



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**

10 June 2024

Case Document No. 1

International Movement ATD - Fourth World v. Spain
Complaint No. 241/2024

**COMPLAINT
(Original in Spanish)**

Registered at the Secretariat on 4 June 2024

AL SECRETARIO EJECUTIVO DEL COMITÉ

Departamento de la Carta Social Europea
Dirección General de Derechos Humanos y Estado de Derecho, Consejo de Europa
Agora Building, 1 quai Jacoutot, 67075 Estrasburgo Cedex, Francia
Correo electrónico: social.charter@coe.int

El señor Bruno Dabout¹ en representación del MOUVEMENT INTERNATIONAL ATD QUART MONDE, con sede social en 12 rue Pasteur 95480 Pierrelaye, Francia, inscrita en el registro de ONG del Consejo de Europa con el nº27, representación que acredito con el mandato de acuerdo, según consta en el **documento 1² que acompaño, DIGO:**

Que por medio del presente escrito y conforme autoriza el artículo 1 y 2 del Protocolo Adicional de 1985 de la Carta Social Europea (en adelante CSE), y artículos. 23 y siguientes del Reglamento del Comité de Derechos Sociales, presento RECLAMACIÓN COLECTIVA en aplicación del Protocolo Adicional de la Carta Social Europea, frente al reino de España, por la no conformidad de diversos artículos de la ley 19/2021, de 20 de diciembre (en adelante LIMV), por la que se establece el ingreso mínimo vital (en adelante IMV) y de su aplicación, con los artículos 1,7 , 13, 15, 16, 17, 27, 30, 31 y E de Carta Social Europea, según se dirá.

Para mayor claridad del Comité Europeo de Derechos Sociales (en adelante CEDS) la presente reclamación sigue el siguiente:

ÍNDICE

PARÁGRAFO I. ADMISIBILIDAD

PARÁGRAFO II. ANTECEDENTES

- Primero. Rentas autonómicas
- Segundo. Pronunciamientos del Comité Europeo de Derechos Sociales sobre las rentas autonómicas
- Tercero. Contexto social
- Cuarto. Descripción del origen, y evolución del IMV en el marco estatal.
- Quinto. Naturaleza del IMV como prestación de asistencia social en el marco de la Carta Social Europea.
- Sexto. Convivencia del IMV con las rentas autonómicas.

PARÁGRAFO III. HECHOS QUE DAN LUGAR A LA QUEJA

- Primero. Crítica institucional y social: desde el Defensor del Pueblo a la doctrina científica.
- Segundo. Insuficiencia de cuantías.
- Tercero. Residencia legal.
- Cuarto. Limitaciones a la edad.

1 **Documento 1.** Está facultado para representar a la asociación en todos los actos y acciones legales (artículo 13, de los Estatutos, y artículo 6 del Reglamento Interior, artículo 6 du Reglamento interior).

2 **Documento 1.** Acreditación de representación del representante legal del Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo.

Quinto. Discontinuidad de la prestación.
Sexto. Incumplimientos debidos a la diferencia de requisitos del IMV con otras rentas mínimas.
Séptimo. Plazos y procedimientos.
Octavo. Sistema de revisión y actualización.
Noveno. Compatibilidad del Ingreso Mínimo Vital con ingresos del trabajo.
Décimo. Ingreso mínimo vital transitorio.
Décimo primero. Prestaciones transitorias.
Décimo segundo. Gestión deficiente.
Décimo tercero. El grave problema de los cobros indebidos.
Décimo cuarto. Impacto en personas en situación de mayor vulnerabilidad:
a. Niños y adolescentes.
b. Personas con discapacidad.
c. Personas de edad avanzada.

PARÁGRAFO IV. VULNERACIONES DE LA CSE

Primero. artículo 13.
Segundo. artículo 1.
Tercero. artículo 7 y 17.
Cuarto. artículo 15.
Quinto. artículo 16.
Sexto. artículo 17.
Séptimo. artículo 27.
Octavo. artículo 30 y 31.
Noveno. artículo E.

PARÁGRAFO V. SOLICITUD DE MEDIDAS INMEDIATAS EN RELACIÓN CON LOS PROCEDIMIENTOS DE COBROS INDEBIDOS POR PRESTACIONES TRANSITORIAS Y POR REVISIONES DE OFICIO.

PARÁGRAFO VI. CONCLUSIONES

PARÁGRAFO VII. ANEXOS

I.- ADMISIBILIDAD:

Legitimación activa: Conforme a los arts. 1 y 2 del Protocolo Adicional la organización Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo (en adelante, ATD Cuarto Mundo), ostenta legitimidad para promover la presente reclamación colectiva al constar como organización reconocida en la lista de organizaciones internacionales no gubernamentales (OING) habilitadas para presentar reclamaciones colectivas, con el número 36 del listado publicado

por el Comité Gubernamental, el 1 de enero de 2024 (GB (2023) 39)³.
(documento 2)

ATD Cuarto Mundo tiene como objeto social (sic) «agrupa a personas, familias y grupos de población que rechazan la fatalidad de la miseria en la que están condenados a vivir, y también, movilizados a su lado, hombres y mujeres (...) que comparten el mismo rechazo. El Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo actúa para acceder a una sociedad en la que se reconoce la igualdad de cada ser humano y en la que ya no existen extrema pobreza ni exclusión social» conforme al artículo 1 de sus estatutos⁴. **(documento 3)** Y el artículo 2 c) «representa, en especial a nivel internacional, los intereses y las esperanzas de las personas, familias y grupos más necesitados, con el propósito de que su voz sea oída en cualquier lugar donde se toman las decisiones que comprometen su futuro y el futuro de la humanidad y que sean reconocidas como contrapartes». 2 l) «Colabora de la forma más adecuada posible con las instituciones y organismos nacionales e internacionales que puedan ayudarla a cumplir su objeto o facilitararlo y, en general, procura que las distintas instituciones tengan en cuenta, dentro de sus capacidades respectivas, la causa de las poblaciones víctimas de pobreza extrema, y actúen de forma concertada para transformar sus condiciones de existencia».

Se indica que ATD Cuarto Mundo ha instado ya en otra ocasión reclamaciones colectivas al amparo del citado Protocolo Adicional de la CSE frente al reino de España, como es el caso de la reclamación 106/2022, registrada el 2 de marzo de 2022, instada conjuntamente con Children Internacional (DCI), Federación Europea de Asociaciones Nacionales que trabajan con las Personas sin Hogar (FEANTSA), Magistrados Europeos por la Democracia y las Libertades (MEDEL) y Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO).

Así mismo se señala que ATD Cuarto Mundo ha presentado con fecha 29 de junio de 2021 al CEDS un informe relativo a las disconformidades de la legislación española de rentas mínimas y del IMV con el artículo 13 de la Carta Social Europea, en el proceso de evaluación de España del período 2016-2019; informe del que el CEDS toma cuenta a efectos de la evaluación del siguiente período, tal como se reconoce en las Conclusiones XXII 2(2021), pág. 32.

Legitimación pasiva. Se formula la presente reclamación colectiva contra España.

España se adhirió a la CSE mediante instrumento de ratificación de 29 de abril de 1980 publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE) núm. 153 de 26 de junio de 1980.

Se adhirió a la CSE revisada de 1996 mediante instrumento de ratificación de 11 de junio de 2021, publicado en el BOE 139 de 11 de junio de 2021, publicado en el Boletín Oficial del Estado de 17 de mayo de 2021, (BOE 139, págs. 71274 a 71327), publicándose en el BOE del 28 de junio de 2021,

3 **Documento 2.** Listado actualizado ONG acreditadas.

4 **Documento 3.** Estatutos Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo (FR-ES)

adhiriéndose, en dicho instrumento, al Protocolo Adicional de la Carta Social Europea.

Se advierte que el 2 de noviembre de 2022 el BOE publica una nueva ratificación, innecesaria, pues España se encuentra obligada desde el 1 de julio de 2021, conforme ese mismo instrumento publicado en el BOE de 11 de junio de 2021, y , «extraña», como afirma la doctrina, porque incluye una reserva a este tratado que no es válida y que intenta, de forma contraria a derecho, excluir la aplicación de este tratado a personas extranjeras que no estén en situación regular; cuando, según la Convención de Viena de 1969 (a artículo 19) y la Ley 25/2014 a artículo 21), una reserva o declaración interpretativa solo puede introducirse cuando es incompatible con el objeto y fin del tratado, cosa que no ocurra, y, además, cuando haya alguna contradicción con el derecho interno, lo que tampoco es el caso.

Se acompaña como **documento 4**⁵ la publicación en el BOE de dicha ratificación, condición necesaria, a tenor de la legislación interna de España para que un tratado entre a formar parte del ordenamiento interno español y para que el tratado obligue a España a su cumplimiento conforme a las propias disposiciones de dicho tratado.

II. ANTECEDENTES

Primero: rentas autonómicas en España

El CEDS ha tenido ocasión de pronunciarse en varias ocasiones sobre el sistema establecido en España por las comunidades autónomas, en función de las competencias que las atribuye la Constitución para garantizar un ingreso suficiente a las personas en riesgo de vulnerabilidad, la última en el reciente Informe País de 2021, Conclusiones XXII 2(2021), por lo que en la presente reclamación se hace una mención únicamente al estado de la cuestión vigente al momento de presentación de esta reclamación, por entender debidamente informado al Comité.

Conforme el a artículo 148.1.20 de la Constitución española, las competencias en materia de asistencia social pueden ser asumidas por las comunidades autónomas. A tenor de ello las comunidades autónomas han asumido las competencias en materia de asistencia social de manera plena.

Las comunidades autónomas cuentan con normas específicas reguladoras de rentas mínimas de inserción, conforme al siguiente cuadro:

5 **Documento 4.** Ratificación por España del Protocolo Adicional de la Carta Social Europea de 2 de noviembre de 2022 el BOE. Accesible en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-17976

| Comunidad autónoma | Normativa vigente |
|---------------------------|---|
| Andalucía | Decreto-ley 14/2022, de 20 de diciembre que modifica el Decreto-Ley 3/2017, de 19 de diciembre (se incorpora como capítulo IX). |
| Aragón | Decreto 161/2021, de 13 de octubre, por el que se regula la P. A. C. del IMV, Ley 3/2021, de 20 de mayo. |
| P. Asturias | Ley 3/2021, de 30 junio de Garantía de Derechos y Prestaciones vitales. |
| I. Baleares | Decreto-Ley 10/2020, de 12 de junio, de prestaciones sociales de carácter económico. |
| Canarias | Ley 5/2022, de 19 de diciembre, de la Renta Canaria de Ciudadanía. |
| Cantabria | Ley 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales (regula la Renta Social Básica actualizada a 1/1/2023). |
| Castilla y León | LEY 2/2020, de 24 de noviembre, de modificación del D. Ley 1/2019, de 10 de enero. |
| Castilla-La Mancha | Resolución de 13/12/2022, ...por la que se convocan para 2023 ayudas del IMS Decreto 179/2002, de 17 de diciembre, de Desarrollo del Ingreso Mínimo de Solidaridad, Ayudas. |
| Cataluña | Ley 1/2018, de 23 de febrero, modificación Ley 14/2017, de la Renta Garantizada de Ciudadanía. Decreto 55/2020, de 28 de abril, aprueba su Reglamento. |
| C. Valenciana | Decreto-ley 7/2020, de 26 de junio, de modificación de la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de Renta Valenciana de Inclusión. |
| Extremadura | Ley 5/2019, de 20 de febrero, de Renta Extremeña Garantizada. |
| Galicia | Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de Inclusión Social de Galicia. |
| Madrid | Ley 15/2001, de 27 diciembre Renta Mínima de Inserción, modificada parcialmente art.º 5 Ley 8/2012, de Medidas Fiscales y Administrativas. |
| R. Murcia | Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción. Decreto n.º 163/2017, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento. |
| C. F. Navarra | Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada. Decreto Foral, de 25 de abril, de desarrollo de los derechos de la Ley Foral 15/2016. |
| País Vasco | Ley 3/2023, de 20 de abril, de modificación de la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión. |
| La Rioja | Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta Ciudadana. |

Tabla de elaboración propia a partir de la normativa vigente

Hasta la publicación de la ley objeto de la presente reclamación, las prestaciones para prevenir el riesgo de pobreza y exclusión se encontraban reguladas en dichas leyes autonómicas, sin que existiera a tal efecto una norma de carácter estatal que ordenara y sistematizara este tipo de prestaciones, existiendo, por tanto, en realidad, 17 sistemas diferentes de regulación de estas prestaciones.

Segundo: pronunciamientos del Comité Europeo de Derechos Sociales sobre las rentas autonómicas

El Comité Europeo de Derechos Sociales ha tenido ocasión de pronunciarse respecto a la no conformidad de las legislaciones autonómicas españolas de rentas mínimas con el artículo 13 de la CSE en varias ocasiones:

- Conclusiones X-2 (1990)
- Conclusiones XIII-4 (1996)
- Conclusiones XVI-1 (2003)
- Conclusiones XX-2 (2013)
- Conclusiones XXI-2 (2017)
- Conclusiones XXII-2 (2021)

En todas estas ha detectado disconformidades de la normativa autonómica española con la CSE. Dada la atribución de competencias que establece la Constitución española, el CEDS ha aplicado, para el análisis de las disconformidades la doctrina de la Decisión de fondo de 8 de diciembre de 2004 (Reclamación nº 15/2003):«(...) cuando el Derecho interno atribuye a instancias locales o regionales la responsabilidad de ejercer una concreta función, los Estados Partes de la Carta siguen compelidos, en virtud de sus obligaciones internacionales, a velar por que esas responsabilidades sean correctamente asumidas».

El estado de la cuestión, tras la última evaluación del período 2016 a 2019 (Conclusiones XXII-2 (2021)), en la que ha reiterado los incumplimientos detectados en períodos anteriores, poniendo de manifiesto que persisten en la legislación española cuatro disconformidades con el artículo 13.1 de la CSE:

- a) La insuficiencia de rentas, por situarse por debajo del 50% del ingreso mediano equivalente (626 euros por persona, según la fecha de revisión).
- b) La exigencia de un período mínimo de residencia anterior para tener derecho a la prestación.
- c) La imposición de una edad mínima para poder ser beneficiario.
- d) No garantizarse la continuidad de la prestación durante todo el tiempo en que dure la necesidad.

Por parte de ATD Cuarto Mundo España se presentó al Comité Europeo de Derechos Sociales un informe, de 29 de junio de 2021, advirtiendo al Comité, a fin de que lo tuviera en cuenta, de los problemas de la aplicación y gestión del Ingreso Mínimo Vital y su descoordinación con las prestaciones de rentas mínimas de las comunidades autónomas.

En el aludido texto, «*Alegaciones al Informe Remitido por el Gobierno de España en la Revisión del artículo 13 de la Carta Social Europea*». **(documento 5)**⁶ destacábamos los incumplimientos del artículo 13 de la CSE por parte de la legislación del IMV y las prácticas de la administración. El CEDS no ha podido tener en cuenta nuestro informe dado que el periodo sometido a estudio se refería a los años comprendidos entre 2016-2019, tal como aparece en sus Conclusiones XXII-2 (2021) referidas a España. Pero, lo aportamos nuevamente, para que el CEDS lo tenga en cuenta en esta Reclamación.

Tercero: contexto social:

En España, según datos de la Red Europea de Lucha contra la pobreza y la exclusión social (en adelante EAPN), en su informe sobre el estado de la

6 **Documento 5.** Movimiento ATD Cuarto Mundo, 2021, informe. «*Alegaciones al Informe Remitido por el Gobierno de España en la Revisión del artículo 13 de la Carta Social Europea*».

pobreza 2008-2019, (**documento 6**)⁷ en el 2019, más de 11 millones de personas, en torno a un 25.3 % de la población española se encontraba en riesgo de pobreza o exclusión social. De ellos, 9.7 millones en riesgo de pobreza, cifra que fue ligeramente mejor que en el 2018 (8 décimas menos), pero que seguía por encima de los datos de 2008, justo antes del impacto de la crisis económica y social en España, pues había unas 653.000 personas más esta situación. Los últimos datos relativos al año 2020, año de aparición del IMV, no fueron más favorables: la tasa de riesgo y exclusión social se elevó hasta el 26.4% en España, el riesgo de pobreza del 20.7% al 21%, y el 7% de la población se encontraba en situación de carencia material severa, frente al 4,7% del año 2019 (INE, 2021); asimismo había aumentado la tasa AROPE en grupos de edad con diferentes intensidades, siendo las personas mayores de 65 años quienes sufren un mayor incremento, un 4.8%, algo realmente preocupante.

Es preocupante observar que casi la mitad de los hogares monoparentales con menores y adolescentes estaban incluidos en esta tasa de riesgo (EAPN, 2020)); en 2020, según el INE, el porcentaje ascendía al 49.1% de una persona adulta con menores dependientes. Aproximadamente el 9% de la población, es decir, 4.3 millones de personas vivían en pobreza severa, situación que se refiere a privaciones y condiciones de vida muy similares a las de los países en vías de desarrollo de los que presumimos estar alejados. Y en 2020, con datos correspondientes al ejercicio de renta de 2019, un 1.4% de la población se encontraba al mismo tiempo en situación de riesgo de pobreza, carencia material severa y baja intensidad en el empleo.

Por tanto, en el momento de aparición del IMV, España no había cumplido con el objetivo de reducción de la pobreza y exclusión social (Estrategia UE-2020; ODS, artículos 1 y 10, PIDESC, artículos 10.3 y 11), de disminuir la tasa hasta un 1.5 millones de personas, como también pudo comprobar en ese momento, Sr. Philip Alston, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, en su visita a nuestro país en febrero de 2020 (**documento 7**)⁸; pero, además, estos datos, que ya son abrumadores, no tenían en cuenta totalmente el devastador efecto de la pandemia que, iniciándose en 2020, continúa.

La carencia material severa se mide en función de nueve indicadores, y en 2020 los que más habían aumentado son: primero, tener retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal o en compras a plazos en los últimos 12 meses (13,5%, frente a 8,3% en 2019); segundo, no poder permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada (10,9%, frente a 7,6%), es decir, la pobreza energética; y, tercero, no poder permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días (5,4%, frente a 3,8%). Las transferencias sociales en España solo lograron reducir un 22,94% en comparación con el promedio de la UE de 33,2% en la UE, en 2018. Naciones Unidas, Informe del Relator especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos acerca de su visita a España, como consta en el documento 5 ya referido.

7 **Documento 6.** EAPN, 2020. Informe sobre el estado de la pobreza 2008-2019. Accesible en https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe_AROPE_2020_Xg35pbM.pdf

8 **Documento 7.** Informe final Philip Alston, Relator Especial extrema pobreza y derechos humanos. <https://undocs.org/es/A/HRC/44/40/Add.2>

Examinemos ahora los datos más actuales, del 2022, publicados en 2023 y con la prestación del IMV en vigor.

El umbral de riesgo de pobreza de la población en 2022 es de 10.088 €, por lo que se encuentran en pobreza severa aquellas personas que viven en hogares con ingresos por unidad de consumo inferiores a dos tercios, es decir, a 6.725 € al año (560 € al mes).

Según el Informe (EAPN, 2023) *El estado de la pobreza. Seguimiento de los indicadores de la Agenda 2030. 2015-2022. Las Comunidades Autónomas de la Red Europea de Lucha contra la pobreza*⁹ y la Exclusión social y última Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2023 los datos no son realmente buenos.

