

La acción protectora en el ingreso mínimo vital y en la asignación familiar no contributiva: nacimiento y duración

FERNANDO MORENO DE VEGA Y LOMO
Profesor Titular de derecho del Trabajo
Universidad de Salamanca

Title: The dynamics by cause of birth and duration in the family allowance and the minimum vital income

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, especialmente con fundamento en las últimas manifestaciones de reforma normativa.

Palabras clave: Asignación familiar. Ingreso mínimo vital. Nacimiento. Duración.

Abstract: The protective action of Social Security benefits can be assessed from the 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, especially based on the latest trends in regulatory reforms.

Keywords: Family allowance. Minimum vital income. Birth. Duration.

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 postulado (1).

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 causalidad multirriesgo (2), 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 mixto (3) que integra el RGSS en el modelo obligatorio ex artículo 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 décadas (4) , de seguir reforzando el principio de tenor contributivo como elemento básico para la preservación del equilibrio financiero del sistema; segundo, porque asientan decididamente su causa (5) sobre la base de un interés familiar (6) que se ve notablemente agobiado por el incremento de cargas (7) 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, el nacimiento y la duración 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. EL NACIMIENTO DE LA ACCIÓN PROTECTORA

Es un dogma el que, como requisito inexcusable para que el dispositivo de protección social pueda desplegar su acción de cobertura sobre el ciudadano/a, ha de resultar conocedor, como paso previo y necesario, de su condición de tal. Técnicamente, es preceptiva la conformación de un vínculo, de una relación jurídica entre la Administración y el administrado, siendo que la articulación de la misma cobra vida, por imperio de la ley, en el momento en que acaece el presupuesto de hecho que determina la inclusión del sujeto en el sistema como potencial beneficiario de la operación de custodia que el mismo promueve.

En un plano diferente, más que seguro concatenado y sobre todo sucesivo pero al fin y al cabo divergente, se halla otra pretensión de análisis cual es la verificación del instante temporal a partir del cual ese administrado, titular ya por derecho propio de esa medida de tutela económica tras acreditarse el efectivo cumplimiento de los requisitos que la misma promueve a nivel legislativo, va a poder disfrutar en su patrimonio de esos efectos económicos que la prestación de que se trate comporta. En otros términos, ya no se está pensando tanto en el quién es protegido, sino más bien en el momento temporal en que dicha cobertura se oficializa.

Sobre el cimiento de esta reflexión, cabe asentar como objeto del presente estudio el segundo de los escenarios que acaban de ser presentados, en puridad aquello que coloquialmente viene denominándose la formalización de la acción protectora y, para una mayor especificidad, la dinámica en cuanto a comienzo de dicha fórmula tuitiva, es decir, el punto de partida que informa su ciclo vital.

En la génesis y tratándose de una realidad social institucionalizada por el ordenamiento jurídico, la acometida para conocer y comprender dicha operativa ha de ser, necesariamente, la de partir desde el plano de la regulación normativa:

- Para la AF, el artículo 17.1 RD 1335/2005 (en adelante RDAF), prevé:

«El reconocimiento del derecho a la asignación económica por hijo o menor acogido a cargo surtirá efectos a partir del día primero del trimestre natural inmediatamente siguiente al de la presentación de la solicitud».

Valga de entrada el llamar la atención en torno al hecho de que la referencia transcrita se obtiene del RDAF, esto es, del reglamento ejecutivo que viene a desarrollar las estipulaciones de una previa legislación básica, no otra que la contenida en el TRLGSS. El problema es que, en esta temática, ni siquiera resulta factible el poder hablar de esa función complementaria, de extensión de otra versión más primaria de la letra de la ley, y ello es así ante la total ausencia de tratamiento en la materia por parte del TRLGSS. Tan es así esta laguna que ni siquiera aparece proyectada una remisión a las normas de desarrollo al efecto de instar un tratamiento al respecto, práctica que no obstante sí se aplica a otras prerrogativas. En opinión propia, considero que el TRLGSS, como exponente normativo básico y de referencia en la temática (8) , sí que

debería de haber contemplado alguna fórmula en la operativa, sin lugar a duda con prioridad en favor de la primera, pero, al menos, una de las mencionadas.

- Para el IMV, el artículo 14.1 Ley 19/2021 (en adelante LIMV) (9) estipula:

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

Presentados, así pues, los enunciados técnicos, deviene preceptivo, dada la notoriedad que ello ha de comportar en este estadio de arranque de la acción protectora, el analizar de manera individualizada todos y cada uno de los presupuestos que conforman sendas declaraciones normativas al albur de una interpretación sistemática.

1. La necesaria delimitación del poder hacer jurídicamente tutelado

Mediante este rótulo se pone encima de la mesa el interés por conocer cuál ha de ser, en términos exactos y precisos, la prerrogativa o el acto jurídico que efectivamente va a dar comienzo. En puridad, parece no tratarse de un ingrediente de dinámica formal, sin embargo, presenta una relación directa con la mencionada y, por consecuencia, deviene sumamente importante destacarla desde un principio al efecto de dejar bien asentados los términos de estudio.

Una cosa es el derecho a la titularidad de una prestación, y otra distinta el derecho al beneficio de la acción económica que la misma comporta

Entrando en materia y a modo de primera gran afirmación, considero que el legislador no desarrolla una adecuada regulación a tenor de los varios y variados presupuestos que entran en juego, por cuanto una cosa es el derecho a la titularidad de una prestación, y otra distinta, no con carácter absoluto, pero sí al menos en el caso que nos ocupa, el derecho al beneficio de la acción económica que la misma comporta. Es necesario el diferenciar nítidamente ambas partidas en sendas prestaciones por cuanto sólo la segunda materializa el epicentro de la investigación.

Comenzando por lo que sería el derecho a la posesión de la medida y aunque pudiera llegar a identificarse como una obviedad, es oportuno recordar que de nada serviría el tratar una dinámica temporal sobre nacimiento sin un acto jurídico al cual referirse, de manera más precisa aquel que en la jerga del entramado sobre Seguridad Social se conoce como el hecho causante. Pues bien, frente a la variedad de circunstancias que pueden llegar a operar como razón para la cobertura en el nivel contributivo, todo ello queda simplificado cuando, en términos asistenciales, converge una única previsión para marcar el mencionado punto de inflexión: la fecha de solicitud de la prestación en cuestión. A continuación, se analiza someramente esta mención en las dos construcciones que ofrecen contenido a este trabajo, ya que se trata de valorar si verdaderamente nos hallamos ante un denominador común sin más aristas o, por el contrario, hay algún aspecto de régimen jurídico que, por su tenor diferencial, merece la atención del intérprete.

Comenzando con la AF, el vacío de regulación que provoca el TRLGSS nos transporta indefectiblemente al RDAF. Dadas las circunstancias, éste se ve en la tesitura de partir de cero en el abordaje de la concreta cuestión que se trae a colación, la cual se inicia con un:

«El reconocimiento del derecho (...)».

Por lo que hace referencia, en segundo término, al IMV, el inciso normativo objeto de exégesis se pronuncia con un:

«El derecho a la prestación (...)».

Tan solo con la exposición de estos breves incisos, ya se advierte lo que, cuanto menos, podría calificarse como una duda razonable. Aunque el legislador parece querer precisar cuándo un beneficiario tiene la opción de iniciar la cobertura económica, realmente está anticipando cuándo habrá de quedar oficializada su titularidad con independencia de la fecha, ésta misma u otra posterior, en la que efectiva y positivamente se verá incrementado su patrimonio. Se trata, a fin de cuentas, de una mezcla inapropiada de presupuestos y efectos jurídicos ya que, aunque quepa pensar que ambas previsiones obran sin solución de continuidad, coetáneamente hay que recordar que ello no siempre acontece así. En definitiva, el legislador debe mostrarse muy cauto a la hora de ilustrar sobre qué es lo que quiere tratar.

En segundo lugar y por lo que concierne al *dies a quo* en cuanto a la eficacia tuitiva, esto es, el derecho al comienzo de la acción de tutela económicamente hablando, el artículo 17.1 RDAF señala, textualmente, que ese primer día del trimestre natural inmediatamente siguiente debe quedar conectado:

«(...) al de la presentación de la solicitud (...)».

Por su parte y en aquello que atiende al IMV, el artículo 14.1 LIMV dispone, igualmente bajo expresión fiel, que ese ya apuntado primer día del mes siguiente ha de quedar anudado:

«(...) al de la fecha de presentación de la solicitud (...)».

Desde la perspectiva que representa el fondo de la cuestión, no hay desavenencia en términos de consecuencia jurídica. Ambas previsiones normativas se entienden por igual en tanto son portadoras de idéntica lectura interpretativa. En todo caso, ello no obsta para puntualizar que, quizá y de manera acorde a un punto de vista más formal, la única diferencia estriba en la inclusión del sustantivo *fecha* en la conformación ofertada por la LIMV respecto a la del RDAF y, claro, como una nueva acometida por la persecución de lo más intrínseco, es de justicia el encuestarse si puede este simple dato, esta puntual palabra, tener alguna implicación de significado cualitativo en el marco causal de cuanto se viene estudiando. Como valoración estrictamente personal, la incorporación del término *fecha* es merecedora de una opinión positiva por cuanto contribuye al revestimiento de un carácter más explícito a la concurrencia del hecho causante. En otras palabras, no sirve única y exclusivamente que concurra una solicitud, es preceptivo además que se conozca la fecha en que la misma ha sido administrativamente registrada, léase la oficial de solicitud, a modo de núcleo sobre el que se constituye esa relación jurídica como antesala del comienzo en la acción protectora o efectividad económica en sí misma considerada. Así las cosas, mi total conformidad a la inserción del término en cuestión en el entramado normativo para el nacimiento de la acción protectora.

La propuesta normativa sobre dinámica para el nacimiento de la acción protectora en las dos prestaciones protagonistas ofrece una sensible falta de sintonía

Dicho esto, y gracias a la interpretación sistemática de sendos abordajes normativos, concluyo en que la propuesta normativa sobre dinámica para el nacimiento de la acción protectora en las dos prestaciones protagonistas ofrece una sensible falta de sintonía en cuanto a la correcta casación de los elementos en juego. Me parece original y más que posiblemente productivo, dada además la lozanía de la LIMV, el apuntar que, frente a su redacción literal, el legislador pudo haber optado por una construcción que bien podría haberse asemejado a la siguiente:

«El derecho a la prestación del Ingreso Mínimo Vital se reconocerá, bajo acreditación de los requisitos de

acceso, en la fecha del hecho causante y se hará efectivo a partir del primer día del mes siguiente al de la fecha de presentación de la solicitud» (10) .

