

LA DINÁMICA POR CAUSA DE SUSPENSIÓN Y EXTINCIÓN EN LA ASIGNACIÓN FAMILIAR Y EL INGRESO MÍNIMO VITAL

Por

FERNANDO MORENO DE VEGA Y LOMO
Profesor Titular de Universidad de Derecho del Trabajo y Seguridad Social
Universidad de Salamanca

femove@usal.es

Revista General de Derecho del trabajo y de la Seguridad Social 62 (2022)

RESUMEN: La acción protectora de las prestaciones de Seguridad Social puede ser valorada desde la cuantía económica que comportan o desde la perspectiva que representa una adecuada mecánica de desarrollo que haga posible el beneficio económico. En el marco de este segundo escenario, se presenta un estudio comparativo entre la prestación por hijo o menor a cargo discapacitado y el ingreso mínimo vital que permita ver analogías y diferencias entre el régimen de suspensión y extinción, especialmente con fundamento en las últimas manifestaciones de reforma normativa.

PALABRAS CLAVE: asignación familiar; ingreso mínimo vital; suspensión; extinción.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.- II. LA SUSPENSIÓN DE LA ACCIÓN PROTECTORA. 1. Régimen jurídico en la AF. 1.1. Causas para la suspensión. 1.2. La suspensión como efecto sanción. 1.3. La dinámica temporal. 2. Régimen jurídico en el IMV. 2.1. La necesaria delimitación del poder jurídicamente tutelado. 2.2. Causas para la suspensión. 2.3. La suspensión como efecto sanción. 2.4. La dinámica temporal.- III. LA EXTINCIÓN DE LA ACCIÓN PROTECTORA. 1. Régimen jurídico en la AF. 1.1. Causas para la extinción. 1.1.1. El incumplimiento de los requisitos de acceso. 1.1.2. La incompatibilidad con otras prestaciones no contributivas en la figura del sujeto causante. 1.1.3. El término del periodo de vigencia para la prestación transitoria de IMV. 1.2. La extinción como efecto sanción. 1.3. La dinámica temporal. 2. Régimen jurídico en el IMV. 2.1. La necesaria delimitación del poder jurídicamente tutelado. 2.2. Causas para la suspensión. 2.3. La suspensión como efecto sanción. 2.4. La dinámica temporal.- IV. CONCLUSIONES.

THE DYNAMICS BY CAUSE OF SUSPENSION AND EXTINCTION IN THE FAMILY ALLOWANCE AND THE MINIMUM VITAL INCOME

ABSTRACT: The protective action of Social Security benefits can be assessed from de economic amount that they entail or from the perspective of an adequate development mechanism that makes economic benefit possible. Within the framework of this second scenario, a comparative study is presented between the benefit for a disabled dependent child and the minimum vital income that allows as to see analogies and differences between the suspension and extinction regime, especially based on the latest trends in regulatory reforms.

KEY WORDS: Family allowance; minimum vital income; suspension; extinction.

SUMMARY: I. INTRODUCTION.- II. THE SUSPENSION OF THE PROTECTIVE ACTION. 1. Legal regime in the AF. 1.1. Causes for suspension. 1.2. Suspension as a sanction effect. 1.3. The temporal dynamics. 2. Legal regimen in the IMV. 2.1. The necessary delimitation of legally protected power. 2.2. Causes for suspension. 2.3. Suspension as a sanction effect. 2.4. The

temporal dynamics.- III. THE EXTINCTION OF THE PROTECTIVE ACTION. 1. Legal regime in the AF. 1.1. Causes for extinction. 1.1.1. Non-compliance with access requirements. 1.1.2. The incompatibility with others non-contributory benefits in the figure of causal subjects. 1.1.3. The end of the period of validity for the transitory provision of IMV. 1.2. Suspension as a sanction effect. 1.3. The temporal dynamics. 2. Legal regime in the IMV 2.1. The necessary delimitation of legally protected power. 2.2. Causes for suspension. 2.3. Suspension as a sanction effect. 2.4. The temporal dynamics.- IV. CONCLUSIONS.

I. INTRODUCCIÓN

En un planteamiento de análisis sobre protección social, el objetivo transita por la obtención de conclusiones sobre cuál es el grado de eficacia de aquella o aquellas prerrogativas que se someten a examen. Pues bien, frente a la tradicional sistemática de estudiar los requisitos legales que informan la condición de potencial beneficiario, así como el proceso para la cuantificación definitiva de su acción protectora, este trabajo se ocupa del ciclo vital o dinámica para la acción protectora de prestaciones de la Seguridad Social, pues ello ha de obrar de manera vehicular para la consecución del fin tuitivo en última instancia postulado¹.

En cuanto a la selección de las medidas de tutela en cuestión, dos son las elegidas: la Asignación Familiar periódica por hijo a cargo discapacitado (en adelante AF) y el Ingreso Mínimo Vital (en adelante IMV). Una prestación de rancio abolengo, la otra de nuevo cuño y causalidad multirriesgo², pero que al fin y al cabo destacan en base a un doble razonamiento: primero, porque se adscriben al nivel de tutela no contributivo y de tipo mixto³ que integra el RGSS en el modelo obligatorio ex art. 41 CE, una circunstancia que implica el que este ya aludido entramado asistencial devenga sensiblemente fortalecido en oposición a la conveniencia, asentada además desde hace décadas⁴, de seguir reforzando el principio de tenor contributivo como elemento básico para la preservación del equilibrio financiero del sistema; segundo, porque asientan decididamente su causa⁵ sobre la base de un interés familiar⁶ que se ve notablemente

¹ MORENO DE VEGA Y LOMO, F.: "La dinámica temporal del Ingreso Mínimo Vital"; *Revista Internacional de la Protección Social*, 2020, volumen 5, nº 2, p.14.

² SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C.: "El Ingreso Mínimo Vital a la luz del Derecho de la Unión Europea y de los convenios internacionales de Seguridad Social vigentes en España"; *Cuadernos de Derecho Transnacional*, volumen 13, nº 1, p. 655.

³ GARCÍA DE CORTÁZAR Y NEBREDA, C: "Panorama europeo de las prestaciones económicas no contributivas"; en AAVV, *Seguridad Social para todas las personas. La protección de la Seguridad Social a las personas en situación de vulnerabilidad económica y fomento de su inclusión social*, Editorial Laborum, 2021, p. 32.

⁴ CARDENAL CARRO, M.: "El nuevo Pacto de Toledo"; *Aranzadi Social*, 2003, nº 13, p. 24.

⁵ En torno a las dificultades que puede llegar a generar la debida interpretación de la causa en una prestación de Seguridad Social, *vid.*, MORENO DE VEGA Y LOMO, F: "La causa de la

agobiado por el incremento de cargas⁷ que supone el hecho biológico y jurídico de la descendencia.

En la búsqueda y efectiva consecución de este interés, se presenta un trabajo articulado sobre dos grandes apartados que ofrecen contenido a otros tantos de los pilares básicos sobre los que tradicionalmente se ha venido asentando la dinámica para la acción protectora de las prestaciones de Seguridad Social. Tales son, la suspensión y la extinción de la acción protectora. Como colofón a este esfuerzo, se incorpora un apartado sobre conclusiones, pretendidamente constructivas, que de alguna manera me permitan demostrar que esta acometida personal de estudio sobre la dinámica para la protección ha tenido sentido.

II. LA SUSPENSIÓN DE LA ACCIÓN PROTECTORA

En el régimen jurídico que canaliza la dinámica para la acción protectora de las prestaciones de Seguridad Social, es común el tratamiento de la paralización temporal del acto jurídico y, en consecuencia, de sus secuelas, léase aquello que técnicamente viene identificado en el concierto normativo como la suspensión. Ahora bien, dicha prerrogativa puede ser entendida desde una doble perspectiva:

1ª. La causa, o el conjunto de tales, que vienen a provocar esa interrupción momentánea del efecto tuitivo.

2ª. La consecuencia jurídica que, normativamente, se asocia a un determinado supuesto de hecho.

El objetivo que se propone, en primer término, es el estudio de cuáles de estas construcciones nos podemos encontrar en las dos prestaciones objeto de examen. A

pensión y la estructura del modelo en el punto de mira de la sostenibilidad del sistema español de Seguridad Social"; en AAVV, *Protección social en España, en la Unión Europea y en el Derecho Internacional*, Editorial Laborum, 2017, pp. 315 y ss., así como "La protección familiar por causa de hijo a cargo. Una interpretación sistemática entre el sistema español de Seguridad Social y el de los Estados del cono sur hispanoamericano"; *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 2018, nº 27, p.161.

⁶ Para un estudio más detallado sobre la notoriedad que en nuestro ordenamiento ostenta la familia en tanto bien jurídico constitucionalmente protegible, *vid.*, MORENO DE VEGA Y LOMO, F.: "La convivencia de prestaciones públicas en el escenario social de la unidad familiar", en AAVV, *Protección a la familia y Seguridad Social. Hacia un nuevo modelo de protección sociolaboral*; Editorial Laborum, 2018, tomo II, pp. 314 y 315.

⁷ Un análisis más detallado sobre la semántica de este concepto jurídico en el más específico escenario de protección social que es objeto de investigación, *vid.*, GORELLI HERNÁNDEZ, J.: "Paleontología jurídica: las prestaciones por hijo a cargo (un resbaladizo fósil viviente). Su delimitación en base a las cargas familiares", en AAVV, *Protección a la familia y Seguridad Social. Hacia un nuevo modelo de protección sociolaboral*, pp. 44 a 46, así como VALDEOLIVAS GARCÍA, Y.: "Las prestaciones familiares a la luz de las políticas de apoyo a la familia y de conciliación de la vida laboral y familiar"; *Temas Laborales*, 2004, nº 84, pp. 46 a 50.

continuación, y a modo de relación causa y efecto, se formateará el qué o el cuánto de importancia pueda ello denotar en el ciclo vital de las mismas.