Primero: España tiene unos 1.8 millones de personas en AROPE por encima de las que debería tener para cumplir sus compromisos en la Agenda 2030. Y la tasa AROPE específica para la evaluación de la Agenda 2030, alcanza al 26 % del total de población: aproximadamente 12.3 millones de personas están en situación de riesgo de pobreza o exclusión social. La comparativa realizada muestra como esta tasa es superior a la del año 2008, que se situaba en 23.8% y, también, la «enorme» desigualdad territorial existente en España en pobreza y/o exclusión social, por la falta de homogeneidad entre las comunidades autónomas.

Segundo: en el año 2022 en España hay unos 9.7 millones de personas pobres; y dentro de esta cifra un 43,5 % están en pobreza severa, más de 4.2 millones. Se ha producido un evidente deterioro de las condiciones de vida de las personas más desfavorecidas.

Tercero: según los datos de la última Encuesta de Condiciones de Vida (ECV¹⁰) 2023, la afectación a los niños, niñas y adolescentes es abrumadora. La carencia material severa para los niños, niñas y adolescentes en 2022 fue del 10,1 %, el dato más alto desde 2008. Esto significa que una de cada 10 niñas y niños se encuentran en esta situación, casi el doble que en el 2008.

Cuarto: dentro de la afectación de la pobreza en la infancia nos encontramos con que el grupo más desfavorecido es el de los adolescentes de 13 a 18 años, con un 34,9 % en riesgo de pobreza y exclusión social, seguida de un 31,4% de las niñas y niños entre 4 y 12 años y el 29,9 % de niñas y niños entre 0 y 3 años, respectivamente, datos referentes a tasa AROPE.

España es el tercer país de la Unión Europea con los índices de la tasa AROPE más elevada entre los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, solo superado por Bulgaria y Rumanía.

En definitiva, el 32,2 % de la población infantil en España está en riesgo de pobreza y exclusión social, una cifra escalofriante de 2.6 millones de niñas, niños y adolescentes.

9 EAPN, 2023. Informe. *El estado de la pobreza. Seguimiento de los indicadores de la Agenda 2030. 2015-2022. Las Comunidades Autónomas de la Red Europea de Lucha contra la pobreza* (Accesible en: <https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/informe-ARPE-2023-la-situacion-en-las-CCAA.pdf>)

10 Encuesta de condiciones de vida, accesible en https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.ine.es/prensa/ecv_2022.pdf&ved=2ahUKEwiox7T-puFAxVUUaQEHVvhDwMQFnoECAYQAQ&usg=AOvVaw0c67HZjaMNO4LSXW_XWlww

Cuarto: las transferencias sociales en España no lograron reducir en gran medida la pobreza. Si antes de las transferencias sociales la cifra es de 27.9%, después se sitúa en el 20.4%, algo totalmente insuficiente.

El siguiente cuadro del citado Informe (EAPN, 2023) (pág. 16) muestra una escasa reducción de la tasa AROPE solo en 5 comunidades autónomas, Baleares, Extremadura, Ceuta, Galicia y la Comunidad Valenciana. Todas las demás regiones mantienen un AROPE superior al que registraban en el año 2008.



Cuadro tomado de (EAPN, 2023), pág. 16

Cuarto: origen y evolución del IMV en el marco estatal:

En el año 2020 se reguló por primera vez mediante una norma estatal, Real Decreto Ley 20/2020, de 29 de mayo, que acompañamos **como documento 8**¹¹, el Ingreso Mínimo Vital, en desarrollo del artículo 41 de la Constitución Española (en adelante CE), entendido como un «derecho subjetivo a una prestación de naturaleza económica que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica en los términos que se definen en el presente real decreto-ley» (artículo 1.1); prestación que, sin perjuicio de las ayudas que puedan establecer las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias, «forma parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social como prestación económica en su modalidad no contributiva» (artículo 1.2).

11 **Documento 8.** Real Decreto-Ley 20/2020 por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital, accesible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5493>

La Exposición de Motivos de la norma indica que esta prestación tiene como finalidad, «homogenizar» las prestaciones de rentas mínimas de las comunidades autónomas, dispares en protección, requisitos y cuantía.

Esta consideración no es nueva ni exclusiva del Gobierno, pues ya en junio de 2017, el Consejo Económico y Social (**documento 9**)¹² ponía de manifiesto que pese a las reformas de las últimas décadas de las rentas mínimas autonómicas en virtud de sus competencias (a artículo 148.1. 20ª CE) existían importantes diferencias en cuanto al acceso y la efectividad, recibiendo importantes críticas también en cuanto a la insuficiencia de sus cuantías para luchar contra la pobreza.

El Real Decreto-Ley 20/2020 creaba una nueva prestación en medio de la crisis generada por la COVID-19, pero con vocación estructural y racionalizadora del sistema de protección social, como indica su propia exposición de motivos.

La propia exposición de motivos de la referida norma era consciente de su carácter permanente y no se planteaba su creación como una medida coyuntural dentro del escudo social de las medidas adoptadas por el Gobierno de España durante la pandemia y contra sus efectos.

Sus objetivos, desde el principio, se han enunciado de una manera clara y muy amplia, esto es:

- 1º) Garantizar la inclusión y evitar la trampa de la pobreza: y
- 2º) Crear una prestación que cubra el riesgo de la pobreza y de exclusión social.

Sin embargo, ninguno de los dos puede cumplirse con la regulación actual del IMV, como se pondrá de manifiesto en la presente reclamación y ha puesto de relieve la doctrina (Burriel, 2021)¹³. Pero, además, se han repetido los requisitos de las rentas mínimas de las comunidades autónomas que ya se encontraban en disconformidad con la Carta Social Europea, como la edad, la residencia mínima, la insuficiencia de rentas o la definición de las denominadas «unidades de convivencia».

El ingreso mínimo vital se configura en España como una prestación no contributiva y justificada, entre otros, por los altos índices estructurales de desigualdad, pobreza y exclusión social de nuestro país.

Pese a lo reciente de la norma y de la prestación que establecía, y dados los efectos negativos ya generados, ha sido objeto de múltiples modificaciones, enfocadas a corregir aspectos de su propia configuración inicial, a través de los siguientes instrumentos:

- Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio,

12 **Documento 9**, CES, Informe 1/2017. Políticas públicas para combatir la pobreza en España, pp. 83-94, accesible en: <https://www.ces.es/documents/10180/4509980/Inf0117.pdf/042f5f55-ee64-4d18-8040-b51df3ce0e6d>

13 Burriel Rodríguez-Diosdado, P. (2021), Algunas incongruencias del Ingreso Mínimo Vital con el Pilar Europeo de Derechos Sociales: y la pobreza sigue ahí, tomado de *A proteção social na encruzilhada*, pp. 69-79, accesible en: <https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/127183/ABDT%202021%20-%20Capa-Miolo-Contracapa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre,
- Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre,
- Resolución de 16 de diciembre de 2020, de la Intervención General de la Administración del Estado,
- Real Decreto-ley 35/2020, de 22 de diciembre,
- Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero,

Sin embargo, muchos de los problemas técnicos y prácticos de la prestación no han sido resueltos. Entre ellos, la falta de reglamentación, la falta de diálogo social en su redacción y modificaciones posteriores, y el alejamiento, tanto de la CSE, como del Pilar Europeo de Derechos Sociales, cuyo principio 14 afirma que *«Toda persona que carece de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral»*.

Con fecha 20 diciembre de 2021 se aprueba la Ley 19/2021 de 20 de diciembre, cuyo texto se acompaña como **documento número 10¹⁴**, norma actualmente en vigor y objeto por tanto de la presente reclamación.

Esta ley ha sido a su vez modificada.

Quinto: naturaleza del Ingreso Mínimo Vital como prestación de asistencia social en el marco de la Carta Social Europea

El IMV es 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 (a artículo 1 Ley 19/2021 del IMV) y por eso se encuentra incardinada en el artículo 13 de la Carta Social Europea, por mucho que su exposición de motivos no aluda a dicha cuestión.

El IMV viene a desarrollar en España, junto con las rentas mínimas de inserción previamente existentes (y no conformes a la Carta Social Europea a tenor de las conclusiones del CEDS arriba mencionadas) el modelo de provisión de asistencia social de último recurso en España, mediante prestaciones económicas para personas individuales o unidades de convivencia en situación de carencia de recursos o pobreza.

A través de su creación se reconoce un derecho social subjetivo a una prestación principal de naturaleza económica y no contributiva —a través de transferencias del Estado—, que ha sido incluida en el artículo 42.1c) del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, que aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante, LGSS). A su vez, esta prestación es asistencial, exigiendo *«prueba de necesidad»* (artículo 11 Ley 19/2021) con una duración indefinida, mientras persista la situación, pero con la finalidad de que no sea vitalicia.

La renta garantizada que prevé la ley, se encuadra dentro de las prestaciones no contributivas del sistema prestacional de la seguridad social y garantiza una renta mínima a las personas individuales o unidades de convivencia cuyo umbral de ingresos se sitúa 10 euros por debajo del

14 **Documento 10.** Ley 19/2021 de 20 de diciembre, por la que se establece el Ingreso Mínimo Vital, accesible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-21007>

umbral definido por la norma en función del número de personas que componen la unidad de convivencia (565,37 euros mensuales para una persona individual y cantidades que se incrementan conforme al número de miembros y composición de la Unidad de convivencia).

La ley la contempla como una renta mínima de inserción pensada para durar durante todo el tiempo en que dura la contingencia, pero se trata de una renta condicionada, es decir, sujeta a comprobación de ingresos o recursos del individuo y de la unidad de convivencia y sometida a obligaciones de los sujetos beneficiarios.

La norma declara compatible la prestación del Ingreso Mínimo Vital con otras rentas o salarios que se perciban por la persona solicitante y los restantes beneficiarios de su unidad de convivencia y establece el cómputo de ingresos para valorar la situación de vulnerabilidad de la persona o unidad que aspiren a su cobro.

Dada su composición y naturaleza de renta asistencial como las rentas mínimas de las comunidades autónomas, que se basan en el título competencial de la asistencia social la ubicamos aquí.

La cuestión es fundamental tanto desde el punto de vista de su no conformidad con la Carta Social Europea como desde el punto de vista de la normativa de la Unión Europea.

Por tanto, afirmamos que la prestación denominada «**ingreso mínimo vital**» —que se considera no conforme a la CSE y fundamenta esta reclamación colectiva— **es una prestación de asistencia social**. Esta cuestión es absolutamente central, **con independencia de la denominación** que reciba la prestación concreta y del hecho de que esté incluida en la Ley General de Seguridad Social.

De conformidad al Digesto de la CSE el criterio principal para determinar si estamos ante una prestación de la Seguridad Social o una de Asistencia Social es el propósito y las condiciones para la concesión de esta prestación.

El Comité considera que la asistencia social cubre aquellas prestaciones cuya necesidad individual constituye el criterio fundamental para su concesión, sin que exista ningún requisito de afiliación a ningún organismo de seguridad social destinado a cubrir un riesgo concreto, ni condición alguna de carencia o pago de cotizaciones. Además, como indica el artículo 13.1, la asistencia se da cuando no existen prestaciones de seguridad social que garanticen al interesado los recursos suficientes o los medios para sufragar el costo de la atención que requiere su situación, es decir, cuando el criterio esencial para obtener dicha prestación es la situación de necesidad individual en la que se encuentre una persona (Sociedad Finlandesa de Derechos Sociales c. Finlandia, demanda núm. 88/2012, Decisión sobre el fondo de 9 de septiembre de 2014, § 110; Conclusiones XIII-4 (1996), Observación interpretativa de los artículos 12 y 13).

Según la jurisprudencia del CEDS el **requisito de carencia de recursos suficientes** debe poner en marcha toda la maquinaria de los Estados parte; es decir, la obligación del derecho a la asistencia social se activaría cuando exista una carencia de recursos como la descrita (Conclusiones 2013, Bulgaria).

El CEDS entiende que «*recursos suficientes*» son aquellos recursos que son necesarios para llevar una vida digna y poder cubrir las necesidades básicas de conformidad con la jurisprudencia establecida, entre otras, en las

Conclusiones XIII-4 de 1996 de España (Comentario interpretativo sobre el artículo 13).

El nivel de recursos por debajo del cual se genera el derecho a recibir la asistencia ha sido tratado también por el CEDS definiéndolo en base al umbral de la pobreza (Conclusiones XIV-1, 1998, Portugal) que se resume en que una persona no debe poder obtener recursos por sus propios medios o recibirlos de otra fuente en particular a través de las prestaciones derivadas de un sistema de Seguridad Social (Sociedad Finlandesa de Derechos Sociales c. Finlandia, denuncia No. 88/2012, decisión sobre el fondo del 9 de septiembre de 2014, § 111); por tanto, el derecho a la asistencia social si se plasma en un recurso económico debe ser una prestación de último recurso, de último término.

El IMV pertenece a este tipo de prestación, pero la Ley 19/2021 actualmente vigente incluye otra serie de requisitos que se consideran no conformes a la Carta Social Europea, de una manera acusada se incide en el artículo 13 y en su íntima conexión con el artículo 30.

El IMV es una prestación individual, pero también colectiva, pues va dirigida a personas que vivan solas y también a aquellas que sean integrantes de una unidad de convivencia, donde se nombra una persona titular, a la que se le exige un requisito de edad, de 23 años, con excepciones reguladas.

Junto con el requisito de vulnerabilidad o necesidad económica (arts. 10.1 b) y 11 Ley 19/2021) se exigen a su vez otra serie de requisitos para la concesión de esta prestación y por ello no se encuentra en situación de conformidad con la Carta Social Europea.

En definitiva, y como preludeo al desarrollo posterior, destacamos que como requisitos de acceso para el IMV se incluyen (artículo 10 Ley 19/2021):

- El cumplimiento de una determinada **edad**, siendo más exigente en los requisitos siguientes cuando la persona solicitante individual tenga menos de 30 años (arts. 5 y 10.2 Ley 19/2021).
- La residencia **legal, efectiva y continuada** en España, de la persona solicitante y de todas las personas que formen parte de la unidad, de 1 año anterior a la solicitud, como requisito de acceso (artículo 10.1.a) Ley 19/2021).
- Constitución de la unidad de convivencia de 6 meses previos a la solicitud (junto con la definición y composición de esta de manera muy estricta), arts. 6, 7, 9, 10.3 Ley 19/2021.

Sexto: convivencia del Ingreso Mínimo Vital y de las Rentas autonómicas

Habida cuenta de la subsistencia de las rentas de inserción —competencia de las comunidades autónomas en función de la distribución de competencias establecido en el artículo 148.1.20 de la CE—, en la actualidad España cuenta con dos niveles de prestaciones dirigidas a personas y familias en situación de vulnerabilidad, esto es: el IMV, de carácter estatal, que se integra en el sistema de prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, y el nivel autonómico, donde se integran las rentas mínimas de inserción que, en general, son de carácter complementario y subsidiario.

La creación del IMV ha generado la modificación de algunas rentas mínimas de las comunidades autónomas y la reducción del ámbito de protección

existente hasta el momento, como se indicará más adelante. Esto ha generado el efecto contrario que expresaba la ley.

III. HECHOS QUE DAN LUGAR A LA QUEJA

Primero.- Crítica institucional y social: desde el Defensor del Pueblo a la doctrina científica.

Aun cuando el establecimiento del IMV ha supuesto un avance en el sistema integral de provisión social para evitar situaciones de pobreza, lo cierto es que, tanto la propia y deficiente configuración de la norma como su ejecución práctica, han generado una caótica aplicación, con una alarmante inseguridad jurídica para las eventuales personas beneficiarias: alargamiento excesivo de plazos de gestión de las prestaciones, especialmente abuso del silencio administrativo, falta de motivación de muchas de las resoluciones adoptadas y, en los supuestos más graves, denegaciones de prestaciones a las personas más necesitadas.

Otros elementos que añaden inseguridad jurídica:

- Una gestión muy deficiente de la prestación, en parte motivada por las graves carencias materiales y de personal de las unidades administrativas a las que les ha sido encomendada.
- Una concepción burocrática y caótica del sistema de concesión de prestaciones.
- La revisión del mantenimiento de los requisitos, ha generado que la prestación no llegue donde tiene que llegar.
- Una bolsa monumental de familias atrapadas, como explicaremos más adelante, en cobros indebidos y deudas con la Hacienda Pública inabordables, imprescriptibles y que han ocasionado que el Estado de con una mano lo que quita con la otra.

Todo ello ha motivado el análisis crítico de diversas instancias públicas a la norma y su aplicación, como, por ejemplo:

- El Defensor del Pueblo y las propuestas que este efectúa en su informe relativo al ejercicio 2022 (**documento 11**¹⁵).
- La Memoria del Consejo Económico y Social del año 2022, cap. III, págs. 431 y ss. (**documento 12**¹⁶).
- El Sindicato Comisiones Obreras en sus conclusiones del Informe «Mercado de trabajo y protección por desempleo 2022» (**documento 13**¹⁷).

15 **Documento 11.** Defensor del Pueblo, 2022, Informe anual, vol I, accesible en <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2023/03/Defensor-del-Pueblo-Informe-anual-2022.pdf&ved=2ahUKEwjnYPEh5yFAxV7AvsDHeyMB9MQFnoECBMQAQ&usg=AOvVaw0hKM08iKsT132YmzhhlR0n>

16 Documento 12. Consejo Económico y Social, 2022, capítulo III, pág. 431 y ss., accesible en <https://www.ces.es/memorias>

17 **Documento 13.** Comisiones Obreras, 2022. Informe. «Mercado de trabajo y protección por desempleo 2022», conclusiones; accesible en https://www.coo.es/Publicaciones%C2%B7y_documentos/Publicaciones_de_las_secretarias/Proteccion_Social_y_Politicasy_Publicas/Informe_Mercado_de_Trabajo_y_Proteccion_por_Desempleo#

- El Estudio de Opinión 1/2022 de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Pág. 50 (**documento 14**¹⁸).
- El Informe «segunda opinión» de la misma Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, de 15 de junio de 2023, aportado como **documento 15**¹⁹.
- La crítica casi unánime de la doctrina científica que señala los principales fallos, e incluso incompatibilidades de la norma con la legislación internacional, como aportamos con el bloque documental 16.

La doctrina más autorizada, representada por el Sr. Luis Jimena Quesada (presidente del Comité Europeo de Derechos Sociales del 2009-2014 y secretario general del Instituto Internacional de Derechos Humanos del 2016-2019 (Estrasburgo, Francia) ha sido muy crítica también con la situación generada por la implantación del IMV. Ha llegado a afirmar que no puede ser más desalentadora la situación de gestión de esta prestación, por el alto número de denegaciones y también por los siguientes motivos, a saber: por los defectos de su configuración jurídica al vincularse con el empleo, al contener restricciones subjetivas relativas a la edad o a las unidades de convivencia, entre otros aspectos; y porque no es capaz de crear un marco normativo estable y exigible de esta institución, insistiendo en su propia regulación en que se basa en fuentes de *soft law*, como el Pilar Europeo de Derechos Sociales. En este sentido, sirvan sus palabras textuales cuando afirma:

«Adicionalmente, su exigibilidad jurídica supera lógicamente las virtudes de la caridad, sin llegar a configurar un marco normativo que dote de estabilidad a la institución ni, peor aún, dejar de inspirarse en fuentes de soft-law que, por tanto, evocan otra vez la virtud de la caridad y un paradójico espíritu ético-deontológico de la legislación» (Jimena Quesada, L. 2023)²⁰.

Datos oficiales confirman que un 73% de las solicitudes resueltas se han denegado por criterios de renta, patrimonio o unidad de convivencia (documento 12, pág. 57 y ss.). Del conjunto del presupuesto destinado a esta prestación, tan solo se ha ejecutado el 56% del mismo, teniendo en cuenta que aún quedan pendientes de solicitud el 57% de posibles beneficiarios y beneficiarias que representan en torno a 400 000 hogares (del citado documento 12, Pág. 94).

