

El Ingreso Mínimo Vital: una valoración de su implantación (a propósito de las Opiniones de la AIReF y del impacto “sistémico” del IMV en el perfeccionamiento del Sistema de Seguridad Social)

Minimum Living Income: An Assessment of its Implementation (Regarding the Opinions of AIReF and the ‘Systemic’ Impact of MLI on the Improvement of the Social Security System)

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Director de la Revista Derecho de la Seguridad Social, Laborum
Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social
 <https://orcid.org/0000-0002-0230-6615>

GUILLERMO RODRÍGUEZ INIESTA

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Subdirector de la Revista Derecho de la Seguridad Social, Laborum
Secretario General de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social
 <https://orcid.org/0000-0001-5054-8822>

Cita Sugerida: MONEREO PÉREZ, J.L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: «El Ingreso Mínimo Vital una valoración de su implantación (a propósito de las Opiniones de la AIReF y del impacto “sistémico” del IMV en el perfeccionamiento del Sistema de Seguridad Social)». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 36 (2023): 13-33.

“También la política es un arte gobernado por la composición en plano múltiples. Quien posee responsabilidades políticas, si tiene hambre y sed de justicia debe desear recibir esta facultad de composición en planos múltiples, y por tanto debe recibirla infaliblemente con el tiempo. Solo que hoy el tiempo apremia. Las necesidades son urgentes”

SIMONE WEIL¹

1. LOS PRIMEROS PASOS EN SU IMPLANTACIÓN

El RD-ley 20/2020, de 29 de mayo (LIMV/2020), vino a incorporar al sistema de Seguridad Social, en su nivel no contributivo, una nueva prestación denominada Ingreso Mínimo Vital (IMV). Lo primero que sorprendió fue la utilización de este extraordinario instrumento jurídico y si el fin perseguido justificaba una legislación de urgencia para ello². Pues bien, la LIMV/2020 ofrecía como justificación lo siguiente:

¹ WEIL, S.: *Raíces del existir: Preludio a una declaración de deberes hacia el ser humano*, trad. María Eugenia Valentié, revisión, edición y estudio preliminar, “Filosofía social y del trabajo y crítica política en Simone Weil”, a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2023, p. 125.

² En este sentido recuérdese la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la necesidad de una motivación explícita y razonada para considerar válida esta opción normativa por parte de un gobierno. En este sentido, puede verse STC 189/2005, de 7 julio (FD. 3): «...declaramos que “la necesaria conexión entre la facultad legislativa excepcional y la existencia del presupuesto habilitante” conduce a que el concepto de extraordinaria y urgente necesidad que se contiene en la Constitución no sea, en modo alguno, “una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes”. Por ello mismo dijimos

“El impacto económico y social que la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 está ejerciendo sobre las personas en situación de vulnerabilidad, y el riesgo de cronificación y aumento de la pobreza en el futuro si no se adoptan medidas con carácter inmediato, ponen de manifiesto la concurrencia de los motivos que justifican la extraordinaria y urgente necesidad de adoptar la norma reguladora del ingreso mínimo vital”³.

En aquellos momentos se entendió qué si bien era necesario atajar la epidemia y evitar su propagación, también resultaba preciso adoptar medidas de contenido económico y social para afrontar sus consecuencias sociales, especialmente en las personas más vulnerables. Y en este sentido se amplió el contenido de la acción protectora del sistema de Seguridad Social *“columna vertebral de nuestro Estado social y democrático de derecho”*⁴ con una nueva prestación no contributiva denominada Ingreso Mínimo Vital (IMV).

La aprobación por Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, de la prestación del nivel ingreso mínimo vital supuso un hito extraordinariamente importante en la protección social dispensada por nuestro Sistema de Seguridad Social con el fin reducir la tasa de pobreza, la desigualdad y la exclusión social⁵. Se marcaba como objetivo principal *“...garantizar, a través de la satisfacción de unas condiciones materiales mínimas, la participación plena de toda la ciudadanía en la vida social y económica, rompiendo el vínculo entre ausencia estructural de recursos y falta de acceso a oportunidades en los ámbitos laboral, educativo, o social de los individuos ...”*⁶, es decir, se trata de buscar la salida del individuo de la exclusión social y una plena inclusión, lo cual para unas personas se conseguirá con el acceso a oportunidades educativas, para otras con la incorporación al mercado de trabajo e incluso con soluciones sanitarias. En el diseño de la prestación además de tener en cuenta las prácticas internacionales, se tomó en consideración las líneas apuntadas por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en su informe de 2018⁷ buscando evitar las conocidas como «trampas de pobreza» y que la existencia de una prestación o incentivo económico conlleve hacer desaparecer el objetivo de inclusión social y económica de quienes lo reciban, permitiendo incluso la compatibilidad de su percibo con ayudas sociales de las comunidades autónomas. Para ello, es imprescindible la implicación y cooperación de las comunidades autónomas y entidades locales en

que es función propia de este Tribunal “el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como de cualquier otra, los poderes se mueven dentro del marco trazado por la Constitución”, de forma que “el Tribunal Constitucional podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada” y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un Decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3)». En similares términos y en relación con las medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, sobre si estaba o no justificada la urgencia en la adopción de las medidas implantadas por el RD-ley 5/2013, de 15 de marzo, véase la STC 61/2018, de 7 junio (FD7 y 8). O bien, en relación con la integración del régimen de Clases Pasivas sistema de Clases Pasivas en la Seguridad Social véase STC Pleno, 111/2021, de 13 de mayo de 2021, recurso de inconstitucionalidad 2295-2020, en relación con diversas disposiciones del Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo, en relación con la nulidad de los preceptos que modificaban el régimen de gestión de clases pasivas y los límites materiales de los decretos-leyes.

³ El preámbulo de la Ley 19/2021, 20 diciembre nada dice al respecto.

⁴ Apartado VI de la Exposición de motivos. En este sentido recuérdense también los artículos 1.1, 39.1 y 41 de la Constitución Española.

⁵ Más rimbombante, quizás exageradas, son las consideraciones que se hacían desde el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 *“La aprobación del Ingreso Mínimo vital supone el mayor avance en los derechos sociales en nuestro país desde, al menos, la aprobación de la Ley de Dependencia. Esta medida es una victoria de la gente. Pero no solo constituye un avance clave nacional, sino que hace de España un referente en materia de justicia social”*, en <https://www.mscbs.gob.es/ssi/covid19/ingresoMinVital/home.htm> (consultado en 18 octubre de 2020).

⁶ Exposición de motivos, apartado III.

⁷ Véase nota 8.

el establecimiento y diseño de itinerarios de inclusión flexibles y adaptados a cada situación para los beneficiarios del ingreso mínimo vital, a las que se les invita insistentemente a lo largo de la norma, apostando por un modelo de gobernanza compartida.

La necesidad de implantar esta prestación y hacerlo de forma inmediata llevó consigo a que la norma presentará múltiples defectos técnicos denunciados por un amplio sector de la doctrina científica⁸.

Puesto que se trataba de una prestación del nivel no contributivo⁹ no se entendía la necesidad de una ley “autónoma” para la misma. Técnicamente hubiera sido preferible –o suficiente- haber llevado a cabo una modificación de la Ley General de la Seguridad Social, incluyendo un nuevo capítulo III (el actual pasaría entonces a ser el IV) al título VI, como artículos 373 y siguientes y el actual art. 373 sería renumerado en un nuevo capítulo IV relativo a disposiciones comunes)¹⁰.

De igual forma resultaba llamativo que se estableciera una regulación específica de la potestad sancionadora, con olvido de la regulación contenida en el RD-Legislativo 5/2000, que aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones del Orden Social (LISOS)¹¹ y de un singular autorización a la entidad gestora para revisar de oficio las prestaciones –en perjuicio de los beneficiarios- y consiguiente reintegro de prestaciones indebidas¹².

Aspectos negativos o deficientes del régimen jurídico inicial del IMV eran, entre otros:

A) El uso abusivo en la delegación de la potestad reglamentaria. La LIMV/2020 disponía o dejaba a futuro reglamento cuestiones tales como: a) Determinación de beneficiarios: arts. 4.1 b y 4.2; b) Titulares del ingreso mínimo vital: art.5.4; c) Unidad de convivencia: art. 6.2 c); d) Situaciones especiales: art. 6 bis c); e) Requisitos de acceso: art. 7.1.c, y d); art. 7.2; y art.7.3; f) Situación de vulnerabilidad económica: art. 8.4 y 5; g) Determinación de la cuantía: art. 10.3; h) Suspensión del derecho: art. 14.1.d) y e); i) Extinción del derecho: art. 15.1 g) y h); j) Reintegro de prestaciones indebidas: art. 17.3; k) Comisión de seguimiento del ingreso mínimo vital: art. 30.3 m); l) Consejo consultivo del ingreso mínimo vital: art. 31.3 e); m) Obligaciones de las personas beneficiarias: art. 33.1 h) y j) y art. 33.2. h); n) Colaboración de empresas al tránsito de los beneficiarios del ingreso mínimo vital a la participación activa en la sociedad: DA. 1.^a; o) Exención de pago de precios públicos por los servicios académicos: DT. 4.^a¹³.