1. Régimen jurídico en la AF

1.1. Causas para la suspensión

La regulación normativa que se oferta tanto en el TRLGSS como en el RD 1335/2005 sobre prestaciones familiares (en adelante RDAF), no contempla causas para la suspensión. Ciertamente es que no se trata de una prerrogativa de contenido mínimo como si de un convenio colectivo se tratara, pero amerita tal observación un análisis más pormenorizado.

Comenzando por el Derecho objetivo, los arts. 355.1 TRLGSS y 16.1 RDAF obligan a comunicar al INSS, y en el plazo de 30 días desde su acaecimiento, todas aquellas variaciones que pudieran afectar a una modificación o extinción del derecho, lo cual configura un escenario sin lugar a dudas distinto al que nosotros pretendemos plantear, particularmente en el caso de la técnicamente denominada “*modificación*”, por cuanto la misma dará lugar a una actualización de la cuantía a percibir, para mejor o para peor, pero cuya eficacia debiera obrar sin solución de continuidad a la constatación, por parte de la Administración, de la innovación en cuestión. En otras palabras, no se habrá de producir un paréntesis de la capacidad amparadora de la medida de tutela sino, en todo caso, una actualización de su consecuencia jurídica.

Compartiendo mi sentir personal, la inexistencia de una regulación técnica sobre causas para la suspensión ha de ser objeto de crítica por cuanto fluye a contracorriente de los intereses del administrado. Ya no se exige como requisito de acceso la insuficiencia de recursos económicos como una suerte de efecto rebote motivado por la entrada en escena del RDL 30/2020 que limita las opciones de acceso al supuesto de hijo causante menor de edad con discapacidad mínima del 33%, empero resulta indubitado que se siguen postulando otra serie de condicionantes que, cabe recordar, no son sólo exigibles en el momento originario de reconocimiento del derecho sino también a lo largo de todo el periodo de disfrute del mismo, resultando inverosímil, eso sí, el instante concreto, previo o posterior, en el que los mismos resulten acreditados⁸. Así las cosas, si durante ese lapso naturalmente indefinido de la acción tuitiva interfiriese alguna variación que aconsejare comprobar si aún el presupuesto resulta acreditado, sería

⁸ STS de 27 de noviembre de 2007 (RCUD 1253/2007) y de 4 de julio de 2007 (RCUD 338/2006). Aunque es cierto que la controversia contemplada en las mismas se refiere al supuesto de prestación que puede corresponder al hijo, vía orfandad absoluta, en razón de la que hubiera correspondido a sus progenitores, creo que tal consecuencia es factible mediante una interpretación extensiva.

oportuna una suspensión que, de entrada, impidiera una más traumática extinción de la prestación⁹.

1.2. La suspensión como efecto sanción

Frente al recién explicado vacío de regulación en cuanto a la suspensión en formato causa, sí que podemos hallar, por el contrario, una manifestación del segundo espíritu de aplazamiento con el que se iniciaba este apartado, léase la suspensión como efecto sanción. De nuevo, el planteamiento queda al margen del TRLGSS, no así del art. 16.3 RDAF, el cual preceptúa que:

El incumplimiento de lo previsto en los apartados anteriores (...), será constitutivo de infracción, a tenor de lo establecido en la sección 2ª del capítulo III del texto refundido de la ley sobre infracciones y sanciones en el orden social (...).

Pues bien, con fundamento precisamente en esta remisión normativa, el Real Decreto Legislativo 5/2000 por el que se aprueba el TRLISOS establece que:

Artículo 26.1. Infracciones muy graves.

Actuar fraudulentamente con el fin de obtener prestaciones indebidas o superiores a las que correspondan, (...) y la omisión de declaraciones legalmente obligatorias u otros incumplimientos que puedan ocasionar percepciones fraudulentas.

Artículo 47.1.c). Sanciones a los trabajadores, solicitantes y beneficiarios.

Las muy graves, con pérdida de la pensión o prestación durante un periodo de seis meses (...).

A través de la interpretación sistemática de estos dos preceptos, queda articulada la construcción jurídica más básica del Derecho Natural, esto es, frente al supuesto de hecho que materializa la comisión de una infracción muy grave como la que se describe, habrá de actuar como efecto sanción y a modo de consecuencia jurídica la suspensión de la prestación. Entiendo que ello ha de ser así por cuanto, aunque se utilice el calificativo de “pérdida” que más lleva a pensar en una extinción, lo cierto es que el condicionar sus efectos a un enclave determinado habilita más y mejor en favor de la suspensión.

⁹ Acaso y por la modernidad del tratamiento normativo, esto ya se tiene en cuenta en el ciclo vital del IMV. *Vid.*, a este respecto, MONERERO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. y TRILLO GARCÍA, A.L.: *El Ingreso Mínimo Vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*; Ediciones LABORUM, 2020, pp. 183 y 184.

Así las cosas y en términos de conclusión de todo cuanto ha sido planteado en materia de AF, aunque el régimen operativo de la misma no deviene normativamente flanqueado por específicas razones que pudieran acarrear la suspensión de su acción protectora, sí que es posible arribar a tal corolario vía consecuencia jurídica ante el antecedente que representa una infracción laboral. Acaso el presente no sea el mejor exponente para el abordaje de la temática, no obstante, se adviene como un supuesto que genera una interrupción en el ciclo vital de la prestación, siendo esta circunstancia la que representa el *quid* en la causa de este apartado.

1.3. La dinámica temporal

Finalmente, y desde el punto de vista no tanto de los efectos jurídicos que materializa una suspensión sino más bien desde las implicaciones que en el escenario de la dinámica temporal ello comporta, surge la gran duda de establecer cuál habrá de ser el instante preciso de reanudación de la prestación. Ante el más absoluto vacío de previsiones al respecto en la expresión normativa que con más lógica debiera haberse ocupado de ello, esto es, el RDAF, mi contribución personal es la siguiente:

1º. Si la vicisitud modificativa trae causa de una variación circunstancial que ha de conllevar un aumento o disminución de la cuantía, la misma debe producir sus efectos desde que dicha innovación haya tenido lugar. A mayores y sólo si fuera éste el caso, debe ser tomada en consideración una posible retroacción en el espacio temporal y, por ende, en la acción de tutela, para todos aquellos supuestos donde resulte factible acreditar una laguna entre el instante en que acaece la modificación y la fecha en que la misma es oficialmente constatada por la Administración, esto es, entre la variación material y la formal, donde la primera ha de resultar prioritaria¹⁰.

2º. Si el incidente para el bloqueo de duración determinada, ahora sí en puridad suspensivo, se fundamenta en la operativa de una sanción ante infracción en el orden social, lo más procedente es apostar por el reenganche desde el primer día del mes siguiente a aquel en el que quede constatada la terminación del periodo de castigo legal.

¹⁰ Como un exponente de la realidad empírica que puede ayudar en la explicación de esta reflexión, la STSJ de Madrid de 9 de febrero de 2007 (RS. 4889/2006). En la misma se describe, como antecedente de hecho, el supuesto de un progenitor que, tras verse desprovisto del amparo de una AF por incumplimiento del requisito de la tenencia de hijo a cargo, solicita una revisión de la IP del descendiente, la cual, tras ser certificada, permite rearticular, un bienio más tarde, la causa y régimen jurídico de la medida de tutela en cuestión. Pues bien, el TSJ dejó constancia que los efectos económicos propios del reenganche han de ser tomados en consideración sin solución de continuidad al instante en el que años atrás se detuvo la acción económica, al no tratarse de una nueva prestación sino de una reanudación en el disfrute de una prerrogativa ya existente. Puede consultarse también, por criterio de similitud, la STSJ de Madrid de 10 de marzo de 2009 (RS. 4991/2008).

2. Régimen jurídico en el IMV

2.1. La necesaria delimitación del poder hacer jurídicamente tutelado

Interesa sobremanera centrar el punto de atención en el párrafo inicial del art. 17.2 de la Ley 19/2021 sobre Ingreso Mínimo Vital (en adelante LIMV)¹¹:

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

Sin lugar a la duda, se trata de una fórmula diferencial respecto de la utilizada por el legislador en el fragmento inicial del art. 14.1 LIMV para escenificar el nacimiento de la acción protectora. En lo que hace referencia a la propuesta en materia de nacimiento, resulta objeto de crítica el desconcierto 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 IMV y el arranque del beneficio económico que el mismo comporta. Por otro lado, no se comete el mismo error en lo que atiende a la construcción 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 art. 17.2 que se reproduce en el comienzo de este epígrafe 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, quiero dejar patente mi reconocimiento en cuanto a lo acertado de esta última proposición jurídico-normativa. Se trata no solo de una evocación en pro de la técnica legislativa sino, además, de una previsión que opera como antesala al refrendo de la detracción vertida sobre la componenda del art. 14.1 LIMV y es que si el legislador evidencia que sabe manejar los diferentes supuestos de hecho y sus resultas jurídicas por qué no hacerlo desde un primer momento en defensa del principio más básico de la seguridad jurídica.

2.2. Causas para la suspensión

Se enlaza en este punto con una previsión que, sin embargo, aparece con anterioridad a la estudiada en el bloque precedente, para mayor concreción en el cardinal precursor de idéntico artículo; no otro, así las cosas, que el art. 17.1 LIMV. El nexo en cuestión viene arbitrado en que, aquí sí y por tanto como desemejanza de lo observado en relación a la AF, el legislador confiere crédito al por qué se puede ver

¹¹ En origen, art. 14.2 RDLIMV.

suspendido este poder hacer jurídicamente tutelado. A este respecto, sí que hay algunos comentarios que, decididamente, merece la pena aportar:

1º. Por lo que respecta a las causas de suspensión propiamente dichas y excepción hecha del abordaje más individualizado que algunas de las mismas reciben más adelante, no es lo más destacable el contenido o tipología de éstas. 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* en referencia directa a los requisitos, así como el *incumplimiento temporal* si se piensa en las obligaciones y en las reglas de compatibilidad. No plantea dudas 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: la duración determinada y conocida desde un primer momento. Acaso la gran incertidumbre haya de ser apostada 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, en tanto 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 art. 17.1 LIMV 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. 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 art. 17.1.a) LIMV.