Con el fin de aumentar los índices de beneficiarios la normativa transitoria concedió de oficio el reconocimiento de prestaciones del IMV a perceptores de la prestación familiar, prestación por hijo a cargo, que era no contributiva, sin advertir que los requisitos de dicha modalidad de

18 **Documento 14.** Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, 2022, estudio de opinión del IMV 1, pág. 50; accesible en <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.airef.es/wp-content/uploads/2022/08/IMV/OPINION-AIREF-IMV.pdf&ved=2ahUKEwi2oryFi5yFAxV7VaQEHXLfAzkQFnoECA4QAQ&usg=AOvVaw0jt p5kd4PdE3pI9nrCexAT>

19 **Documento 15.** Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, 2023, estudio de opinión 2; accesible en https://www.airef.es/wp-content/uploads/2023/06/IMV/230615.-Opinio%CC%81n.-Segunda-Opinio%CC%81n-IMV_AIReF.pdf

20 Jiménez Quesada, L. 2023. El Ingreso Mínimo Vital como derecho fundamental social de nueva generación. *Igualdad ES*, 8, 205-225. Accesible en <https://doi.org/10.18042/cepc/lgdES.8.07>.

prestación no son idénticos a los del IMV. Esto ha generado, en la mayoría de los casos el inicio, tres años después, de miles de expedientes de revisión que han dado lugar a la modificación y/o extinción del derecho al IMV y la incoación de expedientes de cobros indebidos por deudas. Así, el cobro de la prestación del IMV ha empobrecido aún más a miles de familias vulnerables que, por una concesión de oficio indebidamente otorgada, se encuentran desprovistas de todo tipo de ingresos, con deudas por ingresos indebidos impagables y sometidas a la posibilidad de embargo de prestaciones posteriores.

²¹Se aporta, como **bloque documental 16** (ref. 202305002), un caso típico y demostrativo que ilustra los varios miles de casos análogos: una familia monomarental²² con dos hijos, que recibe de oficio en junio de 2020 la prestación del IMV al tener con carácter previo uno de los hijos reconocida una prestación por hijo a cargo. Se da la circunstancia de que el otro hijo que compone la unidad de convivencia es de un progenitor distinto del primero, del que la persona titular está en trámite de divorcio. En la revisión efectuada a finales de 2022, teniendo en cuenta los datos fiscales aportados por la Agencia Tributaria referidos a 2021, le es iniciado expediente de cobros indebidos a la vez que, sin notificación previa, en noviembre de 2022 deja de percibir la prestación de IMV y le notifican un requerimiento de devolución de 1.455 euros, obligándola, dada la persistencia de su situación de falta de recursos, a solicitar una nueva prestación por empeoramiento de su situación, que le es reconocida, pero de la que solo percibe 50 euros mensuales desde 1 de enero de 2022, comunicado en diciembre de 2022. La reclamación realizada el 5 de enero de 2023, aún no ha sido resuelta, obligando a un procedimiento judicial por silencio administrativo.

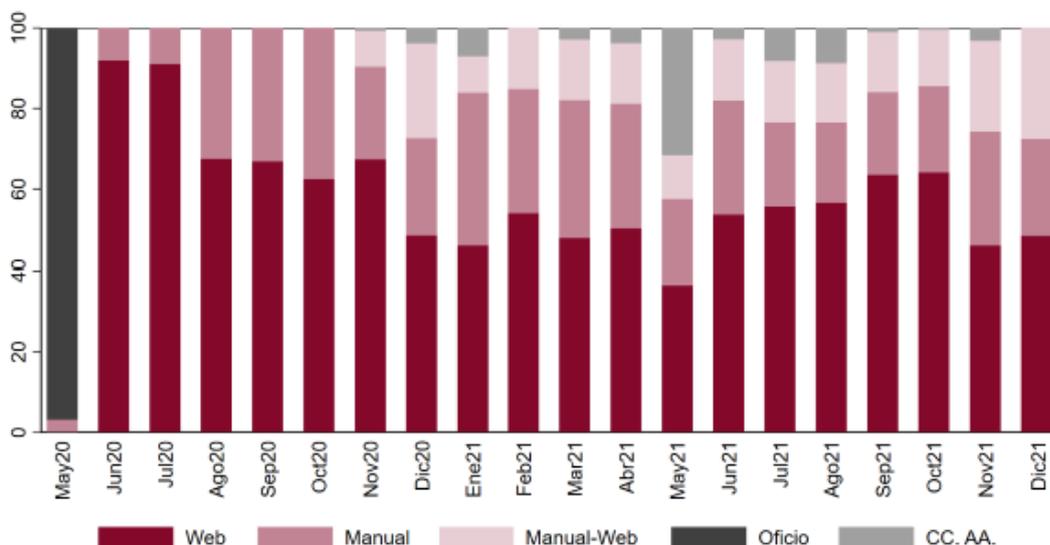
Esta anomalía ha sido destacada por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF, 2022) ya señalado:

«En el primer mes de vigencia, se tramitaron de oficio los expedientes de los beneficiarios de la prestación por hijo a cargo que cumplían los requisitos del IMV, lo que supuso la incorporación de 113.000 solicitudes. A 31 de diciembre de 2021 este número de solicitudes constituyen el 40% del total de expedientes aprobados, lo que explica, en cierta medida, la mayor cobertura del IMV entre los hogares con menores».

21 Se resaltarán en el presente documento en color sepia documentos que son fruto de la colaboración y el testimonio de personas afectadas que han participado en la recogida de datos y confección de esta reclamación. Con ello queremos enfatizar su protagonismo nuclear y experiencia en la construcción de una sociedad más justa.

22 Término que designa las familias monoparentales que están a cargo de una mujer, que son la mayoría y que muchas veces son objeto de ayudas especiales. a cargo cuando éste es una mujer.

GRÁFICO 30. EVOLUCIÓN TEMPORAL DEL CANAL DE TRAMITACIÓN DE LAS SOLICITUDES



Cuadro tomado de (AIREF, 2023)

El último informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, (AIREF, 2023) documento 15, evalúa el impacto de la aplicación de la norma a fecha de junio de 2023 y señala entre sus principales deficiencias:

«El IMV beneficia a 284 000 de los 800 000 hogares que lo podrían recibir (el 35 %). Cifra similar al año anterior. (Coste anual 1.900 M€, 47% de su potencial) 469 000 hogares que sería beneficiarios del IMV y no lo han solicitado, non take-up. 58% del potencial

- 61 % son hogares sin menores (unipersonales + hogares de solo adultos)
- 64 % residencia en Andalucía, Cataluña, C. Valenciana o Madrid
- 38 % hogares a los que les aumentarían la renta menos de un 30% si recibieran el IMV
- Desconocido trasvase de las RRMM - CCAA hacia el IMV: escasa calidad de la información micro de las RRMM que las CCAA reportan a la AEAT, al INSS (Tarjeta Social Digital). Aprox. 80 % de los hogares beneficiarios potenciales de RRMM lo son de IMV

En línea con la primera opinión, 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 RRMM) 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:

- 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
- Permitir la transferencia inmediata de los beneficiarios de RRMM - CCAA al IMV
- Activarse en el momento que se identifica situación de pobreza sobrevenida (cruce de la información de AEAT y cotizaciones sociales, TGSS) o Servir de modelo-plataforma para otras prestaciones sociales o transferencias directas focalizadas

Profundizar en la utilización de los datos disponibles con frecuencia mensual por parte de las administraciones (AEAT y TGSS) con el doble objetivo de:

- *Ajustar los importes de la prestación en tiempo real a la renta de los beneficiarios mitigando así la incidencia y magnitud de las revisiones o 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 de pobreza sobrevenida».*

La interacción entre perceptores de Ingreso Mínimo Vital que tenían ingresos de rentas autonómicas, en las revisiones de ingresos según datos de Agencia Tributaria, ha generado también un problema que ha afectado a un buen número de perceptores de Ingreso Mínimo Vital. Esto es, Hacienda incorporó como ingresos de rentas de trabajo o subvenciones computables los ingresos de rentas autonómicas, siendo extinguidos al superar el baremo por la suma de ambos importes, pese a que las rentas autonómicas eran compatibles y no computables según el decreto y también la ley reguladora del IMV.

Como prueba de ello, aportamos la resolución estimatoria de la reclamación de denegación por haber computado Agencia Tributaria ingresos de la Renta Valenciana de Inclusión (**Documento 17**, ref. 202305003)

Los aspectos que forman parte de la presente reclamación, ya sea por la propia configuración legal disconforme con los artículos de la CSE que se dirán, o por la práctica administrativa y los efectos que están generando son los siguientes:

Segundo.- Insuficiencia de cuantías.

La Ley 19/2021 de 20 de diciembre regula la prestación económica del IMV en el artículo 13 del siguiente modo:

«1. La cuantía mensual de la prestación de ingreso mínimo vital que corresponde a la persona beneficiaria individual o a la unidad de convivencia vendrá determinada por la diferencia entre la cuantía de la renta garantizada, según lo establecido en el apartado siguiente, y el conjunto de todas las rentas e ingresos de la persona beneficiaria o de los miembros que componen esa unidad de convivencia del ejercicio anterior, en los términos establecidos en los artículos 11, 16 y 19, siempre que la cuantía resultante sea igual o superior a 10 euros mensuales.

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

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

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

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

c) A la cuantía mensual establecida en la letra b) se sumará un complemento de monoparentalidad equivalente a un 22 por ciento de la cuantía establecida en la letra a) en el supuesto de que la unidad de convivencia sea monoparental. A los efectos de determinar la cuantía de la prestación, se entenderá por unidad de convivencia monoparental la constituida por un solo adulto que conviva con uno o más descendientes hasta el segundo grado menores de edad sobre los que tenga la guarda y custodia exclusiva, o que conviva con uno o más menores en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción cuando

se trata del único acogedor o guardador, o cuando el otro progenitor, guardador o acogedor se encuentre ingresado en prisión o en un centro hospitalario por un periodo ininterrumpido igual o superior a un año.

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

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

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

Menores de tres años: 100 euros.

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

Mayores de seis años y menores de 18 años: 50 euros.

3. Reglamentariamente se determinará el posible incremento de las cuantías fijadas en los párrafos anteriores cuando se acrediten gastos de alquiler de la vivienda habitual superiores al 10 por ciento de la renta garantizada que corresponda, en su cuantía anual, en función del tamaño y configuración de la unidad de convivencia.

4. Cuando los mismos hijos o menores o mayores que tengan establecidas judicialmente medidas de apoyo para la toma de decisiones formen parte de distintas unidades familiares en supuestos de custodia compartida establecida judicialmente, se considerará, a efectos de la determinación de la cuantía de la prestación, que forman parte de la unidad donde se encuentren domiciliados.

5. Para el ejercicio 2020, la cuantía anual de renta garantizada en el caso de una persona beneficiaria individual asciende a 5.538 euros. Para la determinación de la cuantía aplicable a las unidades de convivencia, se aplicará la escala establecida en el anexo I sobre la base de la cuantía correspondiente a una persona beneficiaria individual.

6. En todo caso, e independientemente de cuáles hubieran sido las rentas e ingresos del ejercicio anterior de la persona que vive sola o de la unidad de convivencia, cuando el solicitante del ingreso mínimo vital o uno o varios de los miembros de la unidad de convivencia, en su caso, tuvieran reconocida en la fecha de la solicitud, o les fuera reconocida antes de la resolución, una o más pensiones, contributivas o no contributivas, del sistema de la Seguridad Social, o un subsidio de desempleo para mayores de 52 años, cuyo importe mensual conjunto, incluida la parte proporcional de pagas extraordinarias, fuera inferior a la cuantía mensual de renta garantizada aplicable, y procediera el reconocimiento del ingreso mínimo vital por concurrir todos los requisitos para ello, el importe mensual de esta prestación no podrá ser superior a la diferencia entre la referida cuantía mensual de la renta garantizada y el importe mensual de la pensión o de la suma de las pensiones, incluida en su caso la parte proporcional de las pagas extraordinarias.

Cuando el referido importe mensual conjunto de las pensiones, contributivas o no contributivas, del sistema de la Seguridad Social, así como, en su caso, de los subsidios de desempleo para mayores de 52 años, fuera igual o superior a la cuantía mensual de la renta garantizada aplicable no procederá reconocer el derecho al ingreso mínimo vital.

Igualmente, el reconocimiento de una pensión contributiva o no contributiva del sistema de la Seguridad Social o un subsidio de desempleo para mayores de 52 años a la persona o personas beneficiarias de la prestación del ingreso mínimo vital determinará la minoración o extinción de esta prestación conforme a los mismos criterios indicados en los párrafos anteriores, teniendo en cuenta la suma de todas las pensiones de que sea titular el beneficiario individual o los miembros de la unidad de convivencia, con efectos del día primero del mes siguiente al de reconocimiento de la pensión o de su fecha de efectos si esta fuera posterior.

En ningún caso la actualización del importe del ingreso mínimo vital con efectos de 1 de enero de cada año, a que se refiere el artículo 16.3, podrá dar lugar a la percepción de una cantidad mensual superior a la diferencia entre la renta garantizada aplicable conforme a este artículo y la cuantía que, una vez actualizada, tuviera en esa fecha la pensión o de la suma de las pensiones y, en su caso, subsidios por desempleo, percibidos por el beneficiario individual o cualquiera de los miembros de la unidad de convivencia».

Con arreglo al anexo I de la norma, la renta garantizada para una persona sola durante 2023 será de 6.784,44 euros anuales, lo que equivale a un importe mensual de 565,37 euros.

Dicha cantidad se incrementa conforme a una escala establecida en el mismo anexo I, de forma que se incrementará hasta un máximo de 2,2 veces máximo de la renta garantizada según el siguiente cuadro:

| | Escala de incrementos |
|-----------------------------------|--|
| Un adulto solo. | 6.784,44 € (renta garantizada para un adulto solo, actualizada para el ejercicio 2023) |
| Un adulto y un menor. | 1,52 |
| Un adulto y dos menores. | 1,82 |
| Un adulto y tres menores. | 2,12 |
| Un adulto y cuatro o más menores. | 2,2 |
| Dos adultos. | 1,3 |
| Dos adultos y un menor. | 1,6 |
| Dos adultos y dos menores. | 1,9 |
| Dos adultos y tres o más menores. | 2,2 |
| Tres adultos. | 1,6 |
| Tres adultos y un menor. | 1,9 |
| Tres adultos y dos o más menores. | 2,2 |
| Cuatro adultos. | 1,9 |
| Cuatro adultos y un menor. | 2,2 |

Cuadro tomado de Ley 19/2021 de 20 de diciembre, Anexo I

Conforme a la doctrina del CEDS que analizaremos más adelante, la cuantía ahora fijada es manifiestamente insuficiente, con arreglo al artículo 13.1 de la CSE, pues se sitúa muy por debajo del 50% del ingreso mediano equivalente.

En España, según la Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística (en adelante, INE) la renta mediana equivalente en el año 2021 (INE, ECV, 2021)²³ ha sido de 15.892 euros, en los hogares en 2020, con una disminución del -0,9% respecto al año anterior. Eso significa que, al mes la cifra asciende a 662.16 €, con diferencias muy significativas por Comunidades Autónomas. Esta diferencia no se tiene en cuenta en la ley.

La insuficiencia de la prestación es evidente con carácter general, pero se vuelve mucho más elocuente si tenemos en cuenta que, en general, el precio de viviendas en alquiler es extremadamente alto en muchas partes de España. Un caso ilustrativo lo encontramos en el **documento 18** (ref. C 202305001), en el que una unidad de convivencia con un arrendamiento mensual de 491 euros percibe una prestación de IMV, de 362 euros en el ejercicio 2022, a pesar de la que norma prevé un incremento cuando se acrediten gastos de alquiler de la vivienda habitual superiores al 10% de la renta garantizada que corresponda (a artículo 13.3)

Igualmente, ilustrativo de la insuficiencia de rentas es la cuantía aprobada en supuestos de unidades de convivencia que cuentan con pensión de alimentos a favor de sus hijos, cuando, por la valoración anacrónica realizada, se reconocen prestaciones del IMV por cantidades ridículas, de 50 o 60 euros, como presentamos en el **documento 19** (ref. 202305002).

También se verifica la disconformidad de las cuantías con el artículo 13 de la Carta Social Europea si tenemos en cuenta que, conforme a la ley española, las rentas garantizadas no aumentarán cuando las unidades de convivencia superen los seis miembros. En estos casos, no verán incrementadas las prestaciones, a pesar del aumento de necesidades en proporción al aumento del número de componentes de la unidad familiar.

Como veremos en el hecho décimo tercero, esta limitación afecta también y de forma prioritaria a la protección de los menores de edad integrados en la unidad de convivencia, sobre todo en familias numerosas donde el aumento de necesidades no se corresponde con las limitaciones de ingresos para satisfacerlas.

Tercero.- Residencia legal

Dos son los aspectos que motivan esta queja relacionados con la exigencia de residencia legal:

- a) **Exigencia de un período mínimo de residencia legal en España para percibir la prestación de Ingreso Mínimo Vital y establecimiento de «unidades de convivencia».**

El artículo 4 de la norma dice en su numeral 3:

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

El artículo 10 de la norma dispone:

23 INE, ECV, 2023. Accesible en https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176807&menu=ultiDatos&idp=1254735976608

«1. Todas las personas beneficiarias, estén o no integradas en una unidad de convivencia, deberán cumplir los siguientes requisitos:

a) **Tener residencia legal y efectiva en España y haberla tenido de forma continuada e ininterrumpida durante al menos el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud. No se exigirá este plazo respecto de:**

1.º Los menores incorporados a la unidad de convivencia por nacimiento, adopción, reagrupación familiar de hijos e hijas, guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente.

2.º Las personas víctimas de trata de seres humanos y de explotación sexual.

3.º Las mujeres víctimas de violencia de género.

A efectos del mantenimiento del derecho a esta prestación, se entenderá que una persona tiene su residencia habitual en España aun cuando haya tenido estancias en el extranjero, siempre que estas no superen los noventa días naturales a lo largo de cada año natural o cuando la ausencia del territorio español esté motivada por causas de enfermedad debidamente justificadas.

b) Encontrarse en situación de vulnerabilidad económica por carecer de rentas, ingresos o patrimonio suficientes, en los términos establecidos en el artículo 11.

2. Las personas beneficiarias a las que se refiere el artículo 4.1.b) que sean menores de 30 años en la fecha de la solicitud del ingreso mínimo vital, deberán acreditar haber vivido de forma independiente en España, durante al menos los dos años inmediatamente anteriores a la indicada fecha. Este requisito no se exigirá a las personas de entre 18 y 22 años que provengan de centros residenciales de protección de menores de las diferentes Comunidades Autónomas.

A los efectos del párrafo anterior, se entenderá que una persona ha vivido de forma independiente siempre que acredite que su domicilio ha sido distinto al de sus progenitores, tutores o acogedores durante los dos años inmediatamente anteriores a la solicitud, y en dicho periodo hubiere permanecido durante al menos doce meses, continuados o no, en situación de alta en cualquiera de los regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social, incluido el de Clases Pasivas del Estado, o en una mutualidad de previsión social alternativa al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.

Las personas beneficiarias a las que se refiere el artículo 4.1.b), que sean mayores de 30 años en la fecha de la solicitud, deberán acreditar que, durante el año inmediatamente anterior a dicha fecha, su domicilio en España ha sido distinto al de sus progenitores, tutores o acogedores.

