



IMV. Renta y medidas pro inclusión anejas

Demetrio Casado

La normativa del ingreso mínimo vital (IMV), además de la prestación monetaria que indica su denominación, regula otras medidas destinadas a promover la inserción socio-laboral de los beneficiarios. Tanto dicha prestación monetaria como las citadas medidas anejas cuentan con antecedentes en las comunidades autónomas (CC. AA.). El IMV, por su carácter nacional, es una aportación positiva a la igualdad territorial, pero no está libre de riesgos de desigualdad en esa faceta.

Agradezco a Fernando Fantova, Natividad de la Red, Gregorio Rodríguez Cabrero y José Félix Sanz la lectura del borrador de este texto y sus comentarios al mismo.

1. Rentas mínimas de inserción (RMI) y medidas complementarias

Siguiendo la pauta de algunos estados europeos, a partir de finales de los años ochenta del pasado siglo, las CC. AA. crearon, con diferentes denominaciones y contenidos, programas de rentas mínimas y de medidas sociales y laborales complementarias. Reseño seguidamente las principales medidas adoptadas por la comunidad que encabezó dicha práctica política.

La Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), mediante el Decreto 39/89, de 28 de febrero, creó el ingreso mínimo familiar para el año de aprobación de dicha norma. La misma estableció “obligaciones de los beneficiarios” de la prestación económica, una de las cuales era “Realizar las actuaciones que se establezcan como condición en la resolución de la concesión de la ayuda y que tenderán a posibilitar la salida de la situación de marginación en la que se encuentran.” (art. 5 c). Veamos algunos cambios relevantes en esa clase de medidas adoptados en normas posteriores de la CAPV (Casado, 2.019).

Mediante su Ley 2/1990, de 3 de mayo, la CAPV institucionaliza la prestación citada con esta nueva denominación: ingreso mínimo de inserción. La citada ley reguló también obligaciones de los beneficiarios orientadas a “incentivar la integración” y consistentes sobre todo en formación profesional y ocupacional; los beneficiarios debían comprometerse por escrito a su realización (art. 5, 2º). Esta pauta se mantuvo en regulaciones posteriores con algunos cambios; como los que describo seguidamente.

La Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social potenció la acción relativa al segundo objetivo que enuncia su título. En su artículo 7, la citada norma valora especialmente las acciones de “formación y preparación para la inclusión laboral” y “Las medidas específicas de intervención, ya sean programas, servicios o centros, organizados por los diferentes ámbitos de la protección social, en particular por los servicios sociales, los servicios de empleo, los servicios de salud, y los servicios de vivienda, susceptibles de aplicarse, de forma combinada, en el marco de un convenio de inclusión”. En su artículo 77.1, la Ley 18/2008 asigna a las administraciones públicas vascas la responsabilidad de arbitrar una amplia gama de medidas destinadas a facilitar el acceso al trabajo de personas con dificultades para hacerlo:

- “a) Formación profesional.
- b) Intermediación laboral.
- c) Acompañamiento y apoyo a la incorporación laboral.
- d) Empleo con apoyo.
- e) Apoyo a la creación y mantenimiento de las empresas de inserción.

- f) Apoyo a la apertura de los centros especiales de empleo a las personas en riesgo de exclusión.
- g) Fomento de la contratación de personas en situación de exclusión en el mercado laboral ordinario.
- h) Introducción de cláusulas sociales en las contrataciones públicas que otorguen prioridad a las entidades que contraten a personas en situación de exclusión social o en proceso de incorporación laboral.
- i) Medidas de apoyo en el marco de las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral.
- j) Promoción de instrumentos de financiación orientados a facilitar la incorporación laboral.”

La Ley 18/2008 sería modificada por la 4/2011, de 24 de noviembre. En su artículo 1 constituye en sistema autónomo al Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social, y asigna el papel principal en su gestión al Servicio Vasco de Empleo.

Las demás CC. AA. también crearon programas de rentas mínimas de inserción. Tanto las cuantías de sus prestaciones económicas, como las gamas de medidas pro inserción son diferentes (*La Revista de la Seguridad Social*, 2020).

2. El IMV y las medidas pro inclusión

En 2020, el incremento de las situaciones de insuficiencia económica en la población derivado de la pandemia de la covid-19 estimuló al Gobierno para la creación de una renta mínima nacional; lo hizo mediante el Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital (IMV). Tras algunos cambios, algo más de año y medio después de su aprobación, dicha norma fue sustituida por la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital. En aras de la brevedad, en la exposición que sigue, me referiré solo a dicha Ley.

