



La dinámica temporal del Ingreso Mínimo Vital*

THE TEMPORAL DYNAMICS OF THE MINIMUM VITAL INCOME

Fernando Moreno de Vega y Lomo

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Salamanca

femove@usal.es  0000-0002-2597-1351

Recibido: 23.10.2020 | Aceptado: 27.11.2020

RESUMEN

El Ingreso Mínimo Vital es una nueva prestación no contributiva del sistema de Seguridad Social cuyo fin es el contribuir a erradicar la situación de vulnerabilidad que generan tanto la pobreza como la exclusión social. En el presente trabajo, se aborda la dinámica para la acción protectora de este novedoso instrumento de tutela, una visión, en consecuencia, más formal sobre la operativa de tiempo para esta prerrogativa, pero que ha de contribuir a valorar el potencial acierto, o no, del legislador, en su continua lucha por un estado del bienestar equilibrado.

ABSTRACT

The Minimum Vital Income is a new non-contributory benefit of the social security system whose purpose in contribute to eradicate the situation of vulnerability generadted by both poverty and social exclusión. In the present work, the dinamycs for protective action are addressed of this novel guardianship instrument, a visión, consequently, more formal about the time operation for this prerogative, but that has to contribute to assessing the potential success, or not, of the legislator, in its continuous struggle for a balanced welfare state.

PALABRAS CLAVE

Seguridad social
Acción protectora
Prestaciones no contributivas

KEYWORDS

Social security
Protective action
Non-contributory benefits

* La presente colaboración es una versión ampliada de la ponencia que, bajo el título “Nacimiento, duración, suspensión y extinción de la prestación (artículos 11, 12.1, 14 y 15)”, fue presentada en el webinar “La implantación del Ingreso Mínimo Vital en España. Incidencia en el Brexit y en la coordinación de sistemas de Seguridad Social internacional (UE/Iberoamérica)”, celebrado en fecha 17 de septiembre de 2020. Esta actividad se enmarca en el proyecto “La protección social y la coordinación de sistemas de Seguridad Social en la Unión Europea e Iberoamérica: los desafíos del Brexit y el pilar europeo de derechos sociales”, que resulta subvencionado en la convocatoria 2018 de ayudas económicas para acciones de dinamización “Redes de Investigación”. Subprograma Estatal de Generación de Conocimiento. Programa Estatal de Generación de Conocimiento y Fortalecimiento Científico y Tecnológico del sistema de I+D+I (referencia: RED2018-102508-T).

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
 - II. EL NACIMIENTO DE LA ACCIÓN PROTECTORA
 - III. LA DURACIÓN DE LA TUTELA
 - IV. LA SUSPENSIÓN DE LA ACCIÓN PROTECTORA
 - V. LA EXTINCIÓN DE LA TUTELA
 - VI. EL DESPLAZAMIENTO AL EXTRANJERO Y SU INCIDENCIA EN LA DINÁMICA
 - VII. CONCLUSIONES
- Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

Prácticamente desde el comienzo de la anualidad 2020, España ha sufrido –y sin temor a la hipérbole aún lo sigue haciendo– uno de los momentos de mayor zozobra en el conjunto de sectores de la realidad social por efecto de un estrago que técnicamente, cuenta con nombre y apellido: la pandemia sanitaria covid-19.

El trasfondo jurídico a que la misma da lugar y que entronca con la declaración del Estado de Alarma en fecha 14 de marzo, posibilita la eclosión, gracias al Boletín Oficial del Estado de fecha 1 de junio, del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, “por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital”, el cual se presenta como una nueva prestación no contributiva, pretendidamente a mitad de camino entre las ya existentes rentas mínimas de inserción gestionadas por las Comunidades Autónomas en uso de su competencia exclusiva en materia de Asistencia Social¹ y la deseable renta básica universal incondicionada², y cuyo propósito es el de canalizar una respuesta suficiente ante las desigualdades económicas que *de facto* son claramente constatables según qué estratos de la ciudadanía³. No es por tanto casual la oficialización de una prerrogativa con semejante causa en un entorno de estado del bienestar sensiblemente tambaleante y que debe apostar, decididamente, por recuperar su esencia activa⁴.

Tratando de descender un tanto más al núcleo de la propuesta, es lo cierto que de entre todas las opciones que se le ofrecen al intérprete para analizar y publicitar una nueva norma jurídica que, además, oferta de manera originaria una más que sugestiva causa tutelable en el entramado de la protección social, la presente colaboración se decanta por el ciclo vital de la prestación, aquello que coloquialmente y entre los estudiosos de la doctrina especializada se identifica como la dinámica del derecho

1. Artículo 148.1.20ª de la Constitución Española.
2. Respaldando, en este punto, la argumentación de Monereo Pérez, J. L.: “La Renta Mínima Garantizada como medida estructural del sistema de Seguridad Social en la sociedad del riesgo”, *Revista Jurídica de los Derechos Sociales: Lex Social*, vol. 10, núm. 2, 2020, p. 426.
3. Téngase en cuenta, desde un primer momento, que la doctrina ha advertido de la problemática que puede conllevar la lucha contra la pobreza mediante el otorgamiento de prestaciones. La razón, el carácter polimórfico de las situaciones de necesidad a proteger. *Vid.*, Álvarez Cortés, J. C.: “Una nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social: el Ingreso Mínimo Vital”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 56, 2020, p. 277.
4. Para un adecuado entendimiento sobre la semántica de este calificativo, *vid.*, Monereo Pérez, J. L.: “La Renta Mínima Garantizada como medida estructural del sistema de Seguridad Social en la sociedad del riesgo”, *ob. cit.*, pp. 447 y 448.

a la acción protectora, la dinámica, en fin y para el concreto exponente que centra nuestra atención, del Ingreso Mínimo Vital. El objetivo, en fin, pasa por calibrar hasta qué punto repercuten las pautas que el legislador decide prever sobre operativa en el tiempo en términos de eficacia o acción protectora, propiamente dicha.

Es un hecho probado el que, en términos finalistas, un aporte económico y público como el que ahora ve la luz ha sido un deseo largamente soñado en un país como el nuestro, prioritariamente debido a unas desmesuradas tasas de pobreza y exclusión social que no han podido ser compensadas con los mecanismos ya existentes⁵. Sin embargo, muy posiblemente tengamos la oportunidad de demostrar que este novedoso armazón jurídico normativo no está acertadamente diseñado para el logro de las expectativas que, en origen, cabe esperar. Una norma jurídica muy extensa y, sobre todo, con vida propia, esto es, no integrado su objeto en el seno del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, como acontece con el resto de prestaciones no contributivas de nuestro sistema⁶ y que, por si fuera poco, pensando en este plano más formalista de la dinámica, habrá de suscitar un cúmulo notable de valoraciones críticas que no ayudan, decididamente, a su propia eficacia.

II. EL NACIMIENTO DE LA ACCIÓN PROTECTORA

La andadura formal en cuanto a la oferta tuitiva que de esta prerrogativa concierne, encuentra su necesario punto de partida en el artículo 11.1 Real Decreto Ley 20/2020. Deviene procedente el reproducir su tenor literal:

“El derecho a la prestación del Ingreso Mínimo Vital nacerá a partir del primer día del mes siguiente al de la fecha de presentación de la solicitud”.

A partir de este momento, es preceptivo el analizar de manera individualizada todos y cada uno de los presupuestos que conforman esta declaración normativa. El objetivo es el de poder evidenciar cómo cada uno de tales segmentos resulta dañado con planteamientos críticos.

1. “El derecho a la prestación (...)”

Para romper el hielo, entiendo de manera firme que no nos posicionamos ante una mera formalidad sino más bien, y sin ambages, frente a lo que ha de ser considerado como un régimen jurídico incorrecto.

Como es de sobra conocido, gracias y en especial a las certeras argumentaciones de destacados representantes de la doctrina especializada, una cosa es la constitución de la relación jurídica de Seguridad Social y otra, por tanto

5. Para una comparativa entre el índice porcentual de pobreza en España y la escasez, en cuanto a eficacia frente al mismo, de las rentas mínimas de inserción gestionadas por las Comunidades Autónomas, *vid.*, Gala Durán, C.: “Los desafíos del nuevo Ingreso Mínimo Vital”, *Iuslabor*, núm. 2, 2020, pp. 1 y 2.

6. Muy crítico con este modo de proceder respecto a su tratamiento normativo Monereo Pérez, J. L.: “La Renta Mínima Garantizada como medida estructural del sistema de Seguridad Social en la sociedad del riesgo”, *ob. cit.*, p. 478.

oportunamente separable, la formalización de la acción protectora⁷ a que ello da lugar en términos, por lo general, de beneficio económico.