Los requisitos previstos en los párrafos anteriores no se exigirán cuando el cese de la convivencia con los progenitores, tutores o acogedores se hubiera debido al fallecimiento de estos. Tampoco se exigirán a las personas que por ser víctimas de violencia de género hayan abandonado su domicilio habitual, a las personas sin hogar, a las que hayan iniciado los trámites de separación o divorcio, a las personas víctimas de la trata de seres humanos y de explotación sexual o a las que se encuentren en otras circunstancias que puedan determinarse reglamentariamente.

3. Cuando las personas beneficiarias formen parte de una unidad de convivencia, se exigirá que la misma esté constituida, en los términos de los artículos 6, 7 y 8, durante al menos los seis meses anteriores a la presentación de la solicitud, de forma continuada.

Este requisito no se exigirá en los casos de nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento familiar

permanente de menores, reagrupación familiar de hijas e hijos menores de edad, en los supuestos de mujeres víctimas de violencia de género o víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual, o en otros supuestos justificados que puedan determinarse reglamentariamente.

4. Los requisitos relacionados en los apartados anteriores deberán cumplirse en el momento de presentación de la solicitud o al tiempo de solicitar su revisión, y mantenerse al dictarse la resolución y durante el tiempo de percepción del ingreso mínimo vital».

A su vez, el artículo 6 de la Ley, bajo el título «**unidades de convivencia**» establece:

«1. Se considera unidad de convivencia la constituida por todas las personas que residan en un mismo domicilio y que estén unidas entre sí por vínculo matrimonial, como pareja de hecho o por vínculo hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad, adopción, y otras personas con las que convivan en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente.

A efectos de lo establecido en este artículo, se considerará pareja de hecho la constituida con análoga relación de afectividad a la conyugal con al menos dos años de antelación, por quienes, no hallándose impedidos para contraer matrimonio, no tengan vínculo matrimonial con otra persona y hayan convivido de forma estable y notoria con carácter inmediato a la solicitud de la prestación y con una duración ininterrumpida no inferior a cinco años.

El fallecimiento de alguna de las personas que constituyen la unidad de convivencia no alterará la consideración de tal, aunque dicho fallecimiento suponga la pérdida, entre los supervivientes, de los vínculos previstos en los párrafos anteriores.

Cuando en aplicación de las correspondientes instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, las personas figuren empadronadas en establecimientos colectivos, o por carecer de techo y residir habitualmente en un municipio, figuren empadronadas en un domicilio ficticio, será de aplicación lo establecido en el artículo 8.

2. Se considerará que no rompe la convivencia la separación transitoria por razón de estudios, trabajo, tratamiento médico, rehabilitación u otras causas similares.

*A tal efecto, es requisito para la consideración de integrante de la unidad de convivencia **la residencia efectiva, legal y continuada en España.***

3. En ningún caso una misma persona podrá formar parte de dos o más unidades de convivencia»».

Este precepto ha sido múltiplemente reformado hasta llegar a la configuración actual, incluyendo cada vez más situaciones que, en un principio, estaban excluidas de la prestación.

Con arreglo a esta disposición existen situaciones de vulnerabilidad excluidas de la prestación del IMV:

- para la unidad de convivencia la imposición de un requisito temporal de un año mínimo.
- para menores de 30 años dos años de independencia económica y alta de, al menos un año, en algún régimen de la Seguridad Social.
- y para toda la unidad de convivencia un mínimo de seis meses continuados de empadronamiento.

Ello ha sido criticado por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF, 2022), **documento14**, pág. 62 y ss., al destacar que ««... el incumplimiento de los requisitos relacionados con la unidad de convivencia representa la segunda causa de rechazo de las solicitudes del IMV y ha supuesto la denegación de 210000 expedientes. En un 59% de estos casos, el motivo de rechazo es debido a que la unidad de convivencia declarada por el hogar no coincide con la que figura en el padrón en ese domicilio. El 15% de los casos rechazados por estas causas no cumplen el periodo de empadronamiento exigido (un año en el periodo de análisis)»».

Tales circunstancias se producen, por ejemplo, cuando la unidad de convivencia en situación de exclusión se ha constituido en un plazo inferior a seis meses al momento de la solicitud (numeral 3 del artículo 10), por lo que no podrán solicitar la prestación al menos hasta reunir dicho período mínimo, o cuando todos los miembros de la unidad de convivencia no cuenten con residencia legal y continuada de una duración ininterrumpida de, al menos una año de duración artículo 10. a) y no se encuentren entre los colectivos excepcionados en los numerales 1 a 3 de dicho artículo 10.a)

Ejemplos de exclusiones por esta limitación son:

- 1) Cuando en una unidad de convivencia uno de los miembros (pareja de hecho, cónyuge, familiar adscrito) se encuentre en situación administrativa irregular por ser extranjero y no haber obtenido o haber perdido posteriormente la autorización de residencia legal.
- 2) Cuando la unidad o alguno de sus miembros no cuenten con un año de residencia legal independiente e ininterrumpida.
- 3) Cuando dicha unidad de convivencia no cuente con empadronamiento mínimo de seis meses.
- 4) Cuando en la misma se integre un nuevo miembro, que no cumple los requisitos de edad, residencia mínima o empadronamiento en la unidad de convivencia en el previo período y que no forme parte de las excepciones del artículo 10. 1 a) de 1ª a 3ª.
- 5) Personas solas de entre 26 y 30 años que han pertenecido a otras unidades de convivencia en los dos años previos a la solicitud.
- 6) Cuando los menores se trasladan de domicilio por un cambio en el régimen de custodia entre los progenitores.
- 7) El caso muy generalizado de familias gitanas que no formalizan sus uniones afectivas y sus matrimonios convencionales conforme a su propia idiosincrasia.
- 8) Unidad de convivencia formada por personas en situación de pareja de hecho que no hayan convivido 5 años con carácter previo a la situación de necesidad, y no se hayan constituido como tal durante 2 años.

La práctica del Instituto Nacional de la Seguridad Social (en adelante INSS) al respecto es elocuente, como se prueba con las denegaciones basadas en esta motivación que se acompañan como **documentos 20** (ref. 202309001) **y 21** (ref. 202304001) que muestran la generalizada causa de denegación del IMV a personas y unidades de convivencia en situación de vulnerabilidad, pero que no cumplen con el rígido criterio de empadronamiento establecido.

Con respecto a las parejas de hecho, además, se produce una discriminación patente que poco tiene que ver con la situación de necesidad, estableciéndose una rigidez injustificable con los requisitos

establecidos para la percepción del IMV. Incluso se ignora en el artículo 6, al delimitar legalmente qué es una pareja de hecho a efectos del IMV, que, a nivel de las comunidades autónomas no es uniforme la normativa sobre qué se entiende por «*pareja de hecho*». A modo de ejemplo, nos referiremos a dos regiones, Galicia y Cataluña que poseen normativa propia.

En Galicia, la Disposición Adicional tercera de la Ley 2/2006, de 14 de junio, de derecho civil de Galicia²⁴ equipara los derechos de los matrimonios a las parejas de hecho, y define estas como «*«(...) las uniones de dos personas mayores de edad, capaces, que convivan con la intención o vocación de permanencia en una relación de afectividad análoga a la conyugal y que la inscriban en el Registro de Parejas de Hecho de Galicia, expresando su voluntad de equiparar sus efectos a los del matrimonio»*». Como puede leerse no se exige ningún requisito de tiempo de la unión, como sí hace la LIMV en el artículo 6 antes señalado.

En Cataluña se establece que existirá a efectos legales una pareja de hecho cuando: a) Dos personas que convivan durante más de dos años ininterrumpidos (y no 5 como exige la LIMV); o b) Si, durante la convivencia, sin especificar tiempo, tienen un hijo común; o, c) Con independencia del tiempo de convivencia si formalizan la relación en escritura pública. Todo ello viene recogido en los artículos 234-1 y 234-2 del Código Civil de Cataluña (Ley 25/2010, de 29 de julio, del libro segundo del Código civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia)²⁵.

b.- No reconocimiento de la prestación del Ingreso Mínimo Vital, ni de la prestación de emergencia a extranjeros en situación administrativa irregular. Dificultades para los extranjeros por el requisito de residencia

Del mismo modo, no se produce en el IMV una asistencia social de carácter básico a la población inmigrante en situación irregular, porque se excluye en la concepción de esta prestación la posibilidad de acceder a dicho derecho a quienes carecen de residencia legal y a las unidades de convivencia en la que uno de sus miembros pueda encontrarse en tal situación.

En este contexto de no conformidad con los arts. 13, E y conexos de la Carta Social Europea es importante ya que España ha ratificado el Protocolo Adicional de la CSE.

El artículo 10.1 de la Ley 19/2021 del IMV para el acceso a la prestación exige la residencia legal y efectiva de forma continuada durante 1 año inmediatamente anterior a la solicitud (artículo 10.1 Ley 19/2021). Este requisito se entiende tanto para la persona solicitante individual como para todos los miembros de la unidad familiar en caso de solicitud colectiva. Para la determinación de la residencia habitual se utiliza el criterio de estancias de las pensiones no contributivas (artículo 271.1 f) LGSS); es decir, no se tendrán en cuenta las estancias en el extranjero no superiores a 90 días —lo que tiene su reflejo en el sistema de obligaciones y sanciones contempladas en la norma—, o cuando la ausencia esté motivada por causas de enfermedad justificadas, aunque pueda tener una duración mayor de 90 días.

24 (accesible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-14563&p=20171220&tn=1#tpreliminar>)

25 (accesible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-13312>)

Las excepciones constitutivas al requisito general de 1 año de residencia legal y efectiva (artículo 10.1 a) Ley 19/2021) no van referidas a personas extranjeras en situación de necesidad, sino a las que se denominan «situaciones de mayor vulnerabilidad», con un especial enfoque hacia las víctimas de violencia de género, de trata o de explotación sexual.

Cuarto. Limitaciones a la edad

El IMV establece una edad mínima, habiendo desaparecido en la Ley 19/2021 la edad máxima que se estableció en la aparición del IMV en mayo de 2020, y que se correspondía con los 65 años, lo que supone una mejora para quienes con esta edad aún no tienen cumplido criterio de edad para jubilación al haber aumentado este periodo como requisito.

En el caso del IMV, tras las numerosas reformas, se establece que serán personas beneficiarias las personas mayores de 23 años (arts. 4.1 b) y 5.2 RD Ley 19/2021).

Así, su **artículo 4** dispone:

«1. Podrán ser beneficiarias del ingreso mínimo vital:

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

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

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

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

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

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

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

Asimismo, **el artículo 5** dispone:

«1. Son titulares de esta prestación las personas con capacidad jurídica que la soliciten y la perciban, en nombre propio o en nombre de una unidad de convivencia. En este último caso, la persona titular asumirá la representación de la citada unidad.

La solicitud deberá ir firmada, en su caso, por todos los integrantes de la unidad de convivencia mayores de edad que no tengan establecidas judicialmente medidas de apoyo para la toma de decisiones. Las personas

que tengan establecidas judicialmente medidas de apoyo para la toma de decisiones actuarán según lo dispuesto en estas medidas.

2. Las personas titulares, cuando estén integradas en una unidad de convivencia, deberán tener una edad mínima de 23 años, o ser mayores de edad o menores emancipados en caso de tener hijos o menores en régimen de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente o huérfanos absolutos cuando sean los únicos miembros de la unidad de convivencia y ninguno de ellos alcance la edad de 23 años.

En caso de no integrarse en una unidad de convivencia, la edad mínima de la persona titular será de 23 años, salvo en los supuestos de mujeres víctimas de violencia de género, víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual en los que se exigirá que la persona titular sea mayor de edad o menor emancipada, o el de personas que hayan estado bajo la tutela de Entidades Públicas de protección de menores dentro de los tres años anteriores a la mayoría de edad en los que se exigirá que la persona titular sea mayor de edad.

3. En el supuesto de que en una unidad de convivencia existieran varias personas que pudieran ostentar tal condición, será considerada titular la persona a la que se le reconozca la prestación solicitada en nombre de la unidad de convivencia.

4. En los términos que se establezcan reglamentariamente, la entidad gestora podrá acordar el pago de la prestación a otro de los miembros de la unidad de convivencia distintos del titular».

Se admiten en la ley las siguientes excepciones de edad mínima, ampliadas con respecto al RD-Ley:

- a) Personas entre 16-18 años, emancipadas y con hijos/as o menores a cargo;
- b) Personas mayores de 18 años o menores emancipadas, con independencia de su estado civil (por matrimonio o pareja de hecho), si son mujeres víctimas de violencia de género o de trata de seres humanos y explotación sexual;
- c) Personas huérfanas absolutas que formen una unidad de convivencia cuando ninguna de ellas alcance la edad de 23 años; y
- d) Personas entre 18-22 años si provienen de centros residenciales de protección de menores, donde hayan permanecido bajo tutela pública los 3 años inmediatamente anteriores a la mayoría de edad, es decir desde los 15 años.

Dicho articulado impone una limitación por razón de la edad para el acceso a una prestación de IMV, limitación contraria al principio general de no discriminación del artículo E de la Parte V de la Carta Revisada y del art 13 de la Carta en los términos ya afirmados por el CEDS en las Conclusiones referidas a España XXI-2 de 2017 y XXII-2 de 2021.

Por otra parte, **el artículo 10.2** de la Ley 19/2021 introduce exigencias temporales de residencia más duras para las personas menores de 30 años que soliciten como personas beneficiarias individuales la prestación del IMV (artículo 4.1 b) Ley 19/2021), salvo que se trate de víctimas de violencia de género que hayan abandonado su domicilio habitual y las personas que se encuentren en trámites para la separación o divorcio, las personas entre 18 y 22 años provenientes de centros residenciales de protección de menores, las personas sin hogar y las que dejen de vivir con sus progenitores/as, tutores/as o acogedores/as por el fallecimiento de estos, pudiendo

incorporarse más colectivos por la vía reglamentaria, cuando la haya (artículo 10.2, párr. 1 y 4, Ley 19/2021).

«artículo 10. Requisitos de acceso.

1. Todas las personas beneficiarias, estén o no integradas en una unidad de convivencia, deberán cumplir los siguientes requisitos:

a) Tener residencia legal y efectiva en España y haberla tenido de forma continuada e ininterrumpida durante al menos el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud. No se exigirá este plazo respecto de:

1.º Los menores incorporados a la unidad de convivencia por nacimiento, adopción, reagrupación familiar de hijos e hijas, guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente.

2.º Las personas víctimas de trata de seres humanos y de explotación sexual.

3.º Las mujeres víctimas de violencia de género.

A efectos del mantenimiento del derecho a esta prestación, se entenderá que una persona tiene su residencia habitual en España aun cuando haya tenido estancias en el extranjero, siempre que estas no superen los noventa días naturales a lo largo de cada año natural o cuando la ausencia del territorio español esté motivada por causas de enfermedad debidamente justificadas.

b) Encontrarse en situación de vulnerabilidad económica por carecer de rentas, ingresos o patrimonio suficientes, en los términos establecidos en el artículo 11.

2. Las personas beneficiarias a las que se refiere el artículo 4.1.b) que sean menores de 30 años en la fecha de la solicitud del ingreso mínimo vital, deberán acreditar haber vivido de forma independiente en España, durante al menos los dos años inmediatamente anteriores a la indicada fecha. Este requisito no se exigirá a las personas de entre 18 y 22 años que provengan de centros residenciales de protección de menores de las diferentes Comunidades Autónomas.

A los efectos del párrafo anterior, se entenderá que una persona ha vivido de forma independiente siempre que acredite que su domicilio ha sido distinto al de sus progenitores, tutores o acogedores durante los dos años inmediatamente anteriores a la solicitud, y en dicho periodo hubiere permanecido durante al menos doce meses, continuados o no, en situación de alta en cualquiera de los regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social, incluido el de Clases Pasivas del Estado, o en una mutualidad de previsión social alternativa al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.

Las personas beneficiarias a las que se refiere el artículo 4.1.b), que sean mayores de 30 años en la fecha de la solicitud, deberán acreditar que, durante el año inmediatamente anterior a dicha fecha, su domicilio en España ha sido distinto al de sus progenitores, tutores o acogedores.

Los requisitos previstos en los párrafos anteriores no se exigirán cuando el cese de la convivencia con los progenitores, tutores o acogedores se hubiera debido al fallecimiento de estos. Tampoco se exigirán a las personas que por ser víctimas de violencia de género hayan abandonado su domicilio habitual, a las personas sin hogar, a las que hayan iniciado los trámites de separación o divorcio, a las personas víctimas de la trata de seres humanos y de explotación sexual o a las que se encuentren en otras circunstancias que puedan determinarse reglamentariamente.

3. Cuando las personas beneficiarias formen parte de una unidad de convivencia, se exigirá que la misma esté constituida, en los términos de los artículos 6, 7 y 8, durante al menos los seis meses anteriores a la presentación de la solicitud, de forma continuada.

Este requisito no se exigirá en los casos de nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente de menores, reagrupación familiar de hijas e hijos menores de edad, en los supuestos de mujeres víctimas de violencia de género o víctimas de trata de seres humanos

y explotación sexual, o en otros supuestos justificados que puedan determinarse reglamentariamente.

4. Los requisitos relacionados en los apartados anteriores deberán cumplirse en el momento de presentación de la solicitud o al tiempo de solicitar su revisión, y mantenerse al dictarse la resolución y durante el tiempo de percepción del ingreso mínimo vital».

El requisito extra exigido para las **personas menores de 30 años** implica haber vivido 2 años previos a la solicitud de manera independiente, y en alta en cualquier régimen del sistema de Seguridad Social durante, al menos, 12 meses, continuados o no (se consideran incluidos el régimen de clases pasivas del Estado o una mutualidad de previsión social alternativa al régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos).

Además las personas menores de 30 años que soliciten de manera individual el IMV se les exige haber residido de manera previa, legal y efectiva, en el territorio español durante 2 años.

Esta exigencia no responde a ninguna razón objetiva y limita todavía más el acceso a una prestación concedida para la erradicación de la pobreza y la lucha contra la vulnerabilidad (Burriel,2022²⁶, pág.66); «» pese a las mejoras introducidas en la Ley con respecto a las primeras regulaciones del IMV, siendo no conforme al artículo 13.1 de la Carta.

Esta evidente diferencia de trato es contemplada también por el Consejo de la Juventud de España (Consejo de la Juventud de España, 2021) **documento 22**, de manera amplia, con alusión a Informes del Defensor del Pueblo, como una discriminación en el derecho español, por tanto, vinculada también a la no conformidad con el artículo E de la Carta²⁷

En el Informe indicado también hacen referencia a algunas cuestiones del IMV que han sido parcialmente corregidas en la Ley actual; sin embargo, tal y como hemos traspuesto en párrafos anteriores, la ley añade más requisitos a las personas menores de 30 años que soliciten el IMV, y, además, las personas entre 18-22 tienen limitado el acceso a esta prestación si no provienen de centros residenciales de protección de menores o no son huérfanos absolutos (arts. 4.1 b) y 5.2 RD Ley 19/2021, como indicábamos, previamente).

En este informe se pone de relieve cómo el colectivo de la juventud ha sido uno de los más afectados por la crisis derivada de la pandemia de la Covid-19 y, sin embargo, no ha sido uno de los colectivos prioritarios de la prestación del IMV, sino que, como se indicaba, los requisitos son más duros, sin causa objetiva que lo justifique y excluyendo directamente a jóvenes que no encajen en las excepciones de edad establecidas en la norma.