La norma legal del IMV dedica su capítulo I a las disposiciones generales.

El artículo primero establece el objeto de la norma, abarcando la pobreza y la exclusión social:

“Artículo 1. Objeto

La presente Ley tiene por objeto la creación y regulación del ingreso mínimo vital como prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas.”

Cabe preguntarse por qué se indica solo el objetivo de “prevenir el riesgo de pobreza” y se omite el de auxiliar económicamente a los beneficiarios.

“Artículo 2. Concepto y naturaleza.

1. El ingreso mínimo vital se configura como el derecho subjetivo a una prestación de naturaleza económica que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica en los términos que se definen en la presente Ley. A través de este instrumento se persigue garantizar una mejora de oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias.

2. En desarrollo del artículo 41 de la Constitución Española, y sin perjuicio de las ayudas que puedan establecer las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias, el ingreso mínimo vital forma parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social como prestación económica en su modalidad no contributiva.”

Se trata, pues, de una renta mínima exigible.

Una característica muy importante del IMV es que incluye “incentivos al empleo y a la inclusión” (art. 3 d).

En el capítulo II se regula el ámbito subjetivo de aplicación. Transcribo el artículo sobre beneficiarios y los dos primeros apartados del relativo al requisito económico general de acceso al IMV:

“Artículo 4. Personas beneficiarias.

1. Podrán ser beneficiarias del ingreso mínimo vital:

a) Las personas integrantes de una unidad de convivencia en los términos establecidos en esta Ley.

b) Las personas de al menos veintitrés años que no se integren en una unidad de convivencia en los términos establecidos en esta Ley, siempre que no estén unidas a otra por vínculo matrimonial o como pareja de hecho, salvo las que hayan iniciado los trámites de separación o divorcio o las que se encuentren en otras circunstancias que puedan determinarse reglamentariamente.

No se exigirá el cumplimiento del requisito de edad ni el de haber iniciado los trámites de separación o divorcio en los supuestos de mujeres víctimas de violencia de género o de trata de seres humanos y explotación sexual.

Tampoco se exigirá el cumplimiento de este requisito a las personas de entre 18 y 22 años que provengan de centros residenciales de protección de menores de las diferentes Comunidades Autónomas habiendo estado bajo la tutela de Entidades Públicas de protección de menores dentro de los tres años anteriores a la mayoría de edad, o sean huérfanos absolutos, siempre que vivan solos sin integrarse en una unidad de convivencia.

2. Podrán ser beneficiarias de la prestación del ingreso mínimo vital las personas que temporalmente sean usuarias de una prestación de servicio residencial, de carácter social, sanitario o socio-sanitario.

La prestación de servicio residencial prevista en el párrafo anterior podrá ser permanente en el supuesto de mujeres víctimas de violencia de género o víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual, así como otras excepciones que se establezcan reglamentariamente.

3. Las personas beneficiarias deberán cumplir los requisitos de acceso a la prestación establecidos en el artículo 10, así como las obligaciones para el mantenimiento del derecho establecidas en el artículo 36.”

“Artículo 11. Situación de vulnerabilidad económica.

1. Para la determinación de la situación de vulnerabilidad económica a la que se refiere el artículo 10, se tomará en consideración la capacidad económica de la persona solicitante beneficiaria individual o, en su caso, de la unidad de convivencia en su conjunto, computándose los recursos de todos sus miembros.

2. Se apreciará que concurre este requisito cuando el promedio mensual del conjunto de ingresos y rentas anuales computables de la persona beneficiaria individual o del conjunto de miembros de la unidad de convivencia, correspondientes al ejercicio anterior, en los términos establecidos en el artículo 20, sea inferior, al menos en 10 euros, a la cuantía mensual de la renta garantizada con esta prestación que corresponda en función de la modalidad y del número de miembros de la unidad de convivencia en los términos del artículo 13.”

El capítulo III está dedicado a la acción protectora del IMV, que define en estos términos:

“Artículo 12. Prestación económica.

El ingreso mínimo vital consistirá en una prestación económica que se fijará y se hará efectiva mensualmente en los términos establecidos en esta Ley y en sus normas de desarrollo.”

Como puede verse no se mencionan los incentivos y apoyos relativos a la inserción en el artículo transcrito; lo mismo sucede en el resto del capítulo.

En el artículo siguiente, las cuantías de la prestación económica se determinan en función de la renta mínima garantizada y de las circunstancias personales y convivenciales de los beneficiarios. Por su importancia, lo transcribo íntegramente:

“Artículo 13. Determinación de la cuantía.

