención General, mediante sus órganos territoriales delegados, y pese a lo establecido en el artículo 37 del RDL 20/2020, donde se regula el régimen de control del reconocimiento del derecho al IMV que señala que dicho control corresponde a la función interventora y al control financiero permanente, se limita al control financiero permanente, como una forma de agilización de los procedimientos de reconocimiento del derecho. Dicha agilización, que ya estaba prevista en la disposición transitoria cuarta del RDL 20/2020 hasta el 1 de enero de 2021, se ha ampliado hasta el 30 de junio de 2021, conforme a la habilitación prevista en la misma disposición transitoria cuarta, número 2; habiéndose recogido la materialización de tal encomienda en la Resolución de 16 de diciembre de 2020, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de diciembre de 2020, por el que se amplía el plazo de aplicación del régimen transitorio de aplicación del control financiero permanente, como única modalidad de control, para el reconocimiento del derecho y de la obligación de los expedientes de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital.

admisión puede considerarse como una especie de pre-resolución que condiciona de forma muy intensa la resolución final. Tan cierto es lo que se sostiene que el propio artículo 25.1 del RDL 20/2020 se preocupa de subrayar que la admisión de la solicitud no impide su desestimación final. Y por más que el artículo 25.2 diga, como ya lo hacía antes de la reforma, que el procedimiento que se instruye a partir de la admisión está orientado a comprobar que la solicitud reúne los requisitos requeridos; algo que ya se ha hecho, y con exhaustividad, en el trámite de admisión¹⁹. Por lo que solamente cabe la denegación final si, durante la instrucción del procedimiento, la entidad gestora efectuara nuevas comprobaciones que hicieran inexistente la situación de vulnerabilidad económica. Una iniciativa que es difícil que dicha entidad emprenda, abrumada como lo estará por el alto número de solicitudes presentadas, y por la urgencia de resolverlas ahora en el trámite de admisión. Con lo que el efecto es finalmente que la resolución de admisión o inadmisión es la verdaderamente relevante, aportando la reforma muy poco al objetivo de agilizar los procedimientos de concesión, que teóricamente ha inspirado la modificación del artículo 25.1.

Mucho menos si se tiene en cuenta que, además, el nuevo artículo 25.1 ha incorporado un procedimiento administrativo de reclamación contra la decisión de inadmisión de la solicitud que es el mismo que el previsto en el artículo 71 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, en cuanto a la reclamación previa a interponer, en caso igualmente de denegación, ante la entidad gestora, como precedente de la posible posterior demanda judicial en materia de prestaciones de Seguridad Social. Reclamación que, incrementando la presión sobre el órgano competente, debe ser resuelta en el plazo de 30 días, sin duda breve en las circunstancias actuales, de acumulación de solicitudes²⁰. No obstante, la remisión es lógica porque el IMV es una prestación de Seguridad Social y la actuación del órgano competente, estatal, autonómico o local que sea, una resolución equivalente a la adoptada normalmente por el INSS. Lo descrito confirma la relevancia decisiva del trámite de admisión al convertir su resolución en directamente recurrible mediante la reclamación administrativa previa ante la misma entidad gestora sin esperar a la conclusión del procedimiento de concesión que pierde relevancia.

No se entiende la reforma descrita si no es como un intento de sofocar, en una fase inicial, las solicitudes presentadas. Lo que no consigue, puesto que, al exigir la norma un control previo tan estricto de las exigencias legales, hace casi inútil el resto del procedimiento,

¹⁹ La consecuencia de lo que se afirma implica que la reforma del artículo 25.1 ha insertado, un tanto precipitadamente, una nueva versión del apartado 1, sin considerar si las innovaciones eran o no coherentes con el resto de los apartados del artículo. Y no lo son porque si, en el caso de las resoluciones admitidas, alguna se desestimara, sería, lo exige ahora el apartado 1, solamente a consecuencia de nuevas comprobaciones hechas a iniciativa de la entidad gestora. Lo que, desde luego, no es lo mismo que lo que sostiene el apartado 2 en el sentido de ordenar a la entidad gestora efectuar nuevas comprobaciones del cumplimiento de los requisitos, instituyendo una especie de doble control y duplicando los trámites de concesión.

