

# EL INGRESO MÍNIMO VITAL DEBE COMPLETAR EL PROGRAMA PRESTACIONAL DISEÑADO EN EL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

RAFAEL GÓMEZ GORDILLO

---

NET21 NÚMERO 2, ABRIL2021

Transcurridos diez meses desde la aprobación del RDL 20/2020, de 29 de mayo, más de medio millón de personas son beneficiarias de la nueva prestación económica de seguridad social. El 70 por ciento de las titulares de estas prestaciones son mujeres, 1 de cada 3 unidades de convivencia es monoparental y algo más del 43 por ciento de las personas beneficiarias son menores de edad. En términos cuantitativos, el alcance real del IMV queda muy lejos de las previsiones gubernamentales que situaban el colectivo objeto de protección por encima de los dos millones de personas.

El limitado éxito de la nueva prestación no puede imputarse, en lo fundamental, a la lentitud del proceso de reconocimiento del derecho. Aunque las grandes expectativas generadas impulsaron una gran respuesta ciudadana, el 75 por ciento de millones de solicitudes registradas válidamente ya han sido resueltas. Según el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, la mayoría de las denegaciones, unas 600 mil solicitudes, se producen por incumplimiento del criterio de vulnerabilidad económica, es decir, la solicitud es rechazada porque la unidad de convivencia supera los umbrales máximos de renta y/o patrimonio.

Aunque el umbral de renta garantizada para el año 2021 oscila entre los 470 euros al mes, para una persona beneficiaria, y los 1.033 euros al mes, para las unidades de convivencia formadas por un mayor número de miembros, la prestación media reconocida se sitúa en torno a los 460 euros mensuales. Este dato permite reflejar que, una vez deducidos los ingresos percibidos por todas y cada una de las personas que configuran la unidad de convivencia, en muchas ocasiones la cuantía del IMV alcanza valores insignificantes. En este sentido, téngase en cuenta que el art. 8.2 LIMV contempla el reconocimiento de prestaciones por un valor mínimo de 10 euros mensuales.

En otras ocasiones, a pesar de que las rentas mínimas autonómicas no son contabilizadas a efectos de reducción de la cuantía del IMV (arts. 7.1.c y 8.2 LIMV), la pasividad o demora de la mayoría de los ejecutivos autonómicos en la tarea de adaptar sus regulaciones a la nueva realidad prestacional, impide en la práctica la compatibilización de sendas prestaciones. En otras palabras, la iniciativa del gobierno central no ha sido acompañada por los ejecutivos autonómicos y, como resultado de todo ello, el reconocimiento del IMV ha provocado la pérdida o reducción de la cuantía de las rentas mínimas que venían percibiendo las personas en cada caso cubiertas por las distintas fórmulas de protección autonómicas.

Al margen de estas cuestiones, la complejidad de los múltiples requisitos que condicionan y limitan el acceso al IMV, desarrollados con discutible técnica jurídica en los arts. 6, 7, 8, 10, 18 y 19 LIMV, y los elementos procedimentales regulados en el Capítulo IV de la misma norma, obstaculizan el acceso a la prestación de las personas más vulnerables. Esta dificultad se ha visto incrementada durante la fase de puesta en marcha de la nueva prestación, a raíz de las restricciones que los servicios de atención presencial implicados en la tramitación del IMV se han visto obligados a adoptar. Todas estas circunstancias han contribuido, en mayor o menor medida, a limitar de manera notable el impacto de una medida que, por necesaria, fue aprobada por mayoría absoluta y sin ningún voto en contra en el Congreso de los Diputados.

En el mismo marco temporal, la evolución de la crisis sanitaria y sus consecuencias económicas no ha favorecido la reducción de los niveles de desigualdad que impulsaron la acción del gobierno central. En concreto, las tasas de riesgo de pobreza o exclusión social, que se situaban en torno al 21 por ciento de la población antes de la crisis sanitaria, habrían alcanzado al 23 por ciento de la población en los últimos meses. Esta realidad insostenible resulta más dramática si se atiende al crecimiento de la tasa de pobreza severa, que afectaría al 10.86 por ciento de la población. Según estos datos, las situaciones de vulnerabilidad económica que el IMV pretendía afrontar se habrían visto incrementadas de manera notable.