Asentada esta plantilla de trabajo, pretendo satisfacer el interés estructural en términos de traducción al Ingreso Mínimo Vital. La reflexión, es que un parámetro habrá de representar el cumplimiento de los requisitos de acceso que condicionan la posición de sujeto titular de la prestación, y que fundamentalmente se identifican en el artículo 7 del Real Decreto-ley 20/2020, más otro distinto, por ende preceptivamente diferenciado, la operativa temporal de su eficacia económica propiamente dicha.

Así las cosas, nuestra específica meta no redundaba en tratar de justificar si concurre –o deja de hacerlo– un poder jurídicamente tutelado a la titularidad de una concreta prestación, sino y en todo caso, una vez verificada la oficialización del mencionado derecho, certificar cuál es el exacto momento, transitoriamente hablando, en el que se materializa su esencia de cobertura. En base precisamente a lo argumentado, frente a la redacción –*lege data*– transcrita escasas líneas atrás, considero que, al tratarse de dos instantes susceptibles de resultar sustanciados en sendos actos jurídicos dispares, el legislador debió optar por una redacción que bien podría haberse asemejado a la siguiente: “El derecho a la prestación del Ingreso Mínimo Vital se reconocerá con la acreditación de los requisitos de acceso y se hará efectivo a partir del primer día del mes siguiente al de la fecha de presentación de la solicitud”.

De esta manera, creo haber podido justificar un error de régimen jurídico, como de manera contundente presentaba en el primer párrafo de este presupuesto inaugural. Un desacierto, en fin, no justificable en una norma jurídica que parte de cero y tan supuestamente detallada a juzgar por su extensión. Una tara que, además y como culmen de la sinrazón estructural, se ha de ver sistemáticamente reiterada en la mayoría de los restantes pilares sobre los que se asienta la dinámica del Ingreso Mínimo Vital y que, por el momento, aún están pendientes de examen.

2. “(...) nacerá a partir del primer día (...)”

Gracias a este ingrediente, es cuando se puede afirmar que da comienzo, *stricto sensu*, el estudio de la dinámica de una prestación protectora, entendiendo por la misma –dinámica– la investigación de los patrones más íntimamente vinculados al factor tiempo. El primero de los mismos, el día.

Más allá de las múltiples acepciones semánticas que ofrece la Real Academia de la Lengua Española, desde un punto técnico nos postulamos ante una estructura administrativa de medición del transcurso temporal que equivale a un intervalo de 24 horas. Ahora bien y como el lector a buen seguro habrá sido capaz de deducir, desde la perspectiva de la ciencia jurídica converge una bifurcación en cuanto a la tipología de este patrón de lapso, cual es la que diferencia entre

7. “La relación protectora se desarrolla en el seno de la relación jurídica principal de Seguridad Social, pero no tiene por qué coincidir con ésta” (Monereo Pérez, J. L. y otros: *Manual de Seguridad Social*, Tecnos, Madrid, 2019, p. 214).

el día natural y el día hábil. Llegados a este punto y volviendo a leer la composición sintáctica del artículo 11.1 del Real Decreto-ley 20/2020, la pregunta que de inmediato surge es: ¿habrá de ser natural o hábil, aquel día en el que efectivamente nazca la acción protectora del Ingreso Mínimo Vital? En oposición a las disquisiciones que, otrora, habría suscitado a buen seguro esta cuestión, considero que debiera resultar de aplicación la exégesis, y por tanto la solución, incorporada por una norma jurídica de relativa reciente incorporación al acervo de nuestro ordenamiento jurídico. Me refiero a la Ley 39/2015 del “Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas” y, más concretamente, a su artículo 30.2 –primer párrafo– y cuya disposición es la siguiente:

“(...) cuando los plazos se señalen por días, se entiende que estos son hábiles, excluyéndose del cómputo los sábados, los domingos y los declarados festivos”.

En consecuencia, ese día al que hace mención el artículo 11.1 del Real Decreto-ley 20/2020, debe ser identificado como día hábil. Por el contrario, una supuesta inclinación del legislador por el día natural, hubiese exigido la constancia expresa del mencionado apellido en la letra de la ley⁸.

Es un hecho contrastado el subrayar que el entramado de los plazos juega un papel de sensible relevancia en el ya de por sí complejo mundo del Derecho, y no sólo en lo que a su versión más adjetiva o procesal hace referencia. Por ello, una correcta –cualitativamente– y sobre todo completa –cuantitativamente– ordenación normativa, se erige como presupuesto fundamental para, según la ocasión y temática abordada, evitar defectos que pudieran conllevar innecesarios tratamientos injustos o desfavorecedores en contra de los intereses del administrado, máxime cuando además, quiero insistir, se trata de una regulación absolutamente nueva e independiente que, sin duda, tiempo y espacio ha tenido para no incurrir en los mismos males, prácticamente endémicos, de muchas otras expresiones legislativas que la han precedido en nuestro sistema y particularmente en el juego de un principal protagonista: el Derecho de la Seguridad Social. En bastantes sectores del ordenamiento jurídico, pero con especial énfasis en el susodicho, el planteamiento de día hábil *versus* día natural ha brindado –y aún lo sigue haciendo– mucho juego, a menudo de connotación peyorativa.

3. “(...) del mes siguiente (...)”

Se promociona mediante esta pronunciación escrita el abordaje del segundo gran patrón de tiempo, el cual, además, es el de mayor notoriedad en la prospección sobre la dinámica que impregna a la mayor parte de las prestaciones de nivel no contributivo: el factor mes.

La fórmula consagrada en el artículo 11.1 del Real Decreto-ley 20/2020, coincide con la prevista para idéntico nivel asistencial con las pensiones de incapacidad

8. Artículo 30.2, segundo párrafo, de la Ley 39/2015.

permanente y de jubilación⁹, sin embargo difiere respecto a la cimentación normativa utilizada para la asignación económica familiar que prevé su causa en la tutela de hijo a cargo, la cual supedita temporalmente el germen de la acción protectora al trimestre natural siguiente a aquel en que se reconozca la fecha de solicitud¹⁰, a modo de hecho causante. Esta circunstancia, acaso no merecería ser fuente de mayor debate a salvo de una peculiaridad que, sin duda, es oportuno tomar en consideración. Sendas prestaciones no contributivas, léase la asignación económica familiar así como la protagonista de nuestro estudio, el Ingreso Mínimo Vital, son atribuidas a idéntica entidad gestora: el Instituto Nacional de la Seguridad Social¹¹. Por el contrario, la versión no contributiva de Incapacidad Permanente así como la de Jubilación, que son aquellas con las que casa en cuanto a dinámica de nacimiento, se otorgan al Instituto de Mayores y Servicios Sociales¹². Como una posible solución interpretativa, podría ayudar el afirmar que ante una posible pugna entre las mismas, es decir, ante un potencial solapamiento del derecho a la titularidad en sendas, y consecuente derecho de opción para ese presunto benefactor por partida doble, la posibilidad de optar con anterioridad al disfrute económico -el mes siguiente en el Ingreso Mínimo Vital frente al trimestre natural siguiente en la asignación familiar- unido al hecho, tampoco en medida alguna baladí, de que el mencionado abono presenta periodicidad mensual en cuanto a su percepción -Ingreso Mínimo Vital- en lugar de semestral -asignación familiar- es un claro estímulo que ha de jugar en favor de nuestra prerrogativa protagonista.

Por tanto y como desenlace sobre esta delimitada conjetura de la guía temporal mes, se advierte que esta disimilitud de trato entre prestaciones no contributivas huye de colocar la tilde en cuál haya de ser la entidad gestora de la misma para tomar en mayor consideración el factor espiritual del necesario empuje que ha de revertir una premisa de protección absolutamente novedosa en los términos en que viene conformada, un empeño al que no le incomoda el, metafóricamente hablando, echar una nueva palada de tierra sobre la asignación económica por hijo a cargo con porcentaje mínimo de discapacidad del 33 por cien o, incluso, mayor de edad y con guarismo, igualmente límite, en cuanto a restricción física y/o funcional del 65 por cien, ya que el elemento subjetivo restante de esta fórmula -menor de edad sin traba alguna o hasta un límite

9. Artículos 365 y 371 del Real Decreto Legislativo 8/2015, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, respectivamente.

10. Artículo 17.1, primer párrafo, del Real Decreto 1335/2002, por el que se regulan las prestaciones familiares de la Seguridad Social.

