

Reproducido en www.reelats.org

DOS NOTAS SOBRE EL INGRESO MINIMO VITAL EN ESPAÑA

Antonio Baylos y Jesus Aparicio Tova

Abril/junio 2020

**I.INGRESO MINIMO VBITAL: UN PROYECTO PARA
CULMINAR EL “ESCUDO SOCIAL” ANTE LA
CRISIS DEL COVID-29**

SOBRE EL INGRESO MÍNIMO VITAL

Joaquín Aparicio Tovar

Publicado en el blogspot de Antonio Baylos, abril 2020

El Gobierno ha anunciado que va a poner en marcha en el próximo mes de mayo un ingreso mínimo vital, o renta mínima. Sin duda será una medida muy beneficiosa para que muchas personas puedan afrontar la angustiosa situación en que se encuentran por efecto de la crisis originada por la pandemia actual. Es un buen momento porque hay que contemplar también a aquellas otras que no se habían recuperado aún de los efectos de la crisis financiera de 2008, de la que ninguna culpa tuvieron o, para decirlo de otro modo,

se han hecho más evidentes algunas carencias arrastradas por nuestros mecanismos de protección social, en especial por el Sistema de Seguridad Social. Una medida de ese tipo estaba en el acuerdo programático del Gobierno de coalición y, como era de esperar, su anuncio ha dado lugar a que un enjambre de opinadores (empresarios, obispos, personajes o personajillos políticos, algunos con mando en plaza, periodistas de esos que hablan de todo sin ser expertos en cosa alguna) la haya denostado, en general con bastante poco garbo. También ha habido alguna voz más rigurosa pidiendo que sea temporal. Aunque no se conoce muy bien cómo se va a articular, algunas críticas se han alzado porque a su entender lo que se proyecta se aparta de la idea de una Renta Básica Universal que se viene propugnando desde hace algunos años.

Sin necesidad de remontarse a los años posteriores a la Segunda Guerra mundial, la conveniencia de implantar una renta básica universal se empezó a plantear en los años 80 del pasado siglo cuando los efectos de la crisis del petróleo de los 70 y de las políticas neoliberales de Reagan y Thatcher dejaron sentir sus efectos sobre las realizaciones más importantes de las políticas sociales del Estado Social y Democrático de Derecho. Desde entonces el debate ha ganado amplitud y en los últimos años en nuestro país se han presentado algunas iniciativas legislativas populares para implantarla.

Hay que destacar que la corriente de ideas generadas en ese debate ha dado lugar a que en casi todas las Comunidades Autónomas se hayan provisto prestaciones, que si bien no responden exactamente a lo que se entiende por una renta básica universal, tratan de mitigar los efectos de la pobreza y evitar la exclusión social. Para sus defensores hay dos

elementos de la RBU que la caracterizan y distinguen, cuales son su universalidad y su incondicionalidad, ambos íntimamente ligados. La universalidad implica que todas las personas mayores de edad de un determinado Estado (o de la Unión Europea si la medida se implantase a ese nivel) tendrían derecho a recibir una prestación dineraria en la cuantía que se determinase. La incondicionalidad implica que la prestación se da todas aquellas personas con independencia de su nivel de renta u otros condicionantes y aquí es donde el debate es más fuerte, pues ¿cómo se va a dar, se arguye, una prestación, en principio idéntica, a una persona millonaria y a una desvalida? La respuesta que suele darse es que las personas acomodadas devolverían la prestación con la declaración de la renta, que todos tendrían que hacer, del año siguiente. Quienes no llegasen a un nivel de ingresos que se determinase no tendrían que devolverla, con lo que los acomodados en realidad no recibirían la prestación (aunque les sería adelantada). Pero si bien se mira lo que emerge es el viejo problema de la prueba del estado de necesidad.

