




Las obligaciones de las personas beneficiarias del Ingreso Mínimo Vital: las infracciones y sanciones previstas y su posible incidencia en la coordinación de prestaciones de la Seguridad Social a nivel europeo*

THE OBLIGATIONS OF PEOPLE BENEFICIARIES OF THE MINIMUM VITAL INCOME: INFRACTIONS AND SANCTIONS AND THEIR POSSIBLE IMPACT ON THE COORDINATION OF SOCIAL SECURITY BENEFITS AT THE EUROPEAN LEVEL

Pepa Burriel Rodríguez-Diosdado

Profesora Titular (A.) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Barcelona
pepaburriel@ub.edu  0000-0002-5426-3493

Recibido: 26.11.2020 | Aceptado: 15.12.2020

RESUMEN

La creación y configuración de la prestación del ingreso mínimo vital ha abierto una puerta importante, incorporándose España a aquellos países de la Unión Europea que han previsto una prestación económica para cubrir el riesgo de pobreza. Sin embargo, la regulación normativa actual adolece de algunos problemas, entre ellos los relativos a las obligaciones de las personas beneficiarias de la prestación y a las sanciones correspondientes por su incumplimiento. Entre estos, el presente texto tiene la finalidad de poner sobre la mesa los más evidentes, entre los cuales se encuentran los relativos a la coordinación de las prestaciones de la Seguridad social en el ámbito europeo y el Brexit, desde el punto de vista de los ciudadanos españoles que regresen desde el Reino Unido y se encuentren en situación de vulnerabilidad económica.

ABSTRACT

The creation and configuration of the minimum vital income benefit has opened an important door, Spain joining those countries of the European Union that have provided an economic benefit to cover the risk of poverty. However, the current regulatory regulation suffers from some problems, among them those related to the obligations of the beneficiaries and the corresponding sanctions for non-compliance. Among these, the present text

PALABRAS CLAVE

Obligaciones
Sanciones
Ingreso mínimo vital
Pilar europeo de derechos sociales
Brexit

KEYWORDS

Obligations
Sanctions
Minimum vital income
European pillar of social rights
Brexit

* Trabajo realizado en el marco de la red de investigación de excelencia "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" (RED2018-102508-T).

related to the coordination of social security benefits at the European level and Brexit, from the point of view of the Spanish citizens who return from the United Kingdom and are in a situation of economic vulnerability.

SUMARIO

- I. CUESTIONES SIGNIFICATIVAS INTRODUCTORIAS
 - A. ¿Quiénes son las personas beneficiarias de la prestación?: Conexión o desconexión con el pilar europeo de derechos sociales
- II. LAS OBLIGACIONES DE LAS PERSONAS BENEFICIARIAS DEL INGRESO MÍNIMO VITAL
 - A. Obligaciones coincidentes
 - B. Obligaciones específicas en función de la persona beneficiaria
 - C. Obligación ¿subsidiaria? para las personas beneficiarias de la unidad de convivencia
- III. LAS INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA DE LA PRESTACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL
 - A. Infracciones y sanciones leves
 - B. Infracción y sanciones graves
 - C. Infracciones y sanciones muy graves
 - D. Determinación de las personas infractoras
- IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES
 - Bibliografía

I. CUESTIONES SIGNIFICATIVAS INTRODUCTORIAS

El ingreso mínimo vital apareció en la historia de nuestra legislación en el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo (en adelante, RD-ley 20/2020). Si bien esta figura había estado sobre la mesa en los últimos años, no solo aparecía en el documento de la Coalición progresista, PSOE y Unidas-Podemos firmado el 30 de diciembre de 2019, en su apartado segundo¹, sino que ya en 2016 el sindicato de Comisiones Obreras (en adelante, CCOO) presentó una iniciativa legislativa popular sobre la denominada “Prestación de Ingresos Mínimos”, un texto sobre el que el sindicato trabajaba desde hace años²; sin olvidar que el 22 de junio de 2019³ se hacía público el resultado de un informe llevado a cabo por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (en adelante, AIReF) a petición del entonces Gobierno español en funciones⁴.

1. Los términos exactos de ese apartado del documento citado, con el título de “Derechos sociales, regeneración democrática, ciencia e innovación”, incluía la creación de un ingreso mínimo vital como prestación de Seguridad Social, del literal: “Comenzaremos en un primer momento por el aumento decidido de la prestación por hijo/a a cargo para familias vulnerables, y posteriormente mediante un mecanismo general de garantía de renta para familias sin ingresos o con ingresos bajos”.

2. El texto puede leerse en: Confederación sindical de comisiones obreras, Informe de presentación de la Proposición de Ley de Iniciativa Legislativa Popular para establecer una Prestación de Ingresos Mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social, 2017, accesible en <https://www.ccoo.es/4a64fe068562dfac62a4de761bcb226800001.pdf>.

3. La noticia aparecía como exclusiva en el *Diario.es*, como puede leerse en: Ponce de León, R., “La Autoridad Fiscal propone una renta mínima que reduciría la pobreza severa un 60% con un coste de 3.500 millones”, *El Diario.es*, 22 de junio de 2019, accesible en: https://www.eldiario.es/economia/Autoridad-Fiscal-propuesta-sindicatos-modificacion_0_912708836.html.

4. El contenido total del Informe se encuentra accesible: AIRef, *Los programas de renta mínima en España. Estudio*,

Pero, tras el 14 de marzo de 2020 ha sido la pandemia generada por la COVID-19 la que ha dado lugar al nacimiento de esta prestación que surge con no pocos problemas, derivada de su actual configuración legal y su ubicación en el sistema de protección social.

El presente texto tiene como finalidad analizar solo algunos de los aspectos de la regulación de la figura, en concreto las obligaciones que se imponen a las personas beneficiarias de la misma, así como las actuaciones infractoras en su marco y las sanciones correspondientes. A su vez, se hará referencia a la relación que pueda existir con la coordinación de sistemas de Seguridad social en el ámbito de la Unión Europea (en adelante, UE), y, en especial, su relación o no, con el Pilar Europeo Derechos sociales

A. ¿Quiénes son las personas beneficiarias de la prestación?: Conexión o desconexión con el pilar europeo de derechos sociales

Antes de continuar con el objeto principal de estas páginas, cabe señalar qué se entiende conforme al RD-ley 20/2020 por personas beneficiarias de la prestación, dado que ellas serán las que deban cumplir las obligaciones en todos sus términos. El capítulo II de la norma regula el ámbito subjetivo de aplicación, concentrándose en los artículos 4 a 6, por lo que aquí nos interesa, la determinación de personas beneficiarias, de manera individual o colectiva a través de la unidad de convivencia, definiendo dichos conceptos, así como el de personas titulares del ingreso mínimo.

Sin entrar en mayor desarrollo, el derecho al ingreso mínimo vital se configura como una prestación accesible tanto para personas solas⁵, como para las personas integrantes de una unidad de convivencia, entendiendo por tales aquellas que residan en un mismo domicilio, unidas por vínculo matrimonial, por ser pareja de hecho⁶ o por grado de parentesco por afiliación o consanguinidad (afiliación o adaptación incluidas), o convivientes por guarda o acogimiento (art. 6.1 RD-ley 20/2020).

Por su parte, las personas titulares del ingreso mínimo vital (art. 5 RD-ley 20/2020), tanto a nivel individual como integrantes de una unidad de convivencia, deberán

2019, accesible en https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf.