11. Artículo 373.1.a) del Real Decreto Legislativo 8/2015, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

12. Artículo 373.1.b) del Real Decreto Legislativo 8/2015, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Con esta argumentación, no hace sino corroborarse la tesis ya adelantada por destacados representantes de la doctrina especializada en torno a que, el modelo español de protección social es invertebrado y carente de homogeneidad, así como de racionalización en todos los órdenes. *Vid.*, como uno de los principales exponentes, Monereo Pérez, J. L.: "La Renta Mínima Garantizada como medida estructural del sistema de Seguridad Social en la sociedad del riesgo", *ob. cit.*, p. 426.

del 32 por cien- directamente ha sido declarado a extinguir¹³. A este respecto, resulta obvio pensar que sólo el natural transcurso del tiempo y, gracias a ello, la obtención de resultados, compondrá la única vía para dar o quitar razones.

4. “(...) al de la fecha de presentación de la solicitud”

En lo que hace referencia a este cuarto y último sumando de la exposición legislativa arbitrada por el artículo 11.1 del Real Decreto-ley 20/2020, *a priori* podría calificarse como el único que, en sí mismo, no da lugar a connotaciones de orden crítico. En efecto, su única intencionalidad –no de orden menor, precisamente– es la de enarbolar la regla principal, en lo que a efectividad económica se refiere, de toda prestación no contributiva: su hecho causante. Es de sobra conocido que estos baluartes de protección se parapetan en el modelo obligatorio de Seguridad Social, pero no anexionados a un nivel profesional sino asistencial, de tal manera que no requieren para su entrada en escena de lo que, en puridad, es un hecho causante –una alteración de salud que impide para trabajar o una situación de desempleo forzoso, como acaso dos de los principales exponentes de otras prestaciones del sistema– sino tan sólo de una fecha, léase la oficial de solicitud, a modo de núcleo sobre el que se constituye esa relación jurídica como antesala del comienzo en la acción protectora o efectividad económica en sí misma considerada.

Así, pues, y descendiendo de esta manera en el plano de la abstracción, esta última propuesta del artículo 11.1 del Real Decreto-ley 20/2020 no hace sino enardecer el talante del Ingreso Mínimo Vital como prestación no contributiva. Pues bien, aquí es donde y por interpretación extensiva sí sería factible una crítica, de ahí el *a priori* con el que se iniciaba la redacción del párrafo precedente, y es que si por la interpretación de esta regla de dinámica en el marco del nacimiento de la prestación resulta meridianamente claro que el Ingreso Mínimo Vital es una prestación asistencial, ¿por qué no le ha de bastar ello al propio legislador para, de este modo, evitar la reiteración hasta en una docena de ocasiones de tal naturaleza?¹⁴ En términos de forma, es una insultante reincidencia que no hace sino desprestigiar la técnica jurídica de un texto que ya viene bastante maltrecho en origen. Pero es que, al tiempo y desde la perspectiva que enmarca el fondo de la cuestión, convendría recordarle al legislador que, no por el hecho de reproducir hasta la extenuación una pauta, la convierte precisamente ello en más o menos verídica. Nótese y recálquese, en cualquier caso, que no se trata de un ataque directo a la médula del postulado en cuestión, pero sí de un razonamiento de orden colateral con secuelas más de forma que de fondo, un corolario que, en cualquier caso, se suma a los cuantiosos dislates de técnica jurídico legislativa y que, por ende, no ofrecen un buen cartel de presentación de éste, no desde luego acorde a su modernidad,

13. Disposición transitoria séptima del Real Decreto-ley 20/2020.

14. *Sic*, apartados II, IV y V de la exposición de motivos, artículos 2, 22 y 32, disposición adicional quinta, disposición transitoria cuarta -por triplicado-, disposición derogatoria única y disposición final cuarta.

a su dimensión material y, ni que decir tiene, a la extraordinaria importancia que, *de facto*, rezuma su causa.

III. LA DURACIÓN DE LA TUTELA

“Artículo 12. Duración.

1. El derecho a percibir la prestación económica del ingreso mínimo vital se mantendrá mientras subsistan los motivos que dieron lugar a su concesión y se cumplan los requisitos y obligaciones previstos en este real decreto ley”.

Como punto de partida, cabe descubrir esta cita como una acometida nítida por recubrir al Ingreso Mínimo Vital de un proceder indefinido, sin tope de tiempo¹⁵ respecto al abono de los sucesivos pagos –no tanto en lo que atiende al devengo de la prestación¹⁶– siguiéndose de este modo y, a modo de resulta, la misma línea en cuanto a tipología que la empleada para el resto de prestaciones no contributivas tres décadas atrás: la pensión.

Explicitado lo anterior, coetáneamente deviene obligado el reseñar que la consecuencia jurídica recién indicada en torno al talante *sine die* del Ingreso Mínimo Vital se exhibe de manera coartada a la verificación de dos tipos de requerimientos:

1. Objetivo: la subsistencia de aquellos motivos que dieron lugar a su concesión primaria, más concretamente una situación de vulnerabilidad económica que se deja traslucir en un riesgo de pobreza o de exclusión social.
2. Subjetivo: ser capaz de acreditar la pervivencia en cuanto al cumplimiento de los requisitos que encauzan el acceso a la condición de titular de la prestación –circunstancia que es común con la incapacidad permanente no contributiva y con la jubilación no contributiva– así como el debido respeto a las obligaciones que comporta la mencionada posesión.

Hasta aquí, lo que es régimen jurídico, aquello que representa, prácticamente, una transcripción literal de la letra de la ley. A partir de ahora, es mi deseo el poder compartir con el lector mis cavilaciones sobre el estado de la cuestión que descubre este

15. Hay representantes de la doctrina especializada que, desde el principio, se han mostrado muy críticos con el hecho de que la tutela económica que habilita el Ingreso Mínimo Vital, como medida de acción pasiva, no venga acompañada de una complementaria dinámica activa que pivota sobre el entramado de la inserción laboral ya que, al fin y al cabo, éste es el objetivo último, y no tanto el que el titular y/o beneficiario del Ingreso Mínimo Vital quede arraigado, sin más, en el cobro de una cuantía económica. A este respecto, *vid.*, Gala Durán, C.: “Los desafíos del nuevo Ingreso Mínimo Vital”, *ob. cit.*, p. 3. En similar línea interpretativa y bajo patrón de comparativa con las Rentas Mínimas de Inserción que gestionan las Comunidades Autónomas, Monereo Pérez, J. L.: “La Renta Mínima Garantizada como medida estructural del sistema de Seguridad Social en la sociedad del riesgo”, *ob. cit.* pp. 444 y 445.

16. Para asimilar en su justa medida el sentido de esta disyuntiva, *vid.*, Monereo Pérez, J.L. y otros: *Manual de Seguridad Social*, *ob. cit.* p. 221.

apartado normativo, las cuales, por cierto, no hacen sino conceder carta de naturaleza a sendas caras de la moneda:

1ª. Positivamente, el Ingreso Mínimo Vital da pie a una estructura de perdurabilidad en el disfrute que recuerda en gran medida al formateado frente a la causa del desempleo forzoso.

Partiendo en el análisis de esta última mención en cuanto a prerrogativa de protección social se refiere, se incide en que ésta distingue entre “personas protegidas” y “sujetos beneficiarios”¹⁷, lo cual y por efecto de las previsiones en formato de requisitos que el legislador condiciona, permite comprobar que no se aplica una suerte de propiedad conmutativa por cuanto todo “sujeto beneficiario” es no sólo previa sino de manera simultánea “persona protegida”, pero no a la inversa. En otros términos, estaríamos ante una especie de círculos concéntricos.

Pues bien, se observa una mecánica estructural de corte muy similar en el Ingreso Mínimo Vital. Hay distintos peldaños en esa imaginaria escalera que conduce a la titularidad y ulterior beneficio económico de la prestación, puesto que no sólo se habla de un escenario objetivo de visión económica en el que el interesado ha de integrarse sino también, y además, de unas cláusulas subjetivas, ya sean a título individual o en régimen de la denominada *unidad de convivencia*¹⁸, sin cuya acreditación es imposible el acceder, primero, y el mantenerse, *a posteriori*, en la tenencia de la prestación.

En fin y como aporte constructivo personal, nos posicionamos ante un régimen jurídico mucho más controlador y, por ende, bastante más restrictivo, pero que, en contraprestación, deviene sensiblemente más garante, en cuanto a la eficacia de la causa protegida, en el marco de la actual era de la inseguridad social¹⁹. Todo ello, claro está, siempre y cuando se siga considerando que el carácter condicionado es el gran vértice sobre el que ha de seguir pivotando esta medida de amparo y es que, en efecto, si se saltare al otro platillo de la balanza y con ello se afirmase con rotundidad que esta premisa ha de ser netamente incondicionada para de este modo aproximarnos a la esencia de la renta básica universal, tales presupuestos quedarían fuera de escena.