3º. Llama la atención de manera bastante elocuente el calificativo de *cautelar* que se asocia a las causas descritas en sendos párrafos del art. 17.1.c) LIMV. Ciertamente, no tiene mucho sentido en su significado de prevención o reserva ante los perniciosos efectos para la Administración de un incumplimiento legislativo. Además, la simbología de esa cautela va implícita en el espíritu de lo que ha de representar el acto jurídico de suspensión, y es que toda causa de bloqueo es cuantitativamente limitada en el tiempo y cualitativamente profiláctica ante una posible restauración del supuesto de hecho o

finalización de la razón que, en última instancia, la hubo motivado. Así, pues, 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 art. 17.1.b) LIMV 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 parecer por cuanto, y como ya ha sido remarcado, la suspensión es siempre de extensión limitada.

Como el exponente más problemático vinculado a esta prerrogativa, emerge el de una eventual movilidad transnacional del beneficiario. En efecto, el interés de esta concreta temática y de su perfil normativo en la LIMV responde a la posibilidad de hallarnos ante un exponente que puede mostrar su incidencia tanto en materia de suspensión como de extinción de la prestación, ya que se trata de un supuesto de hecho que viene contemplado tanto en el art. 17.1.c), segundo párrafo, como en el art. 18.1.d) LIMV. *A priori*, podría tratarse de un solapamiento y, por consiguiente, de una confusión, dada la asignación de diferente consecuencia jurídica, por tanto, queda acreditado un análisis más detallado de las dos construcciones normativas al efecto de tratar de encontrar una explicación plausible.

“Artículo 17. 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 18. 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”.

Tras la exégesis de sendas construcciones, confluyen en mi opinión varias previsiones, sustantivas y adjetivas en términos lingüísticos, sobre las que deviene preceptivo reflexionar:

1ª. La referencia normativa inicialmente transcrita, en materia de suspensión, trae causa del primer párrafo que inmediatamente le precede, y a cuyo tenor:

Cautelarmente en caso de indicios de incumplimiento por parte de la persona beneficiaria, del titular o de algún miembro de su unidad de convivencia de los requisitos establecidos o las obligaciones asumidas al acceder a la prestación (...).

Así las cosas, para arribar a un planteamiento que sea portador de una solución de encaje a las piezas de este mecano, es necesario tomar en consideración la resolución sobre requisitos de acceso y obligaciones para el nacimiento del IMV y es que, efectivamente, en ambas tenemos argumentos para el abordaje de la cuestión.

En lo que hace referencia a los requisitos de acceso, el art. 10.1.a) LIMV¹² postula:

Tener residencia legal y efectiva en España y haberla tenido de forma continuada e ininterrumpida durante al menos el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud. (...).

(...)

A efectos del mantenimiento del derecho a esta prestación, se entenderá 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 esté motivada por causas de enfermedad debidamente justificadas.

Por lo que concierne a las obligaciones de las personas beneficiarias, el art. 36.1.e) LIMV condiciona a:

Comunicar a la entidad gestora, con carácter previo, las salidas al extranjero, tanto del titular como de los miembros de la unidad de convivencia, por un periodo, continuado o no, superior a noventa días naturales durante cada año natural, así como, en su caso, justificar la ausencia del territorio español de conformidad con lo previsto en el último párrafo del artículo 10.1.a).

Así las cosas, en el momento originario en el que ha de acreditarse el derecho a la titularidad de la prestación, hay que documentar la residencia legal en territorio español, condición que se pierde por traslado al extranjero por espacio superior a noventa días en el periodo marco de un año, salvo que quepa justificar, como causa de la movilidad, una enfermedad. Esta circunstancia se refleja, además, como obligación para el

¹² En origen, art. 7.1.a) RDLIMV.

mantenimiento de la prestación con carácter indefinido a lo largo de todo el periodo, *sine die*, en que tal goce pueda ser extendido en su tracto sucesivo.

La interpretación sistemática que cabe obtener en oposición a esta regla general, estriba en pensar que si se produce un desplazamiento transnacional, por espacio mínimo de noventa y un días, y sin preaviso ni justificación mínima o suficiente durante dicho lapso trimestral, se abrirá un periodo de tramitación administrativa para la extinción de la prestación o, incluso, de ser éste el caso, para la constatación de la enfermedad en que el beneficiario pueda basar la continuidad en el disfrute como una suerte de excepción al principio general de no exportación de prestaciones de nivel no contributivo, de tal manera que, mientras se sustancia este expediente, el IMV se entenderá cautelarmente en régimen de suspensión¹³. Una vez finalizada su instrucción y dependiendo de cuál sea la decisión final que en el mismo se provea, se extinguirá la prestación o se garantizará la permanencia en el disfrute de su acción económica. Acaso y como principal inconveniente al efecto de la dinámica temporal, la indefinición en cuanto a la duración del procedimiento que evidentemente conlleva igual indeterminación respecto al periodo de suspensión cautelar, con el límite en todo caso de los doce meses que lo convertiría en extinción.

A modo de reflexión final sobre este peculiar exponente en el régimen de posible suspensión o extinción del IMV, me adhiero al talante crítico ya plasmado por la doctrina sobre las deficiencias de técnica legislativa en esta regulación normativa y, por tanto, al llamamiento en pro de una necesaria al tiempo que urgente reforma de armonización no acometida por los arts. 17 y 18 LIMV¹⁴.

2ª. En lo que a los sustantivos hace referencia, mientras el art. 17.1.c) se refiere a un *traslado al extranjero*, el art. 18.1.d) alude a una *salida del territorio nacional*. Lo cierto es que el *traslado* es una figura con una connotación jurídico laboral en el art. 40 TRET que, sin embargo, no agota la más amplia y genérica semántica del término *salida*. Además, tampoco hay que observar una equivalencia entre *extranjero* y *territorio nacional*, 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.

¹³ En idéntica línea interpretativa, MONERERO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. y TRILLO GARCÍA, A.L.: *El Ingreso Mínimo Vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*; p. 190.

¹⁴ *Vid.*, a este respecto, SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C.: "El Ingreso Mínimo Vital a la luz del Derecho de la Unión Europea y de los convenios internacionales de Seguridad Social vigentes en España", pp. 636 y 637, al referirse a tal componenda legal como "desafortunada", "oscura", "imprecisa" o "caótica".

No resulta baladí, en consecuencia, el penetrar hasta un cierto nivel en el estudio sobre el empleo de la letra por parte del legislador, ya que podemos comprobar que, aunque no nos parapetemos 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 vacilación, no obstante, de si el legislador era consciente de esta potencial falta de sintonía o, por el contrario, se trata de un simple defecto de forma.

4º. Como novedad respecto a la versión originaria del RDLIMV y sin perder esa singular connotación de *cautelar* que en la signatura precedente ha venido siendo comentada, el RDL 3/2021 *por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y lo económico*¹⁵ introduce, mediante su art. 3, apartado siete, una nueva causa de suspensión que sistemáticamente adquiere acomodo en el apartado d) del art. 17.1 LIMV, con el siguiente tenor literal:

Cautelarmente, en caso de que en el plazo previsto no se hubiera recibido comunicación sobre el mantenimiento o variación de los certificados previstos en el artículo 22.

Esta motivación trae asiento conforme a la DT 7ª LIMV¹⁶, la cual posibilita que, a lo largo de los cinco años siguientes a la entrada en vigor de la propia norma, puedan colaborar en la gestión de la prestación las entidades del Tercer Sector de Acción Social mediante la emisión de una serie de documentación oficial relacionada con los requisitos exigidos en el art. 21, apartados 9. d) y e), así como en el numeral 10 de la LIMV. Pues bien, la escenificación de esta opción resulta en la actualidad particularmente destacable por un doble motivo: primero, por la emisión de la Orden MISM/1375/2021 *por la que se desarrolla el Registro de Mediadores Sociales del IMV*¹⁷ en tanto elemento subjetivo que actúa como sujeto activo de esa ya mencionada documentación oficial; segundo, porque desde el informe de la ponencia para el proyecto de ley sobre IMV¹⁸, se sustituye el sustantivo *informes* por el de *certificados*¹⁹. Pudiera aparentar que nos hallamos ante una mera formalidad en tanto se produce un ajuste de la terminología que hubo

¹⁵ BOE de 3 de febrero de 2021.

¹⁶ Trae causa de la DT 8ª, tanto del RDLIMV como del informe de la ponencia para el proyecto de ley sobre IMV.

¹⁷ BOE de 9 de diciembre de 2021.

¹⁸ BOCG de 25 de noviembre de 2021.

¹⁹ Dicha reforma adquiere plasmación normativa tanto en el art. 14.1.d) como en el art. 19.bis RDLIMV, precepto éste último que también trae causa del RDL 3/2021, más concretamente de su art. 3, apartado nueve.

empleado el art. 19, en sus apartados 9 y 10 RDLIMV, sin embargo, defiendo el que se trata de una reforma con visión de fondo pues, de este modo, se posibilita el tránsito desde una pura información sobre un determinado estado de la cuestión a una representación documental en la que se garantiza la veracidad de ese mismo *status quo*.

5º. Una crítica abierta y elevada respecto a un *modus operandi* del legislador de reforma en el ámbito laboral y de la protección social que prácticamente podríamos subrayar como un clásico de las últimas décadas: la puerta abierta que, en materia de potenciales causas, configura el art. 17.1.f) LIMV. Se trata de una práctica que no representa, precisamente, un factor de seguridad jurídica sino, por momentos y según las circunstancias, un postulado de interpretación en pro de la Administración y, por ende, peyorativo para la consecución del interés estructural del administrado²⁰.

2.3. La suspensión como efecto sanción

Nos situamos en el Capítulo VIII LIMV que, en materia de *Infracciones y sanciones*, contempla dos preceptos, los arts. 38 y 39, que sin duda admiten una línea comparativa con los ya estudiados sobre AF.

Artículo 38. Infracciones y sujetos responsables.