²⁰ Salvo que quien resuelva las reclamaciones sea otro órgano superior de la organización administrativa.

ya que el órgano competente resolverá sobre solicitudes admitidas, que es casi decir que concedidas, siendo lo normal que lo que se produzca sea una mera confirmación de la resolución de admisión. Mucho más cuando quien tiene la facultad de resolver, según el artículo 25.3, es, y antes, el INSS; es decir, un órgano que no ha iniciado el procedimiento y que seguramente no lo ha instruido, reservándose solamente la facultad decisoria final, con una dimensión más formal que otra cosa de confirmación de lo ya decidido. De ser esto así, lo que la reforma del artículo 25 ha hecho ha sido, simplemente, descargar al INSS, descentralizando la carga de la instrucción del procedimiento en esas otras variadas entidades autonómicas o locales y liberándolo de una tarea de control para la que no tiene la cercanía ni los medios. Algo que seguramente comunidades autónomas y entes locales consideren positivo en la medida en que les permite intervenir en un procedimiento para el que tienen mejores recursos, predeterminando prácticamente la resolución final del INSS. Un anticipo quizás de lo que sin duda sucederá y es que, como ya lo hace el RDL 20/2020 respecto del País Vasco y Navarra, la resolución final del procedimiento también acabe siendo de su competencia.

Para acabar el comentario de la reforma del artículo 25 del RDL 20/2020, hay que señalar que también se ha modificado el anterior apartado segundo, ahora tercero, en el sentido de ampliar el plazo en el que el INSS ha de emitir y notificar la resolución, que ha pasado de ser de 3 meses a 6 meses desde la entrada en el registro de la solicitud. Una ampliación que estaría justificada, como una manera de reducir la presión sobre la entidad gestora, si el silencio administrativo se considerara positivo; cosa que no sucedía antes ni sucede en la nueva versión, que afirma que, transcurrido dicho plazo, la solicitud se entenderá desestimada. Posiblemente la ampliación del plazo para la resolución obedezca al importante número de solicitudes presentadas, y con la finalidad de evitar reclamaciones por silencio administrativo negativo que sin duda serán más frecuentes con un plazo como el de 3 meses. Por último, el retraso en cubrir las necesidades económicas, claramente urgentes, de las personas solicitantes que la ampliación del plazo comporta se compensa con la medida que ya se ha analizado de ampliar los efectos retroactivos de la resolución.

En esta misma línea se mueve el apartado primero de la disposición transitoria cuarta del RDL 28/2020, ya que, en relación con los procedimientos iniciados entre el 15 de junio y el 23 de septiembre de 2020, que es la fecha de entrada en vigor de la nueva disposición transitoria cuarta, establece que igualmente regirá el nuevo plazo de 6 meses del artículo 25. Aun cuando a la fecha de entrada en vigor del RDL 28/2020 hayan transcurrido desde la presentación de la solicitud los 3 meses previstos anteriormente para que se entendiera producido el silencio administrativo negativo; tiempo que, supere o no los 3 meses, se computará a los efectos del nuevo plazo de 6 meses. Lo anterior tiene el efecto no solo de ampliación del plazo de resolución para estas solicitudes, sino también el más singular de entender sin efecto la resolución por silencio que ya se ha producido al transcurrir los 3 primeros meses. Aunque su consecuencia práctica sea leve en la medida en que esos primeros 3 meses se cumplieron el 15 de septiembre de 2020, solo 8 días antes de la entrada en vigor de la disposición transitoria cuarta.