2ª. Otra reflexión, esta vez revestida de una connotación mucho más crítica y negativa, tiene que ver con la doble referencia utilizada por el legislador para canalizar el régimen de duración del Ingreso Mínimo Vital. Como resulta obvio,

17. Artículos 264 y 266 del Real Decreto Legislativo 8/2015, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, respectivamente.

18. Esta mención, de tenor no meramente plural o de yuxtaposición de intereses sino específicamente colectivo, es uno de los componentes que en mejor medida identifica la naturaleza del Ingreso Mínimo Vital, lo cual la acerca a las ya existentes Rentas Mínimas de Inserción pero la aleja de una futura Renta Básica Universal. Para un mejor entendimiento de la problemática, *vid.*, Monereo Pérez, J. L.: “La Renta Mínima Garantizada como medida estructural del sistema de Seguridad Social en la sociedad del riesgo”, *ob. cit.*, pp. 450 y 457.

19. *Vid.*, Monereo Pérez, J. L.: “La Renta Mínima Garantizada como medida estructural del sistema de Seguridad Social en la sociedad del riesgo”, *ob. cit.*, p. 488.

una ya la conocemos pues es la contenida en el artículo 12.1 del Real Decreto-ley 20/2020 y, en consecuencia, sirva todo lo expuesto en este apartado III como expositor de la misma. La segunda, y no precisamente en idéntico orden de ubicación por lo que se refiere a su encuadramiento sistemático en el texto de la norma, se sitúa en el artículo 3.c) del Real Decreto-ley 20/2020 que, por la importancia que conlleva en nuestra particular acometida, se reproduce a continuación en su tenor literal:

“Artículo 3. Características.

(...)

c) Es una prestación cuya duración se prolongará mientras persista la situación de vulnerabilidad económica y se mantengan los requisitos que originaron el derecho a su percepción”.

Así, pues, y aunque bajo el trazo de una lectura en diagonal las desemejanzas resultan bastante aparentes, es obligado profundizar en la analítica para llegar a calibrar el verdadero peso de las mismas.

En primer lugar y en aquello que concierne al presupuesto más objetivo, mientras el artículo 12.1 hace mención a que “subsistan los motivos que dieron lugar a su concesión” en una clara alusión a lo contenido en el artículo 1 respecto a un posible riesgo de pobreza acusado por una situación de vulnerabilidad ante la falta de recursos económicos o, alternativamente, a un posible riesgo de exclusión social, resulta que el artículo 3.c) única y exclusivamente menciona la tesitura de pobreza, pero exceptúa la de exclusión social. Es un hecho demostrado que ésta última, aun reconociendo que se trata de un presupuesto conceptual difuso²⁰, pasa por ser una situación o un trámite –según se quiera poner el acento en una visión más estática o más dinámica– por el que un individuo, yuxtaposición grupal o colectivo, queda parcial o completamente exceptuado de la participación comunitaria bajo motivos de raíz económica, carencia de empleo, déficit educacional o, incluso, falta de adaptación a las nuevas tecnologías, pues se trata de un hecho cada vez más patente ante la imparable digitalización. Así las cosas, insisto, creo que la dicción del artículo 1 del Real Decreto-ley 20/2020 está mal construida sobre la base de la “y” copulativa que vincula a “riesgo de pobreza” más “exclusión social” y que debería estar asentada sintácticamente sobre una “o” disyuntiva. Pero más negativa es, aún, la propuesta del artículo 3 pues va en contra, por defecto, de lo preceptuado en el artículo 1²¹.

En segundo lugar y por lo que se refiere al presupuesto subjetivo, frente a la previsión en materia de duración del artículo 12.1 Real Decreto-ley 20/2020 que sujeta

20. Coincidiendo con la línea interpretativa de Monereo Pérez, J. L.: “Nuevos derechos para nuevas situaciones de necesidad y de emergencia social: el Ingreso Mínimo Vital”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social del Centro de Estudios Financieros*, núm. 448, 2020, p. 31.

21. La reflexión aquí planteada sobre estos dos grandes conceptos -pobreza y exclusión social- es bastante más importante de lo que en un principio pudiera parecer a la hora de tratar la causa de la prestación, ya que nos encontramos ante el elemento clave que posibilita el incluir a esta medida sobre ingreso mínimos entre las denominadas técnicas de segunda generación. *Vid.*, Monereo Pérez, J. L.: “Nuevos derechos para nuevas situaciones de necesidad y de emergencia social: el Ingreso Mínimo Vital”, *ob. cit.* pp. 33 y 34.

la misma a “requisitos y obligaciones”, el artículo 3.c) sólo prevé “requisitos”, luego ¿cuáles son y en qué medida importan esas “obligaciones” que resultan obviadas en el tratamiento del capítulo I? Al fin y al cabo, la composición requisitos vs. obligaciones posibilita hablar de un deber jurídico recíproco²².

La posibilidad de acceder a un beneficio económico a través, por ejemplo y como es el caso que nos ocupa, de una prestación no contributiva de Ingreso Mínimo Vital, ostenta el formato jurídico de derecho y, como es bien sabido, no existen los derechos absolutos pues cualquiera de estos poderes jurídicos comporta algún límite. Pues bien, en materia de Ingreso Mínimo Vital el legislador destina un precepto y capítulo independiente del Real Decreto-ley 20/2020 para instaurar un armazón de obligaciones aplicable a las personas beneficiarias si verdaderamente quieren perdurar en el disfrute de esta prestación no contributiva. Así las cosas, tanto desde una perspectiva formal como de contenidos, nos hallamos ante una hipótesis sumamente importante respecto a la dinámica –particularmente la duración– de la prestación, sin embargo la misma resulta excluida, para esta concreta causa, del artículo 3.c) del Real Decreto-ley 20/2020, lo cual no tiene sentido ni por la notoriedad que esta figura comporta en sí misma como límite ni por su interpretación sistemática en la causa en la que se integra, esto es, la dinámica de una prestación no contributiva.

Sea como fuere y en una glosa de conjunto, estas dos patentes diferencias respecto a los grandes presupuestos en materia de duración de la acción protectora del Ingreso Mínimo Vital, ¿permiten fundamentar el que nos ubiquemos ante planteamientos legislativos diferentes? Sin lugar a dudas, no se postulan como regulaciones diametralmente opuestas, pero sí diferenciales. ¿Tal diferencia podría venir sustentada en un desigual supuesto de hecho y por tanto motivar la toma en consideración de distintas consecuencias jurídicas? Todo podría ser solucionado apuntando a un simple error por defecto en el artículo 3.c) del Real Decreto-ley 20/2020 aun cuando es la primera mención en el espacio de la norma. Sea como fuere, quede por el momento abierto el interrogante pues habrá que retomar esta controversia en el apartado siguiente.

IV. LA SUSPENSIÓN DE LA ACCIÓN PROTECTORA

Sin temor al equívoco, estoy en disposición y, sobre todo, en la seguridad de advertir, que el acto jurídico cuyo tratamiento ahora se inicia es el que propone más contenido. Veremos a ver si también el que mayor número de controversias respecto a la glosa de su composición técnico jurídica.

En primer lugar, interesa sobremanera centrar el punto de atención en el párrafo inicial del artículo 14.2 del Real Decreto-ley 20/2020. Por la notoriedad que ello conlleva y que de seguido trataré de acreditar, se reproduce a continuación el tenor literal de su primer inciso:

22. *Vid.*, Monereo Pérez, J. L.: “La Renta Mínima Garantizada como medida estructural del sistema de Seguridad Social en la sociedad del riesgo”, *ob. cit.*, p. 482.

“La suspensión del derecho al ingreso mínimo vital implicará la suspensión del pago de la prestación (...)”.