1. Son infracciones graves:

a) *No comunicar cualquier cambio o situación que pudiera dar lugar a la modificación, suspensión o extinción de la prestación, en el plazo de treinta días desde que estos se produzcan, cuando de ello su hubiera derivado una percepción indebida, en cuantía mensual, inferior o igual al 50 por ciento de la que le correspondería.*

2. Son infracciones muy graves:

b) *No comunicar cualquier cambio o situación que pudiera dar lugar a la modificación, suspensión o extinción de la prestación, en el plazo de treinta días desde que estos se produzcan, cuando de ello su hubiera derivado una percepción indebida, en cuantía mensual, superior al 50 por ciento de la que le correspondería.*

²⁰ En esta misma línea de interpretación, MONERERO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. y TRILLO GARCÍA, A.L.: *El Ingreso Mínimo Vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*; pp. 186 y 187. Advierten sobre el necesario buen uso de la técnica de remisión a la potestad reglamentaria que se asienta sobre el principio de "mensurabilidad", esto es, de carácter expreso y concreto en cuanto al contenido del reglamento, así como sobre el principio de "previsibilidad" en el sentido de que la ley que delega lo haga sobre unos patrones que hagan posible el cálculo, en lo que al sentido se refiere, de la normativa reglamentaria de extensión.

Se comprueba un trato diferencial que evidentemente tiene que ver con el divergente nivel que, en términos de gravedad, se asocia al incumplimiento de la obligación de notificación de las variaciones en cuestión. La oscilación estará en función de la cuantía mensual que, en última instancia, haya de ser considerada como indebidamente percibida en función de la que le hubiese correspondido de estar debidamente ajustados los presupuestos para el cómputo. Dicho esto, la partida temática y normativa que más ha de interesar viene encarnada en la sanción que la propia LIMV asocia al mencionado incumplimiento.

Artículo 39. Sanciones.

3. Las infracciones graves se sancionarán con la pérdida de la prestación con un periodo de hasta tres meses.

Las infracciones graves se sancionarán en su grado mínimo con la pérdida de la prestación por un periodo de un mes, en su grado medio de dos meses y en su grado máximo de tres meses.

4. Las infracciones muy graves se sancionarán con la pérdida de la prestación con un periodo de hasta seis meses.

Las infracciones muy graves se sancionarán en su grado mínimo con la pérdida de la prestación por un periodo de cuatro meses, en su grado medio de cinco meses y en su grado máximo de seis meses.

Como se puede comprobar, no solo hay un estándar doble en cuanto a la gravedad de la infracción, sino que también converge un pluralismo en lo que se refiere a la sanción, y además en formato triple, de tal manera que cabe deambular en un segmento cuyo mínimo se sitúa en un mes de suspensión ante infracción grave con sanción en grado mínimo, y seis meses de suspensión en la hipótesis de infracción muy grave con sanción en grado máximo.

Presentada toda esta información de sustento normativo, ya resulta posible una exégesis comparativa con la AF. La misma, se fundamenta en las siguientes reflexiones:

1ª. Mientras el tratamiento de la suspensión como efecto sanción a la acción protectora en la AF se oficializa en dos normas cuales son el RDAF y el TRLISOS, el correspondiente al IMV se centraliza en la legislación que jurídicamente le da vida, esto es, la LIMV. Pues bien, de manera concordante a la opinión de un sector de la doctrina claramente inclinada hacia el desacuerdo con el hecho de que esta novedosa prestación no contributiva no aparezca integrada en el TRLGSS, un segundo dato que llama la atención es la convergencia de un régimen de infracciones y sanciones específico en

favor del IMV, al margen del contemplado en el TRLISOS²¹. La apuesta por una simbiosis, redundaría en la sistemática y en la eficacia jurídica.

2ª. En cuanto a la clasificación del hecho antijurídico, en materia de AF la infracción ostenta siempre el nivel de muy grave. Por su parte y en aquello que comporta al IMV, la consideración puede recibir el sello de grave o de muy grave según el diferencial económico que haya resultado favorable al administrado. Esta apreciación se quedaría en una contextualización sin mayor índice de impacto si no fuera porque a la misma se anexiona una diferente penalización que, ésta sí, muestra un claro énfasis cualitativo.

3ª. La consecuencia jurídica que se vincula al supuesto de hecho que materializa la infracción, es mucho más severa en el régimen de la AF respecto al IMV por cuanto consta de un único periodo de suspensión semestral frente hasta seis tramos de penalización en el IMV que cubren desde el mes hasta el semestre, lo cual, sin perder un mínimo de imponentia en cuanto a lo que representa una sanción jurídica, sin duda lo convierte en más llevadero y, por supuesto, en más ajustado al fin último de cobertura que el IMV institucionaliza.

2.4. La dinámica temporal

Se aporta a continuación 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 expuesta desde la perspectiva normativa:

1º. Se inicia la argumentación con el ciclo vital que ha de ser predicable del acto jurídico que comporta la suspensión bajo influencia de las causas tipificadas para tal régimen y, casi más reseñable, de los efectos jurídicos que de la misma cabe derivar. Volvemos a conectar, así, pues, con el art. 17.2 LIMV, primer párrafo, primer inciso, en su segunda y final elaboración.

En lo que hace referencia al día de inicio, tal derivación suspensiva sincroniza su eficacia desde:

“(...) primer día del mes siguiente a aquel en que se produzcan las causas de suspensión o a aquel en que se tenga conocimiento por la entidad gestora competente (...)”.

²¹ MONERERO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. y TRILLO GARCÍA, A.L.: *El Ingreso Mínimo Vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*; p. 121.

En consecuencia, y salvando la referencia implícita 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.

Agregar de manera accesoria, aunque al albur de un argumentario ya traído a colación en reflexiones previas de esta misma colaboración, que esa referencia alternativa sobre el efectivo conocimiento de la causa suspensiva por parte de la entidad gestora podría representar la disparidad entre lo que cabría denominar, y al tiempo distinguir, como suspensión material, esto es, el instante en el que de manera efectiva emerge la causa, y suspensión formal, en alusión al momento en el que la mencionada es conocida por la entidad gestora, unos trámites que pueden 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 pudiese generar esta controversia, la regla general es conceder la preferencia a la suspensión material, circunstancia que, aunque *a priori* habrá de jugar en favor del administrado al posibilitarse que éste pueda seguir 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 que, cabe recordar por la notoriedad que ello comporta en un análisis sobre dinámica temporal, será ejecutiva desde la fecha de la Orden de la propia entidad gestora en interpretación del art. 55.3 TRLGSS²², si bien con un periodo máximo de retroacción de cuatro años²³.

Por lo que concierne al día de finalización y conectando con el segundo inciso en el primer párrafo del art. 17.2 LIMV, emerge una aparente contradicción. En efecto, en un inciso el texto legal hace mención expresa a que:

“(...). La suspensión se mantendrá mientras persistan las circunstancias que hubieran dado lugar a la misma”.

Sin embargo, en el pasaje inmediatamente siguiente de idéntico precepto y párrafo cardinal, aunque aislado de manera evidentemente intencionada por un signo ortográfico de punto y aparte, se puede leer que:

“Si la suspensión se mantiene durante un año, el derecho a la prestación quedará extinguido”.

²² STS de 16 de febrero de 2016 (RCUD 2938/2014).

²³ STSJ de Cataluña de 20 de marzo de 2013 (RS. 3187/2012).

Así las cosas, se constatan dos componendas con vida propia. Convergen, por un lado, un ciclo suspensivo *sine die* conforme a una opción que recuerda en gran medida a la temporalidad del objeto en el extinto contrato de obra o servicio determinado por esa extensión inicialmente incierta, y desde un frente alternativo una fase de aplazamiento cerrada y cuyo tope es conocido *ex ante*. Lo cierto es que si tratásemos de entrelazar sendos planteamientos el resultante podría llegar a cosechar todo el sentido gracias a un discurso paralelo a la protección por causa de desempleo y el efecto suspensivo, así como de duración limitada, que sobre la misma puede tener la puesta en marcha de una nueva actividad por cuenta ajena de duración inferior a doce meses, o en régimen de autonomía con extensión por debajo de los sesenta meses. El gran problema es que, ciñéndonos a la oferta normativa que tenemos entre manos, el legislador decide ubicar sendos enunciados de manera desglosada y, por tanto, como tal hay que interpretarlo, esto es, como dinámicas emancipadas, todo lo cual y en última instancia no hace sino degenerar en un nuevo dilema: ¿cuál es la regla que debe ser aplicada al tratarse, al menos en apariencia, de un único supuesto de hecho con doble consecuencia jurídica? He aquí la inicialmente mencionada presunta 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 superior²⁴.

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 IMV tras la evanescencia de la causa de suspensión. Tal instante, se identifica en el art. 17.4 LIMV a partir:

“(...) del día 1 del mes siguiente a la fecha en que hubieran decaído las causas que motivaron la suspensión”.

Llama particularmente la atención que 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*”. La interpretación del patrón temporal “*día*” que termina abogando en favor del día hábil en aplicación de la Ley 39/2015 del *Procedimiento Administrativo* creo que es igualmente aplicable en esta consideración, de lo contrario arribaríamos a la ilógica e injusta conclusión de que cuando el día 1 del mes siguiente en cuestión coincide en sábado, domingo o festivo, la prestación de IMV no podría reiniciarse nunca. Aspecto distinto es el cómputo diario de la prestación aun cuando el abono sea de carácter mensual, pues aquí sí tiene sentido hablar del día 1 del mes para

²⁴ Destacados representantes de la doctrina especializada catalogan a este plazo anual, no obstante, de “excesivo” así como “de dudosa aplicación” (MONERERO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. y TRILLO GARCÍA, A.L.: *El Ingreso Mínimo Vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*; p. 188).

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 art. 17.3 LIMV. 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 retomar 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 INSS no puede ser concededor 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 concedora 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. (...)”.

En este punto es donde sobreviene el gran problema, ya que el legislador condiciona el mencionado reenganche sólo al cumplimiento de los requisitos, pero no de las obligaciones, por tanto y comparativamente a la supervivencia de la acción protectora secunda el art. 3.c) LIMV para apartarse de la fórmula del art. 15.1 de idéntica norma. Ello habilita, paradójicamente, la siguiente consecuencia jurídica: si se postula activar y mantener el beneficio económico que supone el IMV, 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, pero 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. Con fundamento en la contribución del art. 17.3 LIMV, cobra fuerza la idea de pensar en

un error más de fondo que formal, más de construcción que de técnica legislativa, que termina abriendo 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 de manera desigual, antecedente que permite demandar, de nuevo, una reforma normativa que aclare la pretensión jurídica en pro del administrado.