Finalmente, y también en relación con estos mismos procedimientos iniciados antes del 23 de septiembre de 2020, el apartado 2 de la misma disposición transitoria cuarta del RDL 28/2020 ordena, centrándose en el requisito de la vulnerabilidad económica, que, al margen del estado en que se encuentre el procedimiento, la entidad gestora, para continuar la tramitación, tendrá que comprobar si existe dicha situación. Algo que sorprende un tanto, ya que esa exigencia es general del RDL 20/2020 y poco o nada añade a esta obligación la disposición transitoria cuarta que se comenta. Aunque en realidad, puede entenderse que lo que hace es aplicar a las solicitudes anteriores a la entrada en vigor del RDL 28/2020 (es decir, el 23 de septiembre de 2020) una especie de mecanismo o trámite de admisión, que aquí sería de impulso del procedimiento, semejante al que el mismo RDL 28/2020 ha insertado, como se ha visto, en el artículo 25.1 del RDL 20/2020. Por eso, la disposición transitoria cuarta establece que la falta de acreditación del requisito de la vulnerabilidad económica determinará que se dicte resolución declarando la imposibilidad de continuar con la tramitación, lo que es muy similar a la declaración de inadmisión del artículo 25. Tanto que, como esta, es susceptible de reclamación administrativa previa en los términos analizados antes. Y, como sucede respecto de la resolución de admisión, la continuación del procedimiento no impide la desestimación final de la solicitud si, como en el caso del artículo 25, la entidad gestora realiza nuevas comprobaciones de las que se derivara el incumplimiento del requisito de vulnerabilidad económica que funciona, y las reformas lo evidencian, como la exigencia central. Aunque de lo anterior se desprende, como se verá más adelante, la idea de que el requisito más relevante, al menos en las primeras fases de aplicación del IMV, es el de la vulnerabilidad económica y en cuya constatación se concentra la atención de la entidad gestora²¹.

3.3.3. Ampliación del régimen excepcional en caso de carencia de rentas

Se refiere a ello la nueva versión de la disposición transitoria tercera del RDL 20/2020, consecuencia de la reforma introducida por la disposición final quinta, apartado once, del RDL 30/2020. En ambos casos se trata de un régimen excepcional aplicable a las solicitudes cursadas por una situación, que habría que adjetivar de actual; y ello para hacer comprensible incluso el título de esta disposición transitoria, ya que todas las solicitudes, como se acaba de ver, se basan en la situación de carencia de rentas o vulnerabilidad económica.

²¹ No merece la pena detenerse en la reforma del artículo 25.3 del RDL 20/2020 por obra del RDL 3/2021, según la cual se añade un párrafo al apartado 3 en el sentido de que, tratándose de personas sin domicilio pero empadronadas, conforme a las instrucciones pertinentes para estos casos, en el padrón municipal, las notificaciones se efectuarán en los servicios sociales del municipio o, en su caso, en la sede del centro o entidad en el que tales personas figuren empadronadas. Un apartado que recoge esta hipótesis peculiar de empadronamiento, dando, como otros artículos reformados, un particular protagonismo a los servicios sociales, llamados a desempeñar una función central en cuanto a la constatación y control del cumplimiento de los numerosos requisitos exigidos, particularmente de residencia, domicilio, situación familiar o exclusión social.

En realidad, la disposición transitoria tercera del RDL 20/2020 está directamente relacionada con el procedimiento de comprobación y certificación de la carencia de recursos que el artículo 8.2 basa en los ingresos obtenidos en el ejercicio anterior. Como quiera que la aprobación del IMV tiene lugar en un contexto de graves problemas de empleo y de disminución o carencia de recursos de muchos ciudadanos/as como consecuencia de la pandemia, son justamente los datos de ingresos del año en curso los que podrían justificar la solicitud del IMV. Solo que, de basarse su concesión en los recursos obtenidos en el año anterior, seguramente muchas de las personas solicitantes, que efectivamente se encuentran en situación de vulnerabilidad económica en el año 2020, verían rechazada su solicitud atendiendo, como lo exige el propio RDL 20/2020, a los datos económicos del ejercicio anterior. Por este motivo, ya la versión anterior de la disposición transitoria tercera permitía que, hasta el 31 de diciembre de 2020, se pudieran presentar solicitudes del IMV teniendo en consideración la situación económica en el año 2020 y si la vulnerabilidad económica de la persona se ha producido a lo largo del mismo año.