La caridad lleva de suyo que el pobre acepta esa condición y el sujeto o institución caritativa subviene a su necesidad en la medida que lo considere conveniente. La beneficencia pública condiciona la prestación a la previa demostración por el interesado de su estado de necesidad, sin que, demostrado, surja un derecho, todo es pura liberalidad. La asistencia social también exige a la persona interesada que demuestre la necesidad, pero, una vez superada la prueba con éxito surge un derecho a la prestación. El gran avance de civilización que supuso la Seguridad Social fue (heredado de los seguros sociales) que el grueso de sus prestaciones, tanto dinerarias como en especie, se dan con el título de

derechos subjetivos, sin prueba de la necesidad o condiciones personales, basta con cumplir los requisitos establecidos previamente en la norma. El problema de la prueba de la necesidad es que o se objetiva mucho, es decir, se elimina la discrecionalidad al ente dispensador, o está en riesgo de que sea un instrumento que estigmatice al posible receptor, que sea infamante y, por ello, mucha gente necesitada prefiera no someterse a ella, o si se someten quedan reducidos a una ciudadanía de segunda clase. En este debate, aunque no se diga, subyacen viejas ideas morales que responsabilizan del estado de necesidad, de la menesterosidad, al propio individuo, que si es pobre es por su incuria y por tanto no es merecedor de prestaciones sociales, a lo más caritativas o benéficas. Sorprende la persistencia de estas ideas cuando desde finales del siglo XIX ya se hizo evidente que cuando hay personas que están en estado de necesidad es porque se ha concretado en ellas un riesgo *social*, es decir, por efecto de causas que tienen su origen en la organización del conjunto de la sociedad por lo que su alivio solo puede venir a través de la intervención pública.

Cuando se plantea el problema de la prueba de la necesidad no se puede desdeñar el de los costes del aparato burocrático encargado de llevarla a cabo, así como la posible invasión del derecho a la intimidad en que se puede incurrir al hacer las averiguaciones. En el caso de la RBU sería la Agencia Tributaria la encargada de verificar el estado de necesidad, que lo haría *a posteriori* y de forma poco invasiva, pero, a parte de otras consideraciones, cuando hay autorizadas voces que hablan de que dicha Agencia adolece una insuficiencia de medios de inspección cabe

razonablemente dudar de la eficacia que pueda conseguirse por este medio.

Las últimas reformas del Sistema de la Seguridad Social auspiciadas por la política austericida de la UE endurecieron los requisitos para tener derecho a las prestaciones (en especial para la jubilación) llamadas contributivas, con lo que, dada la irregularidad de la vida profesional de muchas personas (precariedad, desempleo), corren el serio riesgo de ser expulsadas del brazo contributivo o de alcanzar pensiones muy bajas. La apuesta por la contributividad ha deslizado al Sistema hacia la lógica del seguro mercantil. A las personas expulsadas se les ofrecen “parches” a través subsidios de naturaleza temporal, o a través de las prestaciones conocidas como no contributivas, limitadas a la invalidez y la vejez, que son de naturaleza asistencial por exigir probar que no se supera un determinado nivel de rentas y, en cualquier caso, son muy exiguas. Fuera del Sistema les queda la maraña de las prestaciones asistenciales que las Comunidades Autónomas han puesto en marcha con distintos nombres. En el actual estado de cosas una prestación como la que se está proyectando no podría ser temporal, es necesaria una reforma estructural de la Seguridad Social.

La inclusión del ingreso mínimo vital, con esa o con otra denominación, dentro de la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social supondría una manera muy adecuada de dar cumplimiento a lo establecido en el art. 41 CE que ordena a los poderes públicos garantizar a *todos* los ciudadanos a través del Sistema de la Seguridad Social “prestaciones sociales suficientes ante los estados de necesidad”. La Seguridad Social es dinámica y tiene que adaptarse a los

cambios socioeconómicos y con esta prestación daría un importante paso en la cobertura de los estados de necesidad en las circunstancias actuales, en las que las formas de trabajar están cambiando mucho. De ese modo avanzaría en el fin que le es propio, que no es otro que la igualdad sustancial a la que hacen referencia los arts. 1.1. y 9.2 CE. Se rompería la tendencia de las reformas regresivas.