Todo ello, evidencia una no conformidad con la CSE que ya ha sido puesto de relieve por el CEDS en el caso de las rentas mínimas de las comunidades

26 Burriel Rodríguez-Diosdado, P, 2022.«*El desencuentro entre las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas y el ingreso mínimo vital: decreciente protección y regulación confusa*». Revista De Trabajo Y Seguridad Social. CEF, (468), p. 66, entre otras. <https://doi.org/10.51302/rtss.2022.4061>),

27 **Documento 22.** Consejo de la Juventud de España, Ingreso mínimo vital: ¿es justo con la juventud?, 2021, accesible en: http://www.cmpa.es/datos/571/Ingreso_Minimo_Vital3.pdf, pp. 12-16, y 29-30, entre otras. Lo aportamos como

autónomas. Como se ha indicado previamente, el CEDS ha considerado que la situación de España no se ajusta al artículo 13.1 en conexión con el artículo E de la CSE por dos motivos, entre ellos porque la concesión de una renta mínima esté sometida a criterios de edad (España, Conclusiones XXIII, 2021). Sin olvidar asimismo que una crisis jamás puede ser la excusa para reducir la efectividad de los derechos reconocidos en la Carta, sino que, al contrario, obliga a intensificar los esfuerzos hacia los colectivos más vulnerables (Introducción general a las Conclusiones XIX-2 [2009] y GENOP-DEI y ADEDY v. Grecia, denuncia n.º 65/201, decisión sobre el fondo de 23 de mayo de 2012, §17).

Quinto. Discontinuidad de la prestación.

Una de las características principales de la prestación del IMV es el carácter indefinido —no vitalicio— mientras persistan los requisitos de acceso (artículo 3 c) Ley 19/2021); lo cual es reforzado en su artículo 15 al regular la duración de la prestación y la actualización de esta con efectos del 1 de enero de cada año (artículo 16.3).

Evidentemente, las personas beneficiarias tienen una serie de obligaciones de comunicación de la variación de las situaciones, en el caso del IMV en un plazo relativamente corto —30 días naturales (artículo 15.2)—, pero podíamos esperar que la previsión legal de duración del IMV sea más favorable que la de la mayoría de las rentas mínimas de las comunidades autónomas, encontrándose al respecto más acorde con las conclusiones que el CEDS emitía sobre el cumplimiento del artículo 13.1 de la CSE (Conclusiones XXI-2 de 8 de diciembre de 2017, artículo 13.1, período del 1 de enero de 2012 a 31 de diciembre de 2015).

Sin embargo, en la práctica, los plazos de comunicación de las variaciones por parte de los beneficiarios no inciden en la inmediata modificación de las cuantías, evitando generar cobros indebidos en unos casos o incrementando las cuantías de inmediato en otros. La revisión anual permite suspender durante todo un año con carácter general, o seis meses, en caso de nueva solicitud, a una persona que dos años antes hubiera mejorado su situación respecto del año previo, si venía percibiéndolo. En el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid, donde este criterio sí estaba conforme a Carta Social, una suspensión persistía durante el tiempo de superación de ingresos y podía reincorporarse a la prestación siempre que no fueran superiores a un año, los cambios de situación podían demorarse tres meses, que era el tiempo de desfase, y ahora suponen un año completo.

Si bien el artículo 15 de la norma garantiza en abstracto la continuidad de la prestación mientras dure la contingencia que la motiva, son varias las circunstancias en que la propia ley permite su suspensión, interrupción y/o extinción o modificación de cuantía a la baja a pesar de persistir la situación de pobreza que motivó su solicitud y reconocimiento.

Ello ocurre porque los artículos 17 y 18 permiten la suspensión, modificación y extinción por variación de las circunstancias que se tuvieron en cuenta para su adopción.

El artículo 17 dispone:

«1. El derecho al ingreso mínimo vital se suspenderá por las siguientes causas:

a) Pérdida temporal de alguno de los requisitos exigidos para su reconocimiento.

b) Incumplimiento temporal por parte de la persona beneficiaria, del titular o de algún miembro de su unidad de convivencia de las obligaciones asumidas al acceder a la prestación.

c) Cautelarmente en caso de indicios de incumplimiento por parte de la persona beneficiaria, del titular o de algún miembro de su unidad de convivencia de los requisitos establecidos o las obligaciones asumidas al acceder a la prestación, cuando así se resuelva por parte de la entidad gestora.

En todo caso, se procederá a la suspensión cautelar en el caso de traslado al extranjero por un periodo, continuado o no, superior a noventa días naturales al año, sin haber comunicado a la entidad gestora con antelación el mismo ni estar debidamente justificado.

d) Cautelarmente, en caso de que en el plazo previsto no se hubiera recibido comunicación sobre el mantenimiento o variación de los certificados previstos en el artículo 22.

e) Incumplimiento de las condiciones asociadas a la compatibilidad del ingreso mínimo vital con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia a que se refiere el artículo 11.4, de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente.

f) En caso de incumplimiento de lo previsto en la letra f) del apartado 1 del artículo 36, y en la letra c) del apartado 2 del mismo artículo, la suspensión tendrá lugar cuando las personas que tengan la condición de obligados tributarios hubieran incumplido durante dos ejercicios fiscales seguidos la obligación de presentar la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas en las condiciones y plazos previstos en la normativa tributaria aplicable.

g) Cualquier otra causa que se determine reglamentariamente.

2. La suspensión del derecho al ingreso mínimo vital implicará la suspensión del pago de la prestación a partir del primer día del mes siguiente a aquel en que se produzcan las causas de suspensión o a aquel en el que se tenga conocimiento por la entidad gestora competente y sin perjuicio de la obligación de reintegro de las cantidades indebidamente percibidas. La suspensión se mantendrá mientras persistan las circunstancias que hubieran dado lugar a la misma.

Si la suspensión se mantiene durante un año, el derecho a la prestación quedará extinguido.

3. Desaparecidas las causas que motivaron la suspensión del derecho, se procederá de oficio o a instancia de parte a reanudar el derecho siempre que se mantengan los requisitos que dieron lugar a su reconocimiento. En caso contrario, se procederá a la modificación o extinción del derecho según proceda».

Y el artículo 18 establece:

«1. El derecho a la prestación de ingreso mínimo vital se extinguirá por las siguientes causas:

a) Fallecimiento de la persona titular. No obstante, cuando se trate de unidades de convivencia, cualquier otro miembro que cumpla los requisitos establecidos en el artículo 6, podrá presentar una nueva solicitud en el plazo de tres meses a contar desde el día siguiente a la fecha del fallecimiento para el reconocimiento, en su caso, de un nuevo derecho a la prestación en función de la nueva composición de la unidad de convivencia. Los efectos económicos del derecho que pueda corresponder a la unidad de convivencia en función de sus nuevas circunstancias se producirán a partir del día primero del mes siguiente a la fecha del fallecimiento, siempre que se solicite dentro del plazo señalado.

b) Pérdida definitiva de alguno de los requisitos exigidos para el mantenimiento de la prestación.

c) Resolución recaída en un procedimiento sancionador, que así lo determine.

d) Salida del territorio nacional sin comunicación ni justificación a la entidad gestora durante un periodo, continuado o no, superior a noventa días naturales al año.

e) Renuncia del derecho.

f) Suspensión de un año en los términos del artículo 17.2.

g) Incumplimiento reiterado de las condiciones asociadas a la compatibilidad del ingreso mínimo vital con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia a que se refiere el artículo 11.4, de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente.

h) Cualquier otra causa que se determine reglamentariamente».

No entendemos razonable la extinción o rebaja de la prestación cuando las modificaciones de la unidad de convivencia (por la inclusión o exclusión de un miembro, la incorporación de ingresos por trabajo u otros motivos similares) no implican la desaparición de la situación de necesidad, o incluso se agrava. En tales casos, se puede decir que se produce, por el efecto perverso y rígido de la ley, una interrupción de la prestación anacrónica de la persistencia de la necesidad.

Del mismo modo, la suspensión o extinción también puede implicar una interrupción de la prestación injustificada cuando la situación de necesidad permanece.

Ocurre así en casos como los siguientes:

1.- Suspensiones motivadas por cambio de la composición de la unidad de convivencia, ya sea por incorporación de un nuevo miembro o por salida de un miembro (casos de separaciones y divorcios, cambios de régimen de custodia).

2.- Extinciones basadas en el fallecimiento del titular del derecho.

3.- Extinciones basadas en cambio de circunstancias accidentales que no afectan a la persistencia de la necesidad de la unidad de convivencia.

Cuando hablamos de suspensiones, el trámite administrativo se realiza cerrando un expediente durante el tiempo de revisión y abriendo otro con retroactividad, lo que ha lugar a dos expedientes y no uno a efectos de contabilidad.

En línea con cuanto venimos diciendo, también supone una interrupción de la prestación a pesar de persistir la necesidad, la situación que se produce por la aplicación del artículo 28. 3 de la LIMV, conforme a la cual:

«El Instituto Nacional de la Seguridad Social procederá a dictar resolución, y a notificar la misma a la persona solicitante, en el plazo máximo de seis meses desde la fecha de entrada en su registro de la solicitud.

Transcurrido dicho plazo sin que se hubiera notificado resolución expresa, se entenderá desestimada».

Si bien tienen un efecto retroactivo, suponen un tiempo excesivo para quien depende de estos ingresos para la subsistencia. En la actualidad es frecuente que el tiempo de resolución de la solicitud sea de alrededor de un año, como denuncian algunas noticias recientes

La práctica que el INSS viene desplegando respecto de las revisiones anuales, supone que estas se efectúan sobre la base de los datos del IRPF que proporciona la AEAT relativos al ejercicio revisado (datos proporcionados con dos años de posterioridad al hecho objeto de revisión), por lo que es, a los dos años del cambio de situación, cuando el INSS

modifica la resolución de concesión del IMV, ya sea para modificar las cuantía o para extinguir la prestación, e inicia el procedimiento de «cobros indebidos» fruto de dichas revisiones.

Estas modificaciones tan alejadas en el tiempo no tienen en cuenta las modificaciones posteriores que durante esos dos años se hayan podido producir, ni la objetiva situación de necesidad de la unidad de convivencia al momento de la resolución.

La modificación, por tanto, con un retardo de dos años, con la extinción de la prestación en unos casos y la reducción en otros, junto con el proceso de cobros indebidos y embargos, está provocando un problema de interrupción de prestaciones y de su continuidad, aumentando en muchos casos la situación de pobreza que sufren las personas vulnerables.

Ejemplo ilustrativo de esta cruda y generalizada situación lo encontramos en **los documentos 23** (ref. 202305002) **y 24** (ref. 202309001) referentes a expedientes de beneficiarios a los que, por aplicación de cobros indebidos, les es reducida la prestación a pesar de la continuidad de la situación de vulnerabilidad.

Además de esto, el incumplimiento de los seis meses de plazo de silencio que la ley arbitra es demasiado frecuente, obligando al inicio de trámites judiciales ante la falta de contestación a la reclamación previa al silencio de manera reiterada, con incumplimiento del principio de la economía procesal de nuestra jurisdicción española.

Sexto. Incumplimientos debidos a la diferencia de requisitos del Ingreso Mínimo Vital con otras rentas mínimas

Estimamos que, con relación a las legislaciones autonómicas, el Comité ya se ha pronunciado en anteriores ocasiones, por ello, no es preciso efectuar alegaciones suplementarias, pues los propios informes ya reflejan de forma suficiente los incumplimientos en que incurren, incumplimientos que no han sido hasta la fecha corregidos.

Sin embargo, la coexistencia actual de una norma de carácter estatal, como es el IMV, con las legislaciones autonómicas, implica en la práctica la progresiva desaparición de las prestaciones autonómicas.

Debido a la disparidad de criterios de acceso a las prestaciones estatal y comunitarias se está generando una verdadera desprotección para aquellas unidades de convivencia concernidas, pues la combinación de ambas rentas sigue dejando lagunas de protección que limitan la prestación mientras permanece la necesidad, rompiendo con el criterio de continuidad de la prestación reconocido en Queja 48/2008 Bulgaria, Decisión de fondo de 18 de febrero de 2009 parágrafo 39.

Primero, por el solapamiento de prestaciones.

La coexistencia de dos prestaciones en el seno de cada Comunidad Autónoma, la prestación autonómica específica de garantía de ingresos y el IMV, prestación estatal, exige que se adapten y ajusten las prestaciones autonómicas para favorecer una buena convivencia entre ambas y que no genere más desprotección a las personas afectadas.

A partir de la puesta en funcionamiento del Ingreso Mínimo Vital, en junio de 2020, diez son las comunidades autónomas que han modificado, con menor o mayor intensidad y extensión la normativa que regula sus prestaciones de rentas mínimas.

En la tabla siguiente figuran las 17 comunidades autónomas y la información sobre adaptación normativa y naturaleza de las prestaciones de rentas.

| Comunidad autónoma | Adaptación legislación a IMV | Subsidiariedad y complementariedad | Compatibilidad IMV | Efectos Devengo | Detalles |
|--------------------|------------------------------|------------------------------------|--------------------|-------------------------|--|
| Andalucía | SI | SI | NO (*) | Fecha solicitud | (*) Excepción D. Ley 14/2022 entra en vigor 1/7/2023 y, declara compatible RMIS e IMV más AI para las personas en situaciones de urgencia o emergencia social reguladas en apdo. 5 y 6 art.º 4. Ayuda complementaria IMV condicionada a existencia crédito |
| Aragón | SI | SI | SI | Fecha solicitud | Regula dos modalidades de PAC, una para los que no tienen derecho a IMV y otra para complementar cuantías IMV |
| P. Asturias | SI | SI | SI | Resolución, con atrasos | Figura IMV en artº 49.4 declara de especial interés los proyectos de IS laboral dirigidos a las personas beneficiarias del SSB o del IMV |
| I. Baleares | SI | SI | NO | Resolución | Que hayan solicitado el IMV y tengan la resolución desestimatoria por motivos de ingresos |
| Canarias | SI | SI | SI | Resolución | Complementa IMV si la cuantía es inferior a la RCC. Se puede solicitar RCC con solicitud IMV, obligación de comunicar concesión |
| Cantabria | SI | SI | SI | Fecha solicitud | Haber solicitado el IMV con carácter previo a la solicitud de la RSB. |
| Castilla y León | SI | SI | SI | Resolución | Complementariedad con el IMV hasta el importe que corresponda según personas UC en el baremo de RGC |
| Castilla-La Mancha | SI | SI | NO | No consta | Se rigen por Ley 38/2003 G. Subvenciones. Convocan anualmente y en 2023 solo pueden solicitar los que ya tenían IMS en 2022. |
| Cataluña | NO | SI | SI | No consta | Subsidiariedad con la solicitud de la RGC hay que presentar solicitud IMV |
| C. Valenciana | SI | SI | SI | Fecha solicitud | Regula la RVI y su convivencia con el IMV. Modifica e incorpora nuevo articulado a la Ley 19/2017. Si cuantía RVI es "0" mantiene derecho a las prestaciones profesionales y ayudas libros, becas etc |
| Extremadura | NO | SI | SI | Resolución | |
| Galicia | NO | SI | SI | Resolución | Subsidiariedad: con solicitud de RIS hay que presentar solicitud IMV |
| Madrid | NO | SI | SI | Resolución | Subsidiariedad: con solicitud de la RMI se exige denegación IMV |
| R. Murcia | NO | SI | SI | Resolución | |
| C. F. Navarra | NO | SI | SI | Fecha solicitud | |
| País Vasco | SI | SI | SI | Fecha solicitud | Hace referencia a la Carta Social Europea. Introduce muchos cambios para adaptar la prestación autonómica RGI al IMV |
| La Rioja | NO | SI | SI | | |

| Comunidad autónoma | Adaptación legislación a IMV | Subsidiaridad y complementariedad | Compatibilidad IMV | Efectos Devengo | Detalles |
|--------------------|------------------------------|-----------------------------------|--------------------|-------------------------|--|
| Andalucía | SI | SI | NO (*) | Fecha solicitud | (*) Excepción D. Ley 14/2022 entra en vigor 1/7/2023 y, declara compatible RMIS e IMV más AI para las personas en situaciones de urgencia o emergencia social reguladas en apdo. 5 y 6 art.º 4. Ayuda complementaria IMV condicionada a existencia crédito |
| Aragón | SI | SI | SI | Fecha solicitud | Regula dos modalidades de PAC, una para los que no tienen derecho a IMV y otra para complementar cuantías IMV |
| P. Asturias | SI | SI | SI | Resolución, con atrasos | Figura IMV en artº 49.4 declara de especial interés los proyectos de IS laboral dirigidos a las personas beneficiarias del SSB o del IMV |
| I. Baleares | SI | SI | NO | Resolución | Que hayan solicitado el IMV y tengan la resolución desestimatoria por motivos de ingresos |
| Canarias | SI | SI | SI | Resolución | Complementa IMV si la cuantía es inferior a la RCC. Se puede solicitar RCC con solicitud IMV, obligación de comunicar concesión |
| Cantabria | SI | SI | SI | Fecha solicitud | Haber solicitado el IMV con carácter previo a la solicitud de la RSB. |
| Castilla y León | SI | SI | SI | Resolución | Complementariedad con el IMV hasta el importe que corresponda según personas UC en el baremo de RGC |
| Castilla-La Mancha | SI | SI | NO | No consta | Se rigen por Ley 38/2003 G. Subvenciones. Convocan anualmente y en 2023 solo pueden solicitar los que ya tenían IMS en 2022. |
| Cataluña | NO | SI | SI | No consta | Subsidiaridad con la solicitud de la RGC hay que presentar solicitud IMV |
| C. Valenciana | SI | SI | SI | Fecha solicitud | Regula la RVI y su convivencia con el IMV. Modifica e incorpora nuevo articulado a la Ley 19/2017. Si cuantía RVI es "0" mantiene derecho a las prestaciones profesionales y ayudas libros, becas etc |
| Extremadura | NO | SI | SI | Resolución | _____ |
| Galicia | NO | SI | SI | Resolución | Subsidiaridad: con solicitud de RIS hay que presentar solicitud IMV |
| Madrid | NO | SI | SI | Resolución | Subsidiaridad: con solicitud de la RMI se exige denegación IMV |
| R. Murcia | NO | SI | SI | Resolución | _____ |
| C. F. Navarra | NO | SI | SI | Fecha solicitud | _____ |
| País Vasco | SI | SI | SI | Fecha solicitud | Hace referencia a la Carta Social Europea. Introduce muchos cambios para adaptar la prestación autonómica RGI al IMV |
| La Rioja | NO | SI | SI | Resolución | _____ |

Tabla de elaboración propia a partir de la normativa vigente

Como figura en la tabla, Andalucía, Aragón, P. Asturias, I. Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, C. Valenciana y País Vasco son las diez comunidades autónomas que han adaptado la normativa y ajustado a lo referido por la Ley 19/2021, de 20 de diciembre que regula el IMV.

Sin embargo, ese proceso de adaptación es muy desigual en su cobertura, extensión y desarrollo.

Las últimas que han aprobado normativa de su prestación autonómica adaptada al IMV son Canarias (diciembre 2022) y País Vasco (abril 2023).

Ambas normas han realizado una adaptación muy amplia, revisando todo el articulado y su ajuste al del IMV.

Las rentas autonómicas son subsidiarias del IMV, por lo que exigen que se solicite este previamente a solicitar la renta autonómica.

En algunas es suficiente con aportar la solicitud del IMV y la tramitación de la renta autonómica sigue su curso, siendo obligación de la persona comunicar la concesión del IMV, caso en concreto de Canarias. En el extremo opuesto se encuentran varias comunidades autónomas que exigen la resolución denegatoria del IMV para tramitar la solicitud de la renta autonómica, como es el caso de la Comunidad de Madrid. En este caso, el solapamiento implica que no se garantiza que no existan períodos de falta de cobertura y la privación a la persona de medios de subsistencia, infringiendo con ello el artículo 13 de la Carta Social.