5. El art. 4.1 b) RD-ley 20/2020 establece los requisitos de edad, de estado civil y situación para acceder de manera individual al ingreso mínimo vital.

6. El art. 6.1 párr. segundo RD-ley considera pareja de hecho, con carácter general "(...) la constituida con análoga relación de afectividad a la conyugal con al menos dos años de antelación, por quienes, no hallándose impedidas para contraer matrimonio, no tengan vínculo matrimonial con otra persona y hayan convivido de forma estable y notoria con carácter inmediato a la solicitud de prestación y con una duración ininterrumpida no inferior a cinco años". La presente definición, coincide en esencia con la establecida en el art. 221.2 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante, LGSS), a efectos de pensión de viudedad; ahora bien, el RD-ley 20/2020 obvia dos cuestiones: el certificado de empadronamiento para la acreditación de la convivencia de 2 años, y la forma de acreditar la existencia de pareja de hecho a través de la inscripción en los registros específicos existentes en las CCAA o ayuntamientos, mediante documento público en el que conste la constitución de la pareja de hecho. ¿Quiere decir esto que no es necesaria la formalización en documento público para que, a efectos del ingreso mínimo vital, se considere pareja de hecho la no formalizada? En espera de reglamentación, el RD-ley no soluciona esta cuestión, al margen del número de supuestos particulares para considerar la existencia de unidad de convivencia contemplados en el art. 6.2.

ostentar plena capacidad de obrar; si se trata de una solicitud en el seno de una unidad de convivencia, como norma general la persona solicitante (futura titular) deberá alcanzar la edad de 23 años, con dos excepciones: primera, en caso de hijos o menores en régimen de guarda para adopción o acogimiento permanente será suficiente con tener 18 años, o 16 y encontrarse emancipada; segunda, en caso de mujeres víctimas de violencia de género o víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual se exigirá que la persona sea mayor de edad sin más.

Por último, hay que tener en cuenta que, para ser personas beneficiarias, tanto dentro de la unidad familiar como de manera independiente, se exigen una serie de requisitos contemplados en el artículo 7 del RD-ley 20/2020 entre los que destacamos, en primer lugar, la residencia legal y efectiva en España de forma continuada e ininterrumpida durante al año anterior a la fecha de presentación de la solicitud del ingreso mínimo vital, recogiendo una serie de excepciones en caso de menores y de personas víctimas de violencia de género o de trata de seres humanos y explotación sexual.

Incidimos en esta cuestión dado que puede condicionar el cumplimiento de las obligaciones que analizamos posteriormente, planteándonos si es o no posible que esta prestación sea exportable en los términos de los Reglamentos de coordinación de Seguridad social [Reglamento (CE) nº 883/2004 y Reglamento 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo], teniendo en cuenta, además, que uno de los principios sobre los que se asienta el Pilar Europeo de Derechos sociales es, precisamente, la renta mínima⁷.

Para el mantenimiento del derecho a la prestación del ingreso mínimo vital se considera, artículo 7.1.a) del RD-ley 20/2020, que "(...) una persona tiene su residencia habitual en España aun cuando haya tenido estancias en el extranjero, siempre que estas no superen los noventa días naturales a lo largo de cada año natural o cuando la ausencia del territorio español está motivada por causas de enfermedad debidamente justificadas".

En este sentido, el artículo 51 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad social (en adelante, LGSS) establece lo mismo, para aquellas prestaciones de Seguridad social o a los complementos por mínimos, para cuya percepción se exija la residencia en territorio español (art. 51.2 LGSS), así como para el mantenimiento del derecho a las prestaciones sanitarias en las que se exige igualmente esta residencia (art. 51.3 LGSS).

Es sí, de conformidad a los artículos 3.3 y 70.2.c) del Reglamento 883/2004, las prestaciones en metálico no contributivas⁸ –entre las que se integraría el ingreso mínimo

7. En concreto, al respecto, el principio sobre la renta mínima establece que: "Toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral".

8. Para un mayor conocimiento y extensión de la relación entre las prestaciones no contributivas en el ámbito de la coordinación de sistemas de Seguridad social a nivel europeo, se recomienda leer: Sánchez-Rodas Navarro, C.: "Las prestaciones no contributivas y el Reglamento 883/2004", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* núm.

vital, desde nuestro punto de vista- si no figura en el Anexo X del Reglamento citado será exportable a otros Estados, donde sea aplicable la misma norma europea.

Es por ello, que si se incluye expresamente esta prestación en el Anexo X nos encontraríamos con una contradicción: por una parte, con un criterio excesivamente territorial para el acceso y mantenimiento de la prestación, algo que no encaja con la idea de espacio europeo común, sobre todo, cuando la finalidad de una estancia en el extranjero pueda estar vinculada con la búsqueda o realización de un trabajo, por cuenta ajena o propia; y, además, porque la exportación de prestaciones sociales es un principio básico del derecho social comunitario que debería ser restringido solo en casos excepcionales. Por otra parte, con la lógica de la prestación, de cubrir las situaciones de vulnerabilidad económica y pobreza de nuestro territorio.

También, en segundo lugar, continuando en la misma línea, nos encontramos con que los menores de 30 años (y mayores de 23 en circunstancias ordinarias) que no se encuentren incluidos en una unidad familiar pueden ser perceptores de manera individual del ingreso mínimo vital, siempre que acrediten haber vivido de manera independiente durante al menos los tres años inmediatamente anteriores a la solicitud de la prestación [art. 7.2 en relación con el art. 4.1 b) RD-ley 20/2020]⁹; este requisito podría dar lugar al entendimiento de que es posible la acreditación de la vida independiente en otro país durante el periodo exigido, pero al contemplarse en el párrafo segundo del artículo 7.2 que se ha de acreditar haber estado un mínimo de 12 meses, ininterrumpidos o no, en situación de alta en cualquiera de los regímenes de la Seguridad social española –alternativamente, en una mutualidad de previsión social– limita sobremanera la libertad de circulación en el ámbito del espacio europeo; cuestión que, de nuevo, nos parece contraria al espíritu de coordinación de los sistemas de Seguridad Social, pero, más aún, desconectado con la situación generada por el Brexit.

En este sentido, se debe tener en cuenta el Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero (en adelante, PERE), donde a 1 de enero de 2020, las personas españolas de entre 16 y 64 años en el extranjero durante el año 2019 suponían 2.618.512 de personas, un 2,9% más que el año anterior, fundamentalmente en Reino Unido, Francia y EEUU. Tras el anuncio del Brexit, la situación de muchos residentes españoles en el Reino Unido ha podido suponer la vuelta de estos a España, fundamentalmente de las personas en edad de trabajar y menores de 30 años que, por búsqueda de empleo, se hubieran desplazado fuera de nuestro territorio; estas personas¹⁰, no po-

64, 2006, pp. 115-133.

9. Con respecto a esto, cabe indicar que el titular del Ministerio de Seguridad social, puso de manifiesto la reducción de este requisito de 3 a 2 años, en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado, lo que, si bien mejora lo establecido hasta el momento, no es desde luego suficiente. Por otra parte, para los beneficiarios individuales mayores de 30 años, el propio art. 7.2 párr. tercero RD-ley 20/2020 establece una vida independiente de sus progenitores, tutores o acogedores de solo 1 año. Los requisitos de vida independiente o separada, tanto para menores de 30 como para mayores de dicha edad, se encuentran excluidos en las circunstancias detalladas del párr. cuarto del art. 7.2 RD-ley, para circunstancias tales como ser víctima de violencia de género.