Entiendo de manera firme que, en el estado actual de la cuestión, no converge un tratamiento que pudiera adjetivarse de mera formalidad sino más bien, y sin ambages, como un régimen jurídico incorrecto. Un desacierto que, ahondando en el específico caso del IMV, no parece justificable al tratarse de una regulación jurídica cualitativamente novedosa en el abordaje de una concreta realidad social y que lo hace de una manera tan supuestamente detallada, a juzgar por su extensión.

2. El día como unidad de tiempo primaria para el inicio de la eficacia económica

Partiendo nuevamente del cimiento que representa la expresión normativa en relación con la AF, y ante el defecto de ordenación sobre el origen del auxilio, recuérdese, por parte del TRLGSS, el artículo 17.1 RDAF prevé textualmente que:

«(...) surtirá efectos a partir del día primero (...)».

Por su parte y en aquello que concierne al IMV, el artículo 14.1 LIMV dispone que:

«(...) nacerá a partir del primer día (...)».

Comenzando por aquello que, acaso, pueda ser reseñado como lo más asequible, hay que aseverar que la diferente propuesta formal en la exposición del ordinal, seguramente de tipo sintáctico por la modalidad de apócope del calificativo en la propuesta de la LIMV, no representa una causalidad o efecto diferencial desde el punto de vista de la interpretación jurídica y, por ende, de los efectos que de la misma cabe extraer.

Sí que conviene centrar la atención en el sustantivo que oferta carta de naturaleza a la primera gran unidad de medición del tiempo: el día. Gracias a este ingrediente es cuando se puede subrayar que da comienzo, *stricto sensu*, el estudio de la dinámica de una prestación de Seguridad Social, entendiendo por tal mecánica la puesta en escena así como la glosa de los patrones más íntimamente vinculados al factor tiempo.

Más allá de las múltiples acepciones semánticas que ofrece la Real Academia de la Lengua Española, desde un punto técnico nos postulamos ante una estructura administrativa para el sondeo en cuanto al tránsito temporal que equivale a un intervalo de 24 horas. Ahora bien y como el lector a buen seguro habrá sido capaz de deducir, desde la perspectiva de la ciencia jurídica converge una bifurcación en cuanto a la tipología de este patrón de lapso, cual es la que diversifica entre el día natural y el día hábil. Llegados a este punto y volviendo a leer la composición sintáctica tanto del artículo 17.1 RDAF como del artículo 14.1 LIMV, la pregunta que de inmediato surge es la de si habrá de ser natural o hábil aquel día en el que efectivamente nazca la acción protectora de la prestación en cuestión. En oposición a las disquisiciones que, otrora, habría suscitado a buen seguro esta cuestión, considero que debiera resultar de aplicación la exégesis, y por tanto la solución, incorporada por la Ley 39/2015 del *Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* y, más concretamente, a través de su artículo 30.2 (primer párrafo):

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

En consecuencia, ese día al que hacen mención sendas normas debe ser identificado como día hábil. Por el contrario, una supuesta inclinación del legislador por el día natural hubiese exigido la constancia expresa del mencionado apellido en la letra de la ley (11) .

Como reflexión personal al respecto de lo tratado, es un hecho constatable el remarcar que el entramado de los plazos juega un papel de sensible relevancia en el ya de por sí complejo mundo del Derecho, y no sólo en lo que a

su versión más adjetiva o procesal hace referencia. Por ello, una correcta, cualitativamente, y sobre todo completa, cuantitativamente, ordenación normativa, se erige como presupuesto fundamental para, según la ocasión y temática abordada, evitar defectos que pudieran conllevar innecesarios tratamientos injustos o desfavorecedores en contra de los intereses del administrado, máxime cuando además, quiero insistir, se trata, en uno de los supuestos abordados cual es el atinente al IMV, de una regulación absolutamente nueva e independiente que, sin duda, tiempo y espacio ha tenido para no incurrir en los mismos males, prácticamente endémicos, de muchas otras expresiones legislativas que la han precedido en nuestro sistema de Seguridad Social. En bastantes sectores del ordenamiento jurídico, pero con especial énfasis en el susodicho, el planteamiento de día hábil *versus* día natural ha brindado, y aún lo sigue haciendo, mucho juego, a menudo, empero, de connotación peyorativa.

3. El mes o el trimestre como unidad de tiempo secundaria para el inicio de la eficacia económica

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

Con relación a la AF, el artículo 17.1 RDAF prevé textualmente que ese ya aludido día primero debe entenderse:

«(...) del trimestre natural inmediatamente siguiente (...)».

Por su parte y en aquello que concierne al IMV, el artículo 14.1 LIMV dispone que debe tratarse del primer día:

«(...) del mes siguiente (...)».

Conforme a la interpretación comparativa de sendas redacciones, se constata la concurrencia de una triple diferencia aun contando con el hecho de tratarse de unos fragmentos tan exigüos. Tales asimetrías se localizan en:

- El sustantivo *trimestre versus mes*.
- La concurrencia o ausencia, según sea el caso, del calificativo *natural*.
- En el adverbio *inmediatamente*, bajo idénticos condicionantes a los presentados en el exponente anterior.

Así las cosas y por la notoriedad que ello pueda tener al albur de una interpretación detallada, la primera obedece a los designios de un tratamiento común que, en consecuencia, da pie a un estudio combinado, en tanto que las dos últimas se centran en una regulación exclusiva del RDAF que, en su condición de normativa de desarrollo, veremos a ver si, *in fine*, a ciencia cierta representa un aporte cualitativo.

En lo que hace referencia al sustantivo, esto es, la pugna por una supuesta ventaja entre el mes o el trimestre de continuación al del hecho causante, la fórmula consagrada en el artículo 14.1 LIMV coincide con la prevista para idéntico nivel no profesional con las pensiones de Incapacidad Permanente y de Jubilación (12), sin embargo, difiere respecto a la cimentación normativa utilizada para la AF que prevé su causa en la tutela de hijo a cargo discapacitado. Esta circunstancia, acaso no merecería ser fuente de mayor debate hasta que un elemento para la duda despunta en el horizonte: sendas prestaciones no contributivas objeto de investigación en esta propuesta, léase la AF y el IMV, son atribuidas a idéntica entidad gestora: el INSS (13). Por el contrario, la versión no contributiva de IP y la de Jubilación, que son aquellas con las que el IMV casa en cuanto a dinámica de nacimiento, se adscriben al IMSERSO (14). *in fine*, ambas prestaciones coinciden en cuanto a entidad gestora, algo con una cierta dosis de lógica si se tiene presente el interés de que haya de ser el Estado a nivel central y no las CCAA quien lleve la batuta en la gobernanza de la medida de tutela, pero separan sus caminos en aquello que verdaderamente importa a la causa de esta investigación: la dinámica, en cuanto a comienzo, de la protección.

Como desenlace de ésta delimitada conjetura de la guía temporal, considero que en esta disimilitud de trato entre prestaciones no contributivas hay que huir de colocar la tilde en cuál haya de ser la entidad gestora de la misma pues ésta no es quién para establecer una pauta normativa de inicio de la acción protectora. Creo que la razón vertebradora se halla en el poder afirmar que, ante una posible pugna entre las mismas, es decir, ante un solapamiento del derecho a la titularidad de cualquiera de las mencionadas, el consecuente presupuesto de opción para ese presunto benefactor por partida doble viene claramente encorsetado por dos premisas:

- 1^a. La posibilidad de optar con anterioridad al disfrute económico. Concretamente, el mes siguiente en el IMV frente al trimestre natural siguiente en la AF.
- 2^a. El abono efectivo del importe económico, ya que presenta periodicidad mensual en cuanto a su percepción, pensando en el IMV, en lugar de semestral, para la AF.

A resultas de ello, cabe derivar que el razonamiento pasa por tomar en mayor consideración el factor espiritual del necesario empuje que ha de revertir una premisa de protección absolutamente novedosa, en los términos en que viene conformada, como es el IMV. Un empeño al que no le incomoda el, metafóricamente hablando, echar una nueva palada de tierra sobre la AF por hijo a cargo menor de edad sin discapacidad o con una justificación de tal inferior al 33 por ciento, ya que no solo se decreta, en una primera instancia, la incompatibilidad entre ambas prerrogativas (15) sino que, a mayores, la AF bajo los mencionados condicionantes de sujeto causante ha sido declarada, directamente, a extinguir (16). Esta circunstancia es la que conduce a algunos autores a identificar este IMV como una novedosa prestación familiar (17) que, empero, no apunta a que pueda actuar como acicate en el ámbito de protección a esta crucial institución (18), todo ello en contraste a lo que debe ser una tendencia natural a postular por el interés de la sociedad en su conjunto (19). Sólo el natural transcurso del tiempo y, gracias a ello, la obtención de resultados compondrá la vía para dar o quitar razones.

Por lo que respecta, en segundo término, al adjetivo, cabe recordar que es tan solo el RDAF el que consagra la fórmula de un trimestre *natural*, lo cual suscita una eventual controversia sobre una potencial diferencia con el armado de tiempo, sin apellido, al que se encomienda la LIMV. En opinión personal, acaso sin el reporte de una sólida base científica y normativa, pero al abrigo de aquello que puede tomarse como un uso social, el calificativo en cuestión tiene sentido para reglamentar hasta cuatro divisiones del año si se piensa en el trimestre, o hasta doce segmentos si se adopta como referencia el mes. De este modo, la conclusión habrá de ser que la acción protectora de la prestación correspondiente se iniciará el cardinal 1 del mes natural siguiente al del hecho causante según orden en el calendario o el correspondiente al trimestre natural siguiente en referencia a los posibles meses de enero, abril, julio u octubre (20). La interpretación contraria, léase la toma en consideración de la unidad temporal de turno pero no aderezada por el calificativo de *natural*, conllevaría el decidir que el despunte de la cobertura, presupuestariamente hablando, habrá de tener lugar tras el transcurso de treinta días, para el IMV, o en su caso noventa días, tratándose de la AF, contados desde la fecha de solicitud de la prestación, sea cual sea la data, incluso sea cual sea el mes, en que tal prerrogativa pase a ostentar plena eficacia jurídica. En fin, si pusiésemos en una imaginaria balanza argumentos a favor de sendas propuestas, igual hasta resultaba factible un equilibrio. No obstante, y dado que, entiendo, no es voluntad del legislador el penalizar a los potenciales beneficiarios de tales prestaciones con treinta o noventa días de espera ante una insuficiencia de recursos económicos, apuesto por un criterio de seguridad jurídica en la tramitación formal que se garantiza estableciendo una fecha fija para el comienzo de la acción tuitiva. Por ello y aunque de la interpretación literal de los artículos mencionados ya parece derivarse esta circunstancia, la inclusión del calificativo *natural* se antoja oportuna para cerrar definitivamente cualquier espita a la controversia.