Igualmente, las rentas autonómicas son complementarias, aunque es una complementariedad que se ve topada por la cuantía de la renta que corresponde según las personas que forman parte de la unidad de convivencia. Es decir, para que se produzca la complementariedad la cuantía del IMV tiene que ser menor que la de la renta autonómica.

Por otra parte, la complementariedad permite, residualmente, atender desde las normas autonómicas gran parte de situaciones y colectivos que quedan fuera de la protección del IMV, como es el caso de las personas menores de veintitrés años o las que están en trámite del reconocimiento de protección internacional, entre otros supuestos, si bien debe matizarse que esta protección no se ofrece en todas las normativas autonómicas.

Merece especial atención la prestación de Castilla-La Mancha, que se rige por la Ley 38/2003 general de subvenciones. El ingreso mínimo de solidaridad se convoca anualmente y tiene carácter subsidiario y complementario e incompatible con el IMV. En la convocatoria de este año 2023 solo pueden presentar solicitud las personas o unidades de convivencia que ya eran perceptoras en el año 2022, no admiten solicitudes de nuevas prestaciones.

La convivencia de ambas prestaciones, las autonómicas y la estatal, en los que el umbral de protección es tan similar, y dado el excesivo retraso en la gestión de prestaciones y el actual grado de descoordinación interadministrativo, así como los efectos retroactivos del reconocimiento de las prestaciones, también puede dar lugar a que una misma unidad de convivencia pueda ser beneficiaria de ambas simultáneamente durante un periodo de tiempo, más o menos largo, lo que ocasiona una duplicidad de ingresos que más tarde deberán devolverse como ingresos indebidos a la comunidad autónoma.

La consecuencia de la complementariedad de ambas prestaciones, con la que se buscaba luchar contra la pobreza de los hogares, es que en muchas unidades familiares se está produciendo el efecto contrario, un mayor empobrecimiento por cobros indebidos, que no han sido informados en la resolución y ante la que no están advertidos los perceptores.

Es decir, hogares inicialmente protegidos por la renta autonómica, al pasar a ser beneficiarios del ingreso mínimo vital y coincidir el cobro durante meses de las dos prestaciones se encuentran con la obligación legal de reintegrar a la comunidad autónoma la cuantía de la prestación autonómica de los meses que ha coincidido con el IMV.

El Defensor del Pueblo en su informe ya referido de 2022 hace un apartado especial sobre esta cuestión de las devoluciones de indebidos que se producen como consecuencia de la falta de coordinación entre las administraciones en los distintos periodos y modos de concesión, así como disfuncionalidades previas y señala (documento 11, pág. 81-83):

«Sobre el reintegro de las cantidades indebidamente percibidas-

Al margen de otras cuestiones, el principal problema planteado en las quejas ante el Defensor del Pueblo es el inevitable solapamiento de las prestaciones autonómicas con el ingreso mínimo vital (IMV) estatal, con la consiguiente generación de cobros indebidos de la prestación. Es algo que las diferentes administraciones deben coordinar de modo mucho más eficaz.

Por este motivo, se reseñan a continuación las respuestas recibidas hasta el momento por parte de las comunidades autónomas.

- En Aragón, las cuantías percibidas del ingreso aragonés de inserción (IAI)

durante los períodos de eficacia retroactiva de la resolución de la concesión del IMV son compatibles.

- En Canarias, se ha querido paliar en lo posible los efectos no deseados en los beneficiarios de la prestación canaria de inserción (PCI) que, a su vez, hubieran

obtenido el reconocimiento del derecho a la obtención del ingreso mínimo vital,

para neutralizar las consecuencias de la percepción indebida. Se encuentra en

tramitación una nueva Ley de renta de la ciudadanía de Canarias.

- En Cantabria, con el objetivo de minimizar los reintegros y modificar las cuantías de la renta social básica (RSB) en los casos de beneficiarios del ingreso mínimo vital (IMV), semanalmente se cruzan los datos con los perceptores de la RSB. De oficio se modifican las cuantías y se inicia procedimiento de reconocimiento de deuda, si lo hubiera. En los casos en que los beneficiarios hayan percibido cuantías de renta social básica de forma indebida, una vez reconocida y aceptada la deuda, se dan las opciones de pago único, fraccionamiento o, en los casos de continuar percibiendo esa renta, compensación en nómina de forma fraccionada.

- En Castilla-La Mancha, no se ha realizado ningún procedimiento de reintegro.

- En Castilla y León, semanalmente se obtiene información sobre el reconocimiento del ingreso mínimo vital (IMV), por lo que se procede a iniciar de oficio los procedimientos de revisión que pueden generar cobros indebidos, suspendiendo el pago de la renta garantizada de ciudadanía (RGC), para que no se mantengan en el tiempo cobros indebidos que den lugar al correspondiente reintegro. Se facilita la devolución, y en la propia resolución se ofrece la posibilidad de solicitar el aplazamiento/fraccionamiento de la deuda.

- En Cataluña, en los casos en los que el ciudadano está obligado a reintegrar

la renta garantizada de ciudadanía (RGC) o el complemento previsto, y la prestación autonómica sigue vigente, se procede a minorar el ingreso indebido del complemento en vigor, en el mismo expediente, con una modificación de importe a la baja por motivo del cambio de cuantía del ingreso mínimo vital (IMV) que venía percibiendo. En el caso de que la prestación autonómica se haya suspendido porque los ingresos de la unidad familiar superan los importes fijados en el umbral de ingresos para el acceso a la renta autonómica o se haya extinguido por dejar de cumplir alguno de los requisitos, se procede a

iniciar un procedimiento de liquidación de la deuda por cobro indebido. Para facilitar el reintegro se da la posibilidad de fraccionar la devolución de la deuda en un

máximo de cuarenta y ocho meses.

- En Navarra, para el reintegro se han utilizado los mecanismos ordinarios que ya están establecidos en la normativa. Con carácter general, se compensa con la nueva cuantía reconocida de renta garantizada (RG) y, en los extinguidos, se inició el procedimiento de reintegro con la opción de abono mediante carta de pago o solicitando el pago fraccionado. Los atrasos abonados en un solo pago en enero de 2022 han sido tenidos en cuenta como ingresos atípicos. En los casos en que la revisión ha generado deuda tampoco se ha aplicado retroactividad, ya que no es un concepto contemplado en la normativa.

- En la Comunidad de Madrid, la normativa de renta mínima de inserción (RMI)

vigente establece la posibilidad de devolución de manera aplazada, sin interés

alguno. Asimismo, el plazo a reintegrar se fija teniendo en cuenta que, en ningún caso, las cantidades a reintegrar representan más del 30 % de los ingresos previstos de la persona interesada y de su unidad de convivencia. Según indica la Administración, en los casos en los que se compruebe que la cuantía actualizada resulta inferior a la percibida durante el ejercicio, se revisa el expediente y se procede a su abono cuando lo solicita el interesado y ha acreditado que ha abonado la totalidad de los cobros indebidos que le ha reclamado el Instituto Nacional de la Seguridad Social.

- En Extremadura, si la concesión o aumento de la cuantía del ingreso mínimo vital (IMV) implica la superación del importe correspondiente a la renta extremeña garantizada (REG) conlleva su suspensión mientras dura dicha situación. Si no superara ese importe, el aumento de la cuantía de IMV implica la reducción de la cuantía de REG. La reducción de la cuantía de IMV supone el aumento de la cuantía de la REG. Las personas obligadas a la devolución de pagos indebidos disponen del plazo de un mes para solicitar el pago fraccionado de la cuantía abonada indebidamente. En los supuestos de reducción de la cuantía de IMV, se procede al incremento de la cuantía de REG con abono de atrasos que correspondan legalmente.

- En Galicia, se aplica la compensación con cargo a futuros derechos a la renta de inserción (RISGA) como procedimiento común de regularización, en los tiempos y durante el período que señale el órgano de resolución, y debiendo quedar garantizado, en todo caso, que la modificación de la renta en el período en que se realiza la compensación no implica una reducción superior al 50 % de aquella. Esto se puede aplicar siempre que continúe en nómina o exista una probabilidad elevada de que pueda volver a ser beneficiaria de la RISGA.

- En La Rioja han señalado que, por razones estrictamente jurídicas, no fue posible articular un procedimiento de compensación con el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) que evitara la exigencia de la devolución, por lo que se adoptarán las medidas oportunas para minimizar su impacto. La exigencia de la devolución de las cantidades indebidas de renta de ciudadanía (RC) se ha realizado desde el primer momento en un plazo máximo de quince días desde la fecha en la que se reconoce el ingreso mínimo. Por ello, prácticamente coinciden en el tiempo el abono de los atrasos y la exigencia de la percepción indebida.

- En el País Vasco, hasta que se pongan en funcionamiento los procedimientos

derivados de la disposición adicional novena de la Ley 19/2021, los atrasos concedidos como consecuencia del retraso en la concesión del ingreso mínimo vital (IMV) se consideran como ingresos atípicos, que son una figura que permite, en vez de generar un cobro indebido, que la cantidad recibida sea computada durante los 60 meses subsiguientes a la fecha en que se pudo disponer de ellos, como ingresos mensuales equivalentes a la cantidad total del ingreso dividida por 60. Desde junio de 2022 se aplica la disposición adicional novena y, tras la autorización por parte de las personas beneficiarias, retendrán el pago de los atrasos de IMV para que sea compensada la deuda generada en la renta de garantía de ingresos (RGI).
Rentas mínimas de inclusión social.

Es preciso hacer referencia a algunas disfunciones en la tramitación de las rentas mínimas que se han observado, al margen de su carácter complementario con respecto al ingreso mínimo vital (IMV).

Con relación a la renta mínima de inserción en Andalucía, destacan los grandes

retrasos para la resolución de las solicitudes, que pueden superar los dos años. El Defensor del Pueblo viene formulando recordatorios a la consejería competente, sobre su deber básico de resolver en tiempo y forma esas solicitudes, o de incorporar todos los medios necesarios para hacerlo. Ante tanta demora, en el caso de que finalmente se reconozca la prestación y se pague con atraso, los beneficiarios no habrían podido solicitar su ampliación, cuando debían hacerlo, anualmente.

Como resultado, queda un período de tiempo amplio sin cubrir, aun cumpliéndose con los criterios de necesidad. El Defensor del Pueblo ha planteado la necesidad de que esa situación se corrija. La Junta de Andalucía ha contestado que los retrasos se deben al volumen de solicitudes recibidas y a la falta de medios, y que están trabajando para reducir los tiempos de tramitación.

Igualmente, en la Comunidad Valenciana se produce gran demora para resolverlas solicitudes de renta valenciana de inclusión, así como los recursos de alzada que presentan los interesados cuando les es denegada. Esa Administración ha comunicado el fuerte incremento del volumen de gestión de expedientes que se ha producido entre 2016 y 2022. En algún caso, queda de manifiesto que los retrasos se deben a la lenta gestión por parte de la corporación local que ha de canalizar las solicitudes de los ciudadanos.

En el caso de la Comunidad de Madrid, el Defensor del Pueblo dirigió una Recomendación para que se reconozca la renta mínima de inserción a los

ciudadanos comunitarios con permiso de residencia en España, siempre que reúnan los requisitos de acceso, sin entrar a valorar el mantenimiento de los requisitos relativos a los permisos de residencia ni cuestionar la residencia legal que acredita un permiso en vigor.

La Dirección General de Servicios Sociales e Innovación Social (actual Dirección General de Servicios Sociales), teniendo en cuenta las consideraciones del Defensor del Pueblo, así como las sentencias 218/2019, de 29 de abril de 2019, y 376/2019, de 12 de febrero de 2021, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo,

había solicitado a la Abogacía General de esa comunidad un informe jurídico sobre la recomendación. Ese informe ha resultado acorde con la resolución del Defensor del Pueblo, siendo por tanto aceptada por la Administración la mencionada Recomendación».

Es importante tener en cuenta que para dar cumplimiento al artículo 13 la jurisprudencia del CEDS considera que, independientemente de la forma en la que los Estados parte de la Carta hayan implementado la asistencia social, debe existir un trato razonable en todas y cada una de las partes del territorio del Estado. Esto no significa que se brinde exactamente el mismo nivel, pero sí una «uniformidad de trato razonable» (Conclusiones 2013, Italia); al implementar el ingreso mínimo vital, el Estado español ha forzado a las comunidades autónomas a modificar las rentas mínimas, disminuyendo la protección existente hasta el momento, pero, además, consolidando una situación no uniforme entre ellas.

En este sentido, la disconformidad con la Carta también se aprecia en la regresión de derechos; el CEDS ha entendido que, si en base al artículo 13 se establece una renta mínima por unas de las partes contratantes de la Carta, la Parte debe certificar que la cuantía establecida en tal renta se encuentra por encima del umbral de pobreza, como se ha indicado al referirnos a la cuantía; pero también debe asegurarse de que no se elimina esa renta, condenando la regresión legislativa y en pro del principio de progresividad de los derechos (Centro Europeo de Derechos de los Romaníes (ERRC) v. Bulgaria, Queja No. 48/2008, Decisión sobre el fondo del 18 de febrero de 2009).

La coexistencia de dos regímenes jurídicos diversos, autonómico y estatal, no suficientemente coordinados y compatibles, ha motivado que las excesivas situaciones de inadmisión a trámite del IMV (primero por el art 25 del Real Decreto Ley 20/20 y más tarde por el artículo 28 de la Ley 19/2021) ha dejado en el limbo a muchas personas en los supuestos en los que las normativas autonómicas exigen como requisito de acceso o de continuidad de la prestación la previa denegación del IMV o de cualquier prestación pública a la que se pudiere tener derecho.

Existen disfunciones debidas a que la resolución positiva de un expediente puede demorar conforme a la ley estatal hasta seis meses, aunque en la práctica este plazo es sobradamente superado, llegando a la actualidad al año incluso, con lo que las personas que, a falta de la prestación estatal, podrían tener acceso a la autonómica, no pueden instar lo oportuno por no haberse resuelto su solicitud al IMV.

A su vez, las rentas autonómicas, al ser subsidiarias, solo operan cuando no se tiene derecho a la prestación del IMV o esta es inferior en cuantía a la de la renta autonómica. Cuando debido a la revisión anual del IMV las personas y familias dejan de recibir el IMV, sin que se les notifique la resolución de suspensión o extinción, tienen muy difícil el acceso a la renta autonómica correspondiente porque no pueden acreditar la nueva situación y el motivo, y la comunidad autónoma se lo requiere.

En cuanto a la práctica cotidiana de la gestión del IMV; varios casos ilustran la denuncia realizada en este parágrafo.

Se aporta como bloque documental 25 (ref. 202306001), referido a una usuaria que venía percibiendo una renta

autonómica por la que se ve obligada, por la subsidiariedad, a solicitar IMV.

En la colaboración entre administraciones se comunican las administraciones estatal y autonómica la denegación del IMV, pero a la usuaria no le llega a su domicilio, por lo que se le extingue la renta autonómica por no aportar la resolución de denegación.

Cuando, con ayuda de la trabajadora social en la reclamación de la resolución denegatoria la consigue, conoce que el motivo ha sido la no presentación de declaración de la renta, cuando no estaba obligada a la presentación de dicha declaración.

Realiza con ayuda de los Servicios Sociales una reclamación previa y solicitud de abogado de oficio que le defienda en el juzgado, obteniendo la sentencia que se adjunta, en el que le da la razón, y le pide a la Administración de la Seguridad Social que le reconozca desde de junio de 2020 hasta julio de 2022 lo que le correspondía.

Hay que observar que durante seis meses no tuvo ningún ingreso como consecuencia de la deficiente coordinación interinstitucional y que es posible aún que la administración autonómica le reclame los ingresos de la renta autonómica con sus correspondientes intereses que se solaparon con los que ha reconocido la sentencia ex post.

Bloque documental 26 (ref. 202304001) ilustra otro de los efectos de la regulación respecto de los cobros indebidos. Se trata de una unidad independiente formada por una mujer que solicitó el IMV en octubre de 2021, cuando estaba vigente el R.D.20/20, siéndole denegado cuatro meses más tarde. Ante la denegación solicita su renta autonómica, en este caso la Renta de Inclusión Social de Galicia (en adelante RISGA) al pertenecer a la Comunidad de Galicia, en febrero de 2022, siéndole concedida en mayo de dicho año. Con el cambio de legislación estatal, al aprobarse la ley, que incorporó entre los beneficiarios del derecho a la IMV a las personas solas que vivían con otras personas de cuya unidad de convivencia no formaban parte, solicita de nuevo el IMV y, al cumplir los 52 años, solicita el subsidio de mayores de 52 años, dado que tanto el IMV y la Renta de inserción gallega son subsidiarios de cualquier otra prestación a la que se tenga derecho.

Así las cosas, le son concedidas todas las prestaciones, pasando la Administración gallega, al comprobar la aprobación del IMV, a suspender la RISGA, efectuando expediente de cobros indebidos. Con arreglo a la LIMV también deberá devolver las cantidades obtenidas desde la concesión del subsidio de mayores de 52 años, generándose una deuda que será detraída de la prestación vigente.

De esta manera es necesario establecer un orden de prelación en la que dos administradores reclamarán cobros indebidos de los periodos superpuestos. Es claro que la devolución de indebidos que le reclama la comunidad autónoma de la RISGA, ya que necesariamente también serán cobros indebidos de IMV, que se descontarán a cargo de los solos ingresos de 463 euros que perciba por el subsidio de mayores de 52 años, cantidad muy por debajo del umbral de pobreza, y en todo caso, sin probabilidad de que vuelva a cobrar la RISGA puesto que esta prestación en caso de desempleo puede durar hasta 2037, complementariamente con el IMV al que tuviera derecho diferencialmente por ser una cuantía superior.

Documento 27 (Ref. 202307001) Otro caso del País Vasco ilustra en el que como consecuencia de la subsidiariedad le conceden el IMV que el Lanbide (Servicio Vasco de Empleo) le obliga a solicitar, generando un cobro indebidamente percibido de más de 4000 euros en la revisión del IMV, en la que como consecuencia sumatoria dejó de percibir la prestación de renta mínima vasca que en este tiempo le hubiera correspondido. El propio Defensor del Pueblo Vasco ha reconocido este error.

Séptimo. Plazos y procedimientos.

Las modificaciones continuas de la prestación del IMV, hasta su redacción actual por la Ley 19/2021, han dado lugar a que la concesión de esta fuera cambiante, pero, además, ha existido una práctica del INSS que pudiera considerarse no conforme a la Carta.

El artículo 28 de la Ley 19/2021 del IMV se encuentra en disconformidad con el artículo 13.1 de la Carta. Transcribimos el artículo, destacando en negrita parte del texto para explicar por qué posteriormente.

««artículo 28. Tramitación.

*1. Una vez recibida la solicitud de la prestación, el órgano competente, con carácter previo a la admisión de la misma, procederá a comprobar si los beneficiarios que vivan solos o formando parte de una unidad de convivencia, en función de los datos declarados en la solicitud presentada, cumplen **el requisito de vulnerabilidad** previsto en el artículo 10.1.b).*

*Frente a **la resolución de inadmisión**, que deberá ser dictada en **el plazo de 30 días**, se podrá interponer reclamación administrativa previa en materia de prestaciones de Seguridad Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 71 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, y cuyo objeto se limitará a conocer sobre la causa de inadmisión.*

***La admisión de la solicitud no obstará a su desestimación** si, durante la instrucción del procedimiento, la entidad gestora efectuara nuevas comprobaciones que determinaran el incumplimiento del requisito de vulnerabilidad previsto en el artículo 10.1.b).*

*2. Admitida a trámite la solicitud, **procederá iniciar la instrucción** del procedimiento administrativo en orden a comprobar el cumplimiento de los requisitos determinantes del reconocimiento de la prestación.*

3. El Instituto Nacional de la Seguridad Social procederá a dictar resolución, y a notificar la misma a la persona solicitante, en el plazo máximo de seis meses desde la fecha de entrada en su registro de la solicitud.