4º. Como culmen a las opciones sobre repercusión temporal y tomando en cuenta no ya la perspectiva de la causa para la suspensión sino más bien de los reflejos que esta vicisitud evidencia en formato de efecto sanción, lo cierto es que la LIMV tampoco contiene reglas sobre cuál ha de ser el momento específico a partir del cual se habrá de reanudar la prestación una vez cumplida la sanción de suspensión. Ante esta laguna, el debate ha de decantarse en favor de la pauta contemplada en el art. 17.4 LIMV y que se centra en el día 1 del mes siguiente a la fecha en que hubieran decaído las causas de suspensión, entendiéndose, paralelamente y para este exponente, el primer día del mes siguiente a aquel en que finaliza la suspensión por efecto sanción, lo cual no solo es norma jurídica, sino que, además, tiene perfecta lógica.

Como gran conclusión, *in fine*, para el conjunto de este apartado I, todo cuanto ha sido argüido sobre este denominado ciclo vital de la suspensión desemboca en una conclusión cuanto menos llamativa: la originalidad que conlleva el poder estudiar, dentro de la vida de una prestación no contributiva como es el IMV, 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 art. 17 LIMV, pero sin duda contribuye a justificar la temática y, especialmente, la causa que es objeto de estudio.

III. LA EXTINCIÓN DE LA ACCIÓN PROTECTORA

Bajo idéntico patrón estructural que el empleado para el apartado relativo a la suspensión, se presenta a continuación el régimen jurídico sobre potencial finalización en cuanto a la acción protectora de sendas prestaciones. Recuérdese, así pues, que las causas que a tal fin pueden obrar como antecedente de hecho por un lado y la extinción como consecuencia jurídica por otro, conforman los dos grandes pilares sobre los que asentar este entramado.

1. Régimen jurídico en la AF

1.1. Causas para la extinción

Como primer elemento interpretativo sobre el que deviene preceptivo llamar la atención, acontece que ni en el TRLGSS ni en el RDAF se contempla una regulación, siquiera sea en formato enunciativo, de cuáles son las causas por las que podría declararse extinta la prestación, una tesis que, cabe recordar, da pie a un denominador común con la vicisitud suspensiva. En cualquier caso, y gracias a la exégesis de los postulados normativos, sí que resulta factible contemplar un triple escenario para el estudio:

- El incumplimiento de aquellos requisitos que actúan de puente para el acceso a la condición de titular de la prestación en cuestión.
- La transgresión de las reglas sobre incompatibilidad con otras posibles prestaciones no contributivas que también encuadran su espacio de influencia en el seno de la unidad familiar.
- La llegada a término del periodo legal de operatividad en favor de la prestación transitoria de IMV.

1.1.1. El incumplimiento de los requisitos de acceso

Con fundamento en el art. 352 TRLGSS, tres son los condicionantes que inciden en la posibilidad de optar al beneficio de la AF:

- 1º. La residencia legal en territorio español, la cual resulta exigible tanto al causante como al beneficiario.
- 2º. El hecho de poder acreditar hijo/s a cargo.
- 3º. El que ninguno de los progenitores adquiriera derecho a prestaciones de idéntica naturaleza en cualquier otro régimen público de protección social.

Acaso y como uno de los perfiles temáticos más interesantes para el estudio en este ámbito, la remembranza en torno al hecho de haberse visto exceptuada la insuficiencia de recursos económicos al albur del criterio de la necesaria discapacidad en cuanto a la figura del sujeto causante concierne. Ahora bien, no pensemos por ello el que se trata de una regla absoluta ya que todavía puede tener su peso en la consideración legal de hijo a cargo y, por ende, pudiera dar al traste con el segundo de los presupuestos

anteriormente presentados al efecto de articular jurídicamente la condición de sujeto beneficiario. Sea como fuere, la conclusión es idéntica: la imposibilidad de continuar acreditando la posesión de los requerimientos de acceso durante todo el periodo de disfrute de la prestación habrá de importar como consecuencia la finalización de su acción protectora.

1.1.2. La incompatibilidad con otras prestaciones no contributivas en la figura del sujeto causante

El planteamiento que ahora se inicia, tiene como cometido el hallar una respuesta al siguiente interrogante: ¿podría un progenitor/a obtener el reconocimiento de una AF en el supuesto de que el hijo que ha de actuar como causante de la mencionada acción protectora ya ostentara la titularidad de otra prestación extramuros del círculo de la propia unidad familiar?

La propuesta prioritaria, parte de tomar en consideración la regla principal estipulada en el art. 352.1 TRLGSS, a cuyo tenor:

Tendrán derecho a la asignación económica por hijo o menor a cargo quienes:

b) Tengan a su cargo hijos o menores (...)²⁵.

La temática sitúa sin ambages su epicentro en aquello que haya de entenderse por *hijo a cargo*. A tal efecto, más concretamente en lo que concierne a su necesaria dependencia respecto a la figura del sujeto beneficiario, convergen dos reglas:

1ª. No poseerán la susodicha condición aquellos descendientes que participen de una actividad productiva por la que resultan perceptores de un reporte en términos de beneficio económico superior al 100% del SMI²⁶. Esta premisa es, precisamente, la que resultaba aludida en el epígrafe precedente cuando se trataba de justificar que la poquedad de ganancia económica aún conserva un cierto papel protagonista en una eventual AF, si bien desde la perspectiva de quien ofrece carta de naturaleza a la contingencia, no por ende de quien, en última instancia, se ha de ver agraciado con la misma.

²⁵ Este condicionante, ya no sirve para técnicamente dar nombre a la prestación, como así hubo venido ocurriendo hasta la reforma arbitrada por el RDAF, pero sí que continúa asentando la causa de la propia medida de tutela. En efecto, por lógico o insustancial que pueda parecer, hay que seguir insistiendo en el hecho de que, el hijo, puede ostentar la condición de sujeto causante o, excepcionalmente, la de sujeto beneficiario, sin embargo, el progenitor única y exclusivamente puede obrar como sujeto beneficiario. Así se ha encargado de confirmarlo expresamente la jurisprudencia mediante, entre otras, la STS de 23 de noviembre de 2016 (RCUD 3692/2014).

²⁶ Art. 352.1.b), primer párrafo, en interpretación sistemática con el art. 351.a), segundo párrafo, sendos del TRLGSS.

2ª. Tampoco formarán parte de la categoría legal de *hijo a cargo* aquellos sobre quienes haya recaído la condición, en términos positivistas en cuanto a la fruición, de pensionista del nivel contributivo²⁷.

Pues bien, por relación directa con esta segunda pauta y en interés de nuestro estudio, la extensión de tal que cabría etiquetar como no condición de hijo a cargo viene implementada mediante una interpretación sistemática con la regla del art. 361.3 TRLGSS y en cuya virtud:

La percepción de las asignaciones económicas por hijo con discapacidad a cargo (...) será incompatible con la condición, por parte del hijo, de pensionista de invalidez o jubilación en la modalidad no contributiva.

La composición jurídica recién transcrita responde, como se recordará, a la reforma introducida por la Ley 8/2005 para *compatibilizar las pensiones de invalidez en su modalidad no contributiva con el trabajo remunerado*, que a su vez es una reacción a la Ley 52/2003 de *disposiciones específicas en materia de Seguridad Social*, la cual preveía una incompatibilidad entre la AF y la pensión de orfandad y que, gracias a la primera expresión normativa, ahora queda descartada. *In fine*, la consecuencia jurídica es la verosimilitud legal de concurrencia en una unidad familiar de una prestación homónima y de corte asistencial para el progenitor y una pensión de orfandad en pro del hijo que, de un modo vehicular, actúa como ente promotor.

En lo que a nuestro estudio concierne, a mayores de la misma podríamos también plantear el debate sobre la conveniencia de seguir manteniendo la incompatibilidad entre la AF, por tratarse de una de las que encabeza la causa del presente ensayo, y las modalidades asistenciales de incapacidad permanente y de jubilación. En otras palabras, culminar el ataque a la restrictiva regla del actual art. 361.3 TRLGSS activada por la Ley 8/2005 en contra de la Ley 56/2003. A este respecto y en aras de una interpretación más exhaustiva, deviene preceptivo analizar el sustantivo, así como el calificativo, esto es, tanto el nombre como el apellido de las propias prestaciones afectadas.

En lo que atiene al sustantivo, acontece que las medidas asistenciales por causa de incapacidad y de vejez se identifican expresamente como *pensión*²⁸, sin embargo, la tutela familiar queda reseñada en concepto de *prestación familiar en su modalidad no contributiva*²⁹. A mayor abundamiento, cuando se inicia el régimen jurídico de la modalidad, se reseña la sección 1ª del capítulo I como *prestaciones*, y más

²⁷ Art. 9.4 RDAF.

²⁸ Capítulo II, título VI, TRLGSS.

²⁹ Capítulo I, título VI, TRLGSS.

específicamente la sección 2ª en términos de *asignación económica por hijo o menor a cargo*. Se trata, en fin, de una argumentación en favor del dispar muestrario de estas medidas de acción protectora, divergencia que, en consecuencia, no debería ser un impedimento para su acomodo en una misma unidad familiar, como sin ir más lejos suscriben algunos pronunciamientos del orden social con el siguiente tenor literal:

*(...) la asignación económica por hijo a cargo no es una prestación (o pensión); (...) la distinta naturaleza de la asignación económica por hijo a cargo, viene fundamentada y explicada en su propia razón de ser que no es otra que las mayores obligaciones, morales y legales, que tienen los padres o tutores como consecuencia de tener hijos a su cargo; (...) estamos ante una obligación que no proviene ni tiene su causa en ninguna relación laboral, sino ante una obligación natural que se deriva de las relaciones paterno-filiales: (...) de ahí su distinta naturaleza en cuanto tienen distintos orígenes y atienden a distintas causas y motivos y, consiguientemente no pueden ser incompatibles porque la incompatibilidad sólo se da entre prestaciones o pensiones, condición legal que no tiene la asignación económica por hijo a cargo (...)*³⁰.