En lo que pueda concernir, para terminar, al adverbio *inmediatamente*, lo cierto es que no parece tener mucho sentido su acomodo en la propuesta normativa del RDAF. Si al menos cupiera vincularlo a una perspectiva de retroacción con la exigencia de un lapso ya pasado como acontece, por ejemplo, con el presupuesto de la residencia legal en territorio español al efecto de una invalidez no contributiva y en el que dos años de un mínimo

de cinco deben representar los inmediatamente anteriores al hecho causante, tendría su fundamento esta sintaxis. Sin embargo y pensando de cara al futuro, creo que carece de relevancia por cuanto, y según cuál sea la fecha de solicitud, siempre habrá un trimestre natural que tendrá la consideración de *inmediatamente* siguiente al margen de la voluntad del administrado y, por ende, es prescindible, todo lo cual habrá de repercutir positivamente en el hecho de aligerar la letra de la ley por cuanto no siempre una mayor cuantía es equivalente a más prosperidad.

4. La periodicidad en el hábito de la acción protectora

Ha de formar parte de este apartado sobre activación de la *praxis* tuitiva, un análisis sobre los diferentes segmentos de periodicidad en cuanto al abono de la cuantía que contemplan sendas prestaciones. Quizá pudiera llegar a entenderse que este comentario revistiera un mejor acomodo en el campo sobre duración de la acción protectora a tenor del carácter de tracto sucesivo que informa la misma, no obstante, y dado que las regulaciones normativas tanto de la AF como del IMV lo incorporan en este concreto pasaje del ciclo vital, se opta en este momento por dar continuidad a la propuesta legal en aras de la sistemática.

Con relación a la AF, el TRLGSS no prevé una pauta específica sino, y en todo caso, un régimen de delegación de competencias. El aporte, es el siguiente:

«Artículo 356. Devengo y abono.

2. El abono de las asignaciones económicas por hijo o menor a cargo se efectuará con la periodicidad que se establezca en las normas de desarrollo de esta ley».

Por su parte y como respuesta a esta encomienda de tareas, el RDAF cumple con la siguiente estipulación:

«Artículo 18. Devengo y pago.

2. (...) con carácter general, el abono será semestral y deberá efectuarse por semestre vencido, salvo en las asignaciones económicas por hijo minusválido a cargo mayor de 18 años, respecto de las cuales el pago será de periodicidad mensual (...).».

En aquello que atiende a la segunda prestación objeto de análisis, la LIMV oferta la siguiente composición:

«Artículo 14. Derecho a la prestación y pago.

2. El pago será mensual (...).».

Desde una perspectiva formal y por lo que a la rotulación de los preceptos hace referencia, valga apuntar que la LIMV decide compartir la puesta formal en escena del RDAF, esto es, referenciar un *pago* en vez de un *abono*. Se trata de un aspecto digno de reconocimiento y no tanto por la elección en sí misma sino porque, al menos, no se ha optado por un tercer sinónimo que ni siquiera hubiese gozado del crédito de la originalidad. Así las cosas, no se postula una explicación de fondo que pueda quedar anexionada a un diferente corte semántico, pues resulta obvio que nos posicionamos ante dos términos sinónimos. Dicho esto, ello no obsta a la aseveración de que hubiese sido deseable un criterio de uniformidad en aras de una siempre aconsejable estética formal, máxime cuando, en el supuesto de la AF, una de las normas jurídicas cumple la siempre vidriosa labor de extensión, de complemento de la precedente.

Ya en otra dimensión y por lo que comporta al contenido propiamente dicho, la interpretación sistemática de sendas escenificaciones normativas abre la puerta a dos grandes reflexiones:

- 1^a. Atendiendo a la que ha de ser considerada como la pauta general, llama decididamente la atención un abono tan distanciado en el tiempo en el caso de la AF respecto del IMV. La toma en consideración del mes se erige como la regla principal para arbitrar el pago de las prerrogativas de corte económico que arbitra la

Seguridad Social, ya hablemos de prestaciones de nivel contributivo o del nivel no contributivo e, incluso, en el marco del primero, tanto si especulamos con un origen de la contingencia en riesgo profesional o en riesgo común por cuanto la única diferencia estriba en que, en el primer caso, se prorratean las pagas extraordinarias para limitar la efectividad anual a doce mensualidades en vez de a catorce. Considero que habría de ser reformada esta regulación sobre AF en pro de que transitaré también a tener un talante de abono mensual, pues no solo se halla formalmente en desequilibrio con el resto de las opciones que el sistema contempla, sino que, además, y en términos de contenido, resulta inconsecuente con la gravedad de la propia situación de necesidad que trata de enmendar.

- 2^a. Como regla especial a lo que acaba de ser comentado, la AF y el IMV comparten una modalidad de acceso a la tutela bajo periodicidad mensual. Se trata de la guía única en el IMV, pero sólo de un patrón excepcional en el supuesto de la AF que viene condicionada a la mayoría de edad civil y cláusula de discapacidad, en cualquier grado, del sujeto causante. Considero que no tiene mucho crédito asentar esta proposición en el presupuesto de la minoría/mayoría de edad por cuanto es un activo económico que, salvo excepciones, no habrá de integrar su patrimonio sino el del sujeto beneficiario. Además, el tenor preceptivo sobre la condición de discapacidad, aunque sin un grado mínimo, seguramente haya de ser revisado tras la declaración a extinguir de la opción de AF para menores de edad sin discapacidad o con un grado inferior al 33 por ciento, y es que tal circunstancia podría conllevar un mejor trato para un mayor de edad discapacitado en grado del 5 por ciento y donde el abono será mensual, que para un menor de edad y discapacitado del 50 por ciento que mantendría el abono de periodicidad semestral.

Ciertamente, el juego de estos presupuestos ofrece una casuística muy amplia, por ello lo más adecuado sería ajustar todas las modalidades de disfrute a una periodicidad mensual en cuanto al pago de tales. De este modo se garantiza que el administrado en situación de insuficiencia económica disponga de un presupuesto económico de manera más regular y cada menos tiempo.

5. El reajuste en cuanto a la efectividad de la acción protectora por causa de variaciones familiares

Todo lo expuesto hasta el momento en el presente apartado, ha de entenderse referido a lo que cabría considerar como el nacimiento en origen de la respectiva prestación, esto es, la puesta en marcha por primera vez de una acción protectora con fundamento en el cumplimiento de los requisitos que condicionan el derecho a la misma. Pues bien, en este cardinal se pasa revista al momento inicial de efectividad de la nueva cuantía económica que viene arbitrada por aquello que la normativa presenta como variaciones familiares. No se trata, por tanto, de un nacimiento primario de la mecánica de tutela, estrictamente considerado, pues comienzo hay uno solo. Tampoco de una reanudación en el disfrute de la prerrogativa correspondiente, pues no ha hecho acto de presencia ninguna causa de suspensión. Nos hallamos, *in fine*, ante un nuevo efecto económico en el marco del tracto sucesivo y que, evidentemente, también tendrá un punto de partida.

En aquello que hace referencia a la AF, nuevamente son dos las construcciones legales que se traen a colación:

En primer lugar, el artículo 355 TRLGSS a cuyo tenor:

«1. Todo beneficiario estará obligado a declarar cuantas variaciones se produzcan en su familia, siempre que estas deban ser tenidas en cuenta a efectos del nacimiento (...).

2. Cuando se produzcan las variaciones a que se refiere el apartado anterior, surtirán efecto:

a) En caso de nacimiento del derecho, a partir del día primero del trimestre natural inmediatamente siguiente a la fecha en que se haya solicitado el reconocimiento del mismo».

En segundo lugar y de manera complementaria a esta referencia de base, el artículo 17 RDAF dispone:

«1. (...)

Este mismo criterio se aplicará en el supuesto de modificaciones en el contenido del derecho, que supongan un aumento en la cuantía de la asignación económica que se viniera percibiendo.

2. *Cuando, como consecuencia de las variaciones a que se refiere el artículo anterior, deba producirse la extinción o reducción del derecho, aquellas no surtirán efecto hasta el último día del trimestre natural en el que haya producido la variación de que se trate.*
3. *En cualquier caso, cuando la extinción o modificación venga motivada por la variación de los ingresos anuales computables, ésta surtirá efectos el día 1 de enero del año siguiente a aquel al que correspondan dichos ingresos».*

Por su parte y en aquello que concierne al IMV, la pauta a mencionar viene identificada en el artículo 16 LIMV (21) , bajo el siguiente texto:

«2. La modificación de las circunstancias personales tendrá efectos a partir del día primero del mes siguiente al de la fecha en que se hubiera producido el hecho causante de la modificación (...).

3. En cualquier caso, la cuantía de la prestación se actualizará con efectos del día 1 de enero de cada año, tomando como referencia los ingresos anuales computables del ejercicio anterior (...).».

El primer dato que llama la atención es que, a diferencia de lo argumentado en epígrafes precedentes de este mismo apartado sobre el inicio en origen de la tutela, el TRLGSS sí toma partido en la dinámica temporal para la acción protectora de la AF siempre que la misma proceda de una variación familiar. Lo cierto es que, como tesis personal, no ofrece mucho crédito el reglamentar un segundo paso cuando, previamente, no se ha asentado la marcha con un primero, esto es, no resulta acertado el centrar la atención en las mutaciones que puede sufrir un derecho vigente cuando ni siquiera se ha presentado el cuándo ha brotado ese privilegio a una específica red de amparo. Ni siquiera, recuérdese, contemplando una remisión a la normativa de desarrollo que, como poco, ofrece una idea sobre el control del proceso.