Para aprovecharse de esta posibilidad, la disposición transitoria tercera aplicaba una regla proporcional de tiempo e ingresos en referencia a los obtenidos por la unidad de convivencia a lo largo del año 2020 hasta el momento de la solicitud. Pero con dos limitaciones: una, que, en el año 2019, la persona o la unidad de convivencia solicitantes no superen la mitad de los límites del patrimonio neto establecido conforme a las reglas de cálculo de dicho patrimonio establecidas en el artículo 18 del RDL 20/2020; dos, que los ingresos obtenidos en el año 2019 tampoco alcancen el 50 % de los límites de ingresos de la persona solicitante o de su unidad de convivencia. En todo caso, la disposición transitoria tercera preveía una regularización de las cuantías abonadas, teniendo ya en cuenta los datos económicos del propio año 2020, estableciendo incluso la posibilidad de una acción de reclamación contra la persona o la unidad de convivencia en concepto de prestaciones o ingresos indebidos, regulada por el artículo 17 del RDL 20/2020.

Pues bien, la nueva versión de la disposición transitoria tercera, que conserva el mismo objetivo y semejante tenor, lo que hace es ampliar esta posibilidad de solicitar el IMV sobre la base de los ingresos del año en curso también para el ejercicio de 2021, es decir, hasta el 31 de diciembre de 2021. Por lo demás, como se ha dicho, la intención y el tenor de las dos versiones de la disposición transitoria tercera son muy semejantes, salvo una mayor precisión e insistencia en las fuentes de las que tomar los datos para establecer los cálculos que, en la nueva versión, no son solamente los que obren en poder de la propia Seguridad Social o figuren en la declaración responsable de la persona solicitante, sino los que proporcionen las Administraciones tributarias tanto estatales como autonómicas competentes.

En todo caso, lo que la disposición transitoria tercera plantea es una cuestión que va más allá de la propia transitoriedad. Y es el funcionamiento de la regla general conforme a la cual son los datos económicos de un año los que condicionan la obtención del IMV a lo largo del ejercicio siguiente. De forma que pueden producirse frecuentemente situaciones como las que prevé la disposición transitoria tercera, es decir, que quienes pudieron

obtener ingresos por encima de los límites en el año anterior se encuentren en una auténtica situación de vulnerabilidad económica cuando solicitan el IMV, quedándoles vedada la solicitud por referirse el control al ejercicio anterior; y, al contrario, que quien cae en una situación real de vulnerabilidad económica durante un año, pero no lo está en el de la solicitud, puede obtener pese a todo el IMV, ya que es el año anterior el que se tiene en cuenta a efectos de dictaminar la situación de vulnerabilidad.

Ambos son resultados incómodos. Por lo que es razonable plantearse si el criterio de recurrir a los datos económicos del ejercicio anterior, establecido en el artículo 8.2 del RDL 20/2020 y con una cierta tradición en el ámbito de la Seguridad Social, sobre todo a efectos de las prestaciones asistenciales por desempleo, debería revisarse sustituyéndolo por otro menos rígido, como podría ser no tanto atender a la situación concreta en el momento de la solicitud, que sería un criterio poco manejable y escasamente funcional, ya que la vulnerabilidad económica es una situación, es decir, algo con unas mínimas dosis de realidad y, sobre todo, de entidad y permanencia; pero sí, a lo mejor, establecer que los datos computables se refieren al año inmediatamente anterior, pero de fecha a fecha concreta, a la solicitud. Lo que permitiría al IMV cumplir su función más adecuadamente, pudiendo reaccionar con prontitud tanto frente a las nuevas situaciones de vulnerabilidad, como a las de obtención de recursos por encima del umbral de pobreza. Lo que contrasta con la rigidez del enunciado del artículo 13.3 del RDL 20/2020 que se basa en esa periodificación anual.