Podría configurarse como una prestación no contributiva para lo que no hay problema alguno de constitucionalidad, pero puesto se trata de una prestación que mejora y completa la acción protectora de la Seguridad Social se trataría de una competencia exclusiva del Estado, pudiendo las Comunidades Autónomas asumir su gestión, pero el diseño de la prueba de la necesidad, competencia del Estado, debe ser lo bastante preciso como para evitar la discrecionalidad en la gestión. Habría que huir de la experiencia de la llamada ley de dependencia que ha dado lugar a una aplicación muy dispar según cada Comunidad Autónoma. No puede ocultarse que incluir en la acción protectora de la Seguridad Social una prestación de este tipo exige evaluar muy bien diversos problemas como su cuantía (se habla de 650 €), su financiación (que debería ser encarada dentro de la más general del Sistema), sus consecuencias sobre la “economía sumergida” y algunos otros, pero no cabe duda que sería una medida de gran importancia si queremos no dejar abandonadas a su suerte a tantas personas como hasta la más grosera experiencia muestra. Es una exigencia de decencia social.

II. ANOTACIONES A PROPÓSITO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL

Antonio Baylos

Publicado en el blogspot del autor, junio 2020

Se ha aprobado el Real Decreto – Ley que instituía el Ingreso Mínimo Vital, un mecanismo de protección social que se había aprobado en el consejo de ministros del viernes pasado y que había sido explicado y comentado en su contenido antes de la publicación de esta norma de urgencia. En el despliegue de las normas dirigidas a regular las consecuencias de la crisis sanitaria, este texto legal pretende instituir una prestación social con carácter permanente, una característica que le singulariza respecto del resto de la producción normativa de estos últimos tres meses.

El Ingreso Mínimo Vital (IMV) se configura como un derecho subjetivo, enmarcado en el art. 41 CE, integrado en el sistema de Seguridad Social como prestación no contributiva e independiente de las ayudas establecidas por las comunidades autónomas. En este mismo blog, **Joaquín Aparicio** explicaba exhaustivamente la razón de ser y las características de esta figura, enlazándola con el debate sobre la renta básica o renta universal, anticipando que su colocación dentro de la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social “supondría una manera muy adecuada de

dar cumplimiento a lo establecido en el art. 41 CE que ordena a los poderes públicos garantizar a todos los ciudadanos a través del Sistema de la Seguridad Social “prestaciones sociales suficientes ante los estados de necesidad”. La Seguridad Social es dinámica y tiene que adaptarse a los cambios socioeconómicos y con esta prestación daría un importante paso en la cobertura de los estados de necesidad en las circunstancias actuales, en las que las formas de trabajar están cambiando mucho. De ese modo avanzaría en el fin que le es propio, que no es otro que la igualdad sustancial a la que hacen referencia los arts. 1.1. y 9.2 CE”, y que de este modo se romperían la tendencia de las reformas regresivas en materia de protección social que habían caracterizado las reformas del sistema en el 2011 y de manera muy señalada con la reforma del 2013, cuya derogación está incluida en el programa de gobierno progresista. Este es el primero de los elementos que se deben resaltar, que la medida **supone la inversión de la tendencia a la contracción del Estado Social que había caracterizado las crisis anteriores** y en especial la llamada de la deuda soberana y las políticas de austeridad a partir del 2010.

Es importante señalar, puesto que en los comentarios y opiniones sobre el IMV se suele omitir, que esta es una reivindicación largamente sostenida por el sindicalismo confederal. En el 2015, se registró en el Congreso una Iniciativa Legislativa Popular para el establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de la Seguridad Social, una propuesta legislativa de CCOO y UGT que fue avalada por más de 700.000 firmas en el 2016 que estaba destinada especialmente a remediar la situación de los parados de larga duración sin empleo y sin recursos