10. Estas personas, menores de 30 años, y mayores de 15 años, en Reino Unido en el 2020 podrían suponer la nada desdeñable cifra, conforme al PERE, de más de 27.000 personas.

drán acreditar que llevan tres años viviendo de manera independiente en España –ni 2, cuando se rebaje el requisito, según la Ley de Presupuestos Generales del Estado presentada–, al igual que tampoco cumplirán el requisito de carencia establecido.

Esto genera una disfunción de la actual regulación del ingreso mínimo vital en cuanto a los sujetos beneficiarios –y, por tanto, sujetos a obligaciones y responsabilidades– que consideramos puede –y debe– ser corregida por la vía reglamentaria. Reglamentación que, debería ser sujeta a diálogo social con los agentes sociales, no solo por la importancia del tema en cuestión, sino también porque el diálogo social es uno de los veinte principios fundamentales del Pilar Europeo de Derechos Sociales y el RD-ley 20/2020 de creación y regulación del ingreso mínimo vital no ha sido objeto de concierto social en esos términos.

II. LAS OBLIGACIONES DE LAS PERSONAS BENEFICIARIAS DEL INGRESO MÍNIMO VITAL

Las obligaciones de los perceptores del ingreso mínimo vital se contemplan en el RD-ley 20/2020, en un solo artículo, el 33, que comprende una serie de obligaciones de todas las personas que perciban o se beneficien del ingreso mínimo vital, estableciendo algunas diferencias significativas con respecto al régimen de obligaciones de los perceptores de prestaciones contributivas y no contributivas de desempleo respectivamente, contemplado, especialmente, en el artículo 299 LGSS, respectivamente.

Aunque la prestación de ingreso mínimo no esté concebida como una prestación de desempleo, las semejanzas que guarda con el subsidio por desempleo hacen que recurramos al régimen de obligaciones y sanciones de este, utilizándolo como parámetro comparativo y, para, buscar a su vez, un cierto equilibrio entre las prestaciones sociales incluidas en el ámbito de la Seguridad Social.

En este caso, el del ingreso mínimo vital, podemos establecer que son dos los sujetos obligados directamente por la norma que hemos identificado sumariamente en el punto anterior. Esto es, por un lado, las personas titulares del ingreso mínimo, como solicitantes únicos o no; y, por otro lado, las personas integrantes de la “unidad de convivencia”.

Por lo que respecta al contenido de las obligaciones en función del sujeto al que van dirigidas, se propone la siguiente clasificación inicial, a saber: primero, obligaciones específicas, de cada una de los posibles sujetos beneficiarios de la medida (tanto personas titulares como integrantes de la unidad de convivencia); segundo, obligaciones coincidentes, donde todas las personas beneficiarias del ingreso mínimo se ven sujetas al mismo tipo de obligaciones; y, tercero, un tipo de obligación aparentemente subsidiaria, solo para las personas integrantes de la unidad de convivencia, que esconde no poca polémica, a mi modo de ver.

A. Obligaciones coincidentes

Si comenzamos por las obligaciones coincidentes que corresponden tanto a la persona titular como a las personas integrantes de la unidad de convivencia nos encontramos con las siguientes:

Primera.- Deberán presentar anualmente la declaración del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (en adelante, IRPF). En este punto, es sorprendente esta obligación contemplada en el art. 33.1.f) RD-ley 20/2020, dirigida, evidentemente a las personas con capacidad de obrar para dicha realización –no a los menores que puedan existir en la unidad de convivencia–, puesto que, de conformidad con la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio (en adelante, LIRPF), las personas obligadas a esta presentación son otras.

La citada LIRPF en su art. 96, que no ha sido modificado por el momento, establece la obligatoriedad de la presentación de la declaración para todos los contribuyentes como norma general, particularizando posteriormente una serie de supuestos excluidos, en atención a los ingresos y/o rendimientos de la persona obligada a tributar.

El ingreso mínimo vital ha sido concebido, con sus particularidades, como una prestación de la Seguridad social y el art. 17 LIRPF al referirse a los rendimientos íntegros del trabajo como conceptos por los que habría que declarar incluye a las prestaciones de Seguridad social: desde el desempleo hasta otras prestaciones tales como pensiones y haberes pasivos percibidos de los regímenes públicos de la Seguridad Social y clases pasivas y demás prestaciones públicas por situaciones de incapacidad, jubilación, accidente, enfermedad, viudedad, o, incluso dependencia.

Por lo que interesa a los denominados “rendimientos de trabajo”, concepto que interesa, por tanto, a este fin, la primera de las excepciones a la presentación de la declaración del IRPF se refiere a la situación en la que –ya sea a través de tributación individual o conjunta–, los rendimientos íntegros de trabajo provenientes de un solo pagador no alcancen los 22.000 euros anuales. La segunda de las excepciones referida en el art. 96 LIRPF rebaja el límite de la cuantía para ser obligado a tributar a 14.000 euros, cuando la persona obligada tenga más de un pagador, de donde haya obtenido los ingresos señalados¹¹.

11. En concreto, el art. 96.3 LIRPF contempla textualmente que: “3. El límite a que se refiere la letra a) del apartado 2 anterior será de 14.000 euros para los contribuyentes que perciban rendimientos íntegros del trabajo en los siguientes supuestos:

- a) Cuando procedan de más de un pagador. No obstante, el límite será de 22.000 euros anuales en los siguientes supuestos:
 - 1º Si la suma de las cantidades percibidas del segundo y restantes pagadores, por orden de cuantía, no supera en su conjunto la cantidad de 1.500 euros anuales.
 - 2º Cuando se trate de contribuyentes cuyos únicos rendimientos del trabajo consistan en las prestaciones pasivas a que se refiere el artículo 17.2.a) de esta Ley y la determinación del tipo de retención aplicable se hubiera realizado de acuerdo con el procedimiento especial que reglamentariamente se establezca.

Una persona beneficiaria del ingreso mínimo vital, si no obtuviera ingresos de ninguna otra fuente o pagador, no estaría obligada a presentar la declaración de la renta porque no alcanzaría el límite de ingresos de los 22.000 euros establecidos en la LIRPF, dadas las cuantías que se reconocen en el RD-ley 20/2020¹²; e, incluso, aunque pudiera tener más de un pagador, tampoco, necesariamente, superaría el segundo límite, de 14.000 euros. Es por ello, que el establecimiento de una obligación de presentación de la declaración del IRPF a todas las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital –entiéndase con capacidad para ello- carece totalmente de sentido, por más que su pretendida finalidad pueda ser evitar el fraude, siendo una dificultad añadida para las personas que solicitan el ingreso mínimo vital, que son personas en situación de vulnerabilidad; pero, además, rompe el equilibrio de la LIRPF, que ha identificado, claramente, los supuestos exentos de tal obligación tributaria.

Segunda.- Inscripción como demandantes de empleo, si no trabajan y son mayores de edad, o menores (16 años) emancipados [art. 33.1.g) y 2.e) RD-ley 20/2020]. Como norma general, la acreditación de este requisito debe hacerse en el plazo de los seis meses siguiente al de notificación de la resolución que conceda la prestación, con las excepciones previstas en la propia norma¹³, lo que implica que no se exige -tras los últimos cambios en la norma¹⁴- la inscripción como parte de los requisitos de la solicitud de la prestación.