Sin lugar a dudas, nos hallamos ante una fórmula diferencial respecto de la utilizada por el legislador en el fragmento inicial del artículo 11.1 del Real Decreto-ley 20/2020 para escenificar el nacimiento de la acción protectora. En relación a esta última y conforme fue analizado en el apartado II de esta colaboración, resultaba objeto de crítica la confusión entre constitución de la relación jurídica y eficacia temporal de la acción protectora, ya que el legislador confunde la acreditación de los requisitos que obran derecho a la titularidad de la prestación no contributiva por Ingreso Mínimo Vital y el nacimiento del beneficio económico que el mismo comporta. Pues bien, no se comete el mismo error en lo que atiende a la constitución jurídica de la prerrogativa que en este instante centra nuestra atención, y no lo hace el legislador por cuanto separa en dos pautas, normativamente aisladas, las premisas de contenido y de forma que son objeto de tratamiento. La letra del primer párrafo –e inciso– del artículo 14.2 que se reproduce en el comienzo de este apartado es clara y probatoria al reseñar dos suspensiones: primero, la del derecho; a continuación, la que señala directamente a la consecuencia jurídica. Llegados a este punto y como no puede ser de otra manera, el reconocimiento en cuanto a lo acertado de esta proposición jurídico normativa, no opera sino como antesala al refrendo de la crítica vertida sobre la previsión del artículo 11.1 del Real Decreto-ley 20/2020. Expresado de otro modo, si el legislador evidencia que sabe manejar los diferentes supuestos de hecho y sus consecuencias jurídicas, ¿por qué no lo hace desde un primer momento?

En segundo lugar, se enlaza con una previsión que, empero, aparece con anterioridad, sistemáticamente hablando, en el texto de la norma. No otra que el artículo 14.1 del Real Decreto-ley 20/2020. El nexo en cuestión viene arbitrado en que, aquí sí, el legislador confiere crédito al por qué se puede ver suspendido este poder hacer jurídicamente tutelado, esto es, el primero de los ingredientes que utiliza en la doble fórmula suspensiva que a continuación propone en el artículo 14.2 y que ha sido explicada por mi parte en la primera reflexión de este apartado IV. Así las cosas y subrayando cuál es la causa de esta investigación, aunque no se trata del material jurídico más importante a los efectos de nuestro estudio, sí que hay algunos comentarios que, decididamente, merece la pena traer a colación:

- 1°. Por lo que respecta a las causas de suspensión propiamente dichas, no es lo más destacable el contenido o tipología de las mismas por cuanto se puede calificar como el elenco de las clásicas en cuanto a prerrogativas de calado idéntico o semejante en el ordenamiento jurídico social y, sobre todo, en el entramado de la protección social, léase una suerte de jaque a los requisitos de acceso, a las obligaciones para el mantenimiento y a las reglas de compatibilidad que cada vez con mayor presencia se institucionalizan entre prestaciones protectoras.

- 2º. Siempre bajo prisma de interpretación propia, lo más trascendente es tanto la acción como el criterio de temporalidad que se anudan a las mencionadas, aspecto que trae como escenario la “pérdida temporal” –de los requisitos– y el “incumplimiento temporal” –en referencia a las obligaciones y reglas de compatibilidad–. No plantea dudas interpretativas el patrón de tiempo, pues no sólo es denominador común en sendas acciones, sino que, además, enarbola el presupuesto capital de lo que representa la figura jurídica de la suspensión cuál es la duración determinada. Acaso la gran duda se cimiente en si hay que tratar de buscar diferencias semánticas entre la “pérdida” y el “incumplimiento”. A priori y según la Real Academia de la Lengua Española, mientras la pérdida conlleva una carencia, una privación de lo que se poseía, el incumplimiento denota una acción y efecto de no cumplir, esto es, mientras la primera es objetiva, el segundo tiene trazos de subjetividad al requerir un acto de voluntad. Sin embargo, esta semántica no tiene mucho sentido al aplicarse sobre el artículo 14.1 del Real Decreto-ley 20/2020 por cuanto hay “requisitos” cuya ausencia sí puede estar debida a un acto de voluntad del beneficiario como, por ejemplo, la residencia legal en territorio español. Además, la acción “incumplimiento” también se asocia a los propios requisitos como supuesto de hecho al que cabe ligar una consecuencia jurídica de suspensión cautelar, un apellido cuyo significado puede quedar integrado en el de suspensión propiamente dicha. En fin, ya que todas las posibles causas suspensivas están bajo el potencial influjo de una acción por voluntad propia, convendría suprimir el sustantivo “pérdida” del artículo 14.1.a) del Real Decreto-ley 20/2020 e integrar el de “incumplimiento” en la referencia inicial del artículo 14.1 del Real Decreto-ley 20/2020, como antesala a la enumeración de las causas en sí mismas consideradas.
- 3º. Llama la atención el calificativo de “cautelar” que se asocia a las causas descritas en sendos párrafos del artículo 14.1.c) del Real Decreto-ley 20/2020, ya que no tiene mucho sentido en su significado de preventivo. No resulta factible explicar con nitidez la intención del legislador cuando, sin ir más lejos, esa misma acción de “incumplimiento” sobre el objeto “obligaciones” está plasmada en el artículo 14.1.b) del Real Decreto-ley 20/2020 y no por ello es cautelar, todo ello a salvo de que pueda entrar en juego la interpretación del calificativo “temporal” que se anexiona al sustantivo “incumplimiento” del apartado b) pero no al del c), sin embargo intrascendente en mi opinión por cuanto, y como ya ha sido remarcado, la suspensión es siempre de duración determinada.
- 4º. Una crítica abierta y elevada al límite de intensidad respecto a la puerta abierta que, en materia de potenciales causas, configura el artículo 14.1.e) del Real Decreto-ley 20/2020. Se trata de una práctica ciertamente habitual en otros campos del sistema de protección social pero que no representa, precisamente, un factor de seguridad jurídica sino, por momentos y según las circunstancias, un factor de interpretación en pro de la Administración y, por ende, peyorativo para la consecución del interés estructural del administrado.

En tercer lugar y como el culmen para finalizar este apartado, tras el análisis de contenido en cuanto a las causas de suspensión, un tratamiento de aquello que podría ser identificado como las cuestiones de forma, temática que, en idéntica medida a la anterior, ofrece también bastantes aspectos merecedores de comentario y, en algunos exponentes, de una seria introspección sobre su procedencia, al menos en los términos en que la previsión ha resultado normativamente expuesta:

- 1º. Se inicia la argumentación con el ciclo vital que ha de ser predicable del acto jurídico que comporta la suspensión como tal considerada y, casi más reseñable, de los efectos jurídicos que de la misma cabe derivar. Volvemos a conectar, así, pues, y normativamente hablando, con el artículo 14.2, primer párrafo y primer inciso, pero, en esta ocasión, en la segunda parte y final del mismo.

Partiendo del día de inicio, tales efectos sincronizan su eficacia desde el “primer día del mes siguiente a aquel en que se produzcan la causas de suspensión o a aquel en que se tenga conocimiento por la entidad gestora competente (...)”, en consecuencia, y salvando la referencia a la operatividad del Instituto Nacional de la Seguridad Social en este concreto acto jurídico, estamos ante la misma fórmula que la arbitrada para el nacimiento de la acción tuitiva y que refleja el tratamiento jurídico más habitual para la mayoría de las prestaciones no contributivas. Tan solo apuntar que la referencia alternativa al efectivo conocimiento de la causa suspensiva por parte de la entidad gestora podría representar la diferencia entre lo que cabría denominar y al tiempo distinguir como suspensión material –instante en el que de manera efectiva emerge la causa– y suspensión formal –momento en el que la mencionada es conocida por la entidad gestora– lo cual puede obrar sin solución de continuidad o, por el contrario, con una laguna temporal intermedia que hiciera depender el efecto de la suspensión de un enclave temporal posterior. Ante una potencial duda que pudiere generar esta controversia, la regla general en materia de formalización de la relación de tutela en el espectro de la protección social es conceder la preferencia a la suspensión material, circunstancia que, aunque *a priori* habrá de jugar en favor del administrado –éste seguirá cobrando en tanto en cuanto el Instituto Nacional de la Seguridad Social desconozca la concurrencia de la causa–, seguramente será rápidamente compensada por el ente público mediante una acción de reintegro de cantidades indebidamente percibidas. Por lo que concierne al día de finalización –conectando, de este modo y en la letra de la ley, con el segundo inciso del artículo 14.2, primer párrafo, del Real Decreto-ley 20/2020–, nos posicionamos ante una aparente contradicción que no es sino un exponente más de la defectuosa técnica legislativa que inunda casi por completo el Real Decreto-ley 20/2020. En efecto, si por una parte el texto normativo hace mención expresa a que “la suspensión se mantendrá mientras persistan las circunstancias que hubieran dado lugar a la misma”, en otro pasaje, aislado de manera evidentemente intencionada por un signo ortográfico de punto y aparte, se advierte que “si la suspensión se mantiene

durante un año, el derecho a la prestación quedará extinguido" (artículo 14.2, segundo párrafo, de idéntica norma), esto es, un ciclo suspensivo *sine die* conforme a una primera opción que recuerda en gran medida a la temporalidad del objeto en un contrato de obra o servicio determinado por esa extensión inicialmente incierta, frente a un ciclo suspensivo cerrado y cuyo tope es conocido *ex ante*. Lo cierto es que, si tratásemos de entrelazar sendas posturas, el resultante tendría perfecto sentido, léase un tenor intermedio en el espacio temporal con el límite máximo de un año. El gran problema es que el legislador decide ubicarlas con vida propia y, por tanto, como tal hay que interpretarlo, esto es, como dinámicas independientes, de ahí la inicialmente mencionada aparente contradicción que, en mi opinión, ha de ser resuelta en favor de la regla especial que viene determinada por la duración máxima anual, quizá inferior pero nunca superior.