⁸ Sin entrar a analizar ahora los múltiples defectos técnicos, de redacción, etc., que presenta su articulado, señalaremos solamente algunos: cuando se da una nueva redacción al art. 351 LGSS por la DF. Cuarta. Cinco, que confunde afiliación al sistema con encuadramiento y alta en los regímenes que la integran; o términos redundantes como que huérfano que sea “persona con discapacidad”, no sabemos de huérfanos no personas, hubiera bastado con decir huérfano con discapacidad, etcétera.

⁹ Art. 2.2 del RD-ley 20/2020, de 29 de mayo.

¹⁰ En este sentido puede verse la Proposición de Ley 120/000002, sobre establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social (se corresponde a los números de expediente 120/000035 de la X Legislatura y 120/000003 de la XI Legislatura), BOCG 9 de septiembre de 2016. Cfr. MONEREO PÉREZ, J.L., RODRIGUEZ INIESTA, G., TRILLO GARCÍA, A.R.: *El Ingreso Mínimo Vital*, 2ª edición, Murcia, Laborum, 2023, *passim*. Un análisis del proceso de elaboración y de los modelos normativos de garantía de una renta mínima en discusión, en MONEREO PÉREZ, J.L., RODRIGUEZ INIESTA, G., TRILLO GARCÍA, A.R.: *El ingreso mínimo vital en el marco del sistema de protección social. estudio de su configuración y régimen jurídico*, Murcia, Laborum, 2020. Véase también VV.AA.: MONEREO PÉREZ, J.L. (Dir.), MOLINA NAVARRETE, C., QUESADA SEGURA, R., MORENO VIDA, M.N., y MÁRQUEZ PRIETO, A.: “La protección frente a la pobreza y exclusión social. La prestación de ingreso mínimo vital (capítulo 14)”, en *Manual de Seguridad Social*, decimonovena edición, Madrid, Tecnos, 2023, pp. 491 y ss.

¹¹ Véase su Capítulo III.

¹² Art. 17 LIMV/2020.

¹³ Téngase en cuenta que el problema que puede plantear esta generosa derivación a desarrollos reglamentarios posteriores ya lo ha advertido en numerosas ocasiones el Tribunal Constitucional “... es doctrina reiterada de este

B) La regulación de un procedimiento de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas y la posición excesivamente privilegiada que se concede al INSS, que puede comprometer la seguridad jurídica¹⁴.

C) La improvisación con que se quiso implantar planteó en orden a su aplicación tal cantidad de problemas y controversias, en algunos casos irresolubles, que en el corto espacio transcurrió desde su entrada en vigor 1 de junio de 2020 a 31 de diciembre de 2021, la LIMV/2020, tendría que ser objeto de siete modificaciones, por Reales Decretos-leyes 25/2020, de 3 julio; 28/2020, de 22 septiembre; 30/2020, de 29 septiembre; RD-ley 35/2020, de 24 de diciembre; RD-ley 3/2021, de 2 de febrero; y la Ley 10/2021, 9 julio.¹⁵ Modificaciones todas ella que fueron sustanciales, pues

Tribunal que la reserva de ley es compatible con la colaboración reglamentaria. Hemos excluido, sin embargo, 'que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador Las habilitaciones o remisiones legales a la potestad reglamentaria deben, según nuestra doctrina allí expresada, restringir el ejercicio de dicha potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley, criterio contradicho con evidencia mediante cláusulas legales ... en virtud de las que se produce una verdadera deslegalización de la materia reservada, esto es, una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir', por todas véase la STC 139/2016, de 21 de julio, recurso de inconstitucionalidad 4123-2011. interpuesto por el Parlamento de Navarra en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones

¹⁴ Art. 17 (actual art. 19 LIMV), téngase en cuenta además que este art. 19 ha sido modificado por RD-ley 20/2022, de 27 diciembre). Confróntese con la previsión general de reintegro de prestaciones indebidas recogida en el art. 55 LGSS; con el art.80 RD 1451/2004, de 11 de junio y art. 11 de la O. TAS/1562/2005, de 16 de mayo, normas reglamentarias sobre recaudación de los recursos del sistema de Seguridad Social; y RD.148/1996, de 5 de febrero y Orden de 18 julio de 1997, sobre procedimiento especial para el reintegro de prestaciones indebidamente percibidas. En relación con las prestaciones por desempleo véase el art. 295 LGSS.

¹⁵ Téngase también en cuenta la Resolución de 16 de diciembre de 2020, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de diciembre de 2020, por el que se amplía el plazo de aplicación del régimen transitorio de aplicación del control financiero permanente, como única modalidad de control, para el reconocimiento del derecho y de la obligación de los expedientes de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital (BOE 19 diciembre). Las sucesivas modificaciones que se iban sucediendo repercutían sobre los efectos que provocaban sobre solicitudes rechazadas o reclamaciones sobre las mismas, lo que conllevaba a la necesidad de disponer soluciones a ello, ejemplo puede verse en el criterio de gestión del INSS 7/2021, de 2 de febrero, dispone lo siguiente:

"1. Solicitudes que debían ser desestimadas con arreglo a la legislación anterior a la entrada en vigor del Real decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, que podrían ser estimadas conforme a la nueva regulación.

Los principios de eficacia administrativa, racionalización y agilidad del procedimiento administrativo, aconsejan que aquellos supuestos que no estaban protegidos con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, pero que sin embargo sí lo están, con arreglo a la nueva regulación, puedan ser resueltos de conformidad con las nuevas disposiciones.

Ahora bien, en estos supuestos, la fecha de efectos económicos debe ser el primer día del mes de marzo de 2021, es decir, el día primero del mes siguiente al del cumplimiento de los requisitos establecidos en la nueva norma que permiten la estimación de la solicitud, haciendo constar en la resolución que se dicte al efecto la circunstancia que lleva a la gestora a reconocer la prestación con efectos de dicha fecha.

2. Desestimación de solicitudes por imposibilidad de acreditar los requisitos exigidos para el reconocimiento del derecho en el momento de su representación.

En aquellos supuestos en los que la dificultad acreditativa de los requisitos exigidos para el acceso al derecho impedía su reconocimiento, no se encuentra inconvenientemente en que dicha dificultad sea solventada admitiendo las certificaciones acreditativas emitidas por los servicios sociales o, en su caso, por los mediadores del Ingreso Mínimo Vital, en las supuestas previstos en el Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero.

De este modo, acreditados todos los requisitos, si la solicitud se hubiera presentado antes del 31 de diciembre de 2020, se retrotraerán los efectos económicos conforme a lo establecido en la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo; y, en otro caso, sería de aplicación el artículo 11.1 del propio Real Decreto-ley 20/2020."

afectaron: 1) Al capítulo II -en su integridad- (arts.4 a 8 con inclusión de nuevos artículos 6 *bis*, *ter* y *quater*): beneficiarios; titulares de la prestación; unidad de convivencia y situaciones singulares, consideración de domicilio y convivientes sin vínculo de parentesco; y requisitos de acceso; 2) Al capítulo III (arts. 10, 13, 24 16, 19, nuevo art. 19 bis y 20): determinación de la cuantía de la prestación; modificación y actualización de la cuantía; incompatibilidad de la prestación con la asignación por hijo o menor acogido; acreditación de los requisitos; obligación de comunicación de datos a la entidad gestora y cesión de datos y confidencialidad; 3) Capítulo V (arts. 29, 30 y 31): tramitación de la prestación; 4) Capítulo VII –en su integridad- (art.33 e incluyendo un nuevo art. 33 *bis*: obligaciones de los beneficiarios y de los ayuntamientos; 5) Capítulo VIII (arts. 34 y 35): infracciones y sujetos responsables; y sanciones; 6) Y a sus Disposiciones Transitorias 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 7ª y 8ª.

D) También resultaba discutible ese detallismo en el que se incurría en muchos de sus preceptos cada vez que los mismos eran reformados, más propio de una norma reglamentaria que de una ley. Daba la impresión que conforme van surgiendo problemas o controversias en la aplicación de la LIMV/2020, se buscara la solución acudiendo a un nuevo Real Decreto ley que modifique el anterior, como si la realidad fuera en su plenitud aprehensible. En tal sentido, por ejemplo, llamaba la atención sucesivas modificaciones del art. 6 y la inclusión de nuevos arts. 6 *bis*, *ter* y *quater* en la LIMV/2020 en relación con los posibles domicilios, situaciones especiales y su acreditación. Y curioso que se elevara a categoría de rango legal la forma de acreditar los diversos requisitos exigidos por el IMV incurriendo además en incongruencias¹⁶. Por señalar un ejemplo, que la identidad, que para el caso de los españoles mayores de 14 años, solo consideraba como medio para ello el documento nacional de identidad¹⁷ cuando hay otros documentos oficiales que permiten acreditarla. O, siguiendo como el mismo tema, no deja de ser curioso que, por ejemplo, para una pensión contributiva se pueda acreditar la identidad con la presentación del pasaporte y que para el IMV no, o al menos que no esté previsto (cosa que sin embargo para ciudadanos extranjeros si está prevista).

E) Como novedad a reseñar, la LIMV/2020 anunciaba una futura reorganización de las prestaciones no contributivas con la finalidad de una *“focalización en colectivos particularmente vulnerables que contribuya a una mayor redistribución de la renta y riqueza en nuestro país”*¹⁸. Comenzando por una modificación de la protección familiar de la Seguridad Social, que consistirá en *“la eliminación de la prestación por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33%”* con el objetivo, según se dice de *“evitar duplicidades de cara al ciudadano y en aras de una mayor efectividad de la política”*¹⁹, aunque no se precisaba o concretaba en qué consistía esa duplicidad de cara a ciudadano.