Por lo que concierne al calificativo, al apellido, mientras en el título VI (*prestaciones no contributivas*), capítulo II (*pensiones no contributivas*) la sesión 1ª se refiere a *invalidez no contributiva* y la sección 2ª a *jubilación no contributiva*, discurre que, en el previo capítulo I (*prestaciones familiares no contributivas*), la sección 1ª sólo cita *prestaciones* y la sección 2ª únicamente menciona *asignación económica por hijo o menor a cargo*, esto es, que en dichos cuadrantes estructurales se omite el sobrenombre, *no contributiva*, aspecto que plantea la indecisión de si nos emplazamos ante una pura formalidad de signo lingüístico o de si trasluce un horizonte más profundo. Una vez más y gracias a la inestimable ayuda de algunos pronunciamientos del orden social, cabe alimentar lo que sin duda parece una duda razonable:

*(...) si la prestación por hijo a cargo deviene impedida cuando ese hijo es pensionista de invalidez o jubilación no contributiva (...), con mayor razón lo será si lo es por idénticas contingencias de carácter contributivo (...)*³¹.

Sea como fuere y, a modo de culmen, sobre esta probabilidad de un hermanamiento entre las modalidades no contributivas de incapacidad permanente, jubilación y AF, en opinión propia no creo que el verdadero epicentro de la discusión se sitúe en la

³⁰ STSJ de Madrid de 23 de marzo de 2009, si bien casada y anulada por STS de 15 de junio de 2010.

³¹ STSJ de Cantabria de 14 de julio de 2000 (2000/291560).

clasificación de instrumentos técnicos para la cobertura ni tampoco en la separación de niveles en el plano estructural dentro del sistema institucional. Lo más importante es que incapacidad y jubilación tratan de ofrecer cobertura ante una contingencia originada en causa propia y de manera individual, mientras que la AF distingue entre causante y beneficiario al tiempo que ampara un interés colectivo: el familiar, precisamente. Si ello es así, ¿por qué habría de mantenerse la incompatibilidad? Hago una llamada en favor de repensar y promocionar un potencial mecano de concurrencia de varias prestaciones en el seno, más amplio y no solo desde la perspectiva cuantitativa, de la unidad familiar. Creo, de manera consecuente, que el actual art. 361.3 TRLGSS, precursor de aquello que la jurisprudencia ha considerado como una incompatibilidad por ley³² no tanto por el hecho de que venga contemplada en un texto normativo sino más bien impuesto en ausencia de un criterio racional de identidad de naturaleza, puede ser talado un tanto más siguiendo la estela ya iniciada en 2005 respecto a la orfandad y todo ello, en aras, es sabido, de mejorar las expectativas no solo económicas de un potencial sujeto beneficiario sino, más extensamente, de una de las principales instituciones, a nivel sociológico, de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho: la familia. Como vienen remarcando desde hace años destacados representantes de la doctrina especializada, el hecho de que el modelo tradicional sobre el que ésta se asienta esté en situación de crisis³³, ello no contamina la esencia del criterio de dependencia que une a unos sujetos con otros, al menos al efecto del régimen de protección social³⁴.

1.1.3. El término del periodo de vigencia para la prestación transitoria de IMV

El supuesto que se trae a colación ofrece a modo de particularidad más destacable - suficiente, además, como para merecer su abordaje en un cardinal independiente- el hecho de no materializar una extinción directa de la AF sino y, en todo caso, por efecto colateral al aparecer directamente enlazada con la versión transitoria de IMV.

Un primer escenario temporal, tuvo que ver con la nueva conformación de la DT 1ª, apartado 11 RDLIMV por causa, en origen, de la DF 11ª, apartado cinco, del Real Decreto Ley 28/2020, y en la actualidad por idéntica ubicación sistemática en la Ley 10/2021, ya que hubo venido dejando temporalmente abierta la siguiente puerta: quienes siendo beneficiarios del IMV, en su modalidad de prestación económica transitoria,

³² STS de 15 de junio de 2010 (RCUD 2683/2009).

³³ MONEREO PÉREZ, J.L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: "Las prestaciones familiares; ese pariente pobre de la Seguridad Social"; *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, 2016, nº 6, p.14.

³⁴ SAGARDOY BENGOCHEA, J.A. y LÓPEZ CUMBRE, L.: "Políticas de familia y dependencia en el marco de la Seguridad Social", en AAVV, *Familia y dependencia. Nuevas necesidades, nuevas propuestas*; Fundación Acción Familiar, Editorial Cinca, 2005.

cumplieran a 31 de diciembre de 2021 los requisitos para ser beneficiarios del IMV, ven extinguida por incompatibilidad la AF.

De manera coetánea a este primer *iter* formal, cabe recordar la opción, entonces en vías de estudio, por la extensión de esta posibilidad durante otra anualidad natural, entendiéndose hasta el 31 de diciembre de 2022. Pues bien, gracias al cimiento a este respecto conformado por el informe de la ponencia para el proyecto de ley sobre IMV, dicha prerrogativa queda oficializada con fundamento en la DT 1ª LIMV.

No obstante y como excepción a esta regla principal, entendiéndose como alternativa para que no finalice la AF, en interpretación *sensu* contrario del último párrafo, numeral 11 de la ya mencionada DT 1ª LIMV, obrará el que si no se cumplen los presupuestos del IMV se puede ejercer el derecho de opción para regresar al disfrute de la AF de la que ya resultaban benefactores y mantener dicha titularidad, ahora sí, hasta que cualquiera otra de las causas de extinción ya estudiadas actúe en el ciclo vital como término de una, hasta el momento, dinámica indefinida.

1.2. La extinción como efecto sanción

En el apartado correspondiente a suspensión de la prestación, presentábamos la notoria incidencia que podía llegar a tener el régimen de infracciones y sanciones en aplicación del TRLISOS. Pues bien, lo cierto es que no deambula por camino paralelo la argumentación que dicha prerrogativa presenta sobre una potencial extinción pues conforme al art. 47.1.c) TRLISOS se prevé, en el escenario sancionatorio, que:

“Las muy graves, con pérdida de la pensión o prestaciones durante un periodo de seis meses, y en el caso de las prestaciones o subsidios por desempleo o de la prestación por cese de actividad del trabajador autónomo, con la extinción”.

Asistimos, pues, a un nuevo exponente normativo sobre la extraordinaria notoriedad que adquiere en nuestro régimen de protección social la cobertura por causa de desempleo. Una valía que ya viene informada en origen por su reconocimiento, con nombre y apellidos, en el texto del art. 41 CE y que ulteriormente hace propio el mismo TRLISOS al transcribir una fórmula similar en el primer párrafo de su art. 47.1. Sea como fuere y aun siendo conscientes de la importancia de esta circunstancia, lo más destacable a los efectos de nuestro estudio es que la AF ha de quedar integrada en ese genérico llamamiento a las *prestaciones* del primer inciso y, por tanto, al margen de cualquier sanción en formato de extinción y es que, como ya fue mencionado en su momento y ahora subrayado, la *pérdida*, técnicamente hablando, de la prestación por espacio cerrado de unos segmentos mensuales en función de la gravedad de la

infracción, no equivale a finalización sino a paralización temporal, a suspensión, de la medida de cobertura.

1.3. *La dinámica temporal*

Tomando en consideración no tanto el efecto de lo que representa una vicisitud extintiva sino más bien el momento temporal en el que la misma comienza a ser eficaz, se pasa revista a continuación a las diferentes propuestas sobre escenarios causales de extinción.

Adoptando el primer planteamiento, esto es, cualquier variación de datos que pueda conllevar el incumplimiento de los requisitos de acceso, el art. 355.2.b) TRLGSS y el art. 17.2 RDAF coinciden en marcar los efectos para la eficacia en cuanto al fin de la acción protectora en el último día del trimestre natural en el que se haya producido la variación en cuestión.

No obstante, cabe volver a traer a colación en este punto el supuesto novedoso ya planteado que atendía a la supresión del postulado sobre insuficiencia de recursos económicos en la figura del sujeto beneficiario como consecuencia de la reforma arbitrada por el Real Decreto Ley 30/2020. Como el interrogante más interesante en el marco de la propuesta causal de este trabajo, ¿a partir de qué momento cabe entender oficializada la eficacia extintiva? La alternativa era doble:

1ª. Desde el primer día del año siguiente, por entenderse una variación de ingresos computables en el derecho del titular o beneficiario.

2ª. Hasta el último día del trimestre natural en el haya quedado constatada la variación en cuestión.

En apoyo de una interpretación lógica de los presupuestos en juego, la opción que ha de resultar validada es la enunciada en segundo término. Efectivamente, no cabe contextualizar en este supuesto una alteración patrimonial de orden cuantitativo en la figura del beneficiario sino, y en todo caso, quizá una variación en el haber de la unidad familiar que posiblemente de pie a una ruptura del criterio de la dependencia entre los miembros de la misma pero no a la destrucción del pilar de la insuficiencia económica del propio linaje. Todo ello hace que, en términos de dinámica temporal, haya de ser aplicable lo preceptuado en el apartado 2, y no en el 3, del art. 17 RDAF³⁵. Además, y como complemento a este argumentario, esa novedosa declaración normativa en la que

³⁵ SSTS de 23 de noviembre de 2020 (RCUD 1110/2018) y de 3 de octubre de 2019 (RCUD 4205/2017).

desde 2020 ha sido suprimido el requisito de la insuficiencia de recursos económicos evita ya cualquier discusión y asienta los términos de la conclusión recién expuesta.

Echando ya el telón de este primer escenario y situándonos, en segundo término, en el marco de la incompatibilidad con otras prestaciones no contributivas de titularidad del sujeto causante, el art. 17.4 RDAF, con sustento en el supuesto de hecho que como causa de extinción prevé el art. 361.3 TRLGSS, sitúa el punto de comienzo en cuanto a eficacia de la acción extintiva en el último día del mes en que hubo sido presentada la solicitud de la pensión.