2º. Una mención al momento temporal en que cabe se inicie la efectividad de un reenganche en el beneficio de la acción protectora que implica el Ingreso Mínimo Vital tras causa de suspensión. Tal instante se identifica, en el artículo 14.4 del Real Decreto-ley 20/2020, a través de "el día 1 del mes siguiente a la fecha en que hubieran decaído las causas que motivaron la suspensión". Llama poderosamente la atención que, en esta referencia, el legislador recurre al cardinal, esto es, el "día 1", cuando en materia de nacimiento y de la propia suspensión la referencia es al ordinal, léase "el primer día". Sea como fuere, la interpretación del patrón temporal "día" entonces argumentada y que terminaba abogando en favor del día hábil, es igualmente aplicable en esta consideración, de lo contrario arribaríamos a la ilógica e injusta conclusión de que, si el día 1 del mes siguiente en cuestión coincide en sábado, domingo o festivo, la prestación de Ingreso Mínimo Vital no podría reiniciarse nunca. Aspecto distinto es el cómputo diario de la prestación, aunque el abono sea de carácter mensual, pues aquí sí tiene sentido hablar del día 1 del mes para así garantizar que, aunque pueda ser administrativamente inhábil, sí es un día protegible y por tanto abonable.

3º. Es necesario plantear la posibilidad de reanudación en el disfrute de la acción protectora económica si se adviene el escenario planteado por el artículo 14.3 del Real Decreto-ley 20/2020. Por lo que ya sabemos puesto que ha sido argumentado en líneas previas, si la causa de suspensión persiste en su incidencia hasta el límite de la anualidad, la consecuencia jurídica es clara por obra y gracia de la propia letra de la ley: extinción de la prestación. Ahora bien, ¿qué ocurre si se remueve la causa suspensiva con anterioridad al cumplimiento del mencionado plazo? Pues que ello da lugar a dos comentarios. Uno respecto al elemento subjetivo y, el otro, en referencia al presupuesto objetivo.

Desde la perspectiva subjetiva, no sólo la entidad gestora de oficio sino también el propio titular de la prestación a instancia de parte, están habilitados para reiniciar el disfrute de la acción protectora. De entrada, tiene perfecta lógica si lo comparamos con el nacimiento de la prestación, pues mientras tal inicio en origen sólo puede venir a instancia de parte ya que el Instituto Nacional de la

Seguridad Social no puede ser conocedor por ciencia infusa de los intereses de cada administrado, en el reinicio tras causa de suspensión ya hay una relación bilateral creada y conocida por la propia entidad gestora. Otra cosa es que a ésta le interese, llegado el caso y momento, ser conocedora y por tanto actuante de dicha secuencia jurídica, a tenor de las negativas consecuencias que para las arcas públicas del sistema ello puede representar.

En lo que concierne a la dimensión objetiva, tal prerrogativa de reenganche no tanto a la titularidad del derecho en ningún momento extraviada, sino más bien al goce del beneficio económico que la primera habilita, sólo habrá de ser factible “siempre que se mantengan los requisitos que dieron lugar a su reconocimiento”, y aquí es donde viene el gran problema, un problema del que, todo sea dicho, no partimos de cero, esto es, no nos ha de resultar completamente desconocido por cuanto, y hasta una cierta dimensión, ya ha sido tratado en el apartado III de este mismo estudio.

Planteábamos entonces, me permito recordar, una reflexión de corte abiertamente crítico y peyorativo por cuanto, según el artículo 12.1 del Real Decreto-ley 20/2020, la duración de la acción protectora queda pendiente, entre otros factores, del cumplimiento tanto de los requisitos que confieren derecho a la titularidad como de las obligaciones que informan la condición de sujeto beneficiario de la prestación no contributiva protagonista de este ensayo, un argumento legal que difiere de las características que el propio legislador suministra al Ingreso Mínimo Vital en el artículo 3 y donde, para mayor concreción, su letra c) circunscribe la prolongación a los requisitos para la percepción, pero no así a las obligaciones.

Pues bien, en el apartado normativo que ahora es objeto de examen, el legislador condiciona el mencionado reenganche sólo al cumplimiento de los requisitos, pero no de las obligaciones. En otras palabras, secunda el artículo 3.c) del Real Decreto-ley 20/2020 y consecuentemente se aparta de la fórmula del artículo 12.1 de idéntica norma, todo lo cual habilita, paradójicamente, la siguiente consecuencia jurídica: si se postula activar y mantener el beneficio económico que supone el Ingreso Mínimo Vital, deberá acreditarse tanto el cumplimiento continuado de los requisitos de acceso como el respeto a ciertas obligaciones legales que emanan de la propia consideración de sujeto beneficiario. Sin embargo y dada la particular circunstancia, si lo que desea es reiniciar el disfrute del montante protector de una prestación temporalmente paralizada, sólo serán exigibles los requisitos, pero no las obligaciones, paralelamente a lo que regula el artículo 3.c) del Real Decreto-ley 20/2020.

Ya entonces –apartado III– dejábamos planteada la duda sobre las diferentes construcciones jurídicas arbitradas por los artículos 3.c) y 12.1 del Real Decreto-ley 20/2020, aunque también engarzada una posible solución interpretativa basada en un mero defecto de forma. Ahora y tras lo argumentado, a mayores de esta controversia y con fundamento en la contribución del artículo 14.3 del Real Decreto-ley 20/2020, cobra fuerza la idea de pensar en un error más de fondo,

de construcción y no de mera técnica legislativa, que nos abra la puerta a supuestos de hecho idénticos –el disfrute de una acción protectora que comporta una específica prestación no contributiva del sistema de protección social– que son jurídicamente institucionalizados, sin embargo, de manera desigual. Cabe demandar, en consecuencia y por este concreto aspecto, una reforma normativa que aclare la pretensión jurídica en pro del administrado.

Como gran conclusión, en fin, para el conjunto de este apartado IV, todo cuanto ha sido argüido sobre este denominado ciclo vital de la suspensión, genera *in fine* una conclusión cuanto menos llamativa: la originalidad que conlleva el poder estudiar, dentro de la vida de una prestación no contributiva como es el Ingreso Mínimo Vital, la duración de uno de sus posibles pilares cíclicos cual es la suspensión. En otras palabras, el análisis de una dinámica en el seno de otra dinámica. Quizá no enarbole esta circunstancia el mejor ejemplo de pedagogía, máxime teniendo en cuenta el esfuerzo de sistematización que ha habido que realizar para, mínimamente, sistematizar los vericuetos de contenido que contiene el artículo 14 del Real Decreto-ley 20/2020, pero sin duda contribuye a justificar la temática, y especialmente la causa, que es objeto de estudio.

V. LA EXTINCIÓN DE LA TUTELA

En primer lugar, la fórmula utilizada por el artículo 15 del Real Decreto-ley 20/2020 es coincidente, si bien sólo en términos parciales, con la empleada en el artículo 14 de idéntica norma en materia de suspensión. Por una parte, el apartado 1 lleva a cabo el enunciado de las causas que, de concurrir, ponen fin al derecho sobre el Ingreso Mínimo Vital en términos de titularidad, esto es, de reconocimiento oficial por la entidad gestora. Por otro lado, el apartado 2 pretende contribuir a ubicar el momento exacto a partir del cual cesa en su efectividad la acción protectora de orden económico²³. Pues bien, la estructura formal del primer apartado es coincidente en ambos preceptos, sin embargo, la del segundo apartado muestra un sensible tenor diferencial porque resulta incompleta y, desde mi punto de vista, errónea:

- 1º. El artículo 14.2 del Real Decreto-ley 20/2020 remarcaba que “la suspensión del derecho (...) implicará la suspensión del pago (...)”.
- 2º. El artículo 15.2 de la norma se limita a reglar que “la extinción del derecho a la prestación (...)”.