En este sentido, el art. 299 apartados c) y d) LGSS establecen la obligación para los perceptores de prestaciones de desempleo, contributivas y no contributivas, de inscripción como demandantes de empleo, y mantenimiento de la misma, lo que implica realizar las correspondientes renovaciones en el tiempo y la forma en que se determinen. El precepto, el art. 299 LGSS, se enmarca dentro de la línea de las políticas de empleo y su integración, reflejada, fundamentalmente, en el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo (en adelante, LE).

- b) Cuando se perciban pensiones compensatorias del cónyuge o anualidades por alimentos diferentes de las previstas en el artículo 7 de esta Ley.
- c) Cuando el pagador de los rendimientos del trabajo no esté obligado a retener de acuerdo con lo previsto reglamentariamente.
- d) Cuando se perciban rendimientos íntegros del trabajo sujetos a tipo fijo de retención".

12. Sobre las rentas computables y la carencia de patrimonio puede leerse Álvarez Cortés, J. C.: "Una nueva prestación no contributiva de la seguridad social: El ingreso mínimo vital. Análisis del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* núm. 56, 2020, pp. 296 y ss.

13. El art. 33.1 g) RD-ley 20/2020 establece las excepciones generales a la inscripción como demandantes de empleo tanto para las personas titulares de la prestación, como para las personas beneficiarias en el seno de la unidad de convivencia; se incluyen las siguientes: 1º) los menores de 28 años que cursen estudios reglados, estarán exceptuados de la inscripción hasta el cumplimiento de los 28 años y los seis meses posteriores; 2º) las personas que tengan suscrito el convenio especial por ser cuidadores de personas en situación de dependencia (RD 615/2007, de 11 mayo); 3º) las personas que hayan cumplido 65 años; 4º) las personas que perciban alguna de las siguientes pensiones: contributiva de incapacidad permanente en grado de absoluta o gran invalidez, de invalidez no contributiva o de jubilación contributiva; 5º) las personas que tengan reconocida la condición de dependencia, a tenor de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

14. Los cambios del art. 33.1 g) al respecto vinieron de la mano de la disposición final 11.4 del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre.

Tercera.- Junto con las dos obligaciones principales y comunes analizadas en las líneas precedentes, se establecen otras dos en los apartados h) e i) del art. 33.1 RD-L 20/2020, aunque con una técnica legislativa algo deficiente, en caso de compatibilidad del ingreso mínimo vital con las rentas de trabajo o actividad económica de la persona titular o de las personas (o alguna de ellas) pertenecientes a la unidad de convivencia. Las analizamos a continuación:

- a) Cumplir con lo establecido en el art. 8.4 RD-ley 20/2020 respecto a las condiciones para el acceso y el mantenimiento de dicha compatibilidad.

Es en este punto donde la norma pretende que la percepción de la prestación no contribuya a desincentivar la participación en el mal llamado mercado laboral; y, prevé, que la situación de vulnerabilidad económica calculada en los términos del art. 8.1 y 2 de la misma norma¹⁵, no implique la pérdida automática de la prestación. Pero, el precepto no contiene mayor detalle, encomendando esta cuestión al desarrollo reglamentario –ahora sí, afirman- que debe producirse en el marco del diálogo social –principio del Pilar Europeo de Derechos Sociales- y que debería atender especialmente a las personas con discapacidad y familias monoparentales en este punto.

Esta cuestión era absolutamente vital, y el hecho de que a 18 de noviembre de 2020 no se haya producido todavía ningún desarrollo reglamentario deja en el limbo esta finalidad de fomento de la participación laboral de los perceptores del ingreso mínimo y un mar de dudas, entre otras ¿la superación del nivel de rentas establecido en el art. 8.2 RD-ley 20/2020 está siendo un motivo, hoy en día, para la denegación de las solicitudes de la prestación?¹⁶

- b) Participar en las Estrategias de Inclusión que establezca el Ministerio en este sentido. Pero, en este punto, se ha de tener en cuenta que la redacción del precepto procura ser consecuente con la misma línea de la política de empleo, donde de conformidad con los arts. 2, 3 y 45 de la Ley de empleo, entre otros, se establece la aplicación de los principios de cooperación e integración entre Administraciones.

15. Del literal del art. 8 RD-ley 20/2020 puede leerse: “1. Para la determinación de la situación de vulnerabilidad económica a la que se refiere el artículo 7, se tomará en consideración la capacidad económica de la persona solicitante beneficiaria individual o, en su caso, de la unidad de convivencia en su conjunto, computándose los recursos de todos sus miembros.

2. Se apreciará que concurre este requisito cuando el promedio mensual del conjunto de ingresos y rentas anuales computables de la persona beneficiaria individual o del conjunto de miembros de la unidad de convivencia, correspondientes al ejercicio anterior, en los términos establecidos en el artículo 18, sea inferior, al menos en 10 euros, a la cuantía mensual de la renta garantizada con esta prestación que corresponda en función de la modalidad y del número de miembros de la unidad de convivencia en los términos del artículo 10.

A efectos de este real decreto-ley, no computarán como ingresos los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas, y otros ingresos y rentas de acuerdo con lo previsto en el artículo 18”.

16. Traemos a colación aquí los datos de los que se disponen más actualizados sobre la denegación de las solicitudes, ofrecidos en la comparecencia del Ministro de 7 de octubre de 2020 ante la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales del Congreso de los Diputados. De las casi de 900.000 solicitudes habían sido denegadas el 27% (86.152 solicitudes). No ha trascendido los motivos de denegación de las mismas.

El primero de los principios, el de cooperación no podría ser de otra manera dada la estructura descentralizada de las políticas de empleo en nuestro país, aunque la polémica sobre la gestión de la propia prestación del ingreso mínimo vital haya destapado que la cooperación tiene grandes obstáculos que superar. Entre otras cuestiones porque la gestión de esta prestación compete directamente al INSS (art. 22 RD-ley 20/2020), y solo se han previsto en la Disposición adicional quinta la gestión directa para el País Vasco y Navarra y en la Disposición adicional cuarta fórmulas de colaboración en la gestión para el resto de CCAA, sin mayor desarrollo.

Esta cooperación de ser real, trataría de, a través de itinerarios personalizados y demandas de empleo de la persona beneficiaria, incentivar la participación en el mal llamado mercado laboral. Es aquí donde deberíamos centrarnos en el art. 4 LE que insiste en que la política de empleo en su diseño y modelo de gestión, para ser más eficaz, aproximándose a las necesidades del territorio, debería tener en cuenta la dimensión local; algo que, todavía, tampoco se ha materializado¹⁷.

Si bien es cierto, no podemos dejar de lado la crítica hacia la política de empleo en España, que ha demostrado que su falta de efectividad en la inserción laboral, pese a la coordinación entre políticas activas y pasivas¹⁸ y destacar que, en un escenario como el actual, de crisis sanitaria, económica y social generada por la COVID-19 se tornan más necesarias que nunca las políticas formativas enfocadas a reducir la denominada “brecha digital”.

Por otra parte, sorprende que esta última obligación no se haya establecido de manera generalizada para todas aquellas personas que deban inscribirse como demandantes de empleo, tal y como analizábamos previamente. Esto así, porque la LGSS prevé para los solicitantes de prestaciones de desempleo no solo su inscripción como demandantes de empleo, sino también las obligaciones correspondientes de compromiso de actividad, búsqueda activa de empleo, participación en acciones de mejora, participación en trabajos de colaboración social, programas de empleo, o en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales y justificar su asistencia a las ofertas de empleo remitidas por los servicios de empleo correspondientes [art. 299 c), e) f) y g) LGSS].