Por último y tomando como exponente la potencial finalización de la AF vía reconocimiento de un IMV hasta este instante de carácter transitorio, la fórmula es la de una fecha concreta: el 31 de diciembre de 2022.

Así las cosas y al amparo de una interpretación sistemática de estas tres proposiciones normativas, lo cierto es que cabe advertir importantes diferencias tanto en el supuesto de hecho como en la consecuencia jurídica. En lo que hace referencia a la hipótesis que actúa de base, cada una las menciones acredita un origen diverso: en el primer caso, se sitúa en el epicentro de la operativa al sujeto beneficiario; en el segundo, éste se ve salpicado por una nueva situación jurídica que toma partido en el sujeto causante; finalmente y por lo que respecta al tercer exponente, volvemos a enfocar la semblanza del titular pero de otra prestación, la transitoria de IMV, cuyo acceso en el disfrute conlleva, de manera colateral, el fin de la AF. Se trata, en efecto, del mismo sujeto, la diferencia es que en el primer escenario era sujeto activo en cuanto al incumplimiento de presupuestos para el mantenimiento de la prestación mientras que ahora se presenta más como sujeto pasivo sobre el que, sin voluntad, recaen los efectos de una prescripción legislativa. Por lo que concierne a las consecuencias jurídicas, resulta cierto que como denominador común actúa la unidad de tiempo diaria, más específicamente un último día. La diferencia habrá de venir por el arco temporal al que tal último día se refiere: un mes, un trimestre o un año, concretamente el 2022. El principal argumento para la crítica quizá haya de ser ubicado en los dos primeros escenarios, esto es, lo extraño que puede llegar a suponer el que si la causa extintiva depende del titular por incumplimiento de requisitos los efectos hasta la extinción se prolonguen durante más tiempo que si el motivo afecta al sujeto causante por razón de incompatibilidad con otras prestaciones no contributivas, ya que el advenimiento de las consecuencias extintivas se produce en la misma mensualidad que el hecho causante, léase la solicitud de la pensión en cuestión. Entiendo que en este último supuesto la eficacia debería prolongarse igualmente durante todo el trimestre al ser la regla general en materia de dinámica para la acción protectora de las prestaciones familiares por hijo a cargo y, coetáneamente, porque la referencia normativa del art. 17.4 RDAF prevé:

“(...) del mes en que hubiera sido presentada la solicitud de pensión”.

Claramente se advierte que el mes de referencia es el de solicitud, no el de oficialización de la pensión en cuestión. Así las cosas, si transcurre un lapso importante desde la petición hasta el efectivo reconocimiento por parte de la entidad gestora competente, puede que el mes en el que resulta cursada la instancia ya no marque la referencia jurídica ni tampoco formal de tiempo, es decir, cabe que un trimestre ofrezca un mayor colchón para institucionalizar los efectos de tutela hasta que se produzca la extinción.

A modo de resumen en materia de dinámica temporal, son demasiadas las propuestas que normativamente se albergan para resolver una cuestión que parece mucho más simple. Considero, por tanto, que el tratamiento normativo aún ofertado por el RDAF ha de ser modificado en pro de su actualización y, especialmente, de su unificación y simplificación. Todo ello habrá de redundar, con absoluta certidumbre, en la seguridad jurídica del administrado.

2. Régimen jurídico en el IMV

2.1. La necesaria delimitación del poder hacer jurídicamente tutelado

La fórmula utilizada por el art. 18 LIMV es coincidente, si bien sólo en términos parciales, con la empleada en el art. 17 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 IMV 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 económico³⁶. Pues bien, la estructura formal de la primera sección es coincidente en ambos preceptos, sin embargo, la de la segunda composición muestra un sensible tenor diferencial porque resulta incompleta y, desde mi punto de vista, errónea. Comprobémoslo a través de la mención expresa de su tenor literal:

1º. El art. 17.2 LIMV, remarca que *“la suspensión del derecho (...) implicará la suspensión del pago (...)”*.

2º. El art. 18.2 de la misma norma, se limita a reglar que *“la extinción del derecho a la prestación (...)”*.

³⁶ 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*, Editorial TECNOS, 2020, pp. 220 y 221.

Tal y como se puede advertir, frente a la proposición más técnica y plena en materia de vicisitud suspensiva que permite sustanciar en dos actos jurídicos diferenciables la constitución de la relación jurídica entre Administración y administrado, así como la formalización de la maniobra tuitiva que de ello se desprende, la disposición sobre el enunciado de extinción queda acotada a la primera fracción. Así las cosas, asistimos a una representación normativa que, no por discordante con la relativa a suspensión, resulta concomitante con la arbitrada respecto al nacimiento de la prestación, no necesariamente de su acción de tutela. En otros términos, incurre y por tanto reitera en la misma tara que el art. 14.1 LIMV, lo cual permite dejar patente 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 IMV, léase nacimiento, suspensión y extinción, observamos tres proposiciones de régimen jurídico diferentes:

1ª. La del art. 14.1, como la más limitada tanto en términos de cantidad como de calidad.

2ª. La del art. 17.1 y 2, que representa sin lugar a duda la más extensa, completa, acertada y, por ende, defendible.

3ª. La del art. 18.1 y 2, en tanto el exponente 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.

2.2. Causas para la suspensión

Bajo la operativa que enarbola el art. 18.1 LIMV y siempre conforme a la perspectiva de la exégesis comparativa respecto a la dinámica de suspensión, se incorporan a la escena dos de los que podríamos denominar motivos clásicos para el declive de una prestación de Seguridad Social. Tales son:

1º. El fallecimiento del titular. La extinción de la persona física y de su personalidad jurídica conlleva idéntica consecuencia sobre sus derechos y obligaciones.

2º. La renuncia del titular. Se oferta, de esta guisa, una suerte de desistimiento unilateral sin exigencia de fundamento legal que la formalice.

En un segundo plano, no por ello a minusvalorar en términos de importancia sino solo por el hecho de tratarse de partidas temáticas ya canalizadas en este trabajo, acontece que en aquello que atiende al objeto o contenido de las tres grandes causas para la suspensión estudiadas en el apartado correspondiente, léase requisitos, obligaciones y reglas de compatibilidad, resulta que 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, de los efectos jurídicos que sobre el respeto a las mismas desemboca en materia de dinámica del IMV. Por completar la secuencia argumental ya traída a colación, en una pluralidad de ocasiones, cabe recordar dos grandes postulados:

1º. Que el art. 3.c) LIMV, no las presenta como requisito sine qua non para optar a la titularidad.

2º. Que el art. 15.1 LIMV, sí las exige para la perdurabilidad en el tiempo de la acción tuitiva.

Pues bien, al respecto del ciclo vital que en el instante presente se trata de completar, el art. 17 LIMV se erige como principal exponente en esta particular locura al atribuir, primero, una potencial incidencia peyorativa a la falta de consideración a tales obligaciones como causa de suspensión -apartado 1.c)- pero exceptuarlas, *a posteriori*, en su presencia y necesaria tolerancia como vía para el reinicio en el disfrute, ello 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.

Para finalizar y no por ello menos representativo, reiterar la crítica decidida a la puerta abierta para otras posibles causas de extinción conforme a la previsión del art. 18.1.h) LIMV. Esta postura ya fue denunciada en materia de vicisitud suspensiva por cuanto representa una especie de as en la manga de la Administración que, por vía reglamentaria, puede modelar, con ciertas dosis de interpretación parcial y *ultra vires*³⁷, un régimen jurídico que, más que posiblemente, termine girando a contracorriente del interés estructural del administrado.

³⁷ Siguiendo en este sentir a MONERERO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. y TRILLO GARCÍA, A.R.: *El Ingreso Mínimo Vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*; p. 193.

2.3. La extinción como efecto sanción

La toma en consideración de la extinción de la prestación como efecto sanción al supuesto de hecho que representan determinadas infracciones graves o muy graves, permite adentrarse en las siguientes escenificaciones:

1ª. En el caso de infracciones graves, las circunstancias habilitantes que pueden acarrear una suspensión de hasta tres meses posibilitan representar también una facultad de extinción si, en interpretación de su gravedad y de la cuantía indebidamente percibida, así lo consideran los órganos competentes. El plus, a modo de factor diferencial, se halla en el menester de costear el equivalente a tres meses de la prestación.

2º. En el exponente de infracciones muy graves, las coyunturas que pueden portear una suspensión de hasta seis meses, habrían de canalizar igualmente una consecuencia de extinción si, dado su nivel de intensidad y montante injustamente aprovechado, así lo certifican los órganos responsables. El extra, en términos de componente diversificador, se circunscribe a la necesidad de sufragar un total económico asimilable a seis meses de la prestación.

Como principal observación de orden crítico, común además a sendos planteamientos recién presentados, es el hecho de que tenga que imponerse una decisión de la autoridad competente sobre el nivel de trascendencia de la infracción en cuestión. En primer lugar, porque ello marca una diferencia notable con el régimen de extinción vía causas legalmente tipificadas donde, en la mayoría de los casos, no hay margen de error sobre su concurrencia o no. En segundo y cualitativamente definitivo lugar porque, en el caso que ahora es objeto de estudio, dicha autoridad competente sí ha de interpretar y entrar a resolver sobre una extinción o una menos traumática suspensión, con el agravante de que, junto a la medición de la cuantía indebidamente percibida, la ley no especifica otros criterios que deban gobernar este procedimiento para la adopción de una solución, algo que claramente es demandable en favor de la tan ansiada seguridad jurídica.

3º. Respecto a la infracción muy grave que materializa la salida al extranjero, no informada ni justificada, por espacio superior a noventa días en un año, la sanción estriba, junto a la supresión de la titularidad de la prerrogativa propiamente dicha, en devolver lo indebidamente percibido durante la mencionada estancia transnacional, además de la imposibilidad de solicitar un nuevo reconocimiento en el periodo de seis meses, lapso equivalente, recuérdese, al que conforma la pérdida de la prestación por infracción en grado máximo.