1. La cuantía mensual de la prestación de ingreso mínimo vital que corresponde a la persona beneficiaria individual o a la unidad de convivencia vendrá determinada por la diferencia entre la cuantía de la

renta garantizada, según lo establecido en el apartado siguiente, y el conjunto de todas las rentas e ingresos de la persona beneficiaria o de los miembros que componen esa unidad de convivencia del ejercicio anterior, en los términos establecidos en los artículos 11, 16 y 19, siempre que la cuantía resultante sea igual o superior a 10 euros mensuales.

2. A los efectos señalados en el apartado anterior, se considera renta garantizada:

a) En el caso de una persona beneficiaria individual, la cuantía mensual de renta garantizada ascenderá al 100 por ciento del importe anual de las pensiones no contributivas fijadas anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, dividido por doce.

A esta cantidad se sumará un complemento equivalente a un 22 por ciento en el supuesto de que el beneficiario individual tenga un grado de discapacidad reconocido igual o superior al sesenta y cinco por ciento.

b) En el caso de una unidad de convivencia la cuantía mensual de la letra a) se incrementará en un 30 por ciento por miembro adicional a partir del segundo hasta un máximo del 220 por ciento.

c) A la cuantía mensual establecida en la letra b) se sumará un complemento de monoparentalidad equivalente a un 22 por ciento de la cuantía establecida en la letra a) en el supuesto de que la unidad de convivencia sea monoparental. A los efectos de determinar la cuantía de la prestación, se entenderá por unidad de convivencia monoparental la constituida por un solo adulto que conviva con uno o más descendientes hasta el segundo grado menores de edad sobre los que tenga la guarda y custodia exclusiva, o que conviva con uno o más menores en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción cuando se trata del único acogedor o guardador, o cuando el otro progenitor, guardador o acogedor se encuentre ingresado en prisión o en un centro hospitalario por un periodo ininterrumpido igual o superior a un año.

En el supuesto de que los descendientes o menores referidos en el párrafo anterior convivan exclusivamente con sus progenitores o, en su caso, con sus abuelos o guardadores o acogedores, se reconocerá el mismo complemento, cuando uno de estos tenga reconocido un grado 3 de dependencia, la incapacidad permanente absoluta o la gran invalidez. También se entenderá como unidad de convivencia monoparental, a efectos de la percepción del indicado complemento, la formada exclusivamente por una mujer que ha sufrido violencia de género, de acuerdo con la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, y uno o más descendientes hasta el segundo grado, menores de edad, sobre los que tenga la guarda y custodia o, en su caso, uno o más menores en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción.

d) Igualmente, a la cuantía mensual establecida en la letra b) se sumará un complemento equivalente a un 22 por ciento de la cuantía establecida en la letra a) en el supuesto de que en la unidad de convivencia esté incluida alguna persona con un grado de discapacidad reconocida igual o superior al sesenta y cinco por ciento.

e) La cuantía del complemento de ayuda para la infancia contemplada en el artículo 11, apartado 6, será una cantidad mensual por cada menor de edad miembro de la unidad de convivencia, en función de la edad cumplida el día 1 de enero del correspondiente ejercicio, con arreglo a los siguientes tramos:

Menores de tres años: 100 euros.

Mayores de tres años y menores de seis años: 70 euros.”

En mi opinión, merece destacarse la consideración por la Ley de importantes diferencias individuales y sociales para la determinación de la cuantía de la prestación monetaria del IMV.

El capítulo IV regula el procedimiento. Sus principales disposiciones son las siguientes:

“Artículo 25. Competencia del Instituto Nacional de la Seguridad Social y colaboración interadministrativa.

1. La competencia para el reconocimiento y el control de la prestación económica no contributiva de la Seguridad Social corresponde al Instituto Nacional de la Seguridad Social, sin perjuicio de lo dispuesto en el segundo apartado de este artículo y en las disposiciones adicionales cuarta y quinta.

2. Las comunidades autónomas y entidades locales podrán iniciar el expediente administrativo cuando suscriban con el Instituto Nacional de la Seguridad Social, en los términos previstos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, el oportuno convenio que les habilite para ello.

En el marco del correspondiente convenio suscrito con el Instituto Nacional de Seguridad Social, podrá acordarse que, iniciado el expediente por la respectiva administración, la posterior tramitación y gestión previas a la resolución del expediente se efectúe por la administración que hubiere incoado el procedimiento.

3. El ejercicio de las funciones citadas en el apartado anterior no requerirá, en ningún caso, los informes previos que establece el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.”