Si nos centramos exclusivamente en el apartado e) del art. 299 LGSS, se establece para las prestaciones contributivas y no contributivas de desempleo la obligación de los perceptores de búsqueda activa de empleo y participación

17. En este sentido, puede leerse a Domínguez Martín, M.: “El papel (¿protagonista?) de los municipios en el otorgamiento del Ingreso Mínimo vital”, 8 de junio de 2020, accesible en <https://www.idluam.org/blog/el-papel-protagonista-de-los-municipios-en-el-otorgamiento-del-ingreso-minimo-vital/>.

18. En este sentido, puede leerse a Burriel Rodríguez-Diosdado, P.: “La crisis en las políticas de empleo. La dinámica Dinamarca y la situación en España”, *Economía Española y Protección social*, núm. VI, 2014, p. 14, entre otras, quién destaca como la efectividad de la vinculación entre ambas políticas no ha sido del todo adecuada, por la falta de fiscalización o control real sobre las mismas.

en acciones de mejora de la ocupabilidad; añadiendo que dicha participación en acciones de mejora que correspondan a su profesión habitual o aptitudes formativas será voluntaria durante los primeros 30 días –desde la inscripción, como demandantes de empleo, se entiende-. Además, esa voluntariedad se ve reflejada en que durante el periodo de 30 días la no participación –o la negativa a participar- no conllevará efectos sancionadores.

Sin embargo, esta obligación no se recoge como tal para las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital, algo que no acaba de encontrar su encaje en el sistema de interconexión de las políticas activas y pasivas de empleo existente en nuestro país, reflejado, entre otros, en el art. 5 Ley de Empleo al mencionar los instrumentos de las políticas de empleo, o más claramente en el art. 41 de la misma Ley, bajo el título de “[c]oordinación de las políticas activas de empleo y la protección económica frente al desempleo”; pero, tampoco refleja esta exclusión el objetivo principal que el ingreso mínimo vital declara tener en su Exposición de motivos: la integración de las personas vulnerables y la incenti- vación de su participación en el mal llamado mercado laboral.

B. Obligaciones específicas en función de la persona beneficiaria

Por lo que respecta a las obligaciones específicas existen diferencias entre las que corresponden a las personas titulares del ingreso mínimo vital y las que afectan a las personas integrantes de la unidad de convivencia, en caso de una solicitud no individual.

En cuanto a las primeras, a cargo de la persona titular del ingreso mínimo cuando este se ha solicitado en el seno de una unidad de convivencia, podemos establecer la siguiente clasificación de sus obligaciones:

- a) Instrumentales para el nacimiento y el mantenimiento del derecho. Se refiere el art. 33.1 a), b) y c) RD-ley 20/2020 a todas aquellas consistentes en proporcionar documentación e información tanto para el acceso, como para la conservación y la garantía de la recepción de las notificaciones oportunas de la Administración competente. De tal manera que la persona titular debe comunicar cualquier alteración que implique la modificación, suspensión o extinción de la prestación, en 30 días; e, igual plazo, en el caso de cambios de domicilio o del Padrón municipal que afectaran a todas las personas incluidas en la unidad de convivencia, y no solo a ella.
- b) De territorialidad del carácter de la prestación. De manera especial se impone una importante obligación de comunicación de la persona titular, con carácter previo, de las salidas al extranjero y su previsible duración de cualquiera de las personas de la unidad de convivencia.
- c) En ella se contemplan dos cuestiones significativas: se especifica qué considera “salida” comunicable (de 15 a 90 días) y que debe ser justificada; y, se exceptúa

(o parece exceptuar) la salida por máximo de 14 días, una sola vez. No establece diferencias en función del destino de ese viaje, dentro o fuera de la Unión Europea, la obligación permanece inalterable.

- d) Ahora bien, como se indicaba con carácter previo la prestación del ingreso mínimo vital no ha sido incluida en el Anexo X del Reglamento 883/2004, lo que significa, por el momento, que sería exportable en el ámbito de la aplicación de la coordinación europea en materia de Seguridad social y debería tenerse en cuenta, como se señalará más adelante, en materia de sanciones por el incumplimiento de estas obligaciones.
- e) De devolución de lo indebidamente percibido. La persona titular está obligada al reintegro de las prestaciones indebidas relativas al ingreso mínimo vital. En este sentido, nos remitimos al art. 55 LGSS, establecida para la percepción indebida de cualquier tipo de prestación y cuyo reintegro prescribe a los 4 años desde la fecha de su cobro o desde el momento en que pudo ejercitarse la acción de devolución.

Por lo que respecta a las obligaciones específicas de las personas integrantes de la unidad se concretan de manera más simple, aunque no exentas de problemas, a saber: la comunicación del fallecimiento de la persona titular, así como cualquier hecho que “distorsione” la finalidad de la prestación.

Con respecto a la primera, las cuestiones que se dejan en el aire por la escueta redacción son, a mi modo de ver, extensas, a saber: cómo hay que notificar, qué plazo se tiene para ello –o si hay algún margen– para que no se considere como incumplimiento de la obligación sin más, si cualquier persona beneficiaria, independientemente de su capacidad debería comunicarlo y, evidentemente, en qué estado se quedaría la prestación una vez comunicado y verificado este hecho. Es decir, ¿pasaría otra de las personas integrantes de la unidad de convivencia, automáticamente, a ser el titular y, por tanto, hay continuidad en la percepción de la prestación, con un pequeño re-cálculo de las cuantías? O, por el contrario ¿se extingue la prestación sin más? En cuyo caso, el de extinción, ¿podrían las personas beneficiarias, en el mismo momento de la comunicación del fallecimiento, realizar una nueva solicitud o deberían esperar un plazo determinado de tiempo? Y, una más, en caso de extinción, pese a que la situación de vulnerabilidad económica no hubiera desaparecido, si los beneficiarios han percibido prestación, tras el fallecimiento del titular ¿en qué términos deberán proceder al reintegro de prestaciones, aparentemente, indebidas? Es decir, un sinnúmero casi de interrogantes cuya solución es urgente.

Por lo que se refiere a la segunda, de nuevo, la utilización de un vocablo tan abierto como la palabra “distorsionar” genera una inseguridad jurídica que no es propia en un sistema de derecho como el nuestro; la distorsión de la finalidad de la prestación puede tener múltiples interpretaciones, dependiendo de quién la realice y no se puede dejar en manos del órgano administrativo correspondiente el esclarecimiento de dichas obligaciones.

C. Obligación ¿subsidiaria? para las personas beneficiarias de la unidad de convivencia

En la clasificación inicial de este apartado se indicaba que el art. 33 [punto 2 apartado d)] del RD-ley 20/2020 establecía una obligación, aparentemente, subsidiaria por su configuración legal. Esta obligación, dirigida en exclusiva a las personas integrantes de la unidad de convivencia, consiste en que sobre ellas recae cumplir las obligaciones impuestas a la persona titular, que esta no haya cumplido, con independencia del motivo.

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (en adelante, RAE) la palabra “subsidiario/a” en su acepción segunda, de derecho, implica aquello “Dicho de una acción o de una responsabilidad: Que suple a otra principal”¹⁹.

Como puede observarse de la redacción del precepto anteriormente citado esta obligación rige en defecto de cumplimiento de la persona titular, que podríamos indicar que es la obligada principal en una serie de aspectos, tal y como hemos hecho referencia en párrafos anteriores. Pues bien, la literalidad de esta obligación plantea una serie de interrogantes que la propia norma, desde nuestro punto de vista, no resuelve adecuadamente y que pasamos a detallar.