¹⁶ Con claro olvido de las previsiones recogidas en el art. 77.1 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas *“ Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho, cuya valoración se realizará de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.*

¹⁷ Art. 19.1 LIMV/2020. Por otro lado, téngase en cuenta lo dispuesto en el art. único. 1 del RD 522/2006, de 28 de abril, que dispone *“En los procedimientos cuya tramitación y resolución corresponda a la Administración General del Estado o a los organismos públicos vinculados o dependientes de aquélla, no se exigirá a efectos de comprobación de los datos de identificación personal, a quien tenga la condición de interesado, la aportación de fotocopias del Documento Nacional de Identidad.*

Lo dispuesto en el párrafo anterior será, asimismo, aplicable al documento acreditativo de la identidad o tarjeta equivalente de los extranjeros residentes en territorio español, expedido por las autoridades española de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social.” Si bien y sobre su operatividad debe tenerse en cuenta su DF. 1.ª.

¹⁸ Véase apartado III Exposición de Motivos.

¹⁹ Véase apartado III Exposición de Motivos.

2. LA LEY 19/2021, 20 DICIEMBRE, POR LA QUE SE ESTABLECE EL INGRESO MÍNIMO VITAL

La Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital (LIMV), se publicó en el BOE de 21 de diciembre²⁰, con entrada en vigor en 1 de enero de 2022 y vino a suponer la sustitución del RD-ley 20/2020, de 29 de mayo²¹ por ella. En esta Ley se introducen importantes mejoras tanto de carácter técnico-jurídico como de política del Derecho Social de lucha contra la pobreza y las situaciones de exclusión social.

Al igual que antes se ha señalado para su antecesora, la LIMV también ha sido objeto de varias modificaciones, concretamente: a) Los arts. 17.1 (suspensión del derecho), 36 (obligaciones de las personas beneficiarias) y se ha incorporado una nueva disposición adicional 11 (remisión de la identificación de los beneficiarios de la prestación del ingreso mínimo vital a los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas para su inscripción, de oficio, como demandantes de empleo, por Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo; y b) La disposición adicional 5 (aplicación en territorios forales) por Ley 22/2021, de 28 de diciembre.

Además, debe de tenerse en cuenta, su desarrollo en aspectos tales como: a) El RD 789/2022, de 27 de diciembre²², por el que se regula la compatibilidad entre el IMV con ingresos procedentes de rentas de trabajo o actividad económica por cuenta propia; b) Por RD-ley 6/2022, de 29 de marzo, se suprime la obligación de acreditar la inscripción como demandante de empleo de las personas beneficiarias del IMV, estableciendo la obligación del INSS de remitir la identificación de los beneficiarios mayores de 18 y menores de 65 años a los Servicios Públicos de Empleo de la C. Autónoma donde tenga su domicilio, para que procedan a su inscripción de oficio y en su caso se apliquen los instrumentos de política de empleo que procedan; c) El RD 636/2022, 26 julio, que regula el Sello de Inclusión Social, de conformidad con la DA. 1 LIMV²³, concebido como una iniciativa de innovación pública en el ámbito de la colaboración público-privada y la responsabilidad social corporativa, cuyo objetivo es estimular a las empresas públicas y privadas y a otro tipo de entidades, a contribuir a la consecución de una sociedad inclusiva, justa e igualitaria, apoyando la generación de oportunidades de inclusión social para las personas beneficiarias de IMV²⁴; d) El RD 635/2022, de 26 de julio, por el que se regula la organización y funciones del Consejo Consultivo del ingreso mínimo vital, en desarrollo del art. 34 LIMV; y d) La Orden TER/253/2022, de 30 marzo, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco, de 16 de marzo de 2022, de establecimiento del convenio para la asunción por la Comunidad Autónoma del País Vasco de la gestión de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital, en desarrollo de la DA. Quinta de la LIMV.

También debe señalarse el RD-ley 6/2022, de 29 marzo y su prórroga²⁵ que: a) Incrementó la cuantía mensual del IMV entre los meses de abril y diciembre de 2022²⁶; y b) Modificó el art. 3 del

²⁰ Corrección de errores, con variación de preceptos modificadores, en BOE núm. 101 de 28 de abril de 2022. Téngase en cuenta que la Ley 19/2021, proviene de la tramitación como proyecto de ley del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo.

La LIMV ha sido objeto de dos recursos de inconstitucionalidad en relación con la Disposición Adicional Quinta, 2061/2022 y 1937/2022 presentados por Grupo Popular y VOX (BOE 22 abril 2022).

²¹ La disposición derogatoria de la LIMV, no hace referencia expresa al RD-ley 20/2020, aunque deroga todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se oponga a lo dispuesto en la misma.

²² Entrada en vigor el 1 de enero de 2023.

²³ Entrada en vigor el 16 de agosto de 2022.

²⁴ Ver Exposición de Motivos (justificación de la norma).

²⁵ Véase el art. 1.11 del RD-ley 11/2022, de 25 junio.

²⁶ Art. 45 del RD-ley 6/2022.

RD 897/2017, de 6 octubre, que regula la figura del consumidor vulnerable y se considera que son consumidores vulnerables los beneficiarios del IMV²⁷.

La situación del IMV, en orden a su gestión y cobertura (beneficiarios), de altas iniciales de prestaciones que han figurado en nómina junio de 2020 a agosto 2023 es la siguiente²⁸:

Expedientes aprobados	Sexo del titular		Número de beneficiarios	Tipo de beneficiarios		Sexo de los beneficiarios	
	Mujeres	Hombres		Adultos	Menores	Mujeres	Hombres
677.150	451.607	225.543	1.971.429	1.116.350	855.079	1.065.791	905.258

**El número de beneficiarios incluye, si existieran, beneficiarios en los que no consta el sexo o en su caso la edad. También incluye los datos referidos a las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra con competencias sobre el IMV desde junio y septiembre de 2022 respectivamente.*

Y si atendemos a la tipología de la unidad de convivencia:

Unidad de convivencia	Número de beneficiarios
1 adulto	153.019
1 adulto y 1 menor	94.894
1 adulto y 2 menores	48.884
1 adulto y 3 menores	11.496
1 adulto y más de 3 menores	2.603
2 adultos	41.104
2 adultos y 1 menor	83.253
2 adultos y 2 menores	109.996
2 adultos y más de 2 menores	75.071
3 adultos	13.834
3 adultos y 1 menor	15.026
3 adultos y más de 1 menor	14.220
4 adultos	4.261
4 adultos 1 menor	3.873
otros	5.616

Y en relación con las prestaciones de IMV con complemento de ayuda a la infancia, la situación a 31 de agosto es la de 407.511 altas (incluyendo las prestaciones de hogares que ya venían percibiendo el IMV y que en febrero de 2022 se les reconoció de oficio dicho complemento).

Tras este breve recorrido histórico por la implantación y situación actual del IMV, parece oportuno su valoración, que se hará al hilo de las Opiniones sustentadas por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en los años 2022 y 2023. Recuérdesse que el art. 31.3 de la LIMV establece que “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

²⁷ Véanse DF. vigésima tercera y DA octava del RD-ley 6/2022.

²⁸ Datos acumulados. Estadística accesible en <https://www.seg-social.es> (consultado en 10 septiembre de 2023).

*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*²⁹.

3. LA OPINIÓN DE LA AUTORIDAD AIREF EN UNA PERSPECTIVA DINÁMICA

3.1. La primera Opinión de la AIREF

En cumplimiento de la previsión recogida en el art. 31.3 LIMV, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF), en 19 julio de 2022, emitió su primera opinión sobre la implantación del IMV³⁰. El estudio analizaba el diseño del IMV y si era adecuado para alcanzar su principales objetivos; sus resultados desde la puesta en marcha en mayo de 2020 hasta diciembre de 2021; y otros aspectos sobre su implementación relevantes³¹.

²⁹ Véanse el art. 5.de la LO 6/2013, de 14 noviembre, relativo a la “Elaboración de informes, opiniones y estudios”, cuyo número 2 dispone lo siguiente:

“2. Las opiniones se formularán a iniciativa propia de la Autoridad sobre las materias previstas en el art. 23. La Administración o entidad destinataria de la opinión puede apartarse del criterio en ella contenido sin necesidad de motivación”.

Y también su art. 23 relativo a las “Opiniones emitidas por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal” que dice así:

“La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal podrá emitir opiniones sobre los siguientes asuntos:

a) El seguimiento de la información sobre la ejecución presupuestaria facilitada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en aplicación del principio de transparencia de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en relación con el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto de todas las Administraciones Públicas.
b) La sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo.
c) Sobre cualquier otro asunto cuando así lo disponga una ley.”