Entrando ya en la interpretación normativa no acierto a entender la alusión, en el primer discurso del artículo 355.1 TRLGSS, a que estas variaciones familiares puedan tener influencia de cara a la génesis del derecho y es que acontece que esta misma redacción parte de una mención textual a *«Todo beneficiario (...)*», con lo que si ya existe un titular es porque el poder jurídico se ha oficializado. En otros términos, la alteración en el núcleo familiar puede tener su grado de incidencia pensando en una futurible modificación o extinción, si es el caso, del derecho, pero no así de cara al germen de éste. De manera accesoria a este razonamiento, el apartado 2.a) de este precepto debería mencionar *«En caso de modificación del derecho (...)*» en lugar de *«En caso de nacimiento del derecho (...)*». Por lo demás y en términos de consecuencia jurídica, la eficacia auxiliadora en términos de nueva suma como consecuencia de la variación familiar se canaliza en idénticos términos ya expuestos para el nacimiento en origen, con tan solo modificar el mes en el que se produce la solicitud inicial por el mes en el que se constata la transformación de datos, si bien y en última instancia el efecto es clónico.

En lo que hace referencia a la propuesta normativa del RDAF, el segundo párrafo del artículo 17.1, así como su propio cardinal 2, generan una bifurcación respecto a la dinámica de efectos por variación familiar formulada por el TRLGSS. A saber:

- 1^a. Si el cambio implica como consecuencia un incremento del total a percibir, la nueva componenda jurídica no habrá de surtir efectos hasta el día primero del trimestre natural siguiente a aquel en el que la misma haya tenido lugar.
- 2^a. En la cara inversa de la moneda, cuando la mencionada modificación traiga como consecuencia una disminución de la cantidad objeto de la prestación, la eficacia de la medida habrá de converger el último día

del trimestre en el que la misma se acredita.

Al tratarse de dos proposiciones distintas, su consecuencia jurídica habrá de revestir, asimismo, tenor diferencial. La explicación más plausible consiste en pensar que una variación que suponga un beneficio hacia el interés del administrado, no tendrá efectos en el trimestre en que acontezca por quedar automática y legislativamente condicionada al salto de trimestre. Por su parte, aquella otra que sople en contra de la atención del ciudadano arbitrará su eficacia en el propio trimestre en el que haya tenido lugar y, en consecuencia, generará a favor de la Administración una acción de devolución de cantidad indebidamente percibida y que habrá de extenderse, de manera retroactiva, desde esa última data del trimestre hasta la fecha en que se constate que ha tenido lugar la variación familiar y con el límite mínimo de un trimestre (22) .

Sin abandonar la propuesta normativa del RDAF, el apartado 3 de su artículo 17 preceptúa que en el caso de que la innovación, sea a favor o en contra del rédito del administrado, venga sustentada en la específica causa de alteración de los componentes económicos computables, su eficiencia habrá de quedar necesariamente subordinada al día 1 de enero de la anualidad siguiente a aquella en que sobreviene la modificación en cuanto a ingresos se refiere, siempre y cuando tales devengos tengan la consideración de rentas irregulares (23) . La gran duda que se cierne sobre esta previsión, particularmente en régimen de interpretación sistemática con el apartado precedente, es si se trata de una causa que queda totalmente exceptuada del resto de posibles alteraciones que pudieran desencadenar una reducción de monto, incluso de extinción del derecho a la AF, o si por el contrario sólo cabe aplicar esta consecuencia bajo determinados parámetros. La respuesta correcta ha de ser la segunda. En efecto, jurisprudencialmente hablando, se asiste a la posibilidad de verificar el tenor regular o irregular de esos nuevos aportes a contabilizar y es que, a efectos de dinámica para la acción protectora, dicha estratificación puede traer como consecuencia que los nuevos efectos se generen el primer día del trimestre natural siguiente a aquel en que tuvieron lugar o que, en oposición, haya que esperar hasta el día primero del año natural siguiente.

Por otro lado, y en lo que hace referencia a la exégesis de la oferta normativa en la materia por parte de la LIMV, son dos las apreciaciones a destacar:

- 1^a. En el artículo 16.2 se constata que las variaciones personales facilitarán los resultados que correspondan desde el primer día del mes siguiente a aquel en que tuvieron lugar. Así pues, se habla de unidad de tiempo en términos de mes, no de trimestre, y de manera mucho más específica se contraviene la ya comentada regla del artículo 17.2 RDAF sobre las alteraciones que implicaran una disminución de cuantía en contra del interés estructural del administrado, siendo en consecuencia esta interpretación más favorable a sus postulados. Donde la ley no hace distinciones, tampoco las promovamos nosotros.
- 2^a. En el artículo 16.3 se contempla también, y de manera específica, la potencial variación familiar que puede suponer el cómputo de ingresos anuales. La cuestión es que lo hace en unos términos muy similares, tanto de forma como sobre todo de contenido, que recuerdan en gran medida a los empleados por el RDAF, por lo que entiendo que resultan de aplicación los dictados interpretativos a este respecto elaborados por la jurisprudencia en su consideración de fuente complementaria del ordenamiento jurídico (24) .

El legislador confiere mucho más juego en la dinámica para la acción protectora a las variaciones que pueden afectar a un derecho prestacional ya oficial que al instante preciso de nacimiento de éste

Como principal observación personal y crítica a todo lo abordado en este epígrafe, no sé si de manera consciente, voluntaria, el legislador confiere mucho más juego en la dinámica para la acción protectora a las variaciones que pueden afectar a un derecho prestacional ya oficial que al instante preciso de nacimiento de éste. Hasta tal punto

cabe certificar esta aseveración que, acaso y como uno de los exponentes más claros, el TRLGSS de 2015 no incluyó en su artículo 355 la regulación ya arbitrada una década antes por el RDAF en materia de nacimiento en origen de la prestación. Sea como fuere, entiendo que debió tomarla en consideración no sólo porque se trata de una previsión de contenido, de fondo de la cuestión, revestida de una indubitada importancia, sino porque, además, es una obligación formal que encaja perfectamente con la causalidad que es aplicable a la técnica legislativa del Texto Refundido.

6. El reajuste en cuanto a la efectividad de la acción protectora en el caso del IMV ante error de Derecho de la Administración

En formato supuesto de hecho, cuando la oscilación en el importe haya tenido que ver con un error cometido de oficio por la Administración, y siempre que éste quede acreditado como de Derecho, la consecuencia jurídica revierte en que el estreno en cuanto al reajuste de la prestación podrá verse amparado por una retroactividad máxima de tres meses desde la fecha de la solicitud de la actualización en cuestión (25). Si así son las cosas, de inmediato surge el interrogante de por qué no se aplica tan beneficiosa previsión al resto de las opciones que sobre adaptación del valor son admisibles.

Aunque pueda parecer que nos posicionamos ante una misma causa de controversia, léase una actualización de cuantía por variación de datos, lo cierto es que el antecedente de hecho es desigual y, por ende, idéntico adjetivo ha de ser asociado a la consecuencia jurídica. En otros escenarios ya descritos, cabe pensar que un cambio de datos en el tracto sucesivo que ha de implicar un auge en la cuantía de la acción protectora vendrá oficialmente reclamada a instancia de parte sin solución de continuidad al acaecimiento de la mencionada, con lo que no resulta factible ni tan siquiera pensar en un trámite de retroactividad. Sin embargo y en el particular caso que ahora se contempla, ante cualquier tramitación administrativa por parte del ente público correspondiente siempre se habilita un período de comprobación de la solicitud, así como de operativa para la puesta en marcha de la tutela monetaria propiamente dicha, y que puede dilatarse en el tiempo, generalmente por espacio de un trimestre, con lo que tiene perfecto sentido el que, si en última instancia se le da la razón al administrado, se produzca esa retroacción de tres meses.

7. El nacimiento del IMV durante el período de transitoriedad 2020-2021

7.1. El IMV con efectos retroactivos

La versión originaria de la disposición transitoria segunda del RDLIMV, preveía que las solicitudes de esta prestación no contributiva se podían cursar desde el 15 de junio de 2020. Ahora bien, la dinámica para la acción protectora en términos de nacimiento preveía un doble efecto conforme al patrón del tiempo:

- 1º. Si la petición se formalizaba en el curso de los tres meses siguientes, entiéndase por tanto hasta el 15 de septiembre de 2020, y se cumplían los requisitos de acceso normativamente preceptuados, el reconocimiento de la prestación retrotraía sus efectos al 1 de junio de 2020.
- 2º. Si aun habiéndose registrado la diligencia a lo largo del trimestre hábil en cuestión no se acreditaba la consumación de los presupuestos, el pistoletazo de salida en cuanto a utilidad económica quedaba apuntalado en términos de futuro, a muy corto plazo, pero al fin y al cabo de futuro, desde primer día del mes siguiente a aquel en que se hubieron cumplido los condicionantes en cuestión.

Queda la duda en torno a qué secuela habría de ser asociada a una solicitud extemporánea, en términos de dejar transcurrir el mencionado lapso trimestral, aun pudiendo acreditar el efectivo cumplimiento de todas y cada una de las conjeturas que informan la titularidad del derecho a la prestación, esto es, ¿implicaría tal supuesto de hecho la misma consecuencia jurídica de no tomar en consideración el período de retroacción y, por ende, surtir efectos desde el primer día del mes siguiente al de registro de la solicitud? La disposición en cuestión aportaba elementos para la conclusión, pero lo hace en párrafo independiente, lo cual no se entiende muy bien. Sea como fuere, la

respuesta al interrogante planteado es de carácter afirmativo, esto es, el origen de los efectos económicos no coincide con el 1 de junio de 2020 sino con el día primero del mes siguiente a aquel en el que se peticiona, un argumento que, de manera correlativa y basándonos en una interpretación extensiva así como comparativa respecto al régimen jurídico de otros instrumentos de tutela como la pensión de viudedad o la prestación contributiva por desempleo, tiene perfecta cabida.