Primero, se refiere a aquellas obligaciones no cumplidas, lo que debería abarcar, igualmente, aquellas que se han cumplido de manera defectuosa o de manera irregular. En este sentido, deberían quedar incluidas las obligaciones documentales, tanto si no se han proporcionado, por ejemplo, los datos para una comunicación eficiente y eficaz de la administración, como si los datos proporcionados son incorrectos o falsos.

Segundo, debe afectar solo a las personas que ostenten capacidad jurídica, ya se trate de una capacidad plena adquirida a partir de los 18 años de edad o entre los 16 y los 18 años por encontrarse emancipado. Pero, ¿cómo deben cumplir esta obligación las personas con capacidad limitada, por ejemplo, los menores de 18 y mayores de 16 que necesiten la autorización de sus padres o tutores para la suscripción de un contrato de trabajo? Dado que estas personas no tienen cumplida la mayoría de edad²⁰ y tampoco, en materia laboral, tienen capacidad plena (art. 7 Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores), no queda claramente reflejado en la norma si poseen obligación legal en este punto o no, para aquello que no haya cumplido la persona titular del ingreso mínimo. Y, el debate, podría estar en sí, al igual que en materia procesal laboral, tendrían capacidad a estos efectos o no²¹.

Tercero, ¿cuáles son las obligaciones concretas que estarían incluidas? Porque el precepto no detalla específicamente las mismas, sino que hace referencia de manera

19. Obtenido de la versión de la RAE de su página web: <https://dle.rae.es/subsidiario>.

20. La mayoría de edad, como es sabido, se adquiere a los 18 años de edad (art. 12 Constitución Española y art. 315 del Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil), lo que implica plena capacidad de obrar, solo restringida legalmente para determinados actos.

21. Nos referimos al art. 16.2 y 3 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social que reconoce a las personas mayores de 16 y menores de 18 años, que hayan necesitado de autorización para celebrar un contrato de trabajo válido, la capacidad procesal para la defensa de los intereses y derechos relacionados con dicho contrato de trabajo, así como cuestiones conexas en materia de Seguridad social, derecho sindical y representación.

genérica a todas aquellas que deba cumplir la persona titular del ingreso mínimo, lo que, en teoría, abarca tanto las obligaciones documentales y de acreditación, como lo referente a las salidas al extranjero de cualquier miembro de la unidad de convivencia. Pero, quizá sería conveniente desde nuestro punto de vista detallar expresamente todas ellas para aportar claridad e, incluso, mencionar si hay alguna sujeta a excepción.

Cuarto, si están obligados a aquello que no cumpla el titular, la otra interrogante que surge con la lectura de este extenso art. 33 RD-ley 20/2020 es si también lo estarán al reintegro de prestaciones indebidas. Esta cuestión no se encuentra resuelta en este artículo. Sin embargo, posteriormente, en materia de infracciones y sanciones se establece que los sujetos infractores pueden ser todas las personas beneficiarias de la prestación, por lo que, aunque la Ley imponga que estamos ante obligaciones subsidiarias por parte de las personas integrantes de la unidad de convivencia, en este punto, el reintegro, como obligación se configura, realmente, como una responsabilidad solidaria. En sentido contrario se expresa el art. 55 LGSS para todo tipo de prestaciones, al indicar en su apartado segundo, que responderán de manera subsidiaria las personas que hayan contribuido por acción u omisión a hacer posible la percepción indebida, salvo que se demuestre su buena fe.

Y, en este sentido, de nuevo, la definición de la RAE nos aporta algo de claridad, especificando que una obligación solidaria es aquella "Que permite a cada uno de los acreedores recamar por sí la totalidad del crédito, o que obliga a cada uno de los deudores a satisfacer la deuda entera, sin perjuicio del posterior abono o resarcimiento que el cobro o el plazo determinen entre el que lo realiza y sus cointeresados"²².

Si en materia de reintegro de prestaciones indebidas la responsabilidad es en realidad solidaria, ¿lo es también del resto de obligaciones legales establecidas a cargo del titular? Cuestiones que deben ser resueltas con carácter inmediato porque la problemática podría dar lugar a procedimientos judiciales contradictorios y, por supuesto, a indefensión de las personas beneficiarias, si no conocen con claridad cuáles son los términos de sus obligaciones reales.

III. LAS INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA DE LA PRESTACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL

El capítulo VIII del RD-ley 20/2020 comprende tres artículos (34-36) que recogen las diferentes infracciones y sanciones en función del incumplimiento de las obligaciones que establecimos en el apartado anterior. Siguiendo el mismo esquema que el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (en adelante, LISOS), se realiza la tipificación de las actuaciones que pueden dar lugar a la imposición de infracciones a las personas beneficiarias de la prestación del ingreso mínimo vital. En este sentido, la graduación de las sanciones también abarca desde las leves hasta las muy graves.

22. Obtenido de la versión digital de la RAE, <https://dle.rae.es/solidario>.

A. Infracciones y sanciones leves

Por lo que se refiere a las infracciones leves, el art. 35.1 RD-ley 20/2020 recoge, exclusivamente, como sancionable las actuaciones relativas a la no presentación de la documentación a la que están obligadas, principalmente, las personas titulares e integrantes de la unidad de convivencia; se refiere la norma tanto a la falta de información sobre los requisitos de acceso a la prestación, a la conservación de la misma una vez concedida y a la información que facilita la notificación de las administraciones públicas con las personas beneficiarias. Pero todas ellas sin que incidan directa o indirectamente en la percepción o conservación indebida de la prestación (art. 34.2 RD-ley 20/2020).

La sanción correspondiente que se contempla consiste solo en un “apercibimiento” lo que traduciríamos por una advertencia que, aunque el precepto no lo especifique debería realizarse por escrito.

B. Infracción y sanciones graves

Con relación al segundo tipo de actuaciones infractoras posibles, las graves, el art. 34.3 RD-ley 20/2020 recoge los siguientes comportamientos²³:

- a) La comisión de una tercera infracción leve, siempre que haya recibido en el último año, sanción por las dos faltas leves similares.
- b) La percepción indebida de la prestación en cuantía de hasta un 50% más de lo que debería haberse percibido, derivada de un incumplimiento o anomalía en las obligaciones instrumentales. En este punto, recordemos, que para la comunicación de cambios que pudieran dar lugar a modificación, suspensión o extinción de la prestación, el plazo que concede la norma es de 30 días –no aclara si naturales o hábiles- desde que se hayan producido.
- c) La no participación en las estrategias de inclusión promovidas por el Ministerio de Inclusión, Seguridad social y Migraciones a las que las personas perceptoras se encuentren obligadas. Pero tal y como hemos analizado en el punto anterior, esta infracción solo puede ser cometida por las personas beneficiarias que compatibilicen el ingreso mínimo vital con rentas de trabajo o actividad económica, pues son las únicas que están obligadas a esta participación según el literal de la norma.
- d) El incumplimiento de las condiciones establecidas –dice la norma- sobre la compatibilidad de la prestación y las rentas de trabajo o de actividad económica que se realice. Y, de nuevo, insistimos en la falta de desarrollo reglamentario de esta cuestión, que implica que se desconozcan las condiciones exactas a las que las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital están obligadas cuando se produce dicha compatibilidad.