En el período 2021/2022, se analizaron tres módulos: 1) Diseño potencial; 2) Resultados; y 3) Implementación y gestión. Las previsiones para los siguientes años son el análisis de los siguientes módulos: A) Año 2022/2023: Módulo 4 Infancia y juventud; y Módulo 5 Personas con carencias materiales seV.as y familias monoparentales; B) Año 2023/2024: Módulo 6 Cobertura y alcance antes situaciones de pobreza sobrevenida; C) Año 2024/2025 Módulo 7 La capacidad inclusiva del IMV y sus efectos sobre el mercado de trabajo; y D) Año 2025/2026 ;Módulo 8 Complementariedad y solapamientos con otras prestaciones no contributivas; y Módulo 9 Comparativa internacional (eficacia y eficiencia).

También podrían junto a esta primera evaluación del IMV llevada a cabo por la AIREF, también deben reseñarse otras que pueden tener cierto interés. Sería el caso del llevado a cabo por la Comunidad Autónoma de Madrid “Análisis del IMV, complementariedad y solapamientos con la RMI en la Comunidad de Madrid. Estimación del impacto de la crisis en la pobreza en la Comunidad de Madrid”. Si bien debe tenerse en cuenta que este se hace antes de la entrada en vigor del Ingreso Mínimo Vital (IMV) y analiza la confluencia de esta nueva prestación con la Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid. El estudio parte de un encargo de la Dirección General de Servicios Sociales e Innovación Social, responsable de la gestión de la Renta Mínima de Inserción (RMI), para la realización de un estudio que estimase el impacto probable del IMV sobre la población perceptora de RMI y, en sentido amplio, sobre las personas carentes de recursos económicos en la Comunidad de Madrid, teniendo en cuenta la situación sanitaria vivida y la necesidad de prever sus consecuencias económicas y sociales, dicho estudio incluye, asimismo, una estimación de los efectos probables de la pandemia de COVID-19 sobre los riesgos de pobreza y exclusión social en la Comunidad de Madrid.

³⁰ Véase Resolución de 11 de abril de 2022, de la Subsecretaría, por la que se publica el Convenio entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria, el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, A.A.I., para la cesión de información relativa al ingreso mínimo vital (BOE. 29 abril). La finalidad de esta cesión de información por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social a la Agencia Estatal de Administración Tributaria es la realización por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI, de la evaluación anual del ingreso mínimo vital tendrá como finalidad exclusiva la anonimización de la misma por parte de la Agencia Estatal de Administración Tributaria para su envío a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

³¹ El documento fue publicado en 18 julio de 2022 y se encuentra accesible en https://www.airef.es/wp-content/uploads/2022/07/OPINION/Primera_Opinio%CC%81n_IMV-D.pdf [consultado en 12 de agosto de 2022].

En síntesis, el informe ejecutivo de la AIREf, recoge (apartados 2 y 3) lo que denomina hallazgos (apartado 2) y realiza (apartado 3) las siguientes propuestas³²:

A) En relación con el diseño del IMV

Se parte de que la LIMV no establece, de forma explícita, un objetivo cuantitativo de reducción de la pobreza, aunque los importes que garantiza indican que se dirige a hogares con rentas por debajo del 40% de la mediana. Ahora bien, teniendo en cuenta los niveles de renta que garantiza el IMV, si llegase a toda la población objetivo, se estima que el IMV cubriría a 700.000 hogares y supondría un coste anual de 2.800 millones de euros. Y en relación con los beneficiarios se ampliaría la cobertura de los programas de rentas mínimas (se entiende las otorgadas por las CC.AA.) en cerca de 250.000 hogares y mejoraría la situación de más de la mitad de los beneficiarios que, estando cubiertos anteriormente por los programas autonómicos de rentas, pueden recibir el IMV. Singularmente en aquellas comunidades autónomas en las que sus programas de garantías de rentas para la lucha contra la pobreza son más limitados.

B) Incidencia del diseño IMV en la pobreza

Se entiende qué si el IMV estuviera completamente implementado, conseguiría que, al menos, el 52% de los hogares en pobreza de las comunidades autónomas de régimen común estuvieran cubiertos (700.000 hogares).

Los programas de rentas mínimas autonómicos seguirían cubriendo a un 8% de hogares en pobreza que no están cubiertos por el IMV (107.000 hogares).

Quedarían un 40% de hogares en pobreza que no estarían cubiertos por ningún programa de garantía de rentas para la lucha contra la pobreza (537.000 hogares). Ello podría variar si las CC.AA. que liberan recursos de sus programas de rentas mínimas lo orientaran a la implementación del IMV.

Además, si el IMV estuviera completamente desplegado tendría un papel relevante en homogeneizar la intensidad de la pobreza y, junto con los programas de RR. MM, contribuirían a que sus beneficiarios superaran el 80% del nivel de renta necesario para salir de la pobreza en todas las comunidades autónomas³³.

En cuanto a los costes se hace la siguiente valoración: a) El coste del IMV en las comunidades de régimen común ascendería a 2.800 millones de euros en caso de ser plenamente implementado. b) Al actuar como una prestación suelo, cubriría el 60% del coste potencial de las rentas autonómicas, lo que “liberaría” hasta un máximo de 1.680 millones de euros de los programas de rentas mínimas; y c) El coste de erradicar la pobreza aún no cubierta ni por el IMV plenamente implementado ni por las rentas mínimas, ascendería a alrededor de 2.200 millones de euros adicionales

C) Resultados a diciembre de 2021

El IMV desplegado hasta diciembre de 2021 ha alcanzado al 40% de sus hogares objetivo (284.000 hogares de un total de 700.000).

³² V. las págs. 8-12 de dicho informe.

³³ Los hogares se quedarían, en media, a 20 puntos porcentuales del umbral de la pobreza, salvo en el caso de los hogares monoparentales, donde la brecha se reduciría casi completamente hasta llegar al umbral de la pobreza gracias al IMV

Desde su implantación el IMV ha conseguido reducir la intensidad de la pobreza un 32% de lo que lo haría si se desplegara completamente.

El IMV ha ejecutado el 56% de lo presupuestado, lo que supone 1.600 millones anuales.

D) Su implementación

En relación con las solicitudes presentadas y el desarrollo de su tramitación se destaca lo siguiente:

- Hasta el 31 de diciembre de 2021, el INSS recibió 1,5 millones de solicitudes de IMV, que fueron muy numerosas en los primeros meses y luego han mostrado una tendencia decreciente.
- Inicialmente el tiempo de resolución de un expediente era de 150 días de media, descendiendo en el segundo semestre de 2021 a 60 días.
- La tramitación en los inicios de su implantación fue preferentemente digital (un 65%) para pasar después a un régimen mixto que combina el uso de web y manual.
- Hasta diciembre de 2021, se rechazaron unas 975.000 solicitudes de IMV. Los dos principales requisitos incumplidos han sido el criterio renta (42% de los expedientes rechazados) y el de unidad de convivencia (22%), sobre todo porque la unidad de convivencia declarada por el hogar no coincide con la que figura en el padrón en el domicilio de la solicitud.
- El porcentaje de hogares que se estima que podrían ser beneficiarios del IMV, pero aún no lo han solicitado asciende a 400.000 (el 57% de los 700.000 potenciales). La razón parece estar en tener algún tipo de renta (especialmente del trabajo o de actividades económicas) que reduce la probabilidad de solicitar el IMV en torno a un 30% o prestaciones por desempleo.

Teniendo en cuenta todo lo expuesto AIRef propone una serie de medidas a corto o medio plazo.

A corto plazo se entiende que es necesario:

- Concretar los objetivos del IMV de modo que pueda evaluarse su cumplimiento especificando definiciones e indicadores que se utilizan³⁴.
- Analizar la naturaleza del patrimonio de los hogares en situación de pobreza, en particular, el grado de liquidez de sus activos reales y su valoración.
- Llevar a cabo un análisis detallado de los expedientes rechazados por incumplir los criterios de renta o unidad de convivencia para conocer las características de los hogares.

³⁴ Además, se debería incorporar de manera sistemática la información del IMV para el seguimiento de la prestación en el Portal de estadísticas de la Seguridad Social, como se hace para el resto de prestaciones no contributivas.

- Simplificar el proceso de solicitud del IMV, profundizar en el análisis de las causas por las que los beneficiarios potenciales del IMV, aun cumpliendo los requisitos, no lo solicitan y fomentar la publicidad institucional de esta prestación.
- En el marco de la Comisión de seguimiento del ingreso mínimo vital, seguir trabajando en el encaje entre el IMV y la renta mínima de cada comunidad autónoma de forma que se refuerce la eficacia en la consecución de los objetivos de inclusión y de reducción de la pobreza y se optimice el uso de los recursos públicos³⁵.

Y a medio plazo, se sugiere una vez que se vayan conociendo los efectos que el IMV está teniendo, entre otros, sobre la reducción de la pobreza, la inclusión y la participación en el mercado de trabajo, hacia una prestación que se inicie de oficio y que esté integrada con el resto de prestaciones e impuestos. Y para ello, es imprescindible incrementar la interoperabilidad de la información entre administraciones, con la finalidad de que se disponga de información de renta, patrimonio, prestaciones e impuestos de todos los hogares en un repositorio común, con el que se pueda proporcionar a todos los ciudadanos un borrador de declaración. Dicho borrador, una vez validado o rectificado por cada ciudadano, permitiría a la administración iniciar de oficio e integrar las prestaciones a las que se tuviera derecho, incluido el IMV.