3.3.4. Otras cuestiones procedimentales

El artículo 20 del RDL 20/2020, titulado «Cesión de datos y confidencialidad de los mismos», fue modificado por la primera reforma del RDL 20/2020, es decir, la operada por el RDL 25/2020, añadiendo un nuevo apartado, el número 4. Ha de tenerse en cuenta que el artículo 20 se refiere a todo lo relacionado con el suministro de información entre diversas Administraciones a los efectos de la gestión por parte del INSS o de la entidad gestora que sea finalmente competente. Destacando dos cosas: que dicho intercambio de información no requiere el consentimiento de la persona solicitante ni de las personas que forman su unidad de convivencia, y que todos los organismos que intervengan en tales operaciones están obligados a manejar dichos datos con plena reserva en los términos establecidos en el artículo 77 de la LGSS, así como a tomar las medidas oportunas para garantizar la confidencialidad.

Pues bien, lo que viene a añadir el nuevo apartado 4 del artículo 20 es una regulación detenida respecto de la comunicación por parte del INSS de las resoluciones relativas al IMV, también sin necesidad de consentimiento de la persona titular de los datos personales de que se trate. Se habilita así al INSS para comunicar dichos datos a las comunidades autónomas y entes locales pertinentes con la finalidad de facilitar a estos órganos la información necesaria para el reconocimiento y el control de las prestaciones que sean de su

competencia. Pero también para permitir la realización de las actividades de colaboración y de cooperación que dichas Administraciones, que tanto pueden ser el Estado, las comunidades autónomas o los entes locales, deban realizar en materia de gestión y control del IMV. De la misma forma, y sin requerir tampoco el consentimiento de los afectados, el INSS podrá comunicar de forma telemática la información necesaria sobre el IMV a las instituciones y organismos públicos que lo soliciten, con el fin de que puedan desarrollar las actuaciones que les competen en relación con esta prestación.

3.3.5. La intervención de las entidades del tercer sector de acción social en la prestación del IMV

Se trata de una importante innovación del RDL 3/2021 mediante la cual se incorpora al texto del RDL 20/2020 una nueva disposición transitoria, en este caso, la octava, asociando a la gestión del IMV a las entidades del tercer sector de acción social²² en concepto de mediadoras sociales del IMV, siempre que estén inscritas en un registro público de mediadores sociales del IMV, que la norma crea en el apartado 2, segundo párrafo, de la misma disposición transitoria, correspondiendo su titularidad al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y siendo gestionado por la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y de Previsión Social.

En este registro pueden inscribirse²³ todas las entidades del tercer sector de acción social que cumplan una serie de requisitos que se encuentran recogidos en el apartado 3 de la disposición transitoria octava y que se refieren a circunstancias básicas como la constitución y registro regular de tales entidades 3 años antes al menos de la solicitud de inscripción en el registro de mediadores (letra a), lo que avala su consistencia y estabilidad, carecer de fin de lucro (letra b), desarrollar actividades sociales de interés general y disponer de una estructura adecuada para el desarrollo de sus actividades, así como acreditar

²² Entendiendo por tales, como lo establece la disposición transitoria octava en su apartado 2, primer párrafo, las así definidas en el artículo 2 de la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del tercer sector de acción social.

²³ Mediante un detallado procedimiento que la propia disposición transitoria octava regula en su apartado 4, teniendo validez anual, aunque se prevé una prórroga que puede ser automática bajo la condición de acreditar en los 3 primeros meses de la prórroga el mantenimiento de los requisitos exigidos para la inscripción, incumplida la cual se tramitará la baja de oficio en el registro. El mismo apartado hace referencia a la obligación de remitir información periódica acreditativa de las actividades de certificación en los términos que se establezcan en una orden ministerial de desarrollo que la norma también prevé (letra f), así como se establece la posibilidad de una suspensión de la inscripción cuando se esté tramitando un expediente sancionador, o la baja en el registro si la entidad ha sido sancionada por una falta muy grave. Lo anterior reclama un repertorio de infracciones en las que pueden incurrir estas entidades, diferenciando entre leves, graves y muy graves, y asociando a estas últimas la sanción de baja de la inscripción en el registro, dejando a salvo las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiere lugar, lo que está recogido en el apartado 5 de la misma disposición transitoria octava.