Explicado esto, insisto, conforme a la versión originaria del RDLIMV, acontece que, en fecha 22 de septiembre de 2020, se aprueba el RDL 28/2020 sobre *Trabajo a distancia* (26), una norma jurídica de temática sumamente importante en el escenario de la pandemia sanitaria y, sobre todo, más específicamente, en puertas de la cuarta revolución industrial o era de la digitalización, pero que, estrictamente y en términos de perfil temático, nada tiene que ver con la propuesta que es objeto de estudio por nuestra parte. Ello, al menos, hasta que se arriba a la disposición final undécima, pues se trata del apartado estructural que sirve de tránsito al legislador para proponer una reforma en la temática abordada al RDLIMV. Efectivamente, en el apartado seis de la mencionada propuesta normativa, se extiende el período de solicitudes de IMV, con efectos retroactivos a 1 de junio de 2020 previa acreditación de requisitos de titularidad, hasta el 31 de diciembre de 2020, esto es, se incrementa un período de tres meses y medio respecto a la declaración originaria. Como puede comprobarse, se trata ya de una opción cerrada, no obstante, quería dejar cuenta de la misma al formar parte ya de la historia en cuanto a dinámica temporal del IMV y por tanto objeto claro de la presente propuesta investigadora.

Para finalizar y si, de nuevo en párrafo independiente, la solicitud revistiera carácter extemporáneo debido al salto de anualidad natural, los efectos parten desde el día primero al mes siguiente al del registro de la propia solicitud, premisa que nos hace transitar, como poco, al 1 de febrero de 2021.

7.2. El IMV transitorio

Sin abandonar el marco temporal informado por el bienio 2020-2021 y de manera complementaria al supuesto recién explicado si bien en un escenario causal diferente, se halla la posibilidad de la así denominada prestación transitoria de IMV, la cual, y como principal factor identificativo al tiempo que diferencial, es reconocida a quienes ya son beneficiarios de una AF pero que, temporalmente, ven sustituida la misma por el IMV en tanto en cuanto sean capaces de confirmar los requisitos para optar al beneficio de éste último. En el imaginario caso de que ello no resultare factible, el interesado dispone de una opción para retomar el beneficio de la prestación por AF suspendida, un régimen jurídico parcialmente modificado a instancia del informe de la ponencia para el proyecto de ley sobre IMV al albur de un doble patrón: primero, para suprimir esa referencia a un potencial derecho de opción y emplear una sintaxis mucho más contundente en términos de retorno al disfrute de la prestación recién mencionada, más el novedoso y ya presentado complemento económico de ayuda para la infancia *ex novo* conforme al informe referenciado; segundo, condicionar todo ello al mantenimiento de los requisitos que, en su momento, posibilitaron el acceso al disfrute de la prerrogativa, aspecto que antes no poseía reflejo normativo (27)

Se halla en período de estudio una nueva reforma normativa mediante la que se extiende la transitoriedad de la medida hasta el 31 de diciembre de 2022 y garantía de efectos desde el 1 de enero de 2023

Esta opción, con un período de vigencia originario hasta la finalización de 2020, es inicialmente extendida hasta 31 de diciembre de 2021 (28) y, ulteriormente, hasta 31 de diciembre de 2022 (29). De concluirse en su procedencia, articulará como consecuencia una nueva modalidad, y fecha, para el nacimiento de la prestación que coincide con el 1 de enero de 2022. No obstante, se halla en período de estudio una nueva reforma normativa a este respecto que trae causa del informe de la ponencia y su propuesta de actualización en favor de la disposición transitoria

primera LIMV mediante la que se extiende la transitoriedad de la medida hasta el 31 de diciembre de 2022 y garantía de efectos desde el 1 de enero de 2023 a tenor de lo dispuesto en el apartado 11 de la misma, medida que implica, por irradiación, la actualización de la correspondiente referencia en el párrafo inicial de la disposición transitoria sexta LIMV.

III. LA DURACIÓN DE LA ACCIÓN PROTECTORA

Dentro de aquello que cabría denominar la teoría general de la acción protectora, y más concretamente en el marco de la tipología de instrumentos de tutela que oferta el sistema de protección social, la distinción clásica y al tiempo más conocida, usual, es aquella que diferencia entre pensiones y subsidios. Las primeras, como cobertura económica de larga duración; los segundos, con idéntico fondo causal y de contenido si bien, en términos de forma, a un corto plazo.

Asentando sobre esta plantilla tan básica, el primer problema con el que nos encontramos es el concerniente a que las respectivas normativas que institucionalizan el régimen jurídico de sendas prestaciones objeto de análisis no las encuadran técnicamente en la superficie de ninguna de estas dos propuestas, un factor que queda ya acreditado, metafóricamente hablando, como la primera gran piedra en el camino para poder debatir sobre el segmento temporal de sus correspondientes propuestas tuitivas. Deviene preceptivo, pues, el llevar a cabo un análisis diferenciado de ambas. Ello, al tiempo, como antesala de una interpretación comparativa que persiga como resultado el obtener reflexiones de perfil constructivo.

1. El curso de la AF

En lo que hace referencia a la AF, el tratamiento base que viene materializado mediante el Título VI TRLGSS comienza refiriéndose a:

«Prestaciones no contributivas».

A renglón seguido, el Capítulo I que da comienzo al referido Título VI TRLGSS, rotula en los siguientes términos:

«Prestaciones familiares en su modalidad no contributiva».

Finalmente, la sección 2ª del encuadre legislativo que es objeto de mención en los párrafos precedentes, trata de cerrar el círculo de identificaciones con el señalamiento a una:

«Asignación económica por hijo o menor a cargo».

De manera complementaria a esta regulación general del TRLGSS si bien, cabe al menos suponer, en fase de desarrollo, el Capítulo III RDAF se refiere a:

«Prestaciones familiares en su modalidad no contributiva».

A continuación, y de manera casi secuencial en cuanto al encuadre sistemático, su sección 1ª postula:

«Asignación económica por hijo o menor acogido a cargo».

Sin que estas transcripciones puedan ser entendidas como una redundancia en la dialéctica escrita en tanto en cuanto no son sino una reproducción de la letra de la ley, además, cabe insistir, de dos expresiones normativas distintas, lo cierto es que nos posicionamos ante idéntica fórmula en cuanto a la identificación de la medida, un patrón, por cierto, intencionadamente deseado si nos atenemos a esa ya mencionada reincidencia ortográfica, y que sólo muestra un factor diferencial en relación a la figura civil del acogimiento, aspecto que, sea como fuere, no aporta mayor relevancia en el objetivo del presente estudio.

Lo que sí deviene verdaderamente relevante, es la incapacidad del legislador, sensiblemente manifiesta con el transcurso de las décadas, para situar estructuralmente a este instrumento en el marco más sencillo de clasificación de prestaciones

Lo que sí deviene verdaderamente relevante, es la incapacidad del legislador, sensiblemente manifiesta con el transcurso de las décadas, para situar estructuralmente a este instrumento en el marco más sencillo de clasificación de prestaciones, una contrariedad que abre la veda a las diversas interpretaciones e, *in fine*, a la inseguridad jurídica (30). Textualmente, se puede apreciar que en ninguno de estos cinco rótulos calcados consta la expresión pensión o subsidio, una circunstancia que permite poner encima de la mesa el siguiente interrogante: ¿a lo largo de cuánto tiempo se extiende el tracto sucesivo de su eficacia tuitiva? Ante la ausencia total de previsiones normativas específicas sobre dilatación de su ciclo vital, es necesario plantear un doble cuestionamiento: primero, el poder llegar a justificar si, bajo interpretación causal, esta prestación merece ofertar un tratamiento a corto o, en su caso, a largo plazo; segundo, y sólo en el caso de que la respuesta aplicada en último lugar a la cuestión precedente sea de tenor afirmativo, reflexionar en torno a si el mencionado discurrir ha de ser indefinido o vitalicio.

Por lo que hace referencia a la primera cuestión, cabe traer a colación varios argumentos para el debate, testimonios que, no obstante, deberían ejercer más peso en el platillo de la balanza que inclina la solución en favor del espíritu *sine die*. Acaso y como más destacables, los siguientes:

- 1°. A menudo, cuando la legislación de Seguridad Social postula un ciclo vital cerrado para alguno de sus instrumentos de tutela, lo hace constar de manera expresa en la declaración normativa correspondiente. *Sensu contrario*, cuando el legislador no opta por un término máximo, final, conocido desde el origen, la exégesis condiciona a pensar en una perdurabilidad indefinida en el tiempo, que es precisamente lo que ocurre en la AF tras el estudio del TRLGSS y del RDAF.
- 2°. Las versiones no contributivas de Incapacidad Permanente y de Jubilación, canalizan a esa visión de permanencia, de estabilidad en el tiempo. Así y bajo las pautas de una interpretación sistemática fundamentada en el mismo origen que tanto causal como temporalmente representa la LPNC 26/1990, aplíquese, por extensión, idéntico tratamiento a la AF.
- 3°. El concepto de hijo a cargo, en tanto sujeto causante que da pie a la contingencia frente a la que pelear, enarbola en sí mismo un impedimento para pensar en un lapso cierto de la prestación y es que, *a priori*, resulta muy difícil y por no decir imposible el determinar *ex ante* durante cuánto período se habrá de ostentar tal condición. En otras palabras, no hay ninguna previsión normativa que pueda llegar a cimentar que la propiedad de hijo a cargo sólo podrá sustentarse durante, por ejemplo, un año de duración. Si a ello le sumamos las cada vez mayores y más complicadas opciones de inserción para los jóvenes en el mercado laboral, puede que esa cualidad de hijo a cargo se estire, sociológica y jurídicamente hablando, cada vez con mayor evidencia y proporcionalidad, esto es, que perdure aún más en el tiempo.
- 4°. El factor de la discapacidad asociada al propio sujeto causante, ya requisito inexcusable (31) desde el Real Decreto Ley 30/2020 y su disposición final quinta, apremia más a tomar partido por una cierta cota de gravedad en la situación personal, psíquica o física, quizá ambas, de ese descendiente que, incluso, puede manifestarse colindante con el horizonte de la dependencia. Por tanto, cabe catalogar como algo lógico el presentir que la medida de tutela para ayudar a hacerle oposición se muestre partidaria de la misma inconcreción de intervalo.