Llama la atención en este planteamiento el que el legislador no se refiera textualmente a la extinción en cuanto a titularidad del IMV, un aspecto que deviene lógico exigir por cuanto ya lo ha venido utilizando en los apartados precedentes tanto de sanción por infracciones graves o muy graves. Sea como fuere, la interpretación espiritual permite aseverar que, aunque no venga esta referencia de manera textual, no por ello queda el intérprete legitimado para una fundamentación en contrario ya que, en esencia, es el efecto jurídico principal en formato sanción. Aspecto distinto es que, por mor de un criterio formal como la búsqueda de la uniformidad, e incluso de fondo como la contribución a la seguridad jurídica, sí que hubiese sido deseable la incorporación de una referencia en los términos que acaban de ser acreditados.

4º. Para cualquier tipo de infracción de las comentadas en este epígrafe, léase graves o muy graves, si concurre alguna agravante relacionada con el falseamiento de declaraciones o cualquier otro tipo de acción fraudulenta, además de la sanción en términos de pérdida de la prestación por su respectivo espacio temporal máximo (tres o seis meses) y del reintegro de lo indebidamente percibido también se aplica una imposibilidad de optar a una nueva titularidad por espacio de dos años.

En sentido inverso a la observación crítica por mi parte vertida sobre el inmediatamente precedente expositor 3º, la valoración sobre este planteamiento que deseo compartir es positiva. En efecto, el último párrafo del art. 39.5 LIMV prevé en un inciso intermedio a cuyo tenor:

“(...) el Instituto Nacional de la Seguridad Social podrá decretar la extinción del derecho (...)”.

Así las cosas y aunque esta transcripción tan solo represente una escueta reproducción literal, se puede llegar a la conclusión, especialmente tras una lectura comprensiva de sendos párrafos, entiéndase por tales los postreros tanto del apartado 4 como del 5 del art. 17 LIMV, que esta última presentación acrece completa y, sobre todo, convincente. Ello, a fin de cuentas, no hace sino concederme una nueva oportunidad para censurar el débito en cuanto a técnica y precisión legislativa mostrado por el legislador ya desde el histórico RDLIMV, máxime cuando se trata de dos previsiones contiguas.

2.4. La dinámica temporal

Saltando a la dimensión más formal, léase al tratamiento del ciclo vital, el art. 18.2 LIMV preceptúa que la extinción habrá de producir sus efectos:

“(...) desde el primer día del mes siguiente a la fecha en que concurran las causas extintivas”.

Como interpretación personal, me parecen apropiados una serie de comentarios al respecto de esta inflexión normativa:

1º. Queda reforzada, de manera incuestionable, la regla general en cuanto a dinámica en el nivel no contributivo de cobertura, esto es, el supeditar la eficacia del acto jurídico en cuestión no tanto al instante en que acontece un hecho causante sino a un periodo ulterior, generalmente el mes siguiente, como poco, a aquel en el que la causa o sanción de que se trate haya tenido lugar. Esta premisa conecta con el hecho obvio de que aunque el legislador muestre su generosidad contemplando un nivel asistencial de protección social, ello no está reñido con el dato de que como en el mismo no está presente, como regla general, un criterio de cobertura profesional, aparece impregnado de unas condiciones más severas en cuanto a su accesibilidad que han de contribuir, en una cierta medida, a evitar un efecto llamada, lo cual se logra tanto mediante la instauración de requisitos mucho más exigentes para escalar hasta la posición de sujeto beneficiario, como mediante condicionantes de operativa, de dinámica, que conviertan a ese o esos instrumentos de tutela en menos atractivos.

Ahora bien y siendo plenamente conscientes de la veracidad de este escenario, choca el que esta tendencia reguladora sea mantenida cuando lo que se está examinando es una vicisitud extintiva. Efectivamente, esta circunstancia tiene todo su sentido a efectos de nacimiento de la prestación pues dilata la entrada en juego de la acción económica, no sin embargo cuando lo que está en litigio es la extinción pues prorroga el beneficio de la medida aun cuando ya ha sido certificada la razón jurídica para el término oficial de la misma. En este orden de cosas, lo más lógico es que el legislador hubiese roto la fórmula principal para, de esta manera, dejar la dinámica prestacional condicionada en sus efectos a la efectiva constatación del motivo de supresión, sea cual sea el mismo. En cualquier caso, no será quien esto escribe el que promueva una brecha para la lucha contra el actual planteamiento legislativo en tanto en cuanto siga jugando a favor del administrado.

2º. Se ratifica el tratamiento prácticamente equivalente entre las disposiciones de nacimiento y extinción, así como diferencial respecto a la suspensión. Transcrita al comienzo de este epígrafe la propuesta sobre dinámica extintiva, se reproducen a continuación las otras dos para, de este modo, facilitar una tesis comparativa:

Artículo 14. Derecho a la prestación y pago.

1. “(...) del mes siguiente al de la fecha de presentación de la solicitud”.

Artículo 17. Suspensión del derecho.

2. “(...) del mes siguiente a aquel en que se produzcan las causas de suspensión o a aquel en el que se tenga conocimiento por la entidad gestora competente (...)”.

Como se puede comprobar, en las prerrogativas sobre nacimiento y extinción se hace referencia a una fecha, mientras que en el postulado sobre suspensión la llamada es mucho más genérica a la unidad administrativa de tiempo en la que quepa ubicar la causa o el conocimiento por la entidad gestora en cuanto al acaecimiento de ésta. Queda fuera de cualquier género de duda el que ofrece más seguridad el primero de sendos planteamientos.

3º. Si en considerandos previos de esta misma signatura, más concretamente cuando en la génesis del mismo tratábamos de delimitar con la suficiente precisión el poder hacer jurídicamente tutelado, se fijaba como la impronta normativa más convincente la estipulada en el art. 17.2 LIMV en materia de suspensión, ahora, en el específico tratamiento en cuanto a la dinámica temporal para la acción protectora, hay que apostar por concederle el trofeo a la presentación del art. 18.2 LIMV en relación a la extinción, ya que toma lo mejor de sus predecesoras, léase nacimiento y suspensión, y se convierte, de este modo, en la propuesta más técnica y productiva.

IV. CONCLUSIONES

Lo más destacable en la presente acometida, como causa para la investigación, es el recurso al estudio del ciclo vital de prestaciones de Seguridad Social. El objetivo pasa por poder comprobar en qué medida un deficiente planteamiento sobre su proyección puede actuar como antesala de una potencial, o comprobada en su caso, ineficacia de acción protectora.

En términos de suspensión, acontece que mientras en la AF no hay una relación, abierta o cerrada, de causas que pudieran derivar en esta vicisitud, sí converge tal regulación en relación con el IMV, aunque con la lectura negativa que materializa el hecho de que una pluralidad de estas motivaciones venga supeditada por el calificativo “cautelar”. Sendas circunstancias, léase la ausencia de razones o, en su caso, el tenor preventivo asociado a algunas de tales, son un evidente germen de inseguridad jurídica y, bajo determinadas circunstancias, de un trato desfavorable hacia el administrado. Así las cosas, el principal abordaje en materia de suspensión se halla en su consideración

de efecto jurídico frente a un precedente supuesto de hecho, es decir, en formato sanción contra una previa infracción en materia de Seguridad Social, un tratamiento que, ahora sí, es común a las dos prestaciones -más flexible en el IMV respecto a la AF- pero que a nivel de operativa formal, presenta la diferencia de ser propio o específico en el IMV -por encontrarse alojado en la propia LIMV- y externalizado en la AF -mediante remisión al más básico TRLISOS-. A efectos de dinámica temporal, en ambos casos se reanuda el primer día del mes siguiente al del final de la sanción suspensiva, lo cual es distintivo en el caso de la AF que siempre se ha parapetado en el ideal del trimestre siguiente, no tanto en el supuesto del IMV, que es continuador de su propuesta clásica en materia de ciclo vital. Finalmente, y sólo en el caso del IMV, concluir en el carácter necesariamente temporal de la suspensión por espacio de un año.

En lo que concierne a la extinción, se mantiene en términos paralelos la tónica ya expresada en suspensión. Ausencia de motivaciones específicas en AF, más allá de un potencial incumplimiento de requisitos de acceso o una incompatibilidad con pensiones no contributivas asociadas al sujeto causante, frente a una relación profusa en el IMV aderezada con las motivaciones clásicas de otros instrumentos de tutela como la renuncia o el fallecimiento del propio titular. Como efecto sanción, sólo tiene cabida en el IMV y siempre que sea así específicamente decidido por la instancia competente. Por lo que respecta a la dinámica temporal, la eficacia de los trámites extintivos prevé una fórmula distinta dependiendo del tipo de prestación y causa de término ante la que nos encontremos, un aspecto que la aparta del camino de la suspensión y que de nuevo genera mucha inestabilidad al administrado.

Como reflexión final al contenido y razón de ser de este trabajo, si se analiza la dinámica en términos de suspensión y extinción de la acción protectora de cada una de las prestaciones por separado, convengo en que ninguna de las mismas, ya sea histórica o contemporánea, está especialmente diseñada para ayudar en la finalidad tuitiva. Deviene relativamente sencillo y sobre todo veraz el poder comprobar que en ambos entramados normativos hay bastantes más opciones para la crítica que para el elogio. Pero, por si esto fuera poco, resulta no ya conveniente sino obligado el realizar una interpretación sistemática, y es que debido a una de las múltiples reformas del RDLIMV que culminan en la LIMV, la invasión que protagoniza el IMV respecto a un cierto campo subjetivo de acción hasta ahora reservado a la AF se convierte en un factor que termina degenerando en mucha más complicación ante las evidentes diferencias entre sendas medidas de cobertura en el marco de la dinámica. Deviene preceptivo el que el legislador comience a prestarle más atención a estas partidas temáticas y normativas, por cuanto queda demostrado que, a menudo, la verdadera eficacia protectora no está tanto en el

monto de lo que se haya de percibir, sino en el modo en el que dicho percibo sea arbitrado.