3.2. La Opinión de la Autoridad AIREf tras el segundo año de implantación del Ingreso Mínimo Vital

La segunda *Opinión* de la AIREf se lleva a cabo en 15 de junio de 2023, se actualiza la del año anterior, en relación con los módulos 1 a 3 (Módulo 1: Diseño (cobertura, tasas, brecha o intensidad y coste); Módulo 2 resultados (cobertura, tasas, brecha o intensidad y coste); Módulo 3: Implementación (tramitación, solicitudes denegadas, bajas revisión rentas); y se analizan dos nuevos módulos, Módulo 4: Infancia y juventud (complemento a la infancia); y Módulo 5: Personas con carencias materiales severas y familias monoparentales, añadiendo además dos nuevas opiniones denominadas “recuadros” sobre “El empleo de los beneficiarios del IMV en los años previos a recibir la prestación”; y “El impacto de la inflación en los beneficiarios de IMV y la suficiencia de las medidas compensatorias”³⁶.

En síntesis, resulta de interés destacar de esta segunda opinión lo que allí se denomina “Hallazgos” y “Propuestas”:

A) Hallazgos

La AIREf los analiza en tres apartados: 1) Evolución del IMV; 2) Infancia y juventud; y 3) Personas con carencias materiales y sociales severas y familias monoparentales.

1. Evolución del IMV (actualización de los módulos 1, 2 y 3 de la “primera opinión”)

En este apartado la Opinión comienza por ofrecer las cifras actualizadas a 2022 de la evolución del diseño y los resultados del IMV y un seguimiento de la evolución en la tramitación de la prestación, llegando a las siguientes consideraciones:

³⁵ Siendo necesario además evaluar en detalle la complementariedad entre el IMV y las rentas mínimas en cada comunidad autónoma, compartir buenas prácticas sobre las medidas adoptadas en cada territorio para garantizar un encaje eficaz y eficiente de ambos programas y seguir trabajando para poner en marcha acciones que refuercen el vínculo del IMV con la inclusión social y su complementariedad con el empleo

³⁶ Disponible en www.airef.es (consultado en 28 de julio de 2023). Sobre la metodología y datos utilizados en la evaluación véase págs. 24 a 26 del informe.

a) La ley continúa sin establecer de forma explícita un objetivo cuantitativo de los hogares en pobreza que pretende alcanzar el IMV en términos de porcentaje de la renta mediana nacional, pese a la propuesta que hizo en anterior opinión. Con lo que difícilmente se puede evaluar el cumplimiento del diseño del IMV tal y como establece la estadística de Eurostat para la medición de la evolución de la pobreza.

b) El análisis que se realiza tiene un ámbito territorial limitado, solo a “territorio común”, por la falta de información de las comunidades forales del País Vasco y Navarra.

c) Desde la publicación de la primera Opinión once comunidades autónomas han introducido modificaciones en las normativas reguladoras de sus rentas mínimas, con una tendencia general a dotarlas de un carácter subsidiario del IMV y en la mayoría de su complementariedad de la prestación estatal. Es el caso de Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Islas Baleares, Cantabria, Castilla y León, Castilla La Mancha, Cataluña y Comunidad Valenciana han introducido modificaciones normativas en sus rentas mínimas para adaptarlas a la prestación estatal de IMV de cuyas reformas merece ser destacado lo siguiente:

- Andalucía, Islas Baleares y Castilla-La Mancha han establecido la incompatibilidad de su renta mínima con el IMV, con ciertas particularidades³⁷.
- Ocho de las once comunidades autónomas que han actualizado su regulación establecen la obligación de solicitar el IMV como requisito para que el hogar pueda percibir la renta mínima³⁸.

c) Se confirman escasos avances en el segundo año de implementación para alcanzar la potencialidad máxima del IMV. Se considera que de los 808.000 hogares posibles que lo podrían percibir, solo alcanza a 284.000, cifra similar al año anterior. Sobre la evolución en la tramitación se indica que las solicitudes han aumentado un 60% respecto al año anterior, debiendo tenerse en cuenta que las solicitudes son únicas y comprende tanto el IMV como el complemento de ayuda a la infancia (CAPI). Con independencia de los efectos del CAPI la tramitación tiene tiempos medios de resolución de 120 similares al año 2021. El INSS lo justifica en que para acreditar determinados requisitos precisa de la información de otras administraciones. En el año 2022 de las solicitudes resueltas, el 69% lo fueron en sentido negativo. En relación con los motivos de denegación, el motivo *renta*, con un 32 % del total de los expedientes denegados, sigue siendo el principal motivo seguido del empadronamiento que supone el 19 % de las denegaciones, aunque esta causa disminuye en importancia con respecto

³⁷ Ver págs. 30 y 31 de la segunda Opinión de la AIREf a partir del análisis de las normativas autonómicas de rentas mínimas autonómicas, que señala que: en Andalucía sin perjuicio de que su renta mínima pasa a ser incompatible con la percepción del IMV, se crea una nueva ayuda que sí será complementaria y podrán solicitar aquellos hogares que perciban menos de 100 euros mensuales de IMV; Por su parte en las Islas Baleares la incompatibilidad entre las prestaciones es total, si bien es importante destacar que esta comunidad autónoma ha incrementado los niveles de renta garantizada para el colectivo cubierto por su renta mínima hasta alcanzar los del IMV. Y en Castilla-La Mancha solo podrán ser beneficiarios de su renta mínima aquellos hogares que ya lo eran en el ejercicio anterior, ya que no se admiten nuevas solicitudes.

³⁸ Aragón permite la percepción simultánea de ambas prestaciones y no obliga a realizar la solicitud de IMV. Esta comunidad autónoma destaca por haber equiparado el test de rentas y patrimonio al del IMV, si bien fijando niveles de rentas garantizadas superiores a los del IMV para cada tipo de hogar.

a 2021³⁹. La causa de denegación relacionada con la documentación incompleta aumenta del 14 % al 16 %⁴⁰.

d) Se señalan como problemas principales:

- El elevado *non take-up*, un 58% (la diferencia entre los posibles beneficiarios “en papel” y los que finalmente acceden a la protección)⁴¹, concentrándose en las Comunidades Autónomas con mayor número de potenciales beneficiarios: Andalucía, Cataluña, Valencia y Madrid) y en hogares de solo adultos y en aquellos cuya ganancia potencial no supera el 30% de la renta garantizada.
- La limitada información de colectivos vulnerables;
- El desconocimiento del trasvase de las rentas mínimas autonómicas hacia el IMV, dada la escasa calidad de la información micro que las CC.AA. remiten a AEAT e INSS⁴².
- El retardo en la información fiscal que provoca que el 83% de los hogares vean revisados sus importes de IMV: al 27% se le revisa a la baja y al 40% al alza. Un 16% pasan a ser baja en IMV y se les solicita la devolución de la prestación (un promedio de 2.500 euros).

el problema de las revisiones en la nómina de la prestación que suponen que el 67% de las nóminas sea revisada su cuantía, causando baja el 16% y que se les solicite a devolver una media de 2.500 euros. Lo que no se llega a entender bien, dado que los hogares beneficiarios de IMV reciben el 97% de sus ingresos o de prestaciones con información disponible con frecuencia mensual por parte del INSS.

e) También se reconocen como aspectos positivos:

- El hecho de que el IMV está llegando a los hogares más vulnerables⁴³;
- Los pasos en orden a reducción de trámites en la solicitud, iniciativas en la difusión de la prestación⁴⁴.
- La compatibilidad con el empleo por cuenta ajena o propia que mitigará las bajas por revisión o reduce de la prestación.

³⁹ El informe advierte que la LIMV establece un nuevo requisito para el acceso a la prestación: que el valor de los activos no societarios sin vivienda habitual del hogar se encuentre por debajo de los umbrales fijados en la norma. El 13 % de las solicitudes presentadas en 2022 y denegadas a 31 de diciembre de 2022 se basan en este nuevo test de activos.

⁴⁰ Destaca dentro de este motivo la no acreditación del inicio de los trámites de separación o divorcio, la no acreditación de la condición de violencia de género, víctima de trata de seres humanos o explotación sexual, y la no acreditación del vínculo de la unidad de convivencia.

⁴¹ En 2021 era del 57%.

⁴² Se estima que el 80% de los hogares beneficiarios potenciales de las rentas mínimas autonómicas sería beneficiarios del IMV.

⁴³ Prueba de ello es que el 62% de los beneficiarios llevan percibiendo el IMV desde 2020; la duración media de la prestación es de 20 meses; y que el 54% de los beneficiarios no había percibido ningún salario en los 3 años anteriores.

⁴⁴ Un ejemplo de ello es la campaña “Es lo mínimo” que lleva acabo autobús y la carpa informativa del IMV que a fecha 31 de marzo de 2023 había atendido a más de 4.30 personas de 44 localidades de 18 comunidades y ciudades autónomas desde octubre de 2022.

V.: <https://revista.seg-social.es/-/balance-bus-y-carpa-imv0> personas de 44 localidades de 18 comunidades y ciudades autónomas desde octubre de 2022.

- Los proyectos piloto de inclusión vinculados al IMV.
- La puesta en marcha del Registro de Mediadores Sociales (que facilitan la acreditación de situaciones complejas de los hogares de solicitantes).