Se está promoviendo un solapamiento con la presentación del apartado 1 que se refiere, en el caso que nos ocupa, a la extinción de la relación jurídica entre ente

23. Sendos apartados representan tanto el efecto declarativo como el declarativo de derechos que vienen asociados al acto jurídico de extinción emitido por la entidad gestora competente. Vid., a este respecto, Monereo Pérez, J. L. y otros: *Manual de Seguridad Social*, ob. cit., pp. 214 y 215.

público y administrado, así como, por extensión y en términos de interpretación sistemática, incurriendo y reiterando en la misma tara que el artículo 11.1 del Real Decreto-ley 20/2020, en lo que comporta al nacimiento de la acción protectora propiamente dicha.

En fin, una nueva modalidad de error que, por desgracia, viene acompañada de los mismos efectos. Así las cosas, queda meridianamente clara la falta de técnica legislativa aportada por el legislador en la configuración de esta novedosa expresión normativa y es que, en efecto, tomando los tres grandes vértices que de manera imaginaria conforman la superficie de ese triángulo que simboliza la dinámica del Ingreso Mínimo Vital, léase nacimiento, suspensión y extinción, observamos tres proposiciones de régimen jurídico diferentes:

- 1º. La del artículo 11.1, como la más limitada tanto en términos de cantidad como de calidad.
- 2º. La del artículo 14.1 y 2, como sin lugar a dudas la más extensa, completa, acertada y, por ende, defendible.
- 3º. La del artículo 15.1 y 2, como aquella que se queda entre dos aguas, aquella que podríamos decir se posiciona en el medio, aunque no por ello, al menos en este caso, sea coloquialmente reflejo de la virtud, ya que en mi opinión y como acaba de ser argumentado escasas líneas atrás, no formaliza el fin de la acción protectora y, por tanto, es inexacta.

En segundo lugar y por lo que concierne a las causas de extinción, aun recordando que ello no representa de manera específica el núcleo de esta investigación, sí me gustaría aportar, de manera breve, los siguientes considerandos:

- 1º. El hecho de que se incorporan, en términos comparativos respecto a la suspensión, dos de los que podríamos denominar motivos clásicos para la extinción de una prestación de Seguridad Social: el fallecimiento del titular, por cuanto la extinción de la persona física y de su personalidad jurídica conlleva idéntica consecuencia sobre sus derechos y obligaciones, y la renuncia, como una suerte de desistimiento unilateral sin exigencia de causa legal que la formalice.
- 2º. Que respecto al objeto o contenido de las tres grandes causas para la suspensión estudiadas en el apartado IV –requisitos, obligaciones y reglas de compatibilidad– en materia de extinción queda exceptuada una acción negativa sobre las obligaciones que comporta la condición de sujeto beneficiario. A vueltas, en consecuencia, con la naturaleza de las obligaciones, y, sobre todo, los efectos jurídicos que la operativa sobre el respeto a las mismas desemboca en materia de dinámica del Ingreso Mínimo Vital. Por completar la secuencia argumental ya traída a colación, en una pluralidad de ocasiones, a lo largo de este estudio, cabe recordar que el artículo 3.c) no las presenta como requisito *sine qua non* para optar a la titularidad, que el artículo 12.1 sí las exige para la perdurabilidad en el tiempo respecto al disfrute y que, ahora, el artículo 14, se erige como

principal exponente en esta particular locura al atribuir, primero, una potencial incidencia peyorativa en las mismas como causa de suspensión –apartado 1.c)– pero exceptuarlas, *a posteriori*, en su presencia y necesario respeto como vía para el reinicio en el disfrute, tras haberse visto removida la causa de suspensión –apartado 3–. Lo único verdaderamente claro, eso sí, es que el criterio de temporalidad anudado a la acción que acompaña a cualquiera de los tres presupuestos es de carácter indefinido, lógico si de lo que estamos tratando es de una acción jurídica de extinción.

- 3º. Reiterar la crítica decidida a la puerta abierta para otras posibles causas de extinción conforme a la previsión del artículo 15.1.h) del Real Decreto-ley 20/2020. Dado que ello ya fue argumentado en relación a las causas de suspensión, nos remitimos a ello en este instante al efecto de no caer en reiteraciones innecesarias.

En tercer lugar, para finalizar, y saltando de este modo a la dimensión más formal, temporal, una breve, aunque ilustrativa, mención a las reglas de inicio y final de la titularidad y/o acción protectora:

- 1º. El artículo 15.2 reitera la fórmula del “primer día del mes siguiente” al de la fecha en que concurra la causa extintiva. No sólo se refuerza, de este modo, la pauta principal en cuanto a dinámica en el nivel no contributivo de cobertura, sino que igualmente se subraya la necesidad, ya casi sempiterna tras las múltiples citas a la misma efectuada en esta investigación, de diferenciar entre constitución de la relación jurídica, a efectos de titularidad, y beneficio de la acción protectora económica porque, en esta temática en concreto, juega en pro del administrado. Efectivamente, mientras que en materia de nacimiento la acción protectora no surte los efectos deseados hasta uno o varios días después, dependiendo de cuáles sean exactamente los meses del calendario implicados, en materia de extinción vas a poder seguir cobrando ese o esos días hasta la mensualidad siguiente, aunque ya se haya oficializado la causa y, por tanto, el fin en cuanto a la titularidad del derecho. Todo está en función de cuál sea la causa de la que se haga depender el cierre del beneficio económico y, específicamente, una potencial influencia de la voluntad del beneficiario en la concurrencia de la misma.
- 2º. Éste sería el argumento en cuanto al día de comienzo, propuesta que, paradójicamente, sirve para poner coto al presente apartado. A diferencia de la suspensión en la que hablábamos de un instante de comienzo común, por cierto, con esta prerrogativa, pero además de un momento de finalización ubicado en un curso anual natural, aquí, en la extinción, dado su tenor indefinido en el tiempo y por tanto casi por motivos obvios, sólo podemos tratar el momento de inicio, pero no de un hipotético final, pues ello impediría hablar de extinción en sí.

VI. EL DESPLAZAMIENTO AL EXTRANJERO Y SU INCIDENCIA EN LA DINÁMICA

El abordaje de esta concreta temática y su perfil normativo en el Real Decreto-ley 20/2020, responde a la posibilidad de hallarnos ante un exponente que puede mostrar su incidencia tanto en materia de suspensión como de extinción del Ingreso Mínimo Vital. Efectivamente, se trata de un supuesto de hecho que viene contemplado tanto en el artículo 14.1.c), segundo párrafo, como en el artículo 15.1.d) del Real Decreto-ley 20/2020, en sendos casos. Lo cierto es que una lectura en diagonal de ambas referencias, podría conducirnos a pensar en una reiteración del planteamiento y, por consiguiente, en una confusión, dada la asignación de diferente consecuencia jurídica. Queda justificado, de este modo, un análisis más detallado de las dos construcciones normativas, al efecto de tratar de encontrar una explicación plausible o, por el contrario, vernos en la tesitura de tener que confirmar un nuevo yerro de régimen jurídico.

Por la notoriedad que esta acometida amerita, se reproduce a continuación el tenor expreso de sendas previsiones normativas:

“Artículo 14. Suspensión del derecho.

1. El derecho al ingreso mínimo vital se suspenderá por las siguientes causas:

c) (...)

En todo caso, se procederá a la suspensión cautelar en el caso de traslado al extranjero por un periodo, continuado o no, superior a noventa días naturales al año, sin haber comunicado a la entidad gestora con antelación el mismo ni estar debidamente justificado”.

“Artículo 15. Extinción del derecho.

1. El derecho al ingreso mínimo vital se extinguirá por las siguientes causas:

d) Salida del territorio nacional sin comunicación ni justificación a la entidad gestora durante un periodo, continuado o no, superior a noventa días naturales al año”.

Pues bien, ahora que ya se ha tenido la oportunidad de leer, no en diagonal sino con el merecido detalle, estas pautas normativas, en mi opinión hay dos previsiones, sustantivas y adjetivas en términos lingüísticos, sobre las que deviene preceptivo reflexionar:

1ª. En lo que a los sustantivos hace referencia, mientras el artículo 14.1.c) se refiere a un “traslado” al “extranjero”, el artículo 15.1.d) alude a una “salida” del “territorio nacional”. Si tratamos de excavar en la exégesis, el “traslado” es una figura con una connotación jurídico-laboral en el artículo 40 Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores y que, sin embargo, no agota la más amplia y genérica semántica del término “salida”. Por otra parte, tampoco hay que observar una equivalencia entre “territorio nacional” y “extranjero”, pues sería necesario puntualizar si la línea divisoria que demarca lo que estrictamente ya no

es territorio nacional hay que situarla en las fronteras que geográficamente sirven de perímetro a nuestro espacio doméstico –peninsular e insular– o hay que extenderlas a la superficie del Espacio Económico Europeo. No resulta baladí, en consecuencia, el penetrar hasta un cierto nivel al menos en el estudio sobre el empleo de la letra por parte del legislador, ya que podemos comprobar que, aunque no nos posicionemos ante escenarios diametralmente opuestos, sí hay ciertas diferencias que pudieren ser germen de controversias a la hora de seleccionar la correcta consecuencia jurídica que ha de ser objeto de aplicación. Siempre quedará la duda, no obstante, de si el legislador era consciente de esta potencial falta de sintonía o, por el contrario, se trata de un nuevo defecto de forma.