Transcurrido dicho plazo sin que se hubiera notificado resolución expresa, se entenderá desestimada.

En el supuesto de personas sin domicilio empadronadas al amparo de lo previsto en las correspondientes instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, las notificaciones serán efectuadas en los servicios sociales del municipio o, en su caso, en la sede o centro de la entidad en los que las personas interesadas figuren empadronadas.

*4. En el supuesto de que con posterioridad a la solicitud el interesado no hubiera aportado la documentación a que se hubiera obligado en la declaración responsable prevista en el artículo 27.2, con carácter previo a dictar resolución la entidad gestora le requerirá a tal efecto. En este caso, **quedará suspendido el procedimiento durante el plazo máximo de tres meses**. Si transcurrido dicho plazo no hubiere presentado la documentación requerida, se producirá **la caducidad** del procedimiento»».*

Son tres las cuestiones que queremos destacar, en la Ley 19/2021 anteriormente transcrita, que implican no conformidad:

1ª) Se ha establecido que el INSS, como órgano gestor, lo primero que va a examinar de la solicitud de la prestación es el requisito de la

vulnerabilidad. Se comprueba así si existe o no la necesidad. En el plazo máximo de 30 días desde que se presentó la solicitud del IMV, puede suceder:

- a) Si se comprueba la vulnerabilidad y se considera «*probada*», a priori, se inicia el procedimiento; o.
- b) Si se considera por el INSS que no hay vulnerabilidad económica se «*inadmite a trámite*».

Esta inadmisión a trámite se realiza sin análisis de toda la documentación y sin motivación, y al no ser una denegación como tal dejan en un limbo jurídico a las personas que hayan solicitado el IMV; limbo porque no hay motivación, ni se especifica como exigirla y porque, además, dificulta la concesión de las rentas mínimas de algunas de las comunidades autónomas que exigen la desestimación para concederse, pues son prestaciones de último recurso.

2ª) En el caso a) comentado anteriormente se inicia el procedimiento administrativo, para valorar toda la documentación presentada y decidir sobre el derecho o no al IMV. El procedimiento en la actualidad puede durar hasta 6 meses, con el efecto perverso antes mencionado.

3ª) Durante el procedimiento se puede requerir documentación previa a las personas solicitantes, previa a la adopción de una resolución sobre la concesión del IMV. Y durante el requerimiento el procedimiento se suspende durante un máximo de 3 meses, después de los cuales caducará si la persona/s solicitantes no han presentado la documentación (a artículo 28.4 Ley 19/2021). Esto implica que se pueden volver a iniciar los trámites, pero, de nuevo, no es una denegación, lo que alargaría la situación de vulnerabilidad.

Tal y como está redactado el artículo 28.1, 3 y 4 de la Ley 19/2021 se encuentra en no conformidad con los artículos 13.1 y 30 de la Carta, por agravar la situación vulnerable, pues ni se atiende a las situaciones de necesidad, ni se permite que sean atendidas a través de las rentas mínimas de las comunidades autónomas.

Esto mismo, y como prueba de lo anteriormente indicado respecto a la no conformidad, se pone de manifiesto en diferentes quejas planteadas al Defensor del Pueblo contra el INSS.

Al respecto, son significativos los incluidos en la Queja²⁸ número: 20029152, del 19 de abril de 2021, que transcribimos por su interés.

- «*Recomendación: Considerar, respecto a las rentas, ingresos y patrimonio, la prueba aportada por la persona interesada para desvirtuar, si procede, la causa de denegación del ingreso mínimo vital por no reunir el requisito de encontrarse en situación de vulnerabilidad*»».

- «*Recomendación: Identificar de forma desglosada y detallada en las resoluciones que declaran la no admisión de la solicitud o deniegan la prestación las rentas, ingresos y patrimonio considerados para determinar que la persona interesada no cumple el requisito de encontrarse en situación de vulnerabilidad económica*».

- «*Recordatorio de Deber legal: Motivar, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos en las resoluciones de ingreso mínimo vital*».

- «Recordatorio de Deber legal: Valorar, de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, cualquier medio de prueba admisible en Derecho presentada por la persona interesada respecto a los hechos relevantes en el procedimiento de resolución del ingreso mínimo vital».

La importancia de la motivación en las resoluciones se relaciona con la posibilidad de impugnación de la resolución de acuerdo con el derecho español y el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (artículo 24 Constitución española de 1978); si la persona solicitante lo desea puede interponer reclamación administrativa previa contra la resolución del órgano que haya resuelto en un plazo de 30 días desde que se notificó o desde que se entienda el silencio administrativo negativo (artículo 71.2 Ley 36/2011, de 10 octubre Reguladora de la Jurisdicción Social, en adelante, LRJS). Y formulada la reclamación, la Administración (en este caso, el INSS) deberá contestar, artículo 71.5 LRJS. Dicho lo cual esta reclamación previa es requisito para, en este caso, iniciar la vía judicial (artículo 71.1 LRJS) y en la demanda contra la resolución denegatoria no pueden introducirse variaciones sustanciales con respecto a lo expresado en la reclamación administrativa previa (artículo 72 LRJS). Si el órgano administrativo, el INSS, no motiva las resoluciones o las inadmite a trámite sin más, está dificultando tanto la realización de una reclamación previa fundada contra la no concesión del IMV como la posterior demanda judicial que se pudiera interponer.

El Defensor del Pueblo ya puso en evidencia en su Informe²⁹ de 2020 que el hecho de que el INSS no emitiera resolución motivada de la denegación de la prestación del IMV suponía una carga a la hora del acceso a la reclamación judicial; considerando que este hecho desvirtuaba la finalidad que la ley, la jurisprudencia y la doctrina del Tribunal Constitucional confieren a esta figura jurídica de reclamación previa.

Octavo. Sistema de revisión y actualización

El artículo 16.3 dispone un sistema de revisión y actualización. Dicho artículo establece:

«3. En cualquier caso, la cuantía de la prestación se actualizará con efectos del día 1 de enero de cada año, tomando como referencia los ingresos anuales computables del ejercicio anterior. Cuando la variación de los ingresos anuales computables del ejercicio anterior motivara la extinción de la prestación, esta surtirá igualmente efectos a partir del día 1 de enero del año siguiente a aquél al que correspondan dichos ingresos.»

El modo en que se realiza esta revisión provoca situaciones caóticas y de verdadera generación de perjuicios para las personas prestatarias del IMV, cuando no de empobrecimiento sobrenado y reducción o extinción de las prestaciones a pesar de que la situación de pobreza o vulnerabilidad de las unidades familiares persiste en el momento de efectuarse la revisión.

Ello es así porque no se prevé un sistema ágil e inmediato de revisión, cuando cambian las circunstancias, y el hecho de comunicar a la Administración los cambios de situación no son resueltos sino en la revisión anual que se produce ex artículo 16.3.

29 Defensor del Pueblo, 2020, Informe anual, págs. 59-60, accesible en www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2021/08/Las-personas-con-discapacidad-en-el-IA-2020.pdf

Además, el sistema de revisión anual acumula otra particularidad perjudicial para la exigible continuidad de la prestación mientras dura la contingencia, pues esta revisión en realidad se realiza con los datos de los que cuenta la Administración referidos no al año en curso, sino a uno o dos años anteriores a la revisión en función de la fecha de declaración de renta.

Así lo ha destacado igualmente el Defensor del Pueblo³⁰, en su Informe de 2022.

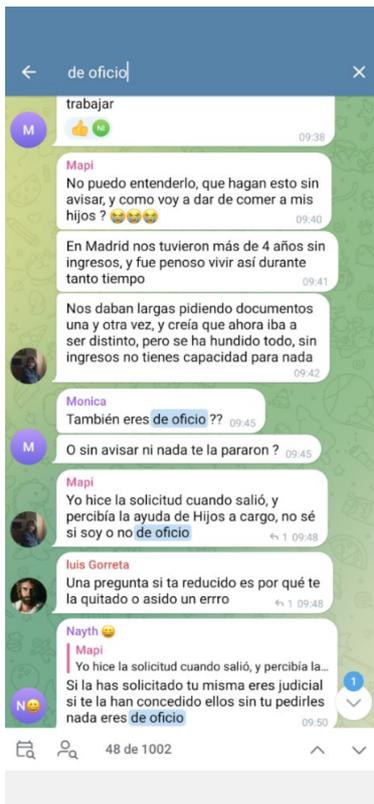
«El Defensor del Pueblo ha dado traslado al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) de la preocupación por los perjuicios que ocasiona el sistema de actualización de la cuantía del ingreso mínimo vital (IMV). Esta actualización está prevista en el artículo 16.3 de la Ley del ingreso mínimo vital, según el cual la cuantía de la prestación se actualiza con efectos del día 1 de enero de cada año, tomando como referencia los ingresos anuales computables del ejercicio anterior, según los datos que aportan las haciendas públicas correspondientes.

El cruce de datos entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y la Administración tributaria sobre la situación económica de los beneficiarios del ingreso mínimo se demora demasiados meses, con lo que los beneficiarios de la prestación están recibiendo una cuantía que realmente no refleja su situación económica durante casi todo el año, acordándose luego el reintegro o el pago de atrasos. El Defensor del Pueblo ya advirtió de este problema en el informe anual de 2021, y de nuevo en 2022, que las resoluciones de revisión de la prestación (extinguiéndolas o modificando la cuantía) no se producen, por lo general, hasta finales de noviembre. Los ciudadanos beneficiarios no son conscientes de la deuda que han podido acumular y, aunque se les atribuyan unos ingresos superiores en el ejercicio anterior, encuentran graves dificultades para reintegrar la prestación que han cobrado durante prácticamente todo el año, pues su situación económica sigue situándose, en muchos casos, en el umbral de la pobreza.

Aun teniendo en consideración la complejidad de gestión del ingreso mínimo vital y el gran volumen de trabajo que genera, que puede conllevar una demora razonable en la tramitación de todas las revisiones y actualizaciones de las cuantías de la prestación, no parece adecuarse a los propios objetivos de la prestación el método de su actualización existente. Según información facilitada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), en 2021, tras la correspondiente actualización, se generaron prestaciones indebidas en 99 690 expedientes».

Esta situación es enfrentada sin posibilidad de orientación por la falta de acceso a las oficinas de la Seguridad Social.

Prueba de la falta de atención y explicación es la creación de grupos en las redes que tratan de encontrar respuestas a sus situaciones.



Así por ejemplo hay un foro de Telegram con mil usuarios, que permanentemente tiene alrededor de una centena en línea donde se pueden leer gran parte de las situaciones de inseguridad jurídica y personal que generan los cambios sin aviso en la prestación o las dilaciones de tramitación (https://t.me/ingreso_minimo_vital).

En el buscador podemos encontrar en este momento el término «de oficio» en 1.002 menciones. El término de oficio se refiere una situación particular porque a finales de 2022, según la disposición adicional primera de la ley, se revisaron todos los concedidos desde 2020 por prestación transitoria, suspendiéndose la prestación durante el tiempo de revisión durante más de tres meses. En abril de 2023 algunos aún no habían tenido resolución, percibiendo cuantías inferiores, otros una gran cantidad de dinero que no entendían, que podrían deberse a atrasos y otros seguían sin percibir nada.

El caos generado ha sido reseñado por medios de comunicación. El Digital *Infolibre*³¹ denunciaba que no habían obtenido datos solicitados al Ministerio sobre Cobros indebidos con solicitud de devolución y calculaba 5000 expedientes de los 74 119 concedidos de oficio en el año 2021 los que habían acabado en cobros indebidos.

Como una concreción específica de este incumplimiento denunciado se encuentra como caso especial el artículo 11.5 del IMV. La norma dice así:

«5. Cuando no se reúna el requisito de vulnerabilidad económica en el ejercicio anterior, se podrá solicitar desde el 1 de abril hasta el 31 de diciembre del año en curso el reconocimiento del derecho a la prestación de ingreso mínimo vital en aquellos supuestos en los que la situación de vulnerabilidad económica haya sobrevenido durante el año en curso.

Para acreditar la situación de vulnerabilidad económica producida durante el año en curso, se atenderá exclusivamente al cumplimiento del requisito de ingresos de conformidad con lo previsto en el apartado 2 de este artículo, considerando para ello la parte proporcional de los ingresos que haya tenido el beneficiario individual o, en su caso, la unidad de convivencia durante el tiempo transcurrido en el año en curso, de conformidad con los datos obrantes en los ficheros y bases de datos de la Seguridad Social que permitan la verificación de dicha situación, o bien, y en su defecto, lo que figure en la declaración responsable para el año en curso. En todo caso, para el cómputo de las rentas del año en curso no se tendrán en cuenta las prestaciones o subsidios por desempleo, en cualquiera de sus modalidades, incluida la renta activa de inserción, ni la prestación por cese de actividad, percibidas durante dicho año siempre que en el momento de la solicitud de la prestación de ingreso mínimo vital el

31 Infolibre, 6 de abril de 2023, *Casi 5.000 beneficiarios del IMV tuvieron que devolver la ayuda tras ser concedida de oficio por la Seguridad Social*, accesible en https://www.infolibre.es/economia/5-000-beneficiarios-imv-tuvieron-devolver-ayuda-concedida-oficio-seguridadsocial_1_1465524.html?utm_campaign=twitter&s=08?utm_campaign=twitter

derecho a aquellas prestaciones o subsidios se haya extinguido por agotamiento, renuncia, o por superar el límite de ingresos previsto, en su caso, para el mantenimiento del derecho y sin que se tenga derecho a una prestación o subsidio. Estos extremos deberán ser acreditados en el momento de la solicitud de la prestación de ingreso mínimo vital mediante el oportuno sistema de interoperabilidad electrónica por medio del cual el Servicio Público de Empleo Estatal, o la entidad gestora de la prestación de cese de actividad, facilite al Instituto Nacional de la Seguridad Social los datos necesarios para su comprobación.

Asimismo, se requerirá que en el ejercicio inmediatamente anterior al de la solicitud el beneficiario individual o, en su caso, la unidad de convivencia, no haya superado los límites de renta y patrimonio, de acuerdo con lo previsto en el artículo 20 y primer párrafo del artículo 21, apartado 7 de la presente ley, establecidos en el anexo IV, de conformidad con la información proporcionada a la entidad gestora de la prestación por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria o las haciendas tributarias forales de Navarra y de los territorios históricos del País Vasco (...)».

Conforme a una interpretación literal de la norma, en la revisión a efectuar a dos años vista, tendrá lugar la obligación de devolución de las cantidades aportadas al beneficiario por periodos a los que no tenía derecho sin tener en cuenta este artículo. De esta manera, este supuesto funciona en la práctica como un préstamo que no se comunica adecuadamente en la resolución, específicamente, la información de que deberá ser posteriormente devuelta la cantidad reconocida y percibida excepcionalmente.

Se aporta **documento 28** (ref. 202305001) que ilustra esta situación. En este caso, ante la inadmisión en una solicitud de IMV, el solicitante tuvo que realizar una reclamación previa a la vía jurisdiccional, a la inadmisión de su solicitud de diciembre de 2021 alegando la vulnerabilidad sobrevenida que la propia ley reconoce. La reclamación previa fue resuelta en abril de 2022 con arreglo a la acreditada situación de pobreza sobrevenida, pasando a cobrar el solicitante las rentas garantizadas desde entonces, pero en diciembre de 2022 (un año después del derecho reconocido) se acuerda por el INSS la extinción de la prestación, al obrar ya los datos de Hacienda de 2021. La nueva reclamación queda desestimada por lo que se teme que le reclamen el cobro indebidamente percibido después de la revisión, convirtiéndose así en un préstamo a devolver. Dado que ha solicitado IMV, podría darse el caso de que se lo descontaran de la nueva prestación, que desde diciembre sigue sin resolverse, más de seis meses después, que es el plazo que plantea la ley. Es de observar que no se entiende que se la desestimen cuando la renta garantizada es mayor que sus ingresos, además, pero podría ser el caso que fuera menor, en cuyo caso se daría el supuesto de préstamo.

Igualmente, **documento 27** (ref. 202307001) en el que, como consecuencia de la subsidiariedad le conceden el IMV que el Lambide le obliga a solicitar, generando un cobro indebidamente percibido de más de 4000 euros en la revisión del IMV, en la que como consecuencia sumatoria dejó de percibir la prestación de renta mínima vasca que en este tiempo le hubiera correspondido. El propio Defensor del Pueblo Vasco ha reconocido este error y ha reclamado los expedientes.

Las revisiones efectuadas, respecto de situaciones vigentes dos años antes está generando una verdadera acumulación de reclamaciones y embargos a unidades familiares en situación de vulnerabilidad, que acumulan deudas

públicas y que, de obtener el reconocimiento de nuevas prestaciones, se destinan en su mayoría al pago de dichas deudas, no a paliar la situación de necesidad.

Con ello asistimos a la paradoja de que una prestación inspirada en los principios de lucha contra la pobreza y las exigencias del artículo 13.1 de la CSE se ha convertido en un obstáculo burocrático y legal más para la indeseable cronificación de la pobreza de las personas más vulnerables.

Se debe incidir que, con arreglo al Protocolo Adicional 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, de 20 de marzo de 1952, ratificado por España el 27 de noviembre de 1990, en su artículo 1 se reconoce el derecho a la protección de la propiedad en los siguientes términos:

«Toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho Internacional. Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que poseen los Estados de poner en vigor las leyes que juzguen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos u otras contribuciones o de las multas».

El propio Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo tiene dicho (Sentencia 1479/2021 de 15 de diciembre) que « (...) toda ayuda indebidamente percibida debe ser reintegrada (regla general), salvo que se haya debido a un error de la Administración, de hecho o de derecho, que el interesado no pueda razonablemente detectar (excepción); pero incluso en este caso, la obligación de reintegro renace si se trata de un error sobre los elementos de hecho determinantes del cálculo de la ayuda y se reclama por la Administración antes de que transcurra un año desde que se produjo el pago indebido (excepción a la excepción)».

En esta tipología de asuntos de reclamación de deudas por prestaciones indebidas obtenidas por error de la administración, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH), la Sentencia de fecha 26 de abril de 2018 (sección 1ª) (caso Cakarevic contra Croacia) ha afirmado que «(...) El TEDH parte de considerar que aunque una decisión administrativa pueda estar sujeta a una eventual futura revocación, si el beneficiario no ha contribuido a que dicha decisión se haya tomado erróneamente, tiene derecho a invocar su validez, y una expectativa de que la decisión no será cuestionada retrospectivamente (párrafo 56). Expectativa legítima de poder seguir disfrutando pacíficamente de una posesión, amparada por el artículo 1 del Protocolo 1 del CEDH (párrafo 57)».

Es decir, conforme a la interpretación del TEDH del citado artículo 1, no puede imponerse un cobro indebido a un ciudadano cuando este ha sido causado por una decisión errónea de la Administración a cuyo error el ciudadano no haya contribuido.

El propio TEDH en auto 43783/98, de 13 de enero de 2004 (Asunto Orion-Breclav S.R.O. c. República Checa) afirma la prevalencia de la garantía consagrada en el artículo 1 del Protocolo 1 referido sobre las obligaciones financieras impuestas por la Administración cuando suponen para el ciudadano una carga excesiva o puede suponer un estrago para su situación económica.