una experiencia de al menos 3 años en el acompañamiento y asistencia a las personas en riesgo de exclusión social (letras d), e), h) y k); ser solventes en el sentido de hallarse al corriente en lo que se refiere a sus obligaciones tributarias y de Seguridad Social (letra f), no haber sido condenadas, la entidad o sus representantes, mediante sentencia firme por delitos relacionados con el desarrollo de su actividad (letra g) o no haber sido sancionada, en el plazo de 3 años anteriores a la presentación de la solicitud de inscripción, por cualquiera de las infracciones establecidas en el propio RDL 20/2020 (letra l), algo en este momento improbable. Lo más llamativo, sin embargo, del repertorio de requisitos es la exigencia de que se trate de organizaciones de carácter estatal (letra c) que, además, acrediten que disponen de puntos de atención directos en todas las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía (letra i); algo que contrasta con la apertura de la gestión del IMV a las comunidades autónomas que caracteriza al RDL 20/2020, lo que hubiera quizás justificado la posibilidad de entidades con un ámbito territorial de actuación limitado a una comunidad autónoma.

Al margen de estas cuestiones institucionales y procedimentales, lo más relevante de la nueva disposición transitoria octava son las funciones que se encomiendan a estas entidades de mediación social del IMV²⁴. Se encuentran recogidas en el apartado 2 de la disposición transitoria octava y pueden resumirse en emitir las certificaciones a que se ha hecho referencia a la hora de analizar los apartados 9 y 10 del artículo 19, función que la norma encomienda a los servicios sociales; certificaciones que deberán ser firmadas por un trabajador/a social perteneciente a la entidad, debidamente colegiado.

En cuanto a las obligaciones informativas, tanto activas como pasivas, han de comunicar anualmente a la entidad gestora el mantenimiento o modificación de los informes que emiten, aunque resulta inquietante que el incumplimiento de esta obligación determine la suspensión del abono del IMV, cuando se trata de un comportamiento sobre el que la persona beneficiaria de la prestación carece de control, sufriendo en cambio las consecuencias de tal incumplimiento. Los entes mediadores sociales también deberán comunicar al INSS cualquier cambio que afecte a la gestión y control del IMV de las personas empadronadas en sus sedes o centros cuando carecen de domicilio, lo que deberán hacer en el plazo de 30 días. Finalmente, la entidad gestora, en las mismas condiciones establecidas en el artículo 20.4 del RDL 20/2020, podrá comunicar a estas entidades mediadoras sociales las resoluciones acerca del IMV con el fin de facilitar la realización de las actividades de colaboración y cooperación en la gestión y control del IMV.

²⁴ Aunque solamente durante los 5 años siguientes a la entrada en vigor del RDL 20/2020. Lo que puede interpretarse tanto como una previsión temporalmente limitada con el fin de valorar en su momento la utilidad y eficacia de la intervención de tales mediadores sociales, como la fijación de un plazo razonable correspondiente a la implantación plena del IMV en el que esa colaboración es necesaria teniendo en cuenta las necesidades de reorganización y de adaptación a estos efectos de los organismos públicos competentes, en particular de los servicios sociales a los que el RDL 20/2020 encomienda muchas tareas de supervisión, certificación y control.

3.4. El IMV transitorio de la disposición transitoria primera del RDL 20/2020, así como la desaparición o integración de la asignación económica por hijo[a] a cargo

La última de las reformas a consignar se refiere al IMV transitorio regulado por la disposición transitoria primera del RDL 20/2020 y las normas, como el artículo 16, relativas a la incompatibilidad del IMV con la asignación por hijo[a] menor a cargo, y también la disposición transitoria tercera, referida a la integración de esta asignación en el IMV. Cambios introducidos por la disposición final undécima, apartado cinco, del RDL 28/2020 y por la disposición final quinta del RDL 30/2020, en sus apartados ocho y doce; a lo que debe añadirse otro, menos trascendente, realizado por la disposición final quinta, apartado dos, del RDL 25/2020.