2. Infancia y juventud. Complemento de ayuda a la infancia –CAPI- (Módulo 4)

El informe parte del diseño querido por la LIMV y que entró en vigor en febrero de 2022. Este complemento de ayuda a la infancia (CAPI) va dirigido tanto a potenciales beneficiarios con hijos del IMV como no beneficiarios y tiene unos límites de renta y patrimonio mayores que el IMV. El CAPI otorga con periodicidad mensual 100 euros por cada descendiente menor de tres años, 70 euros por cada uno entre los tres y seis años y 50 euros por cada menor de más de seis años. Un hogar tiene derecho al CAPI si cumple con los requisitos de acceso regulados en el art. 10 de la Ley del IMV⁴⁵.

La AIReF estima que una la implementación completa del CAPI daría lugar a 1,5 millones de hogares beneficiarios, de los cuales 356.664, un 23 %, serían también perceptores de IMV. El gasto anual máximo del CAPI teniendo en cuenta las cuantías vigentes en 2022 sería de 2.000 millones de euros.

Ahora bien, las cifras de hogares potenciales que no lo han solicitado asciende al 76%. Se estima como hogares potenciales 1,5 millones y a 31 de diciembre de 2022 solo hay 273.318 hogares percibiéndolo⁴⁶.

Por los datos registrados en 2022 el complemento por el CAPI en 2022, el complemento ha alcanzado solo al 18 % de los hogares elegibles y ha desembolsado un 20 % del gasto anual potencial⁴⁷.

Otro dato negativo que denuncia el informe es que ley no precisa los objetivos concretos de política pública que persigue el CAPI en términos de reducción de la pobreza o pobreza infantil. Los límites de renta para acceder al CAPI se sitúan por encima del umbral de la pobreza, especialmente en los hogares monoparentales, por lo que resulta complejo deducir los objetivos que el CAPI persigue en términos de reducción de la pobreza.

3. Personas con carencias materiales y sociales severas y familias monoparentales (Módulo 5)

La LIMV proclama que el IMV va dirigido a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social. En situación de exclusión social se entiende comprendidas a las personas que integran una unidad de convivencia que se vean afectadas por una situación de carencia material y social severa. La tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE⁴⁸) define a la población en riesgo de pobreza define a la

⁴⁵ No obstante, en lo referente a la situación de vulnerabilidad económica se amplían los umbrales con respecto a los fijados para poder percibir el IMV, por ejemplo: en un hogar con menores debe acreditar en el año anterior a la solicitud unos ingresos computables inferiores al 300 % de la renta garantizada del IMV, un patrimonio neto inferior al 150 % del umbral correspondiente y activos no societarios por valor inferior a 6 veces la renta garantizada

⁴⁶ De entre estos, 150.529 (un 55 % del total) reciben también el IMV, mientras que los restantes 122.789 hogares (un 45 % del total) perciben exclusivamente este complemento. En estos hogares perceptores conviven 502.994 menores de edad (un 12 % de menos de tres años, un 17 % de entre tres y seis años y el restante 71 % entre seis y dieciocho años). Por comunidades autónomas, Andalucía concentra el 34 % de beneficiarios del CAPI; le siguen Comunidad Valenciana, Madrid y Cataluña con un 12 %, 10 % y 9 % respectivamente.

⁴⁷ Andalucía, Comunidad Valenciana, Cataluña y la Comunidad de Madrid concentran el mayor número de hogares no solicitantes (tasa non take-up).

⁴⁸ Acrónimo del inglés “At Risk Of PoV.ty or Exclusion”.

población en riesgo de pobreza o exclusión social como aquella que vive en hogares bajo alguna de las tres siguientes situaciones:

- Ingresos totales por unidad de consumo inferiores al 60 % de la mediana (riesgo de pobreza).
- Personas en edad de trabajar lo hicieron menos del 20 % de su potencial (baja intensidad en el empleo).
- Sufren carencia material y social severa.

Estas últimas son las que dicen sufrir privación de al menos siete conceptos de la siguiente lista de trece:

A nivel de hogar:

- 1) No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año.
- 2) No puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días.
- 3) No puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada.
- 4) No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos (de 800 euros).
- 5) Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) o en compras a plazos en los últimos 12 meses.
- 6) No puede permitirse disponer de un automóvil.
- 7) No puede sustituir muebles estropeados o viejos.

A nivel de persona:

- 1) No puede permitirse sustituir ropa estropeada por otra nueva.
- 2) No puede permitirse tener dos pares de zapatos en buenas condiciones.
- 3) No puede permitirse reunirse con amigos/familia para comer o tomar algo al menos una vez al mes.
- 4) No puede permitirse participar regularmente en actividades de ocio.
- 5) No puede permitirse gastar una pequeña cantidad de dinero en sí mismo.
- 6) No puede permitirse conexión a internet.

La AIREF reconoce que el IMV totalmente implementado solo cubría en torno al 34% de las personas que sufren carencia material y severa. Y que la intensidad de la carencia material severa es mayor en los hogares que quedarían cubiertos con el IMV (siendo el retraso en la cuota de la hipoteca o del alquiler la causa más común para ser considerado en situación de carencia material y social severa entre los hogares IMV que en el resto).

En relación con los hogares monoparentales se estima (también en la anterior opinión) que la especial protección de la LIMV para ellos ha llevado que son los más cubiertos por el IMV (el 48%) frente al resto de los hogares con hijos (que alcanza el 38%). Por otro lado, se reconoce también que el acceso a la prestación de este grupo ha sido más temprano que en los hogares en que conviven menores de edad.

B) Propuestas

Tras expresar su Opinión, la AIReF formula varias propuestas⁴⁹:

- Como se indicó en la primera Opinión debe concretarse los objetivos del IMV en términos cuantitativos de modo que pueda evaluarse su cumplimiento tal y como establece la estadística de Eurostat para la medición de la evolución de la pobreza (porcentaje de la mediana)⁵⁰.
- También se reitera la conveniencia de acelerar la transformación hacia un nuevo modelo de gestión del IMV más automático basado en la integración de las fuentes de información administrativas de rentas, patrimonio, impuestos y el conjunto de las prestaciones (incluidas rentas mínimas de todas las administraciones) en torno a una base de datos común que se podría complementar con una declaración de rentas universal con el objetivo de:
 - a) Avanzar hacia un IMV que se inicie de oficio (o en el formato de impuesto negativo) contribuyendo así a la reducción del *non take-up*.
 - b) Permitir la transferencia inmediata de los beneficiarios de RRMM - CCAA al IMV o activarse en el momento que se identifica situación de pobreza sobrevenida (cruce de la información de AEAT y cotizaciones sociales, TGSS).
 - c) Servir de modelo-plataforma para otras prestaciones sociales o transferencias directas focalizadas.
- En relación directa con la evolución en la tramitación de la prestación se debe avanzar en la utilización de los datos disponibles con frecuencia mensual por parte de administraciones (AEAT y TGSS) con el objetivo de ajustar los importes de la prestación en tiempo real a la renta de los beneficiarios evitando la incidencia e importancia de las revisiones. Siendo complementario a ello la necesidad de valorar la posibilidad, pertinencia y factibilidad de simplificar la definición de renta computable para el acceso al IMV potenciándose así la capacidad del IMV de abordar situaciones pobreza sobrevenida.
- Enriquecer la estadística actual pública que proporciona la Seguridad Social del número de beneficiarios del IMV en su web de estadísticas. Sería conveniente proporcionar los datos del total de hogares percibiendo el IMV cada mes (saldo vivo) y su gasto, de modo que se pueda conocer la evolución en el grado de despliegue de la prestación. En la actualidad solo se proporciona información del total de altas, sin computar las bajas.

⁴⁹ Págs. 73 a 78.

⁵⁰ Se considera preciso que se especifiquen las definiciones y los indicadores que se utilizan, establecer de forma clara y realista los objetivos de proceso y resultado a los que aspira el programa y los plazos en los que se pretenden alcanzar, y garantizar que los objetivos formulados son cuantificables y medibles. Precisa que en concreto sería conveniente aclarar qué porcentaje de la mediana de renta neta equivalente se utiliza como umbral de pobreza sobre el que comparar los efectos desplegados por la prestación.

- Acelerar la creación de mecanismos o itinerarios de inclusión que favorezcan una menor permanencia de los hogares en el cobro de la prestación de IMV en línea con la evaluación experimental que se está llevando a cabo por parte del Ministerio.

En torno al CAPI se propone: concretar los objetivos del CAPI de modo que pueda evaluarse su cumplimiento; enriquecer la estadística pública actual de la Seguridad Social con los datos del total de perceptores de CAPI en cada mes, de forma que se pueda conocer la evolución temporal en el despliegue del complemento; profundizar en el análisis de las causas por las que los beneficiarios potenciales del CAPI no lo solicita; un análisis experimental consistente en diseñar una solicitud diferenciada del IMV; y obviamente fomento de la publicidad institucional de este complemento.

En relación con las propuestas de la AIREF en relación con la carencia material y social severa, está en profundizar en el estudio de dicha situación en todos los solicitantes del IMV y de su percepción de la pobreza. Además, se sugiere analizar otros indicadores de pobreza e incluirlos en el formulario de solicitud de la prestación para crear una base de datos y facilitar la interconexión de esta información con los servicios sociales.