Defendido de este modo, y en consonancia con lo que ya fue anticipado párrafos atrás, el espíritu a largo plazo en cuanto a la eficacia de la AF, penetramos ahora en el análisis de la segunda cuestión formulada y que versa sobre

el talante indefinido o vitalicio que debe ser asociado a la misma. Pudiera parecer que se trata de dos términos sinónimos, sin embargo, lo cierto es que muy posiblemente no hayan de merecer tal consideración (32) . Nos enfrentamos, así pues, a una asignatura no precisamente baladí en una temática sobre dinámica como la que propone este trabajo. La frontera entre uno y otro calificativo radica en los siguientes términos:

- La exigencia de mantener durante el período de disfrute todos los requisitos que, en origen, otorgaron la condición de sujeto titular de una prestación, habrá de conferir a ésta el carácter de permanente o indefinida.
- Por el contrario, si esta previsión no fuere exigible de tal manera que sólo el fallecimiento del beneficiario y consiguiente extinción de su personalidad jurídica diera lugar al cese en la cobertura, entonces hablaríamos de un carácter vitalicio.

Sin embargo y en la vertiente opuesta a la simpleza de esta aproximación dogmática, parece confirmarse que la doctrina especializada se muestra altamente dubitativa respecto a cuál haya de ser la calificación atribuible a las prestaciones de nivel no contributivo (33) y, particularmente, a la AF que en esta propuesta se aborda (34) . Sea como fuere, un dato sí parece quedar meridianamente claro: la protección mediante AF queda supeditada a la efectiva acreditación de los requisitos de acceso durante todo el ciclo vital del beneficio, léase la primera de las opciones planteadas. En correspondencia directa con tal parecer, quiero concluir, definitivamente, en su carácter indefinido o permanente.

Sin abandonar este espacio temático y acaso lo que podría plantearse como un reflejo empírico, se suscita la duda de en qué medida o hasta qué punto puede influir la supresión del requisito sobre insuficiencia de recursos económicos, a efectos de la condición de sujeto titular-beneficiario, que viene motivada por la acción de reforma normativa promovida por el ya presentado RDL 30/2020, recuérdese, la declaración como a extinguir de la opción de tutela mediante AF en el caso de que el sujeto causante sea menor de edad y no presente discapacidad o, en el caso de concurrir la misma, no llegue al límite del 33 por ciento. Tal circunstancia, hace que dicho porcentaje mínimo se convierta en el nuevo epicentro en cuanto al régimen jurídico que informa el elemento subjetivo de esta medida de tutela, ya que queda focalizado como un relativamente nuevo postulado, ineludible empero, de la posición de sujeto causante, que exceptúa de este modo de la letra de la ley, no así de del espíritu de la propia causa tutelable, la hasta ahora necesidad de evidenciar el umbral de pobreza por parte del sujeto beneficiario. Así las cosas, la interpretación ha de ser ésta: el elemento de la discapacidad afecta a la consideración de sujeto causante, léase de hijo a cargo, de tal manera que, quizá, se estreche un tanto el círculo de potenciales titulares de la prestación como regla directamente proporcional a la reducción de posibles sujetos causantes, ahora bien, ello no afecta para nada al ciclo vital, en términos de extensión de las prestaciones efectivamente reconocidas, las cuales, es más, tienen más opciones de no verse interrumpidas antes de tiempo respecto al término que habrá de materializar el deceso del sujeto beneficiario por cuanto hay un requisito menos que, potencialmente, ha de resultar acreditado durante el disfrute de la prestación.

Como resumen de conjunto en materia de duración de la AF, nos posicionamos ante una acción protectora a largo plazo y de carácter indefinido, pero con un muy pronunciado pronóstico, espiritual y estadísticamente hablando, de conversión en vitalicia. Es cierto que su tenencia aparece supeditada al cumplimiento, en régimen de tracto sucesivo, de los requisitos que informan la condición de sujeto titular de la prestación, pero si tenemos en cuenta que a día de hoy hay menos requisitos para acceder al círculo de beneficiarios gracias a la supresión del condicionante sobre insuficiencia de recursos económicos, unido al hecho de que no hay exigencias normativas sobre otros posibles pedimentos para el acceso o en torno a la debida observancia a unas eventuales obligaciones a respetar por el propio titular, las opciones de éxito en cuanto a la perdurabilidad en el goce de la prestación se multiplican exponencialmente, al menos si ofrecemos una comparativa con otras prestaciones, como de seguido habrá de acontecer en cuanto se entre el examen del IMV.

No obstante y en una lectura a mayores de esta interpretación, más peyorativa en todo caso, no quiero dejar

pasar la oportunidad para al menos dejar planteado de manera superficial, siquiera sea, un potencial problema de base en la estructura de nuestro modelo obligatorio de protección social: partiendo del mismo supuesto de hecho con anterioridad mencionado en párrafos precedentes, esto es, si ya no deviene preceptiva una insuficiencia de recursos económicos, ¿cabría plantear, entonces, el debate sobre la necesaria o al menos conveniente exclusión de la AF del nivel no contributivo (35) que alberga el RGSS adscrito a ese recién mencionado modelo obligatorio que adquiere carta de naturaleza en el primer inciso del artículo 41 CE? La pregunta es plausible, la respuesta ya no tanto salvo que dejemos de pensar en una naturaleza de medida protectora en régimen prestacional de protección social, circunstancia que ofrece crédito a una controversia de mucho mayor calado pero que, en todo caso, supera los límites causales de este trabajo.

2. La extensión del IMV

Por lo que respecta al IMV, su tratamiento normativo ya resulta peculiar en origen al quedar exceptuado del abrigo del TRLGSS y verse enraizado en su propia normativa específica. No tiene por qué representar ello un dato clave en la posible convergencia de un tratamiento coincidente o divergente, pero sí admite una crítica formal, secundada entre destacados representantes de la doctrina especializada (36), por la total ausencia de razones que permitan justificar la ausencia de esta prestación en la norma más básica del Derecho de la Seguridad Social.

Como primer dato a resaltar y en aquello que concierne a la presentación nominativa de la figura, en la construcción técnica tanto del originario RDLIMV como de la actual LIMV sólo se menciona a la prerrogativa, léase al *Ingreso Mínimo Vital*, pero sin identificación de la variedad de prestación que habrá de mecanizar la maniobra de amparo. Considero que este aparentemente simple hecho ha de resultar, igualmente, objeto de censura, ya que podría dar lugar a una confusión de contenidos con las Rentas Mínimas de Inserción instauradas por las comunidades autónomas. Éstas son instrumentos de política activa de empleo en el marco de la acción social del Estado descentralizado para la lucha frente a la exclusión social. Por su parte, el IMV ha de ser identificado como parte de la política pasiva de empleo al integrarse en el modelo prestacional del sistema público estatal de Seguridad Social que trata de dominar el siempre controvertido frente de la vulnerabilidad económica (37). Sea como fuere y a pesar de esta evidente diferencia en cuanto a naturaleza y causa de las respectivas prerrogativas, en la LIMV se vincula el régimen jurídico de las mismas al preverse una pauta de incompatibilidad en el disfrute de tales, al menos en aquello que concierne al condicionante de percepción indebida que se hace recaer sobre la renta mínima autonómica (38), aunque siempre quedará una duda razonable en torno al quién invade a quién (39).

Una vez que se ha comenzado el descenso al contenido de los preceptos de la propia norma, el sustantivo que se reitera hasta la saciedad en cuanto a tipología es el de «prestación» que, sí, nos ofrece la referencia de estar ante un específico exponente de cobertura, pero sin embargo no contribuye a solventar la encrucijada en cuanto a la duración de su eficacia. Accediendo así al fondo de la cuestión, la redacción textual del precepto base que se encarga del abordaje de esta cuestión, se manifiesta en los siguientes términos:

«Artículo 15. Duración (40) .

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

De entrada, cabe descubrir esta cita como una acometida nítida por impregnar al IMV de un proceder indefinido, sin tope de tiempo (41) respecto al abono de los sucesivos pagos mas no tanto en lo que atiende al devengo de la prestación (42), siguiéndose de esta pauta y, a modo de resulta, la misma línea en cuanto a clasificación que la empleada para el resto de prestaciones no contributivas tres décadas atrás (43).

Explicitado lo anterior, coetáneamente deviene obligado el reseñar que la consecuencia jurídica recién indicada en

torno al talante *sine die* del IMV se exhibe de manera coartada a la verificación de dos tipos de requerimientos:

- 1°. Objetivo: la subsistencia de aquellos motivos que dieron lugar a su concesión primaria, más concretamente una situación de vulnerabilidad económica que se deja traslucir en un riesgo de pobreza o de exclusión social. Como aseveran estudiosos en la materia, tales situaciones de necesidad presentan un cariz estructural (44) .
- 2°. Subjetivo: ser capaz de acreditar la pervivencia en cuanto al cumplimiento de los requisitos que encauzan el acceso a la condición de titular de la prestación —circunstancia que es común con la Incapacidad Permanente no contributiva (45) y con la Jubilación no contributiva (46) — así como el debido respeto a las obligaciones que comporta la mencionada posesión.

Hasta aquí, lo que es régimen jurídico, aquello que representa, prácticamente, una transcripción literal de la letra de la ley. A partir de ahora, es mi deseo el poder compartir con el lector mis cavilaciones sobre el estado de la cuestión que descubre este apartado normativo, las cuales, por cierto, no hacen sino conceder carta de naturaleza a sendas caras de la moneda:

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

Partiendo en el análisis de esta última mención en cuanto a prerrogativa de protección social se refiere, se incide en que ésta distingue entre «*personas protegidas*» y «*sujetos beneficiarios*» (47) , lo que por efecto de las previsiones en formato de requisitos que el legislador condiciona permite comprobar que no se aplica una suerte de propiedad conmutativa por cuanto todo «*sujeto beneficiario*» es no sólo previa sino de manera simultánea «*persona protegida*», pero no a la inversa. En otros términos, estaríamos ante una especie de círculos concéntricos.

Pues bien, se observa una mecánica estructural de corte muy similar en el IMV. Hay distintos peldaños en esa imaginaria escalera que conduce a la titularidad y ulterior beneficio económico de la prestación puesto que no sólo se habla de un escenario objetivo de visión económica en el que el interesado ha de integrarse sino también, y además, de unas cláusulas subjetivas, ya sean a título individual o en régimen de la denominada «*unidad de convivencia*» (48) , sin cuya acreditación es imposible el acceder, primero, y el mantenerse, *a posteriori*, en la tenencia de la prestación .