El impacto mayor tiene lugar mediante el RDL 28/2020 que da una nueva redacción a la totalidad de la disposición transitoria primera del RDL 20/2020 que ya incluye lo previsto en el RDL 25/2020. Las diferencias entre la redacción primitiva y la derivada del RDL 28/2020 se centran en algunas dimensiones de este IMV transitorio que fue inicialmente creado para tener vigencia a lo largo del año 2020, pero que el RDL 28/2020 ha extendido al 31 de diciembre de 2021, como una forma excepcional de facilitar la obtención del IMV por parte de quienes eran titulares, a la entrada en vigor del RDL 20/2020 (1 de junio de 2020), de la citada asignación económica, cumpliendo unos requisitos concretos referidos al tipo de unidad de convivencia protegida (la formada exclusivamente por la persona beneficiaria de la asignación, la otra persona progenitora en caso de convivencia y los hijos/as menores a cargo causantes de la asignación), siempre que la cuantía de la asignación por hijo[a] a cargo, o de la suma de ellas, si son varias, fuera inferior a la del IMV, y siempre que dicha unidad de convivencia se encuentre en la situación de vulnerabilidad económica prevista en el artículo 8 del RDL 20/2020. En estos supuestos, la previsión de la disposición transitoria primera es la de que se reconocerá de oficio por parte del INSS el derecho al IMV, sin necesidad de solicitud previa por parte de la potencial persona beneficiaria; teniendo esta, en todo caso, la posibilidad de rechazar la concesión del IMV y mantenerse en el disfrute de la o las asignaciones por hijo[a] a cargo.

En realidad, las modificaciones introducidas por el RDL 28/2020 son de tipo técnico o procedimentales, relativas esencialmente a facilitar la transmisión de las informaciones necesarias entre las Administraciones competentes, incluyendo las de las comunidades autónomas; y de forma particular a las del País Vasco y Navarra, casos para los que se hace la breve reforma procedimental del RDL 25/2020. Lo más relevante de la modificación operada por el RDL 28/2020 está relacionado con la ampliación del plazo de vigencia del IMV transitorio a 31 de diciembre de 2021. De manera que, como ahora dice la disposición transitoria primera, en su apartado once, el IMV transitorio devendrá, a partir del 1 de enero de 2022, IMV ordinario, siempre que la persona interesada cumpla los requisitos del RDL 20/2020 y lo documente antes del 31 de diciembre de 2021.

Lo singular de toda esta regulación, al margen de sus modificaciones, es que, transformándose la asignación por hijo[a] a cargo en IMV, tanto la persona beneficiaria puede rechazarlo en el momento en que el INSS se lo comunique, para lo que tiene un plazo de 30 días naturales, manteniéndose, en este caso, en el percibo de la asignación económica por hijo[a] a cargo, mientras reúna los requisitos para ello; o bien puede recuperar esta asignación si, a finales del año 2021, no los reúne para disfrutar del IMV ordinario. Así se establece en los apartados ocho, nueve y once de la disposición transitoria primera.

Lo anterior desplaza el foco hacia la problemática subsistencia de la asignación económica por hijo[a] a cargo. Se trata de una prestación familiar de la Seguridad Social que ha sido suprimida por la disposición final cuarta del RDL 20/2020 que modifica el artículo 351 de la LGSS, eliminando dicha prestación del repertorio contenido en el mismo. De forma que solamente permanece la asignación económica por hijo[a] menor a cargo siempre que sea discapacitado. Expresión de esta desaparición es la disposición transitoria séptima del RDL 20/2020, modificada por el RDL 30/2020, que se titula precisamente «Integración de la asignación por hijo o menor a cargo en el ingreso mínimo vital».

Lo anterior significa que desde el 1 de junio de 2020 no pueden presentarse nuevas solicitudes para la asignación por hijo[a] a cargo ordinaria que, como dice la disposición transitoria séptima, quedará a extinguir. Sin embargo, como se ha visto, dicha asignación tiene posibilidades de supervivencia, que se encuentran recogidas en la misma disposición transitoria séptima al establecer que, si a 31 de diciembre de 2020, las personas beneficiarias del IMV, por proceder de la situación de persona beneficiaria de la asignación por hijo[a] a cargo, no cumplen los requisitos del RDL 20/2020 (no de la disp. trans. primera) para acceder al IMV, pueden elegir volver a percibir la asignación económica, que, de esta forma, por así decir, resucita, manteniéndose mientras se reúnan los requisitos para ello, desaparecidos los cuales, la prestación se extingue.