Los Recuadros 1 y 2 de la AIREF

La segunda Opinión de la AIREF termina con lo que ella denomina Recuadro 1 *“El empleo en los beneficiarios del IMV en los años previos a la prestación”* y Recuadro 2 *“El impacto de la inflación en los beneficiarios del IMV y la suficiencia de las medidas compensatorias”*⁵¹

El primer *Recuadro* pretende examinar el desempeño laboral de los adultos beneficiarios de IMV antes y en los primeros años del cobro de la prestación. Se realiza una aproximación descriptiva (no causal) a partir de los datos de salarios anuales a nivel de persona recogidos en los registros fiscales de la AEAT. Opta por partir de la distribución de los adultos beneficiarios por edad y sexo. Las mujeres representan el 59 %, mientras que por franja de edad el 52 % de los beneficiarios tienen entre 35 y 54 años. Desde la puesta en marcha de la prestación en mayo de 2020, 575.761 adultos han sido beneficiarios del IMV en algún momento. El 54 % de los adultos beneficiarios de IMV no habían percibido salarios en ninguno de los tres años fiscales previos al inicio de la prestación. Del análisis de los cambios en la situación laboral (flujos del margen extensivo) se observa como del colectivo de beneficiarios que comienzan a percibir el IMV en 2020 y percibían salarios en 2019, un 38 % deja de declarar salarios positivos en 2020. En relación con la evolución de aquellos que perciben salarios en los tres años, en mediana los ingresos salariales de los beneficiarios IMV se reducen entre 2019 y 2020, mientras que aumentan entre 2020 y 2021.

El segundo *Recuadro* aborda el impacto de la inflación en los beneficiarios del IMV y la suficiencia de las medidas compensatorias. Parte de que la inflación soportada en 2022 por las rentas bajas ha sido superior que la de las altas, (si bien disminuyó a lo largo del año). Con el objetivo declarado de paliar los efectos de la inflación entre los más vulnerables, el art. 45 del Real Decreto 6/2022 aumentó un 15 % las nóminas de IMV de los meses abril a junio y posteriormente el RD-ley 11/2022, lo prorrogaría hasta diciembre de 2022. La AIREF estima que dicho incremento del IMV vino a compensar el 79 % del gasto adicional provocado por la inflación en los hogares beneficiarios del IMV. Dicho lo anterior, se advierte que el aumento del 15 % en la nómina de IMV podría no ser una medida eficaz para compensar la inflación en los beneficiarios cuya renta computable se sitúa en niveles cercanos a la renta garantizada.

⁵¹ Esta peculiar denominación quizás obedezca a que se recoge al final del informe dentro de un recuadro (págs. 64 a 67 el primero y 68 a 70 el segundo).

Teniendo en cuenta que la cuantía de la prestación es el resultado de restar a la renta garantizada la renta computable del hogar. Por lo tanto, en los hogares con renta computable estrictamente mayor que cero la subida del 15 % en la nómina supone un ingreso adicional inferior a si se indexara la renta total del hogar un 15 %.

4. UNAS REFLEXIONES FINALES SOBRE EL INGRESO MÍNIMO VITAL DOS AÑOS DESPUÉS DE SU IMPLANTACIÓN: UNA BREVE PERSPECTIVA DE POLÍTICA DEL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

-pendiente J. Luis- Recoger partir del Manual, pp. 491-493.

La creación de una Renta Mínima de ámbito estatal se hacía cada vez más necesaria. La LIMV la ha establecido en un nivel todavía de nivel muy básico, pero resulta innegable que el IMV está destinado a acrecentarse en su ideal de cobertura por las razones estructurales anteriormente indicadas. Se ha de poner un umbral mínimo de prestación económica para garantizar una vida digna y realizar así los fines inclusivos de esta nueva institución jurídica. Y se han de superar los obstáculos burocráticos para el reconocimiento de la esta renta mínima (IMV) a todas las personas en situación de pobreza o de exclusión social. Aun así es un prestación muy compleja en su gestión.

El modelo constitucional de Seguridad Social opta por la universalización subjetiva de la cobertura («régimen público [...] para todos los ciudadanos»), en el sentido de que en la CE se detecta una «vocación universalista», de forma que el «ideal de cobertura» constitucional será que toda la población esté protegida ante situaciones de necesidad. La universalización se asienta además sobre la idea de la ciudadanía social como título jurídico bastante para obtener una cobertura pública. En este sentido, la Ley 26/1990 supuso un importante salto cualitativo en el panorama de la protección social pública. Sin embargo, salvo en lo referente a la naturaleza de los derechos concedidos, realmente supuso una reordenación de algunas prestaciones de asistencia social que ya preexistían (paradigmática, FONAS), de modo que la Ley 26/1990 no colmaba el modelo constitucional de Seguridad Social, sobre todo habida cuenta que a pesar de que el art. 41 de nuestra Norma Fundamental se inclina por una cierta asistencialización de la protección, en esta Ley no quedan plenamente cubiertas las situaciones de necesidad en las que puede encontrarse el ciudadano, ni con mucho. Sólo se atendía a tres contingencias, y de una forma muy restrictiva. No se cubría el riesgo de pobreza y exclusión social severa, sino únicamente las necesidades económicas de personas mayores o con un alto grado de discapacidad, y de forma residual el de personas con hijos a cargo.

No solo esto, pues a ese vacío de cobertura, se unía la enorme desigualdad en la distribución de la renta en nuestro país. Como subraya la Exposición de Motivos del RDL 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital, «los ingresos del 20 por 100 de los hogares de renta más baja representan solo una sexta parte de los ingresos del 20 por 100 con renta más alta, mientras en la Unión Europea esta proporción es solo de una quinta parte». Por ello, era generalmente admitida la necesidad de implantar una rama protectora dirigida a prevenir el riesgo de pobreza, lograr la inclusión social y suplir las carencias de recursos económicos para la cobertura de necesidades básicas, y esa es la llamada *prestación de ingreso mínimo vital*.

El riesgo de pobreza y exclusión social severa se atendía únicamente a través de políticas de rentas mínimas autonómicas, muy heterogéneas, y de efectos limitados. De hecho, el IMV no las reemplaza, sino que es un suelo de cobertura común para todo el territorio español. Es una prestación que tiene como objetivo prevenir y luchar contra la pobreza y la exclusión social, una «herramienta para facilitar la transición de los individuos desde la exclusión social que les impone la ausencia de recursos hacia una situación en la que se puedan desarrollar con plenitud en la sociedad». Este objetivo de inclusión condiciona de manera central el diseño de la prestación, que introduce un

sistema de incentivos buscando evitar la generación de lo que los expertos en política social han llamado «trampas de pobreza», esto es, que la mera existencia de prestación inhiba el objetivo de inclusión social y económica de los receptores. Así, al ser compatible con los rendimientos del trabajo y estar acompañado de un mecanismo incentivador al empleo, así como de las obligaciones de los beneficiarios de participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio, y de figurar como demandantes de empleo en caso de no trabajar, brindará la oportunidad de incorporarse a la economía formal a personas y colectivos que tradicionalmente han venido trabajando fuera de este ámbito. Además, los beneficiarios del IMV serán objetivo prioritario y tenidos en cuenta en el diseño de los incentivos a la contratación que apruebe el Gobierno. Para ayudar a esta finalidad inclusiva, se introduce la figura del Sello de Inclusión Social, con el que se distinguirá a aquellos empleadores de beneficiarios del IMV que contribuyan al tránsito de los beneficiarios del IMV desde una situación de riesgo de pobreza y exclusión a la participación activa en la sociedad.

Técnicamente, se incluye como prestación pública con el calificativo técnico de prestación económica de la Seguridad Social, de naturaleza no contributiva, de ingreso mínimo vital (art. 72.2.ñ) LGSS). Por tanto, se subraya que es una prestación inserta en el Sistema de Seguridad Social (artículos 42.1.d) LGSS y 2.2 Ley 19/2021), y de carácter no contributiva, financiada en consecuencia mediante aportaciones del Estado al presupuesto de la Seguridad social (arts. 109.3.b) LGSS y 35 Ley 19/2021). Como prestación de la Seguridad Social, constituye un derecho subjetivo, en este caso a una prestación de naturaleza económica que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica (art. 2.1 Ley 19/2021) mediante la cobertura de la diferencia existente entre la suma de los recursos económicos de cualquier naturaleza de que disponga la persona beneficiaria individual o los integrantes de una unidad de convivencia, y la cuantía de renta garantizada para cada supuesto (art. 3 Ley 19/2021).

Ello no obstante, su regulación ha quedado fuera del LGSS y la regulación de las infracciones y sanciones también ha quedado fuera de la LISOS. Desde que se aprobara en 2020, la norma que lo introdujo (el RDL 20/2020, de 29 de mayo) fue objeto de continuas reformas y correcciones, como lo atestigua el hecho de que solo en el primer año de su vigencia se reformara en cinco ocasiones (RD-ley 25/2020, de 3 de julio; RD-ley 28/2020, de 22 de septiembre; RD-ley 30/2020, de 29 de septiembre; RD-ley 35/2020, de 22 de diciembre; RD-ley 3/2021, de 2 de febrero), y otras dos durante el segundo (RD-ley 10/2021, de 9 de julio; RD-ley 18/2021, de 28 de septiembre), modificándose quince preceptos. Y el 20 de diciembre de 2021 finalizó la convulsa vida de esta norma, con su tramitación como Ley, materializada en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre.