económicos para si y sus familias, una prestación del 80% del IPREM es decir, 426 €. La ILP languideció en el Congreso a través de una tramitación inacabable con ampliación continua de plazos de enmiendas y retrasos eternos en la elaboración del Informe de la Comisión, la rutina obstaculizadora del parlamento sin mayoría progresista, con elecciones sucesivas, hasta que en junio del 2019 el Congreso decidiera seguir tramitando la ILP sindical sobre la prestación de ingresos mínimos. Lo que conviene retener de estos hechos es **la activa intervención del sindicalismo confederal en la lucha contra la exclusión social y la protección de las situaciones de necesidad de las personas vulnerables.** Una implicación que evidencia una concepción de la representación del trabajo que lleva a cabo el sindicato no restringida al empleo o la ocupación, sino conectada directamente con la idea de ciudadanía social. El sindicalismo por tanto configura el ámbito de su representación en torno a esa noción de ciudadanía social, que recoge en el ámbito de las necesidades sociales, la posición subalterna que ocupa el trabajo en las relaciones de poder privado. Una acción colectiva en defensa – y en representación – de las personas en situación de vulnerabilidad social que no es una novedad. La creación, en 1991, de las prestaciones no contributivas del sistema de Seguridad Social tiene su origen en los acuerdos en el marco de la interlocución bilateral gobierno – sindicatos tras la huelga general del 14-D, un origen acordado de la Ley 26/1990 que no se menciona.

El IMV ha sido acogido de forma muy favorable por la gran mayoría de la población española, a juzgar por las encuestas de opinión. Según el CIS, el 83,4% de la población está a favor de que el Gobierno conceda un ingreso mínimo vital a aquellas personas y sectores más necesitados,

frente a un 12,4% que se muestra contrario a implantar esta medida. Se trata por tanto de una prestación económica que cuenta con un amplio consenso social, de partida, que hace difícil la oposición política a la misma, obstaculizando por tanto el programa de la oposición que pivota sobre la ilegitimidad de origen del gobierno democráticamente elegido, sobre la base de haber obtenido apoyos de fuerzas políticas “no constitucionales” y su actuación dictatorial o autoritaria durante el Estado de alarma frente a la crisis sanitaria. **En este tema, por consiguiente, puede quebrar esa línea de desestabilización permanente y creciente que ha caracterizado la actuación de la llamada oposición de derecha extrema que compartían PP y VOX con Ciudadanos, aunque esta última formación se ha ido desmarcando progresivamente.**

La ultraderecha, (Vox) como era previsible, se opone a la prestación alegando que provoca "un efecto llamada a gritos" y calificándola de “renta antinacional”. Con su habitual jerga insultante y deshumanizadora afirma en un tuit, que parece ser la forma predominante de hacer política al estilo “trumpiano”, que “las mafias del tráfico de personas, con el apoyo de progres e incautos, ya están ofreciendo un nuevo complemento a su oferta de viaje: una renta mínima pagada por todos los españoles que llevan toda la vida trabajando”. Mientras que el PP parecía proclive a aceptarlo, la muy influyente FAES presidida por **Jose María Aznar**, se muestra contraria porque lamenta que la prestación vaya a ser permanente y advierte de que “no existe Estado de bienestar en las economías de la miseria soñadas por la extrema izquierda populista”. Parece que un elemento decisivo en esta posición contraria es el carácter estructural y no temporal de la medida porque de esta forma se “plantea cronificar la

pobreza” y que hoy en día “la auténtica acción social de un Gobierno es permitir la creación de empleo”. Un argumento que era el que hasta hace poco mantenía también la presidenta de la Comunidad de Madrid y otros exponentes neoliberales que insistían en la idea de que este tipo de rentas mínimas desincentivan el empleo al no empujar a su búsqueda, al estar “subvencionados” por el Estado. Esta cierta incertidumbre ha generado la duda sobre la decisión final que adoptará el PP, que en todo caso no será negativa, oscilando entre la abstención y el voto positivo. Ciudadanos por su parte ha afirmado que votará a favor.

Frente a la retórica que exalta la xenofobia o la indiferencia hacia la exclusión social que abrazan esas fuerzas políticas, la Exposición de Motivos del RDL 20/2020 sitúa el problema en la realidad de la sociedad española: “Los altos niveles de desigualdad en España se acentúan entre las rentas más bajas de la distribución de ingresos, lo que hace que las tasas de pobreza extrema sean particularmente altas, incluso para el grado de desigualdad agregada del país. De acuerdo con la definición del INE y de Eurostat (personas que viven en hogares donde la renta disponible por unidad de consumo es inferior al 60 por ciento de la mediana de la renta nacional), en España 9,9 millones de personas (21 por ciento) en 4 millones de hogares se encuentran en riesgo de pobreza. Esta alta tasa de pobreza tiene una importante dimensión generacional, también persistente en el tiempo. Según los últimos datos de la Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística, más del 26 por ciento de los niños de menos de 16 años viven en hogares con ingresos inferiores al umbral de la pobreza, una situación que se agrava aún más en los hogares monoparentales, particularmente vulnerables además a la volatilidad de