Dicho sintéticamente, ni la versión original del RDL 20/2020 ni las reformas posteriores eliminan sin más la asignación por hijo[a] a cargo ordinaria, pese a que la reforma del artículo 16 del RDL 20/2020, relativo a la incompatibilidad del IMV con esta asignación, introducida por el RDL 30/2020, así lo diga expresamente según lo establecido en el segundo y tercer párrafo de este artículo, que parecen determinar que, si se opta por el IMV, se extingue el derecho a la asignación económica por hijo[a] a cargo. No obstante, como se acaba de ver, si transcurrido el periodo transitorio de aplicación del IMV transitorio, que ahora dura hasta finales del año 2021, la persona no puede acceder al IMV ordinario, recuperará el derecho a la asignación. Y lo mismo hay que concluir de las personas beneficiarias de la asignación que hubieran rechazado su transformación en IMV, que, igualmente, seguirán percibiendo la asignación mientras reúnan los requisitos para ello. Una supervivencia que niega el mensaje aparente de que esa asignación desaparece de forma definitiva del repertorio de las prestaciones familiares de la Seguridad Social. Sin que las reformas posteriores del RDL 20/2020 hayan contribuido a solventar, de forma más correcta, esta combinación de extinción y persistencia.

4. Observación final

El IMV, como se dijo al inicio, lejos de ser una medida de carácter excepcional y transitorio, es la pieza que faltaba para rellenar el puzle del sistema español de Seguridad Social, que ahora sí que puede decirse que se ha completado, culminando el programa normativo contenido en el artículo 41 de la CE. Empieza ahora una intensa fase interpretativa y aplicativa, de la que el RDL 25/2020, el 28/2020, el 30/2020, el 35/2020, el 39/2020 y el 3/2021 no son sino una expresión, que pondrá en evidencia sus aciertos y sus defectos, que exigirá retoques y desarrollos reglamentarios y que, finalmente, acabará integrándose de una forma más natural en la LGSS mediante un nuevo capítulo o, lo que será lo más probable, remodelando el existente acerca de las prestaciones no contributivas. Un proceso en el que incluso pudiera plantearse la pervivencia separada de las pensiones no contributivas, una vez que hayan perdido su artificial paralelismo con la incapacidad permanente y con la jubilación, al ser capaz el IMV de integrarlas sin particulares complejidades. Pero esto será el final de un camino que no ha hecho más que comenzar y del que el RDL 20/2020, y sus sucesivas e inmediatas reformas, no son más que el primer e importante paso.

Referencias bibliográficas

- Barcelón Cobedo, Susana. (2018). Las prestaciones autonómicas de garantía de ingresos como cobertura de la brecha de protección del sistema de Seguridad Social en relación con las situaciones reales de necesidad económica. *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 143, 13-54.
- Barcelón Cobedo, Susana; Carrero Domínguez, Carmen; Moreno Márquez, Ana; Navas-Parejo Alonso, Marta; Valdueza Blanco, María Dolores y Pazos Pérez, Alexandre. (2018). Monográfico sobre las rentas autonómicas de garantía de recursos. *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 143, 13-224. <https://www.juntadeandalucia.es/empleo/carl/carlportal-portlets/documentos?nombre=79033e15-d7ab-4a2d-b590-57acb2a5fedb.pdf>.
- González Ortega, Santiago y Barcelón Cobedo, Susana. (2020a). *El ingreso mínimo vital (Comentarios al Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo)*. Tirant lo Blanch.
- González Ortega, Santiago y Barcelón Cobedo, Susana. (2020b). El Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que establece el ingreso mínimo vital: una norma trascendental en la configuración del sistema español de Seguridad Social. En *El ingreso mínimo vital (Comentarios al Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo)* (pp. 17-61). Tirant lo Blanch.
- Monereo Pérez, José Luis; Rodríguez Iniesta, Guillermo y Trillo García, Andrés Ramón. (2021). *El ingreso mínimo vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*. Laborum.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons BY-NC-ND 4.0