Estas cifras y sus consecuencias sociales han impulsado el desarrollo de un proceso de ajuste normativo que ha permitido modificar alguno de los aspectos regulatorios más controvertidos. Los puntuales pero importantes retoques afectan a la mayoría de los elementos claves de la regulación, y han sido introducidos de manera sucesiva y escasamente ordenada (disp. final quinta del RDL 25/2020, de 3 de julio, disp. transitoria cuarta y disp. final undécima del RDL 28/2020, de 22 de septiembre, disp. final quinta del RDL

30/2020, de 29 de septiembre, disp. final quinta del RDL 35/2020, de 22 de diciembre y art. 3 del RDL 3/2021, de 2 de febrero). Los cambios afectan a la determinación de las personas beneficiarias, a las distintas modalidades de unidades de convivencia, a los requisitos de acceso y, en particular, a la forma de acreditarlos, a la determinación de la cuantía del IMV, a las obligaciones de las personas beneficiarias, al régimen sancionador, a la gestión de la prestación y al procedimiento para la tramitación de las solicitudes. Si bien es cierto que el uso abusivo del recurso reformador se justifica por la urgencia con la que se abordó la introducción de una prestación de tal relevancia, no conviene ignorar que bajo estos cambios late la tensión que provoca la apuesta por distintos modelos de protección desde el ejecutivo central. Estas diferencias, con toda probabilidad, se mostrarán con mayor detalle e intensidad durante la tramitación del proyecto de ley y su desarrollo reglamentario; de momento, baste con señalar que, recientemente, el Grupo Confederal de Unidas Podemos ha presentado en el Congreso un bloque de doce nuevas modificaciones “que pretenden mejorar y solventar las deficiencias del IMV”.

A la espera del desarrollo del trámite parlamentario y de las modificaciones que serán objeto de aprobación, en línea de principio, conviene reiterar que el IMV es una genuina prestación no contributiva del sistema español de seguridad social que, treinta años después, viene a completar la tarea iniciada con la aprobación de la Ley de prestaciones no contributivas. La demora en la actuación normativa permite dimensionar la relevancia de la nueva prestación, que en el plano teórico contribuye decisivamente a materializar el programa contenido en el art. 41 CE. Con las reformas adecuadas y la financiación suficiente, el IMV completaría, consolidaría y daría relevancia al nivel no contributivo del sistema español de seguridad social. Desprendido del carácter marginal que hasta la fecha le confiere la protección de situaciones de vulnerabilidad económica cualificada por elementos de edad o discapacidad para el trabajo y un diseño artificialmente inspirado en contingencias propias del sistema profesional, el nivel no contributivo podría nuclearse en torno a una prestación no contributiva unificada que garantizase a todas las personas en situación de vulnerabilidad económica el derecho a un ingreso suficiente para hacer frente a las necesidades básicas.

La exposición de motivos de la LIMV provee a la nueva prestación de un marcado carácter instrumental. El IMV tendría como objetivo garantizar unas condiciones materiales mínimas que permitan a las personas beneficiarias acceder a los derechos educativos, culturales, políticos, laborales y económicos. En esta lógica unificadora se plantea, como opción conveniente y deseable, la eliminación de las prestaciones no contributivas de invalidez y

de jubilación, pero también la sustitución de las distintas prestaciones que configuran el nivel no contributivo de desempleo. Esta operación debiera abordarse con cierta celeridad, para dotar de una perspectiva más universal la agenda política en materia de seguridad social, excesivamente monopolizada por las cuestiones relacionadas con la financiación de las pensiones contributivas de jubilación.

En la regulación de las prestaciones de asistencia social confluyen la competencia normativa del estado y de las comunidades autónomas, bajo la clásica división de asistencia interna y externa al sistema de seguridad social. Con el IMV, el estado central propone complementar el desigual esfuerzo realizado por las distintas CC.AA. En una primera aproximación, parece que la adopción de la nueva prestación habría desincentivado la acción normativa de los gobiernos menos convencidos de la necesidad de luchar contra la exclusión social mediante prestaciones de garantía de ingresos. La reordenación del nivel no contributivo de la seguridad social y la posibilidad de completar el mandato constitucional contenido en el art. 41 CE dependen en buena medida del grado de coordinación de las distintas administraciones. Por ello, es preciso que el nivel de consenso político alcanzado en el mes de mayo del año precedente se reproduzca en la tramitación del proyecto de ley y, en particular, que los gobiernos de las CC.AA. asuman de buen grado la responsabilidad que en esta materia les corresponde.

Pero el carácter instrumental del IMV se manifiesta también en su condición de prestación puente o palanca que facilite y acompañe a las personas en un proceso de transición desde situaciones de exclusión social hacia el pleno disfrute de los derechos reconocidos. La norma se ocupa de señalar que las causas que determinan la situación de cada una de las personas beneficiarias pueden ser múltiples y diversas, por lo que el proceso de acompañamiento debe facilitar oportunidades de distinta naturaleza (formación, empleo, asistencia sanitaria, u otras). En esta lógica, cabe esperar que la condición de persona beneficiaria del IMV permita acceder a todo tipo de recursos públicos, para lo que será también preciso tanto el desarrollo de nuevas y más eficaces políticas activas de empleo, como la puesta en marcha de sistemas de cooperación institucional con comunidades autónomas y entidades locales. En dicho sentido resulta de enorme interés la referencia al "despliegue de unos itinerarios de inclusión flexibles y adaptados a cada situación para los beneficiarios" a través de los servicios sociales, y a la participación del sector privado. En este apartado, cobra especial relevancia las tímidas posibilidades de compatibilizar la condición de persona beneficiaria del IMV con el trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia, posibilidad que debiera ser objeto de un tratamiento más realista.