23. Concretamente las infracciones graves han sido objeto de modificación a través de la disposición final 5.9 del Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre.

Con carácter general, las sanciones previstas para las infracciones consideradas como graves, y que también han sido objeto de reciente modificación, implican la pérdida de la prestación por un máximo de 3 meses; se establece que la sanción en su grado mínimo implica la pérdida de un mes, en su grado medio la de dos meses y en su grado máximo de tres meses (art. 35.3 RD-ley 20/2020), pero sin establecer en qué momentos se considerará que las actuaciones infractoras corresponden a uno u otro grado.

Se añade, en caso de conductas infractoras que diesen lugar a la extinción del derecho, la sustitución de esa interrupción temporal, por una devolución de tres mensualidades de la prestación. De tal manera que, se configura como un reintegro de prestaciones indebidas, pero sin serlo, pues la medida tiene carácter sancionador, en la que, tampoco se ha especificado cómo debe procederse a la devolución de los tres meses de prestación.

La modificación del art. 35.3 RD-ley 20/2020 por medio del Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre ha traído consigo una mejora en cuanto a la adecuación y graduación de las sanciones, que, sin embargo, sigue sin ser suficiente. En la versión de la norma previa se comprendían sanciones, por ejemplo, por el hecho de no haber comunicado desplazamientos al extranjero de 16 a 89 días que podían implicar la imposibilidad de solicitar una nueva prestación de ingreso mínimo durante un periodo de 3 meses. Sanción que suponía un abismo con respecto a la propia obligación incumplida y en relación, también, con las sanciones impuestas por infracciones leves que, como hemos visto, consisten solo en un “tirón de orejas”.

Aun así, en esta versión mejorada de las infracciones y sanciones por incumplimiento de las obligaciones, desde mi punto de vista, sigue sin haber una adecuación entre la infracción y la sanción; si estamos ante una prestación social cuyo objeto es –al menos así se indica en la Exposición de Motivos del RD-ley 20/2020- cubrir el riesgo de pobreza, las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones no deberían conllevar la pérdida de la prestación, si no han mediado actuaciones fraudulentas ni dolosas. Y esto así, porque el riesgo de pobreza, esto es, la situación de necesidad económica que pretende cubrir el ingreso mínimo vital no ha desaparecido con las conductas infractoras descritas; si bien, el hecho de percibir indebidamente la prestación en una cuantía de hasta el 50% más de lo que realmente correspondería puede considerarse grave, la devolución de lo percibido indebidamente –al igual que sucede con otras prestaciones del sistema de Seguridad Social- debería ser prácticamente suficiente para considerar la infracción saldada o sancionada adecuadamente. No nos parece suficiente la mención en el art. 35.1 segundo párr. RD-ley 20/2020 a que la imposición de sanciones tendrá en cuenta “la negligencia, la culpabilidad e intencionalidad, así como la cuantía económica de la prestación indebidamente percibida”, porque sigue siendo demasiado amplio y abierto a interpretaciones variadas mientras no exista un criterio uniformador.

C. Infracciones y sanciones muy graves

En el art. 34.4 RD-ley 20/2020 se contemplan los comportamientos graves “cualificados”, esto es, aquellos que suponen a ojos del legislador una infracción muy grave. Se incluyen los siguientes:

- a) La comisión de una tercera infracción grave, siempre que haya recibido en el último año, sanción por las dos faltas graves similares.
- b) La percepción indebida de la prestación en cuantía de más del 50% de lo que debería haberse percibido, derivada de un incumplimiento o anomalía en las obligaciones instrumentales.
- c) La actuación fraudulenta, aportando datos o documentos falsos, para obtener prestaciones indebidas o superiores a las que le correspondería. La norma no establece si esa percepción indebida está tasada, por lo que debemos entender que cualquier actuación fraudulenta que dé lugar a percepción indebida, independientemente de la cuantía de esta, debe ser integrada como una infracción muy grave.
- d) La no participación reiterada en las estrategias de inclusión promovidas por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en los mismos términos que describíamos con respecto a las infracciones graves.
- e) El incumplimiento reiterado de las condiciones sobre la compatibilidad de la prestación y las rentas de trabajo o de actividad económica que se realice, remitiéndonos a lo mismo que analizábamos en el epígrafe anterior.
- f) La no comunicación ni justificación al INSS con carácter previo de los desplazamientos al extranjero de duración superior a 90 días, en los que, aunque no se indica expresamente, entendemos que se refiere a un tiempo de 91 días o más, de manera continuada.

La realización de alguna de las conductas descritas puede conllevar una sanción consistente en la pérdida de la prestación de hasta 6 meses (art. 35.4 RD-ley 20/2020)²⁴, junto con el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas.

Se prevé, igualmente, de manera compleja que, quién haya sancionado de manera muy grave –a través de resolución administrativa firme– en los cinco años anteriores a la comisión de una infracción muy grave verá extinguido su derecho a la prestación y no podrá ser persona beneficiaria del ingreso mínimo vital durante 5 años (art. 35.6 RD-ley 20/2020). Interpretando este precepto, entendemos que se refiere a generar consecuencias sancionadoras más graves a aquellas personas beneficiarias del ingreso mínimo que cometan una infracción muy grave en materia de esta prestación, pero que, a su vez, hayan cometido en los cinco años previos otra infracción muy grave,

24. La norma contempla en su grado mínimo la sanción de cuatro meses, de cinco meses en su grado medio y de seis meses en su grado máximo. Al igual que en el caso de las infracciones graves si se tratara de una infracción que diese lugar a la extinción del derecho, la sanción consistirá en la obligación de ingresar la cuantía de los seis meses de la prestación, aunque, al igual que antes no se haya determinado cómo.

por la que han sido sancionados, sin que advirtamos aclaración en la norma, de si esa otra infracción muy grave debe estar necesariamente referida a prestaciones u a otra cuestión de las contempladas en la LISOS. Junto con la extraña redacción, queremos advertir, que, si la infracción ya fue sancionada a través de resolución administrativa firme conforme a la normativa, lo que prevé el RD-ley 20/2020 –o, entendemos que prevé– está en contra del principio *non bis in idem*, implícito en el propio principio de legalidad del art. 25 de la Constitución española.

Pero, además, en este punto han permanecido inalterable otras sanciones aparejadas a las salidas al extranjero, esto es: primero, la devolución del importe de la prestación percibido durante la estancia en el extranjero que se concibe como indebida; y, segundo, la imposibilidad de solicitar una nueva prestación durante un período de seis meses desde la fecha de la resolución administrativa de la sanción.

Por lo que se refiere a estas dos sanciones añadidas por las salidas al extranjero, se realizan algunas consideraciones. Si bien están en línea con el concepto de residencia que la propia norma ha recogido como requisito para la solicitud de la prestación [art. 7.1.a) RD-ley 20/2020], por el momento no se ha determinado, de conformidad con el Reglamento 883/2004, que el ingreso mínimo vital no sea una prestación exportable y, por tanto, cualquier sanción que se imponga por este motivo podría considerarse nula al contradecir dicha norma y suponer una vulneración del principio de igualdad y no discriminación en comparación con otras prestaciones de la Seguridad social que sí son exportables, porque no se contemplan en el Anexo X del Reglamento 883/2004.