El capítulo V regula la cooperación entre las administraciones públicas. Veamos sus disposiciones principales.

“Artículo 31. Cooperación para la inclusión social de las personas beneficiarias.

1. El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones promoverá, a través de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, en el ámbito de sus competencias, estrategias de inclusión de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital mediante la cooperación y colaboración con los departamentos ministeriales, las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, empresas colaboradoras, incluidas las empresas distinguidas con el Sello de Inclusión Social, así como entidades del

Tercer Sector de Acción Social. El diseño de estas estrategias se dirigirá a la remoción de los obstáculos sociales o laborales que dificulten el pleno ejercicio de derechos y socavan la cohesión social.

2. Los beneficiarios del ingreso mínimo vital serán objetivo prioritario y tenidos en cuenta en el diseño de los incentivos a la contratación que apruebe el Gobierno.

3. El resultado del ingreso mínimo vital y de las distintas estrategias y políticas de inclusión será evaluado anualmente por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, mediante la emisión de la correspondiente opinión, de acuerdo con la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.”

Nótese que la norma asigna al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones la promoción de “estrategias de inclusión de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital”. Se trata, pues, de un compromiso político, no de un derecho subjetivo. Por otra parte, la norma brinda al Ministerio la posible colaboración de una amplia gama de entidades públicas y privadas.

El artículo 32 establece los mecanismos de colaboración con las administraciones. He aquí su apartado primero:

“1. Con el fin de intensificar las relaciones de cooperación, mejorar la eficiencia de la gestión de la prestación no contributiva de ingreso mínimo vital, así como facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, mediante la asistencia recíproca y el intercambio de información, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social y, en su caso, la Administración de la Seguridad Social podrán celebrar los oportunos convenios, o acuerdos, o cualquier otro instrumento de colaboración con las administraciones, entidades y organismos públicos y privados enumerados en el apartado 1 del artículo 31.”

Mediante el artículo 34 se crea el Consejo consultivo del IMV; el cual canaliza el asesoramiento y la cooperación de las entidades del tercer sector de acción social y de las organizaciones sindicales y empresariales.

El capítulo VI versa sobre el régimen de financiación.

El capítulo VII regula el régimen de obligaciones de las personas beneficiarias y de los ayuntamientos. Las de las personas beneficiarias en el artículo 36. De ellas, las más relevantes para el objeto de este texto son las siguientes: estar inscritas “como demandantes de empleo” si no están trabajando (art. 36.1 g) y participar en las “estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones” (art. 36.1 i). Esta obligación se impone también a las personas integrantes de la unidad de convivencia de los titulares del IMV (art. 36.2 g).

El capítulo VIII regula las infracciones y sanciones. En el artículo 38.3 d y 4 f, se califican de falta grave y muy grave el incumplimiento y el incumplimiento reiterado de la obligación de participar en las estrategias de inclusión.

El IX y último capítulo regula el régimen de control financiero de la prestación.

La disposición adicional primera versa sobre la colaboración de las empresas al tránsito de los beneficiarios del ingreso mínimo vital a la participación activa en la sociedad. Para su estímulo, se prevé la distinción denominada Sello de Inclusión Social.

La disposición adicional quinta establece que las CC. AA. de régimen foral (Navarra y País Vasco) asumirán las competencias que la Ley asigna al INSS.

3. Riesgos de desigualdad territorial

Parto de la conveniencia de que las poblaciones de los distintos territorios tengan igualdad de oportunidades para acceder al IMV.

La Ley establece un cuadro de cuantías de la prestación económica del IMV igual para todo el territorio nacional; lo cual es un hecho positivo. Cabe notar, no obstante, que las oportunidades de acceso a aquella de los destinatarios variarán en función de las diferencias territoriales de la acción promocional. Como es sabido, una gran parte de los destinatarios de prestaciones como el IMV adolecen de limitaciones de información y

de competencia funcional para acceder a las mismas. Por lo cual, es muy importante la acción difusora y de facilitación burocrática. La misma puede variar territorialmente por la circunstancia de que, según lo que prevé el artículo 25 de la Ley del IMV, las CC. AA. y las entidades locales, mediante convenios con el INSS, pueden colaborar en la tramitación de la solicitud de la prestación. Sirva como muestra de la posible magnitud de ese efecto la información que ofrece la Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, en una nota de prensa de 11 de abril 2022 - los porcentajes se refieren a las poblaciones bajo el umbral de pobreza-:

“La cobertura del Ingreso Mínimo Vital continúa siendo desigual en el territorio nacional, hay CCAA que únicamente tienen una cobertura del 7,1%, como Cataluña, o 7,5% en Canarias, mientras que Navarra supera el 27% y Ceuta y Melilla se sitúan en torno al 25%.”