Nos posicionamos ante un régimen jurídico mucho más controlador y, por ende, bastante más restrictivo, pero que, en contraprestación, deviene sensiblemente más garante en cuanto a la eficacia de la causa protegida en el marco de la actual era de la inseguridad social

En fin y como aporte constructivo personal, nos posicionamos ante un régimen jurídico mucho más controlador y, por ende, bastante más restrictivo, pero que, en contraprestación, deviene sensiblemente más garante en cuanto a la eficacia de la causa protegida en el marco de la actual era de la inseguridad social (49) . Todo ello, claro está, siempre y cuando se siga considerando que el carácter condicionado es el gran vértice sobre el que ha de seguir pivotando esta medida de amparo y es que, en efecto, si se saltare al otro platillo de la balanza y con ello se afirmase con rotundidad que esta premisa ha de ser netamente incondicionada para de este modo aproximarnos a la esencia de la renta básica universal, tales presupuestos quedarían fuera de escena.

- 2ª. Otra reflexión, esta vez revestida de una connotación mucho más crítica y negativa, tiene que ver con la

doble referencia utilizada por el legislador para canalizar el régimen de duración del IMV. Una ya la conocemos pues es la contenida en el artículo 14.1 LIMV, sirva en consecuencia todo lo expuesto en este apartado como expositor de tal. La segunda, y no precisamente en idéntico orden de ubicación por lo que se refiere a su encuadramiento sistemático en el texto de la norma, se sitúa en el artículo 3.c) LIMV que, por la importancia que conlleva en nuestra particular acometida, se reproduce a continuación en su tenor literal:

«Artículo 3. Características.

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

Así, pues, y aunque bajo el trazo de una lectura en diagonal, las semejanzas resultan bastante aparentes. En primer lugar y en aquello que concierne al presupuesto más objetivo, mientras el artículo 14.1 hace mención a que «*subsistan los motivos que dieron lugar a su concesión*» en una clara alusión a lo contenido en el artículo 1 respecto a un posible riesgo de pobreza acusado por una situación de vulnerabilidad ante la falta de recursos económicos o, alternativamente, a un eventual lance de exclusión social, resulta que el artículo 3.c) única y exclusivamente menciona la tesitura de pobreza, pero exceptúa la de exclusión social. Ésta última, aun reconociendo que se trata de un presupuesto conceptual difuso (50), pasa por ser una situación por la que un individuo o colectividad quedan parcial o completamente exceptuados de la participación comunitaria bajo motivos, como regla general, de raíz económica. Así las cosas, creo que la dicción del artículo 1 LIMV está mal construida sobre la base de la «y» copulativa que vincula a «*riesgo de pobreza*» más «*exclusión social*» y que debería estar asentada sintácticamente sobre una «o» disyuntiva, pero más negativa es, aún, la propuesta del artículo 3 pues va en contra, por defecto, de lo preceptuado en el artículo 1 (51). En segundo lugar y por lo que se refiere al presupuesto subjetivo, frente a la previsión en materia de duración del artículo 14.1 LIMV que sujeta la misma a «*requisitos y obligaciones*», el artículo 3.c) sólo prevé «*requisitos*», luego ¿cuáles son y en qué medida importan esas «*obligaciones*» que resultan obviadas en el tratamiento del capítulo I? Al fin y al cabo, la composición requisitos vs. obligaciones posibilita hablar de un deber jurídico recíproco (52). El legislador destina un precepto y capítulo independiente de la LIMV para instaurar un armazón de obligaciones aplicable a las personas beneficiarias si verdaderamente quieren perdurar en el disfrute de esta prestación no contributiva (53). Así las cosas, tanto desde una perspectiva formal como de contenidos, nos hallamos ante una hipótesis sumamente importante respecto a la dinámica —particularmente la duración— de la prestación, sin embargo la misma resulta excluida, para esta concreta causa, del artículo 3.c) LIMV, lo cual no tiene sentido ni por la notoriedad que esta figura comporta en sí misma como límite ni por su interpretación sistemática en la causa en la que se integra, esto es, la dinámica de una prestación no contributiva.

En una glosa de conjunto, estas dos patentes diferencias respecto a los grandes presupuestos en materia de duración de la acción protectora del IMV permiten advertir un tratamiento diferencial pero tampoco diametralmente opuesto. Defiendo que todo podría ser solucionado apuntando a un simple error por defecto en el artículo 3.c) LIMV aun cuando es la primera mención en el espacio de la norma.

Mientras la normativa sobre AF no contiene ninguna previsión específica sobre duración de la cobertura, la atinente al IMV sí es mucho más cumplidora con este objetivo

Para finalizar este concreto apartado, una interpretación comparativa entre las dos prestaciones que son objeto de estudio ofrece acaso el mismo resultado, pero al albur de un planteamiento muy distinto. Mientras la normativa sobre AF no contiene ninguna previsión específica sobre duración de la cobertura, la atinente al IMV sí es mucho más cumplidora con este objetivo hasta el punto de prever no tan solo una sino hasta dos regulaciones sobre la

temática, las cuales, además de mostrarse bastante estrictas en cuanto a régimen jurídico se refiere, lo cierto es que abren la puerta a un posible error por exceso cuando con la anterior prestación nos encontrábamos con una tara por defecto ante la ausencia de cualquier previsión sobre la temática. Así las cosas, igual de reprochable es la regulación sobre AF que la concerniente al IMV, no obstante, lo importante es quedarnos con el resultado, el cual viene informado por una extensión a largo plazo y de carácter indefinido que no vitalicio (54), un factor que, a nivel formal, quizá pueda ayudar a compensar, siquiera sea parcialmente, la escasez de sus respectivos montantes económicos.

IV. CONCLUSIONES

Lo más destacable en la presente acometida 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 de éste puede actuar como antesala de una potencial, o comprobada en su caso, ineficacia de acción protectora.

En materia de nacimiento, la similitud entre AF e IMV resulta tan exigua como el hecho de limitarse a que aquel se produzca el primer día de una específica unidad de tiempo. A partir de aquí, todo lo demás son discordancias, como lo acreditan la diferencia entre el mes y el trimestre, la muy distante estructura de tiempo para canalizar el efectivo abono de la tutela económica e, incluso, las variadas fórmulas para analizar un reajuste temporal tras causa de variación familiar. Es cierto, hay otro factor de concurrencia de un talante, empero, claramente peyorativo: los dos instrumentos articulan la prerrogativa sobre dinámica para el nacimiento pensando en la titularidad de la medida, no en el de activación de sus efectos económicos, que es como debería ser.

Por lo que hace referencia a la duración, las regulaciones normativas son criticables por cuanto de su abordaje no cabe derivar el talante de subsidio o pensión de la premisa en cuestión. Mediante la interpretación finalista de su causa, cabe entender que debemos plantearnos un escenario de cobertura a largo plazo. A su vez y como desarrollo de esto, no hay que apostar por un corte vitalicio al no operar el fallecimiento del titular como única causa de extinción de la prestación, sino más bien por un carácter indefinido en tanto en cuanto se sigan acreditando los condicionantes que en su momento dieron lugar al acceso en origen de la prestación. Especial mención, a este respecto, de ciertas obligaciones en el IMV, dada su intermitente toma en consideración en la normativa reguladora por la inseguridad jurídica que ello genera, y por un más que posible vínculo con un legislativamente inexistente compromiso de inserción, el cual puede condicionar un término final respecto a la supervivencia del IMV.

Como reflexión final al contenido y razón de ser de este trabajo, si se analiza la dinámica en términos de génesis y pervivencia para 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.

(1) MORENO DE VEGA Y LOMO, F.: «La dinámica temporal del Ingreso Mínimo Vital»; *Revista Internacional de la Protección Social*, 2020, volumen 5, nº2, p.14.

[Ver Texto](#)

- (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 del Trabajo*, volumen 13, nº1, p. 655.

[Ver Texto](#)

- (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.

[Ver Texto](#)

- (4) CARDENAL CARRO, M.: «El nuevo Pacto de Toledo»; *Aranzadi Social*, 2003, nº13, p. 24.

[Ver Texto](#)

- (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 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 , ps.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, nº27, p.161.

[Ver Texto](#)

- (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, ps. 314 y 315.

[Ver Texto](#)

- (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*, ps. 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, ps. 46 a 50.

[Ver Texto](#)

- (8) La crítica ha de ser referida a la versión más moderna y actual del TRLGSS, léase al Real Decreto Legislativo 8/2015. Sin embargo, he de reconocer que este reproche no viene aderezado por la virtud de la originalidad por cuanto, desde hace décadas, destacados representantes de la doctrina especializada vienen insistiendo en la falta de sistemática, así como en el carácter disperso, que informa la propuesta normativa sobre la temática, no sólo de la actual protagonizada por los ya conocidos TRLGSS de 2015 y

RDAF, sino también por la vigente con anterioridad a los mencionados. *Vid.*, a este respecto, MARTÍNEZ GIRÓN, J.: «Notas críticas sobre el régimen vigente de las prestaciones de Seguridad Social por hijo a cargo»; *Tribuna Social*, 2001, nº 123, p.13.

[Ver Texto](#)

(9) En origen, artículo 11.1 RD 20/2020 sobre IMV (en adelante RDLIMV).

[Ver Texto](#)

(10) Resulta claramente ilustrativo, a este respecto, el proyecto de RD sobre «*determinación del hecho causante y los efectos económicos de la pensión de Jubilación en su modalidad contributiva y de la prestación económica de Ingreso Mínimo Vital*» emitido por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en octubre de 2021. En su artículo 5, se prevé que el hecho causante del IMV «(...) se considerará producido en la fecha de presentación de la solicitud». Así las cosas, si el artículo 14.1 LIMV quiere verdaderamente referirse al derecho, en términos de titularidad, sobre el IMV, debería de haber incorporado una previsión como la que ahora se actualiza. Sin embargo, su segundo inciso está referido al origen de la acción económica, propiamente dicho, que presenta una data diferencial.

[Ver Texto](#)

(11) Artículo 30.2, segundo párrafo, Ley 39/2015.

[Ver Texto](#)

(12) Artículos 365 y 371 TRLGSS, respectivamente.

[Ver Texto](#)

(13) Artículo 373.1.a) TRLGSS.