- 2ª. En lo que concierne al calificativo “cautelar” y prácticamente reiterando lo ya afirmado al respecto en el apartado IV de este mismo trabajo, tal viene asociado a la suspensión a modo, cabría entender, de prevención o reserva ante los perniciosos efectos para la Administración de un incumplimiento legislativo. Sea como fuere y desde mi punto de vista, la simbología de esa cautela va implícita en el espíritu de lo que ha de representar el acto jurídico de suspensión, esto es, toda causa suspensiva es cuantitativamente limitada en el tiempo y cualitativamente preventiva ante una posible restauración del supuesto de hecho o finalización de la causa que, en última instancia, la hubo motivado.

En fin y a modo de epílogo sobre este concreto exponente temático y normativo, se puede comprobar que la interpretación sistemática de sendas propuestas oferta más aspectos para la polémica de los que en un principio cupiera hacerse composición y, claro, casi como una consecuencia natural, no deviene precisamente sencillo el saber a ciencia cierta cuál es la consecuencia jurídica que hubiera de resultar de aplicación. Sea como fuere, ahí va mi tesis: la opción de la suspensión es siempre más beneficiosa que la de la extinción ya que, al menos para el caso que tenemos entre manos, posibilita un paréntesis en cuanto al beneficio económico frente a una pérdida en cuanto a la titularidad del derecho a la prestación en unos términos sólo hasta cierto punto similares respecto al régimen jurídico de la prestación por desempleo y la paralela puesta en práctica de una actividad profesional en régimen de dependencia o de autonomía, de todo lo cual cabe deducir y por tanto aseverar que, en caso de duda, es la solución por la que habrá de optarse al tratarse de la más beneficiosa para el interés del administrado.

VII. CONCLUSIONES

El derecho que todo ser humano ostenta –y por irradiación, si es el caso, su familia nuclear– a poseer un rendimiento económico mínimo, suficiente, como para cubrir con dignidad sus necesidades esenciales en un entorno social, es un derecho humano. En consecuencia, el legislador –doméstico, comunitario e internacional– está en la obligación de pujar por la salvaguarda del mismo.

En España, el Real Decreto-ley 20/2020 por el que se regula el Ingreso Mínimo Vital constituye la primera gran expresión en nuestra historia democrática –con origen en el poder gubernamental ejecutivo y ulterior convalidación mediante el más amplio y representativo bastión legislativo– por la consecución de este capital objetivo. La pregunta, no obstante, asalta: ¿se puede considerar *de facto* conseguido en el entorno social del que nos toca ser partícipes, o por el momento no es más que una expresión *de iure*, sí, pero sumergida en una notable oquedad?

El propósito prioritario de esta investigación ha sido el de tratar de encontrar una respuesta a este interrogante, pero no tanto a través de la analítica de los presupuestos que de manera clásica identifican el régimen jurídico de una prestación de Seguridad Social, sino más bien por el estudio de su dinámica para la protección, pues ello tiene, sin duda, un destacado grado de influencia. Pues bien, el examen detenido de la construcción normativa que a este respecto se oferta, no es precisamente alentador de buenas expectativas.

En primer lugar, la temática presentada se encuadra, formal y sistemáticamente, en el capítulo III del Real Decreto-ley 20/2020 sobre “Acción protectora”, lo cual no deja de ser cabal, pero, al tiempo, manifiestamente mejorable. En efecto, hablar de dinámica no es exactamente establecer las reglas que terminarán por cuantificar el importe de la prestación, aunque sí conecta con dicha formulación de espíritu tuitivo para encadenar el vértice temporal por el que la misma goza de plenitud. Así las cosas, debería haber disfrutado su tratamiento de un capítulo independiente en la norma o, como poco, de una sección claramente diferenciada en el seno del mismo. Como una prueba de lo que afirmo, el artículo 11 del Real Decreto-ley 20/2020, ya que su título reza “Derecho a la prestación y pago”. Sabemos que las reglas sobre dinámica para el germen de la tutela por Ingreso Mínimo Vital que se incluyen en su apartado 1 ni son “derecho a la prestación” por causa de titularidad como materialización de la constitución de la relación jurídica, ni tampoco son “pago” porque éste se vincula más a los aspectos de práctica formal propios de la gestión de las prestaciones de Seguridad Social.

En segundo lugar y por lo que concierne a las diferentes fases que atraviesa el ciclo vital de una prestación de Seguridad Social, se ha tenido la oportunidad de comprobar que en todos esos pilares instrumentalizados normativamente por los artículos 11, 12, 14 y 15 Real Decreto-ley 20/2020 convergen numerosos aspectos para el debate y, en ocasiones, para la crítica más abierta y decidida. No se deben confundir prerrogativas jurídicas distintas como la constitución de la relación jurídica y la formalización de la acción protectora que la misma termina habilitando. No se pueden establecer diferencias en cuanto a los condicionantes que gobiernan una misma acción si bien en diferentes patrones de tiempo, pues ello es tanto como decir que se asocian consecuencias jurídicas divergentes a un único supuesto de hecho dependiendo de cuál sea el momento en el que éste resulta valorado. No debiera ocurrir, en fin, que una disposición legislativa que parte de cero en su conformación y que ha podido aprovechar, en materia de protección social, la experiencia de un legislador con más de medio siglo de trabajo, acceda al tráfico jurídico con tantas limitaciones, tanto de

contenido como de forma. La evidencia está en que, tras solamente cuatro meses de vigencia en el sistema, haya sido ya reformada en una triple ocasión.

Lo cierto es que si nos olvidamos por un instante del compuesto normativo, una medida como el Ingreso Mínimo Vital es claramente loable en vistas no sólo a garantizar ese derecho humano con el que comenzábamos este apartado, sino además para contribuir a objetivos colaterales pero que se posicionan en la misma senda, como por ejemplo una acometida por dotar de una cierta uniformidad a las rentas mínimas de inserción autonómicas o, incluso, operar como trampolín de una futura, e incondicionada, renta básica universal. Sin embargo y por el momento, a tenor de esta propuesta reguladora, parece que aún falta mucho tiempo y, sobre todo, trabajo por hacer. De hecho y tan solo como un paradigma pero que contribuye bien al régimen de conclusiones, se puede colegir que el Ingreso Mínimo Vital ofrece pie a una involución respecto de las Rentas Mínimas de Inserción autonómicas, pues cuando éstas ya vienen posibilitando una estructura bifronte –pasiva y activa– de acción, el *ex novo* Ingreso Mínimo Vital tan solo postula la primera de las modalidades en tanto garantía de un listón mínimo de ingreso económico.

Lo cierto es que, al efecto de no cometer el fallo de comenzar a construir una caso por el tejado, muy posiblemente el legislador doméstico debiera de haber comenzado por el hecho de plantearse una sesuda reflexión sobre la potencial influencia de un actor como la Renta Mínima Europea Decente pues, auspiciada en fuentes internacionales y comunitarias como la acción operativa de la Organización Internacional del Trabajo o el Pilar Europeo de Derechos Humanos, ha de contribuir, en su condición de canon interpretativo, a mejorar las consecuencias jurídicas que, *de iure*, un instrumento de protección social como el aquí presentado puede llegar a ofrecer.

Bibliografía

- Álvarez Cortés, J. C.: "Una nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social: el Ingreso Mínimo Vital", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 56, 2020.
- Gala Durán, C.: "Los desafíos del nuevo Ingreso Mínimo Vital", *Iuslabor*, núm. 2, 2020.
- Monereo Pérez, J. L.: "La Renta Mínima Garantizada como medida estructural del sistema de Seguridad Social en la sociedad del riesgo", *Revista Jurídica de los Derechos Sociales: Lex Social*, vol. 10, núm. 2, 2020.
- Monereo Pérez, J. L.: "Nuevos derechos para nuevas situaciones de necesidad y de emergencia social: el Ingreso Mínimo Vital", *Revista de Trabajo y Seguridad Social del Centro de Estudios Financieros*, núm. 448, 2020.
- Monereo Pérez, J. L. y otros: *Manual de Seguridad Social*, Tecnos, Madrid, 2019.