<https://directoressociales.com/wp-content/uploads/2022/04/NP.-IMV.-8.04.22-web.pdf>

El riesgo de desigualdad territorial en el acceso a las estrategias de inclusión posteriores a la concesión del IMV es grande por la intervención en las mismas de agentes cooperantes que, a excepción de los departamentos ministeriales, no disponen de recursos homogéneos en todo el territorio nacional. En el primer apartado del artículo 31 de la Ley - transcrito en el apartado anterior- se establece que el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones promoverá las citadas estrategias de inclusión “mediante la cooperación y colaboración con los departamentos ministeriales, las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, empresas colaboradoras, incluidas las distinguidas con el Sello de Inclusión Social, así como entidades del Tercer Sector de Acción Social”.

La desigualdad territorial tiene una manifestación singular en la disposición adicional quinta de la Ley, citada en el apartado anterior. Cabe pensar que la asunción por Navarra y el País Vasco de las funciones y servicios que la Ley atribuye al INSS con carácter general facilitará diferencialmente la gestión del IMV en sus territorios.

El 31 de marzo de 2022 Navarra asumió la gestión del IMV con efecto del 1 de octubre de dicho año (www.navarra.es).

El 16 de marzo de 2022 los gobiernos nacional y vasco formalizaron el traspaso del IMV a la Comunidad Autónoma Vasca (www.eitb.eus).

Como indiqué anteriormente, la protección que ofrecen las rentas mínimas de inserción es desigual en las diferentes CC. AA. La creación del IMV fue seguida de algunos cambios de las rentas mínimas (Rodríguez Cabrero y Arriba González, 385 y 386). Como quiera que las CC. AA. tienen competencia para adoptar tales cambios, es obvio que la misma es otro factor de desigualdad territorial.

Por lo expuesto, considero muy importante que las entidades comprometidas con la causa de la pobreza y de la marginación presten atención a las desigualdades territoriales del IMV. Y entiendo que es obligado que lo haga la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) en la evaluación anual que le encomienda la Ley en su artículo 31.3. Dicha entidad ha firmado, el pasado 26 de marzo, un convenio con la Agencia Tributaria y con el INSS para acceder a información destinada a la evaluación del IMV; y tiene previsto publicar su primera “opinión” sobre la gestión del mismo en el segundo trimestre del año en curso. <https://www.airef.es/es/noticias/la-airef-la-agencia-tributaria-y-el-inss-firman-un-convenio-para-regular-el-acceso-a-datos-necesarios-para-la-evaluacion-del-imv/> (consultado: 16.IV.2022)

Referencias bibliográficas

Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales: nota de prensa de 11 de abril 2022.

<https://directoressociales.com/wp-content/uploads/2022/04/NP.-IMV.-8.04.22-web.pdf>

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal: La AIReF, la Agencia Tributaria y el INSS firman un convenio para regular el acceso a datos necesarios para la evaluación del IMV.

<https://www.airef.es/es/noticias/la-airef-la-agencia-tributaria-y-el-inss-firman-un-convenio-para-regular-el-acceso-a-datos-necesarios-para-la-evaluacion-del-imv/>

Casado, D. (2019): “Aportaciones de los beneficiarios en el Programa del País Vasco para la Inclusión Social”. *Políticas Sociales en Europa*. Nº 43, pp. 103-112.

La Revista de la Seguridad Social (2020): “Un vistazo a los programas de rentas mínimas que funcionan en las Comunidades Autónomas”. <https://revista.seg-social.es/-/un-vistazo-a-los-programas-de-rentas-m%C3%ADnimas-que-funcionan-en-las-comunidades-aut%C3%B3nomas>

Rodríguez Cabrero, G. y Arriba González, A. (2022): “Políticas de protección social y de lucha contra la exclusión laboral y social durante la crisis de la COVID-19”, Fundación Foessa, *Evolución de la cohesión social y consecuencias de la covid-19 en España*, pp. 385-6.

<https://www.navarra.es/es/-/navarra-y-el-estado-cierran-el-traspaso-de-la-gestion-del-ingreso-minimo-vital-por-parte-de-la-comunidad-foral>

<https://www.eitb.eus/es/noticias/economia/detalle/8720148/firma-del-traspaso-de-competencia-del-ingreso-minimo-vital-imv-a-euskadi-16-de-marzo-de-2022/>