En la perspectiva lógico jurídica y de política del Derecho, deberá insertarse en la LGSS, porque es lo pertinente desde el punto de vista técnico-jurídico, ya que IMV pertenece explícitamente al cuadro de prestaciones no contributiva del Sistema de Seguridad Social.

A pesar de las sucesivas modificaciones a través de reales decretos-leyes-, el desarrollo reglamentario de la LIMV se hace estrictamente necesario y urgente para alcanzar plenamente sus objetivos de protección preventiva y reparadora frente a las situaciones de pobreza y exclusión social severa.

En lo que se refiere al IMV y sus sinergias con ese plan racionalizador hacer algunas precisiones jurídicas:

A) El proceso de racionalización es imparable para la realización de sus fines a nivel estatal y como eje del sistema de prestaciones no contributivas del Sistema de Seguridad Social. Pero no tiene porqué arrasar (suprimir y absorber) con todos los instrumentos de protección no contributiva

ya existentes. En el caso de la protección por desempleo en sus niveles de protección, cabe decir que el no contributivo no es puro, pues tiene elementos contributivos ya en su puerta de entrada derivada del agotamiento previo del nivel contributivo de “entrada”. Aunque la lógica del principio de solidaridad social está presente en los dos niveles asistenciales impuros (subsidio no contributivo por desempleo; Renta Activa de Inserción-RAI). Todo lo más se podrían subsumir en el instrumento del IMV los subsidios de desempleo que no requieren como condicionante de su concesión haber cotizado previamente, como es el caso de los reclusos o incapacitados permanentes; el subsidio extraordinario por desempleo, etcétera. Más problemática podría ser la asimilación en el IMV el subsidio (temporal, como es el rasgo típico de la figura del “subsidio” frente a las prestaciones indefinidas o permanentes) anudado a la Renta Activa de Inserción (RAI) en el marco de la protección por desempleo de la Seguridad Social. No requiere una cotización previa, aunque en realidad adquiere una función subsidiaria que presupone el no acceso al nivel contributivo de la protección por desempleo y a los subsiguientes niveles de protección no contributiva de la protección legal por desempleo. En cualquier caso, siendo un nivel no contributivo de la protección por desempleo de la Seguridad Social podría ser un objetivo inmediato a perseguir en el plano de la política del Derecho de lucha contra la exclusión social por el trabajo la subsunción racionalizadora de la RAI en la institución del IMV. Sería coherente con la lógica racionalizadora y simplificadora que inspira actual política jurídica encaminada a que el IMV sea el eje sobre el que pivota el sistema de prestaciones no contributivas de la Seguridad Social.

B). La necesaria y creciente penetración “interna” de las políticas activas de empleo en el IMV porque el IMV atiende también a la integración de los “pobres” y muy señaladamente a afrontar las “situaciones de exclusión social” y ésta encuentra su causa específica en la exclusión por el trabajo, sea por su falta o sea por su deficiente (“trabajadores pobres” o “trabajadores precarios”, cuyo trabajo “no decente” no les libera de la cobertura de las necesidades básicas). Con ello se da cuenta que el Estado Social no puede sino ser un “Estado Social Activo” que planifique la actividad económica y que este orientado al pleno empleo productivo y de calidad.

Para realizar su función típica el IMV tiene que tener necesariamente una dimensión pro-activa para evitar que las personas en situación de vulnerabilidad socio-económica (pobreza o exclusión social) puedan quedar instalados en la “trampa” de protección (y una suerte de nueva de “nuda vida”) para ello ha de hacerse efectivo el objetivo de la inclusión social, una de cuyas vertientes principales (aunque no la única) es garantizar el Derecho a un trabajo digno (“trabajo decente” en la terminología de la OIT) que confiera autonomía a la persona sobre su proyecto de vida y de subsistencia, y al propio tiempo la participación activa en todas las esferas de la vida social. Así se comprende que el IMV quiera evitar la “trampa de la pobreza” y se conciba como un cauce de transición hacia el empleo productivo y digno, en cuanto ha de tratarse de un trabajo de calidad y con la garantía de los derechos de la persona que trabaja. El art. 3.d) LIMV establece como una de las características tipificado del IMV que “se configura como una red de protección dirigida a permitir el tránsito desde una situación de exclusión a una de participación en la sociedad. Contendrá para ello incentivos al empleo y a la inclusión, articulados a través de distintas fórmulas de cooperación entre administraciones”. Se inserta, así, una dimensión pro-activa entre sus fines.

El derecho al trabajo también se interrelaciona con el deber de trabajar (art. 35.1 CE), y en este sentido al sujeto protegido o beneficiario se le debería exigir el “acuerdo de actividad” (el antes denominado “compromiso de actividad”), esto es un “Acuerdo documentado mediante el que se establecen derechos y obligaciones entre la persona demandante de los servicios públicos de empleo y el correspondiente Servicio Público de Empleo para incrementar la empleabilidad de aquella, atendiendo, en su caso, a las necesidades de los colectivos prioritarios (art. 3.f) de la Ley 3/2023, de Empleo) . Este compromiso “contractual” anulado a la protección pública por IMV se desarrolla con amplitud en el art. 58 Ley 3/2023. Teniendo en cuenta del que el IMV incorpora las políticas

activas de empleo, sería lógico extender el “acuerdo de actividad” a los sujetos beneficiarios del IMV, atendiendo a sus peculiaridades, y muy especialmente a las personas en situación de pobreza, porque para éstas será muy difícil suscribir este tipo de compromiso. No será lo mismo respecto a los sujetos protegidos o beneficiarios en situación de exclusión social, porque precisamente ésta se vincula a trabajo perdido o al trabajo activo de extrema precariedad. Respecto de los perceptores del IMV en situación de exclusión social por el trabajo lo más coherente es que se le exige ese “acuerdo de actividad” en el marco de la protección del IMV. Y sin embargo, por el momento, la norma se limita a la inscripción como demandantes de empleo en el Servicio Público de Empleo correspondiente. La cuestión es importante porque no tiene por qué verse como un elemento coactivo de empleabilidad, sino que tendría un efecto positivo al recibir los componentes formativos y reciclaje profesional que van unidos a dicho “acuerdo de actividad”. En una lógica de empleabilidad positiva, la centralidad no ha de ser la acepción de cualquier oferta de empleo, sino de una oferta de empleado adecuada a su formación y situación social y familiar. Se trata de activar no sólo al sujeto protegido, sino también objetivamente a las instancias responsables de garantizar la empleabilidad positiva y la aptitud para incorporarse al mercado laboral a través de un trabajo digno de la persona que trabaja. Y no se olvide que de manera análoga –pero no idéntica– a la protección no contributiva por desempleo de la Seguridad Social, la protección las personas en situación de exclusión social por el trabajo debe tener un doble componente, a saber: como política pasiva de recibir la prestación económica (el subsidio económico potencialmente indefinido hasta que el sujeto se incorpore al mercado de trabajo y con un criterio amplio de compatibilidad de percepción del IMV con dicho trabajo en tanto no se consolide como definitivo) y los servicios de ayuda de carácter accesorios, sino también como política activa de recibir una formación profesional adecuada y una transición hacia la inserción o incorporación adecuada al mercado laboral.

C). Las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social deben atender preventivamente a las *causas sociales* de la vulnerabilidad socio-económica, no limitarse a establecer –sin dejar de ser ello absolutamente imprescindible– instrumentos jurídico-institucionales que atiendan a las consecuencias derivadas de dichas causas. De ahí que deben *coordinarse* con otras políticas redistributivas de rentas, políticas fiscales, políticas familiares (en su sentido más amplio), políticas de vivienda, etcétera.

Una vez establecida esta nueva prestación no contributiva dentro del Sistema de Seguridad Social, asumiendo un carácter estructural, pues está pensada para afrontar la nueva revolución tecnológica, la desestructuración del modelo trabajo fordista, la “crisis de la sociedad salarial” y la emergencia de la “sociedad del riesgo” tanto más intensa ante la transición digital propia de la cuarta revolución industrial, se inserta en el *ideal de cobertura del Sistema* y como tal está llamada a evolucionar con él atendiendo al desarrollo de las necesidades sociales y las exigencias de protección social que se impone deducir del art. 41 de nuestra Constitución (en conexión con el bloque de constitucionalidad formado por los artículos 10.2 y 93 a 96 de dicha Norma Constitución). En este sentido debe recordarse que el art. 12 de la Carta Social Europea revisada de 1996, garantiza la obligación de mantener un régimen público de Seguridad Social y consagra, como parte de su contenido esencial, entre otros principios y garantías jurídicas, el principio de progresividad en la elevación del “ideal de cobertura”⁵².

⁵² En este sentido véase MONEREO PÉREZ, J.L.: *La garantía de los derechos de Seguridad Social en la Carta Social Europea*, Murcia, Laborum, 2021, pp. 11 y sigs., en particular pág. 34. Conforme al art. 12 (“Derecho a la Seguridad Social”): “Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad social, las Partes se comprometen: 1. a establecer o mantener un régimen de seguridad social; [...] 3. a esforzarse por elevar progresivamente el nivel del régimen de seguridad social [...]”. Este instrumento de la Carta Social Europea (revisada), hecha en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996, ha sido ratificado por España: «BOE» núm. 139, de 11 de junio de 2021.