[Ver Texto](#)

(14) Artículo 373.1.b) TRLGSS. Con esta argumentación, no hace sino corroborarse la tesis ya adelantada por destacados representantes de la doctrina especializada en torno a que, el modelo español de protección social es invertebrado y carente de homogeneidad, así como de racionalización en todos los órdenes. *Vid.*, como uno de los principales exponentes, MONEREO PÉREZ, J.L.: «La Renta Mínima Garantizada como medida estructural del sistema de Seguridad Social en la sociedad del riesgo», *Revista Jurídica de Derechos Sociales: Lex Social*, 2020, vol. 10, nº 2, p.426.

[Ver Texto](#)

(15) Artículo 16 RDLIMV, tras la reforma arbitrada por el RDL 30/2020.

[Ver Texto](#)

(16) En la actualidad, disposición transitoria sexta LIMV. En origen, el proceso trae causa de la disposición transitoria séptima RDLIMV, tras la reforma arbitrada por el RDL 30/2020, si bien posteriormente y con fundamento en el informe de la ponencia para el proyecto de ley sobre IMV de noviembre de 2021, se informaba en torno a la conveniencia de suprimir el contenido del artículo 16 RDLIMV y de subsumir su oferta normativa en los novedosos párrafos quinto, sexto y séptimo de la ya mencionada disposición transitoria séptima RDLIMV, léase, refundir las hasta ahora *incompatibilidad e integración* de prestaciones

bajo un nuevo rótulo que suprime ambos sustantivos para , simplemente, identificar cada una de las medidas de cobertura. A título personal, estoy de acuerdo en sistematizar la nueva regulación bajo el formato de disposición transitoria por cuanto está sujeta a un período de vigencia limitado, sin embargo, discrepo del modo en el que se reestructuran los contenidos pues quizá, y aunque pueda tratarse de una mera formalidad, quedaran mejor antes las reglas de incompatibilidad como antesala de una futura integración.

[Ver Texto](#)

(17) ÁLVAREZ CORTÉS, J.C.: «Una nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social: el Ingreso Mínimo Vital (análisis del Real Decreto Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital)»; *Revista General de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, 2020, nº 56, p.288.

[Ver Texto](#)

(18) *Vid.*, a este respecto, la opinión de 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», p. 634.

[Ver Texto](#)

(19) MONEREO PÉREZ, J.L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: «El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso, Mínimo Vital»; *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, 2020, nº24, p.25.

[Ver Texto](#)

(20) En concordancia con esta interpretación, STSJ de Andalucía (Málaga) de 9 de octubre de 2002 (RS. 1131/2002).

[Ver Texto](#)

(21) En origen, artículo 13 RDLIMV.

[Ver Texto](#)

(22) STSJ de Andalucía (Sevilla) de 19 de noviembre de 2020 (RS. 1771/2019).

[Ver Texto](#)

(23) Comentario a la STS 687/2019, de 3 de octubre (CASTRO ARGUELLES, M^ªA.: «Prestaciones por hijos a cargo: pérdida de la condición de causante, por recibir rentas de trabajo superiores al límite legal y efectos sobre la prestación económica»; *Revista de Jurisprudencia Laboral* 7/2019).

[Ver Texto](#)

(24) Comentario a la STS 687/2019, de 3 de octubre (CASTRO ARGUELLES, M^ªA.: «Prestaciones por hijos a cargo: pérdida de la condición de causante, por recibir rentas de trabajo superiores al límite legal y efectos sobre la prestación económica»).

[Ver Texto](#)

(25) 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, p. 179.

Ver Texto

(26) En la actualidad, Ley 10/2021, de 9 de julio, sobre *Trabajo a distancia* (BOE de 10 de julio de 2021).

Ver Texto

(27) «(...) *No obstante, los beneficiarios (...) reanudarán el percibo de la asignación económica por hijo o menor a cargo (...), siempre que mantengan los requisitos para ser beneficiarios de la misma*».

Ver Texto

(28) Disposición final undécima (apartado cinco) Ley 10/2021, que modifica la disposición transitoria primera del RDLIMV.

Ver Texto

(29) Disposición transitoria primera LIMV, que trae causa de idéntica referencia sistemática del IPPLIMV.

Ver Texto

(30) Valga como exponente el hallazgo de convenios colectivos cuyo contenido normativo da pie a pensar en un posible nexo entre la AF y el régimen de mejoras voluntarias, debiendo entender por tanto la opción de que esta medida de cobertura no forme parte del modelo obligatorio sino, en todo caso, del entramado complementario y libre que postula el segundo y final inciso del artículo 41 CE. *Vid.*, para un examen más amplio, GARCÍA ORTEGA, J.: «Prestaciones de apoyo a la familia en negociación colectiva»; *Revista General de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, 2012, nº32, p.6.

Ver Texto

(31) Aunque es en 2020 cuando definitivamente se materializa este condicionante, ya en 2006 la doctrina apuntaba a que «más que una técnica protectora del estado de necesidad causado por el cuidado de los hijos, es una fórmula de apoyo a los discapacitados» (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», p.51).

Ver Texto

(32) En opinión de BALLESTER LAGUNA, F. y SIRVENT HERNÁNDEZ, N. (*Lecciones y prácticas de Seguridad Social* ; Editorial CINCA, 2020), las prestaciones se dividen en «subsidios (temporales) o pensiones (vitalicias o, cuando menos, indefinidas)».

Ver Texto

(33) MONEREO PÉREZ, J.L. y otros: *Manual de Seguridad Social*; Editorial Tecnos, 2021, ps. 308 y 356, en referencia a las modalidades no contributivas de Incapacidad y de Jubilación.

Ver Texto

(34) MONEREO PÉREZ, J.L. y otros: *Manual de Seguridad Social*, p. 396.

Ver Texto

(35) En similar línea interpretativa, BARCELÓN COBEDO, S.: «Situación de necesidad económica y Seguridad

Social»; Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social, 2020, volumen 1, nº3, p.177.

[Ver Texto](#)

(36) 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*; ps. 105 y 121.

[Ver Texto](#)

(37) Para un estudio más detallado sobre el sentido de esta diferencia, *vid.*, 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*; ps. 159 a 165.

[Ver Texto](#)

(38) Disposición adicional novena LIMV, la cual trae causa de idéntica referencia sistemática en el informe de la ponencia para el proyecto de ley sobre IMV, suponiendo de este modo una novedad absoluta respecto a la regulación ofertada en origen por el RDLIMV.

[Ver Texto](#)

(39) CABERO MORÁN, E.: «El marco normativo del Ingreso Mínimo Vital dieciocho meses después»; *Trabajo y Derecho*, 2021, 84.

[Ver Texto](#)

(40) En origen, artículo 12 RDLIMV.

[Ver Texto](#)

(41) Hay representantes de la doctrina especializada que, desde el principio, se han mostrado muy críticos con el hecho de que la tutela económica que habilita el IMV, como medida de acción pasiva, no venga acompañada de una complementaria dinámica activa que pivota sobre el entramado de la inserción laboral ya que, al fin y al cabo, éste es el objetivo último, y no tanto el que el titular y/o beneficiario del IMV quede arraigado, sin más, en el cobro de una cuantía económica. A este respecto, *vid.*, GALA DURÁN, C.: «Los desafíos del nuevo Ingreso Mínimo Vital»; *Ius Labor*, 2020, nº2, p.3, así como «El nuevo Ingreso Mínimo Vital estatal: régimen jurídico y retos pendientes» ; Revista de Estudios de Ciencias del Trabajo y Protección Social, 2020, nº1, p.131. En similar línea interpretativa y bajo patrón de comparativa con las Rentas Mínimas de Inserción que gestionan las Comunidades Autónomas, MONERERO PÉREZ, J.L.: «La Renta Mínima Garantizada como medida estructural del sistema de Seguridad Social en la sociedad del riesgo», ps. 444 y 445.

[Ver Texto](#)

(42) Para asimilar en su justa medida el sentido de esta disyuntiva, *vid.*, MONERERO PÉREZ, J.L. y otros: *Manual de Seguridad Social*, p.221.

[Ver Texto](#)

(43) 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. 180.

[Ver Texto](#)

(44) MONEREO PÉREZ, J.L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: «El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso, Mínimo Vital», p.29.

[Ver Texto](#)

(45) Artículo 363.6 TRLGSS.

[Ver Texto](#)

(46) Artículo 369.2 TRLGSS.

[Ver Texto](#)

(47) Artículos 264 y 266 TRLGSS, respectivamente.

[Ver Texto](#)

(48) Esta mención, de tenor no meramente plural o de yuxtaposición de intereses sino específicamente colectivo, es uno de los componentes que en mejor medida identifica la naturaleza del IMV, lo cual la acerca a las ya existentes rentas mínimas de inserción pero la aleja de una futura renta básica universal. Para un mejor entendimiento de la problemática, *vid.*, MONEREO PÉREZ, J.L.: «La Renta Mínima Garantizada como medida estructural del sistema de Seguridad Social en la sociedad del riesgo», ps.450 y 457.

[Ver Texto](#)

(49) *Vid.*, MONEREO PÉREZ, J.L.: «La Renta Mínima Garantizada como medida estructural del sistema de Seguridad Social en la sociedad del riesgo», p. 488.

[Ver Texto](#)

(50) Coincidiendo con la línea interpretativa de MONEREO PÉREZ, J.L.: «Nuevos derechos para nuevas situaciones de necesidad y de emergencia social: el Ingreso Mínimo Vital»; Revista de Trabajo y Seguridad Social-Centro de Estudios Financieros, 2020, núm.448, p.31.

[Ver Texto](#)

(51) La reflexión aquí planteada sobre estos dos grandes conceptos —pobreza y exclusión social— es bastante más importante de lo que en un principio pudiera parecer a la hora de tratar la causa de la prestación, ya que nos encontramos ante el elemento clave que posibilita el incluir a esta medida sobre ingreso mínimos entre las denominadas técnicas de segunda generación. *Vid.*, MONEREO PÉREZ, J.L.: «Nuevos derechos para nuevas situaciones de necesidad y de emergencia social: el Ingreso Mínimo Vital», ps.33 y 34.

[Ver Texto](#)

(52) *Vid.*, MONEREO PÉREZ, J.L.: «La Renta Mínima Garantizada como medida estructural del sistema de Seguridad Social en la sociedad del riesgo», ps.482.

[Ver Texto](#)

(53) Capítulo VII, artículo 36 LIMV.

[Ver Texto](#)

(54) MONEREO PÉREZ, J.L. y otros: *Manual de Seguridad Social*, p.510.

[Ver Texto](#)