Al mismo tiempo, tales sanciones por desplazamientos al extranjero por tiempo superior a 90 días podrían haber guardado relación con lo previsto en la LGSS para prestaciones de desempleo, contributivas y no contributivas. En este punto, el art. 271.1.f) LGSS prevé la suspensión de la prestación en caso de que el perceptor traslade su residencia al extranjero por un tiempo continuado inferior a 12 meses –para buscar trabajo, trabajar, perfeccionamiento profesional etc.–, siempre comunicado previamente y aprobado por la entidad gestora; y, en materia del ingreso mínimo vital no se ha previsto semejante prescripción, que sería del todo interesante, pues, manteniendo, en cierta medida, ese criterio territorialista del RD-ley 20/2020, permitiría a las personas la movilidad por diferentes motivos –cuidado de familiares, búsqueda de trabajo u otros–, y la recuperación de la prestación a su regreso, si los requisitos de vulnerabilidad económica continuasen existiendo, no condenándolos a una situación de pobreza en círculo vicioso, porque al presentar una nueva solicitud ya no podrían acreditar el requisito de residencia exigido por la norma.

Junto a las infracciones y sanciones señaladas, tanto para las infracciones graves como para las muy graves el art. 35.5 RD-ley 20/2020 prevé como sanción posible la extinción de la prestación y la imposibilidad de ser persona beneficiaria en un plazo de 2 años, cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias, concurrente con las que den lugar a la infracción grave o muy grave, a saber: primero, el falseamiento en la declaración de ingresos o patrimonio que ha supuesto la determinación de su especial situación de vulnerabilidad; segundo, la ocultación fraudulenta de cambios sustanciales que pudieran dar lugar a la modificación, suspensión o extinción de la

prestación; y, tercero, también se incluirá cualquier otra actuación o situación fraudulenta, que acarree el acceso, aumento o mantenimiento indebido de la prestación.

D. Determinación de las personas infractoras

De manera breve, el art. 34.5 RD-ley 20/2020 indica que las personas responsables de las infracciones serán:

- a) Los beneficiarios de la prestación.
- b) Los miembros de la unidad de convivencia.
- c) Los “cooperadores” a través de la acción u omisión.

La mención expresa a los beneficiarios, por contraposición de los miembros de la unidad, consideramos que es, nuevamente, un error de redacción, puesto que la propia norma insiste en contadas ocasiones en otros conceptos, esto es: las personas titulares y las personas beneficiarias de la unidad de convivencia; conceptos más apropiados, en la línea de todo el articulado de la norma.

En otro orden de cosas, la concurrencia de varias personas de las indicadas en las actuaciones infractoras, y objeto de sanción, genera que queden solidariamente obligadas al reintegro de las prestaciones indebidas (art. 34.5, párr. segundo RD-ley 20/2020). Como hemos indicado previamente, se genera una problemática que necesita con urgencia de corrección; porque en materia de obligaciones, el art. 33 establecía que las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital –que no el titular– responderían subsidiariamente de las obligaciones que la persona titular no cumpliera. Ahora bien, si la obligación que no cumple es la del reintegro de las prestaciones indebidas, se produce aquí una contradicción, cambiando el tipo de responsabilidad subsidiaria, por una solidaria, con todas las consecuencias que eso conlleva, como hemos indicado en líneas anteriores. Y, junto con esta consideración, también se debería contemplar más claramente el grado de participación de los beneficiarios en el incumplimiento de las obligaciones, para graduar correctamente, las sanciones a las que podrían verse sometidos.

IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Son muchas las cuestiones que tan solo tres artículos del RD-ley 20/2020, arts. 34-36, dejan sin resolver como hemos analizado en el presente artículo, habiéndonos manifestado sobre las problemáticas que pueden generar, así como la inseguridad jurídica existente. Pero, a eso se suma, una deficiente técnica legislativa, confusa y que no guarda relación con nuestro sistema de protección más parecido, el desempleo, en materia de prestaciones de Seguridad social; esto último, relacionado con que, pese a que se insista en la Exposición de Motivos en que es una prestación en la línea de las no contributivas, tenga, como ha declarado parte de la doctrina un claro carácter

híbrido, situándose a medio camino entre las prestaciones no contributivas y la asistencia social, competencia de las CCAA.

La inseguridad jurídica en torno a las obligaciones y sanciones en materia de ingreso mínimo vital debe ser revisada con urgencia, por las graves implicaciones que puede tener sobre personas que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad, de pobreza; y dicha revisión no puede dejar de lado la atención a la coordinación europea de los sistemas de Seguridad social ni al pilar de europeo de derechos sociales.

Son varias las cuestiones que hemos puesto de relieve, a saber:

- Primero, la necesidad de aclaración sobre si es o no una prestación exportable debería ser resuelta, porque al no incluirse en el Anexo X del Reglamento 883/2004 es exportable y, sin embargo, no ha sido desarrollada en esos términos.
- Segundo, la renta mínima es uno de los principios del Pilar Europeo de Derechos sociales, que debe ser adecuada pero que debe garantizar el acceso a bienes y servicios de capacitación, al igual que combinarse con incentivos para la incorporación en el mal llamado mercado laboral. Tal y como hemos analizado, las medidas de política activa de empleo que prevé el RD-ley 20/2020 no va dirigidas a todas las personas beneficiarias, lo que supone una distorsión en el sistema.
- Tercero, el diálogo social no ha sido la herramienta utilizada para la elaboración y diseño del ingreso mínimo vital, cuestión que puede corregirse por la vía del reglamento. Es probable que así se disminuyeran algunos de los problemas que hemos detectado, en estos y en otros preceptos, y que se incorporara de manera efectiva otro de los principios del Pilar Europeo de Derechos sociales.
- Cuarto, es necesaria la revisión de las infracciones y sanciones, entre otras cuestiones, para adecuarlas a la situación concreta que pretende cubrir el ingreso mínimo vital: la pobreza.
- Quinto, urge, igualmente, la revisión de las obligaciones y de su carácter solidario o subsidiario.

Todo ello, insiste sobre la misma idea del presente texto, la creación de un ingreso mínimo –ya que la norma no se decanta por una renta básica- que esté basada y sea acorde con la solidaridad del sistema; lo contrario, parece un sistema de caridad, con un diseño precipitado, y como señalaba Eduardo Galeano “La caridad es humillante porque se ejerce verticalmente y desde arriba; la solidaridad es horizontal e implica respeto mutuo”.

Bibliografía

- AIRef: *Los programas de renta mínima en España. Estudio*, 2019, accesible en https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENDA_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf.
- Álvarez Cortés, J. C.: “Una nueva prestación no contributiva de la seguridad social: El ingreso mínimo vital. Análisis del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 56, 2020.

- Burriel Rodríguez-Diosdado, P.: "La crisis en las políticas de empleo. La modélica Dinamarca y la situación en España", *Economía Española y Protección Social*, núm. VI, 2014.
- Domínguez Martín, M.: "El papel (¿protagonista?) de los municipios en el otorgamiento del Ingreso Mínimo vital", 8 de junio de 2020, accesible en <https://www.idluam.org/blog/el-papel-protagonista-de-los-municipios-en-el-otorgamiento-del-ingreso-minimo-vital/>.
- Ponce de León, R.: "La Autoridad Fiscal propone una renta mínima que reduciría la pobreza severa un 60% con un coste de 3.500 millones", *El Diario.es*, 22 de junio de 2019, accesible en https://www.eldiario.es/economia/Autoridad-Fiscal-propuesta-sindicatos-modificacion_0_912708836.html.
- Sánchez-Rodas Navarro, C.: "Las prestaciones no contributivas y el Reglamento 883/2004", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 64, 2006.