ingresos”. Por otra parte, “la situación de pobreza y desigualdad existente en España y el incremento de la vulnerabilidad económica y social ocasionado por el COVID-19, exigen la puesta en marcha con carácter urgente de un mecanismo de garantía de ingresos de ámbito nacional”. La necesidad por consiguiente de una “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”, que es la definición de IMV, es por tanto irrefutable y su reconocimiento como prestación del sistema de Seguridad Social, una decisión política irreprochable.

El eje de la cuestión es la definición de “vulnerabilidad económica”, un concepto ya utilizado, de forma diversa, en el RDL 11/2020 a efectos de obtener moratorias o ayudas en relación con la renta arrendaticia de la vivienda habitual y que se trasladaba también al ámbito del consumo de energía aunque en términos diferentes, y que ahora define a estos efectos el art. 8 RDL 20/2020, que precisa de un desarrollo reglamentario en lo que se refiere a la compatibilidad de la prestación con las rentas del trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia. Una situación de vulnerabilidad cuya modulación de efectúa bien desde la perspectiva individual de aquellas personas que viven solas, bien a través de la conformación del “hogar” entendido como unidad de convivencia de varias personas durante un año. Se requiere un año de residencia legal y continuada en España, aunque se permite la salida al extranjero que no supere los 90 días o cuando la ausencia del país tenga causas justificadas. Este requisito de la residencia de un año se exceptúa para los

menores incorporados a la unidad de convivencia, a las víctimas de trata y explotación sexual y a las de violencia de género. La exclusión de la inmigración irregular ha generado peticiones para que, durante la previsible tramitación como proyecto de ley, tras la convalidación en el Congreso, la medida se amplíe a la población inmigrante que hay pedido su regularización. La prestación pervive mientras dure la situación de vulnerabilidad económica y declara como objetivo, seguramente para desactivar las críticas de los economistas liberales, el de permitir el tránsito hacia la inclusión y el empleo.

La gestión de la prestación por las Comunidades Autónomas será otro motivo de fricción que previsiblemente hará que el Tribunal constitucional se pronuncie sobre estas disposiciones. El reconocimiento y gestión de la prestación lo lleva a cabo el INSS, sin perjuicio de establecer convenios con comunidades autónomas que contemplen fórmulas de gestión de la prestación del ingreso mínimo vital, pero en el País Vasco y Navarra se traslada directamente a estos territorios la plena capacidad de gestión. Una descentralización que ha sido muy criticada por otras Comunidades Autónomas, gobernadas por las coaliciones del frente de derechas, como Andalucía, Galicia o Madrid, que impugnan esa suerte de federalismo social asimétrico respecto de la gestión del IMV. Como se trata de una prestación compatible con las prestaciones asistenciales que con ese objetivo habían dispuesto las diversas Comunidades Autónomas, resulta imprescindible en el futuro inmediato revisar la cartografía de las prestaciones asistenciales y servicios sociales de las CCAA, adaptando este tipo de medidas al nuevo marco regulador que impone el IMV. El RDL 20/2020 crea también una Comisión de Seguimiento

como un órgano de cooperación administrativa para controlar la aplicación de esta prestación, y se instaura un órgano de participación institucional, el Consejo consultivo del Ingreso Mínimo Vital, con las entidades del Tercer Sector de Acción Social y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas con funciones fundamentalmente asesoras de la Administración y de la Comisión de Seguimiento.

Se trata en fin de una medida que integra el “escudo social” frente a la crisis sanitaria y económica derivada del Covid-19, pero también expresa una acción de gobierno que se conecta con el Estado Social (art.1.1 CE) y el compromiso de los poderes públicos recogido en el art. 9.2 CE. Señala la buena dirección que se ha de recorrer en la configuración de un marco institucional duradero en la “nueva normalidad” que se abre tras este período de excepción.