Pero, como se ha dicho más arriba, todas estas buenas intenciones podrían frustrarse si la tramitación del proyecto de Ley se insiste en la permanencia de algunos enfoques que, en mi opinión, convendría revisar. La tradicional prevención frente al abuso o, en términos más técnicos, frente al riesgo moral en que pudieran incurrir las personas beneficiarias, ha influido decisivamente en el diseño de la prestación. A modo de ejemplo, la pluralidad de beneficiarios que, salvo en circunstancias muy excepcionales, caracteriza al IMV y condiciona el conjunto de la regulación no ha sido explicada suficientemente (art. 4). Las prestaciones económicas de seguridad social deben conservar su carácter de derecho individual y reconocerse a cada persona que se encuentre en situación de necesidad, sin perjuicio de que la valoración de su situación de vulnerabilidad económica pueda verse afectada por los ingresos obtenidos por personas con las que mantiene vínculos de parentesco. En la misma lógica, la imposición de requisitos agravados por razones de edad a las personas mayores de edad y menores de 23 años (art. 4) o de 30 años (art. 7.2) constituye una diferencia de trato de difícil justificación desde la perspectiva constitucional y, en todo caso, limitadora de las posibilidades de inclusión de las personas jóvenes. Igualmente resultan jurídicamente discutibles la idoneidad de los requisitos de residencia preexistente en territorio español (art. 7.1), que sin duda constituyen un obstáculo para la integración de personas migradas o retornadas y, en particular, para las personas jóvenes que alcanzan la mayoría de edad.

Por otra parte, el concepto de unidad de convivencia opera al margen de la voluntad de las personas que la conforman. En aplicación del marco normativo de referencia, la pertenencia a la unidad de convivencia se determina a partir de dos elementos, residencia compartida en territorio español y existencia de vínculos familiares o de afinidad. Los miembros de una unidad de convivencia deben compartir residencia antes y durante la percepción del IMV, pues la ruptura del vínculo de convivencia supone también la desaparición de la unidad de convivencia y la supresión o extinción del derecho a la prestación económica. Por otra parte, los miembros de la unidad de convivencia deben mantener determinados vínculos de parentesco y/o de afinidad, que no recogen todas las realidades familiares que debieran ser objeto de protección y perjudican claramente a las uniones de hecho (art. 6.1). Las situaciones de vulnerabilidad pueden presentarse mediante formulas de convivencia múltiples que la norma de referencia difícilmente podrá abarcar en su totalidad. La normativa vigente realiza un esfuerzo por atender todas estas realidades, pero no cabe duda que hubiera sido más fácil, desde esta perspectiva, individualizar el derecho al IMV. Por otra parte, la pluralidad de beneficiarios implica también la existencia de una persona titular de la

prestación económica (art. 5), circunstancia que desde la perspectiva de género adquiere una dimensión que tampoco parece haber sido valorada suficientemente.

Como en el resto de prestaciones no contributivas, que garantizan la cobertura de una necesidad real y no presunta, el acceso al IMV se condiciona a la acreditación de una situación de vulnerabilidad económica (art. 8). Las exigencias de acreditación (art. 19), el periodo de referencia (art. 18), y la deducción del importe de la prestación de los ingresos obtenidos por todas las personas que configuran la unidad de convivencia (art. 10) constituyen un conjunto de reglas que dificultan el acceso a la prestación y limitan su cuantía y, según se ha dicho más arriba, están en la base del rechazo de la mayoría de las solicitudes. A partir de esta constatación fáctica, las opciones podrían pasar por elevar la cuantía de los umbrales de vulnerabilidad económica, eliminar la obligación de contabilizar todos o algunos de los ingresos de las personas que forman parte de la unidad de convivencia, suprimir la operación de reducir la cuantía de la prestación o establecer una cuantía mínima netamente más alta que la actual. Cada una de estas opciones puede ser puesta en cuestión por diferentes motivos, pero lo que parece indiscutible es que resulta necesario mejorar y simplificar la regulación para extender el número de personas beneficiarias e incrementar la cuantía media de la prestación, en los términos que el propio gobierno anunció en el mes de mayo.

A modo de conclusión, cabe esperar que la experiencia aplicativa permita mejorar el diseño de la nueva prestación de seguridad social, desde una perspectiva más ambiciosa y constitucional, que eleve los umbrales de protección (principio de universalidad objetiva), que atienda de manera individualizada las necesidades de cada persona (principio de universalidad subjetiva), y que mejore los aspectos cuantitativos de la protección (principio de suficiencia). Con ello, el sistema español de seguridad social protagonizaría un salto cualitativo en la concreción de la función redistributiva que las políticas de bienestar deben materializar.