En el mismo sentido, el Auto de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TS 8392/2019 de 18 de julio (asunto sobre derecho sancionador), analizando la aplicación del artículo 1 del citado Protocolo, aplicable en este caso a derecho sancionador, señala que no pueden imponerse sanciones

administrativas que puedan colocar en situación de estrago económico a una persona, enfatizando la prevalencia de la situación económica protegida por el tratado, frente a soluciones desproporcionadas conforme al fin legítimo perseguido por la administración.

Noveno.- Compatibilidad del IMV con ingresos del trabajo

La normativa que ha desarrollado la compatibilidad de la prestación de IMV con los ingresos de trabajo, permite una forma de discriminación en el empleo y puede afectar al derecho a ganarse la vida libremente.

El artículo 36 de la norma dispone:

«e) En caso de compatibilizar la prestación del ingreso mínimo vital con las rentas del trabajo o la actividad económica conforme con lo previsto en el artículo 11.4, cumplir las condiciones establecidas para el acceso y mantenimiento de dicha compatibilidad.

f) Participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, previstas en el artículo 31.1, en los términos que se establezcan».

En la actualidad se ha regulado a partir del Real Decreto 789/2022, de 27 de septiembre, por el que se regula la compatibilidad del Ingreso Mínimo Vital con los ingresos procedentes de rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia con el fin de mejorar las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias de la prestación.

En el ANEXO III se especifica las condiciones para que estas rentas sean exentas a la hora de valorar el Ingreso Mínimo Vital.

El Anexo III señala:

Tramos y porcentajes:

Los tramos a que se refiere el artículo 4 para la determinación del importe de la renta exenta son los siguientes:

a) Tramo 1: El importe de los incrementos de los ingresos previstos en el artículo 3 hasta una cuantía igual al 60 % de la renta garantizada de la unidad de convivencia, se excluirá en un 100 % del cómputo para el cálculo del ingreso mínimo vital.

b) Tramo 2: Al importe de los incrementos de los ingresos previstos en el artículo 3 que supere la cuantía máxima del tramo 1, y hasta la cuantía de dicha renta garantizada, le será aplicado un porcentaje que dependerá de la inclusión o no de ingresos procedentes del trabajo o de la actividad por cuenta propia en el ejercicio fiscal previo al ejercicio fiscal anterior al año de la revisión, de la situación de la persona beneficiaria en función de que se integre o no en una unidad de convivencia, y de la composición de la unidad de convivencia.

Cuando el ejercicio fiscal previo al ejercicio fiscal anterior al año de la revisión no incluya ingresos procedentes del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia para ninguna de las personas en la unidad de convivencia, le será aplicado el siguiente porcentaje:

1.ª En el supuesto de personas beneficiarias individuales o en el de unidades de convivencia compuestas exclusivamente por personas adultas, el porcentaje de exención será del 30 por ciento salvo en el caso de que se les aplique el complemento de discapacidad en el ingreso mínimo vital.

2.ª En el supuesto de unidades de convivencia compuestas por más de una persona adulta con uno o varios menores a cargo, el porcentaje de exención será del 35 por ciento, salvo en el caso de unidades de

convivencia a las que se les aplica el complemento de discapacidad en el ingreso mínimo vital.

3.ª En el caso de unidades de convivencia compuestas por una persona adulta con uno o varios menores a cargo o en el supuesto de personas beneficiarias individuales o unidades de convivencia a las que se les aplica el complemento de discapacidad en el ingreso mínimo vital, el porcentaje de exención será del 40 por ciento.

Cuando en el ejercicio fiscal previo al ejercicio fiscal anterior al año de la revisión incluya ingresos procedentes del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia para alguna de las personas en la unidad de convivencia, le será aplicado el siguiente porcentaje:

1.ª El porcentaje de exención será del 20 por ciento, en el supuesto de personas beneficiarias individuales o en el de unidades de convivencia compuestas exclusivamente por personas adultas.

2.ª En el caso de unidades de convivencia compuestas por más de una persona adulta con uno o varios menores a cargo, el porcentaje de exención será del 25 por ciento.

3.ª En el caso de unidades de convivencia compuestas por una persona adulta con uno o varios menores a cargo, el porcentaje de exención será del 30 por ciento.

El resultado de aplicar el porcentaje correspondiente al importe al que se refiere este tramo 2, se excluirá del cómputo para el cálculo de la prestación del ingreso mínimo vital.

c) Tramo 3: El importe de los incrementos de los ingresos previstos en el artículo 3 que supere la cuantía de la renta garantizada de la unidad de convivencia, no se excluirá del cómputo para el cálculo del ingreso mínimo vital».

A nuestro juicio, esta fórmula promueve la inclusión laboral de los titulares y beneficiarios del IMV en los trabajos más precarios, por temporales o por bajos ingresos, sin garantía de ingresos posteriores. Esto incide especialmente en sectores de población que no pueden arriesgarse a la pérdida de los ingresos de la prestación, ante la falta de pleno empleo suficiente y de calidad, que les dé una seguridad material en los años posteriores (en los que se tendrá en cuenta los ingresos de este periodo impositivo en el que trabajan).

La falta de reglamentación de lo que significa rechazar un empleo, hace que esta inseguridad sea aún mayor. A ello se suma la posibilidad de los cambios a los que se refiere en esta misma norma la Disposición final tercera de la LIMV. Actualización de los porcentajes para la determinación del importe de renta exenta.

La disposición Final tercera dispone:

«El titular del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones podrá modificar, mediante orden ministerial, los porcentajes previstos en el anexo III para la determinación del importe de renta exenta, cuando así resulte necesario en función de los resultados de la evaluación bienal a que se refiere el artículo 6».

Décimo.- Ingreso mínimo vital transitorio

La Disposición Transitoria primera arbitró unas prestaciones transitorias de Ingreso Mínimo Vital desde junio de 2020 hasta 31 de diciembre de 2022 para aquellas unidades de convivencia que venían percibiendo con antelación la prestación por hijo a cargo, sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento, regulada por Real Decreto 1335/2005,

de 11 de noviembre y legislación complementaria. A esta prestación se le aplicarían los mismos criterios que los de la propia prestación de IMV.

Dicha disposición, en lo que ahora interesa, dispone:

«1. El Instituto Nacional de la Seguridad Social, dentro de los tres meses siguientes a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, reconocerá de oficio el complemento de ayuda para la infancia en los supuestos de unidades de convivencia de los actuales beneficiarios de la asignación económica por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento, de conformidad con lo previsto en los apartados siguientes.

2. Los requisitos que se han de reunir en el momento de la fecha de entrada en vigor de la presente ley son los siguientes:

a) Que la unidad de convivencia esté constituida, exclusivamente, por el beneficiario de una asignación económica por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento, el otro progenitor en caso de convivencia, y los hijos o menores a cargo causantes de dicha asignación por hijo a cargo.

A tal efecto, las personas citadas han de ser las únicas que figuren empadronadas en el mismo domicilio.

b) Que los ingresos y patrimonio de dicha unidad de convivencia, correspondientes al ejercicio anterior, en los términos establecidos en el artículo 20, sean inferiores al 300 por ciento de los umbrales del anexo I y el patrimonio neto no exceda del 150 por ciento de los límites fijados en el anexo II, cumpliendo el test de activos definido en el anexo III.

c) Que concurren el resto de los requisitos exigidos para el acceso al complemento de ayuda a la infancia.

d) Que el complemento de ayuda a la infancia que le corresponda sea igual o superior que el importe de la prestación por hijo a cargo que viniese percibiendo.

3. Será titular del complemento de ayuda para la infancia la persona que a la fecha de entrada en vigor de esta Ley fuere beneficiaria de la asignación económica por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento.

4. A los exclusivos efectos de la comprobación del cumplimiento de lo establecido en la letra a) del apartado 2, para el reconocimiento, mantenimiento y control del derecho, el Instituto Nacional de la Seguridad Social tendrá acceso a la base de datos de coordinación de los Padrones municipales del Instituto Nacional de Estadística, sin necesidad de recabar el consentimiento de las personas empadronadas en el domicilio, en los términos previstos en el artículo 21.4 de la presente Ley.

5. A los exclusivos efectos de la comprobación del cumplimiento de lo establecido en la letra b) del apartado 2), para el reconocimiento, mantenimiento y control del derecho, el Instituto Nacional de la Seguridad Social solicitará a la Agencia Estatal de Administración Tributaria y esta le remitirá la información estrictamente necesaria relativa a ingresos y patrimonio de las unidades de convivencia previstas en el apartado 2.a), que permitan determinar los beneficiarios con derecho al complemento de ayuda para la infancia en los términos establecidos en esta disposición adicional. Dicha información solo será utilizada para la finalidad indicada y el procedimiento de intercambio de información entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y el Instituto Nacional de la Seguridad Social se realizará sin necesidad de recabar el consentimiento de los interesados.

6. En los supuestos en que las unidades de convivencia descritas en el apartado 2.a) tuvieran su domicilio en la Comunidad Foral de Navarra o en la Comunidad Autónoma del País Vasco, la referencia a la Agencia Estatal de Administración Tributaria realizada en el apartado anterior se entenderá referida a las haciendas tributarias forales de Navarra y de los territorios históricos del País Vasco, respectivamente. En estos supuestos, el

reconocimiento del complemento de ayuda para la infancia quedará supeditada a la remisión, por parte de las haciendas tributarias forales correspondientes, de la información necesaria para poder llevarlo a cabo.

7. El complemento de ayuda para la infancia será incompatible con la asignación económica por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento. En consecuencia, una vez se hubiera optado por una de las dos prestaciones de conformidad con lo previsto en el apartado 9, la otra prestación quedará extinguida.

8. El Instituto Nacional de la Seguridad Social notificará a los beneficiarios que cumplan los requisitos exigidos en el apartado 2 de esta disposición adicional la resolución en la que se reconozca el derecho al complemento de ayuda para la infancia y el derecho de opción entre el percibo de este complemento y la asignación económica por hijo o menor a cargo que viniera percibiendo.

9. En el plazo de treinta días naturales a contar desde la notificación de la resolución del reconocimiento del derecho al complemento de ayuda para la infancia, los beneficiarios podrán ejercitar su derecho de opción por seguir manteniendo la asignación económica por hijo o menor a cargo. Dicha opción surtirá efectos desde la fecha de efectos económicos del complemento de ayuda para la infancia, procediéndose, en su caso, a la correspondiente regularización económica.

En el supuesto de que no se ejercite el derecho de opción dentro del plazo señalado se entenderá que opta por percibir el complemento de ayuda para la infancia.

10. Los efectos económicos del complemento de ayuda para la infancia se producirán a partir del día primero del mes siguiente al de la entrada en vigor de la presente disposición adicional.

11. Los beneficiarios de la asignación económica por hijo o menor a cargo, del sistema de la Seguridad Social, a los que no les hubiera sido notificada la resolución de reconocimiento del complemento de ayuda para la infancia y cumplieran los requisitos previstos en esta disposición adicional podrán solicitar su reconocimiento ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social. En estos supuestos los efectos económicos del complemento de ayuda para la infancia se producirán a partir del día primero del mes siguiente al de la entrada en vigor de la presente disposición adicional, siempre que la solicitud se presente en los seis meses siguientes de su entrada en vigor. En otro caso, los efectos económicos serán del día primero del mes siguiente a la presentación de la solicitud.

12. La modalidad de control ejercida sobre el reconocimiento del derecho y de la obligación de los expedientes del complemento de ayuda para la infancia será exclusivamente la de control financiero permanente de acuerdo con lo establecido en el 147.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

En todo caso, los actos de ordenación y pago material se intervendrán conforme a lo establecido en la sección 5.ª, capítulo IV, Título II del Real Decreto 706/1997, de 16 de mayo, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Seguridad Social.

13. El Instituto Nacional de la Seguridad Social no reconocerá de oficio el complemento de ayuda para la infancia cuando de conformidad con lo previsto en el apartado 4 compruebe que en el domicilio no figuran empadronadas únicamente las personas a que se refiere el apartado 2.a), y no pueda en consecuencia comprobar el cumplimiento de los requisitos de acceso a dicho complemento. En estos supuestos podrá remitir a la persona beneficiaria de la asignación económica por hijo o menor a cargo información relativa a la posibilidad de que la unidad de convivencia solicite la prestación de ingreso mínimo vital en caso de reunir los requisitos establecidos a tal efecto. Si fuera reconocido el derecho al complemento de ayuda para la infancia, sus efectos serán los previstos en el apartado 10 siempre que la solicitud se formule dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la presente disposición adicional.

La información referida en el párrafo anterior será enviada al dispositivo electrónico, a la dirección de correo electrónico y al domicilio que conste a efectos de notificaciones, de acuerdo con la información existente en la base de datos de la Seguridad Social que el beneficiario de la asignación por hijo a cargo hubiere comunicado».

Conforme a esta disposición se producen dos situaciones diferentes que motivan nuestra reclamación.

Primero. - Conforme al numeral 2, a) de dicha disposición quedan fuera del reconocimiento de un derecho a prestación una tipología de familias y, consecuentemente, de menores integrados en ellas, que, por precariedad económica, o simplemente por composición familiar, residen con familia extensa o con otras personas sin lazos de parentesco.

Esto es especialmente importante en sectores sociales más vulnerables y, a medida que aumenta la precariedad económica, ya que la dificultad de pagar vivienda en zonas especialmente tensionadas hace que sea muy frecuente que familias extensas o personas sin lazos de parentesco ocupen el mismo espacio de una vivienda en alquiler.

Segundo. - A su vez, el numeral 2.b) excluye de la prestación a todas las unidades en cuya familia se encuentren personas que no han obtenido la residencia legal y que, conforme al artículo 10.1 ya analizado con anterioridad, se encuentran excluidos de la prestación. Aunque mantuvieron la asignación por hijo a cargo previamente concedida, se produjo una discriminación al no poder acceder al mismo nivel de renta que proveía la prestación transitoria y posteriormente el complemento de infancia que vino a reforzar la cobertura infantil.

Si acudimos al «Informe sobre políticas públicas para combatir la pobreza en España» del Consejo Económico y Social de España en su sesión ordinaria del pleno de 25 de enero de 2017 (documento III página 175 podemos contrastar la magnitud y gravedad de estas exclusiones cuando, en España «(...) las situaciones de vulnerabilidad afectan de manera más notable a las personas en situación de desempleo y con bajo nivel formativo, la población extranjera y los hogares con hijos, que están encabezados mayoritariamente por mujeres».

Décimo primero.- Prestaciones transitorias y el grave problema de los cobros indebidos

La prestación transitoria del Ingreso Mínimo Vital consistió en reconocer de oficio esta prestación a las unidades familiares perceptoras de la prestación por hijo a cargo, sin advertir que las condiciones de acceso difieren en unas y otras. Se suma a esta situación que los expedientes de prestación por hijo a cargo, con anterioridad a la pandemia, no estaban actualizados.

Esta situación está generando, en la práctica, graves problemas por la revisión contemplada en la norma, al detectarse que muchas de las unidades de convivencia que venían percibiendo la prestación familiar no cumplen los requisitos de acceso. Ello supone la extinción de la prestación y, lo que es más grave, el inicio de procedimientos de devolución de cantidades percibidas por cobros indebidos.

Además, los ingresos de la prestación por hijo a cargo eran imputables en el cálculo de cuantía de la prestación transitoria.

Se aporta **documento 29** (ref. 202305004) que acredita esta situación. En el mismo destaca la comunicación del Defensor del Pueblo en resolución de

una queja y da buena cuenta del problema generado por la ley y por el caótico trato administrativo. El Defensor del Pueblo en su documento dice que el Instituto de la Seguridad Social responde que dilató la petición de reintegro a mayo de 2022, es decir, casi dos años después, para no computar los ingresos de prestación por hijo a cargo, que finalmente la norma no cambió, siendo computados como ingresos. En este caso el procedimiento de la Administración ha dado como resultado la deuda de 2617 euros, de una prestación concedida de oficio, que será devuelta en 60 plazos de 43.62 euros, que le descuentan en la actualidad de la prestación actual.

Se debe destacar que, en el trámite, que se realizó en junio de 2020, y en octubre de 2020 en la mayor parte de los casos, las familias perceptoras no tenían acceso a la Administración que les pudiera explicar las características de esta prestación, sus condiciones y obligaciones. Tampoco hoy pueden acceder a esta información de manera fácil, como ha destacado el Informe del Defensor del Pueblo de 2022³², en el apartado 9 «La repercusión de la brecha digital en los servicios de atención al ciudadano»), donde destaca:

«La realidad constatada por el Defensor del Pueblo, a través de un elevado número de quejas, es que los interesados en realizar trámites con la Seguridad Social continúan encontrando importantes dificultades para obtener cita previa en la mayoría de las provincias, por no estar disponibles, o por significativas demoras en su concesión. Esto les conduce a reiterados intentos, en sucesivos días y horas, a acudir a una provincia menos saturada que no corresponde a su domicilio, o a recurrir a gestorías privadas, con el consiguiente abono del servicio.

A ello se suma que, cuando los ciudadanos se personan en alguna dependencia sin cita previa, el vigilante de seguridad privada que custodia la puerta les impide la entrada, facilitándoles tan solo unos números de teléfonos, alguno de ellos de tarifa compartida o, si insisten en poder entrevistarse con un funcionario de la Administración, les permite el acceso a las dependencias. Ante esta situación, el Defensor del Pueblo ha formulado unas Recomendaciones a la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones, con el fin de articular un sistema de concesión de cita previa que asegure la atención presencial de los ciudadanos. Se trata de dar cumplimiento al principio de servicio a los intereses generales que debe regir la actuación de las Administraciones Públicas, según dispone el artículo 103 de la Constitución, así como los principios del servicio efectivo, simplicidad, claridad y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, que establece la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Las medidas adoptadas hasta el momento en materia de personal no cubren las necesidades de atención directa que reclaman los ciudadanos en sus relaciones con la Seguridad Social, y a ello se suma que el fomento de la implantación de sistemas basados en la no presencialidad, mediante la atención telefónica o el servicio de videollamadas, requieren de igual modo destinar recursos a su gestión, que se detrae de las citas presenciales.

Por otra parte, la secretaría de Estado coincide con el criterio del Defensor del Pueblo, sobre que debe ser el personal propio, de las entidades gestoras destinado en las primeras zonas canalizadoras de la atención, el que preste una adecuada atención de primer nivel a los ciudadanos que comparecen en sus dependencias. Entiende que para ello deben disponer de preparación, conocimientos suficientes y contar con las competencias necesarias. Sin embargo, esa labor de asistencia se ve lastrada por la carencia de personal en la red local de administraciones y centros de atención e información de la Seguridad Social (CAISS) y la dificultad de dotar con más funcionarios a las

oficinas de algunas localidades. En todo caso, en situaciones de urgencia y para evitar la pérdida de derechos de las personas que acuden sin cita previa, son atendidos. En lo que se refiere al colectivo de ciudadanos afectados por la brecha digital, por razones de edad, situación personal o económica, o carencia de suficientes herramientas y conocimientos informáticos, y para atender esa especial vulnerabilidad, la secretaría de Estado considera que la presencialidad de la atención debe ser aprovechada para la formación digital de los interesados a la hora de relacionarse con la Administración de la Seguridad Social.

Con ese fin, la Tesorería General de la Seguridad Social ha habilitado puestos denominados de «autogestión», mediante equipos informáticos que pone a disposición de los ciudadanos que no pueden acceder a los servicios telemáticos. Pese a lo anterior, la escasez de dotación de funcionarios para prestar esta atención hace que la implantación de esta iniciativa sea incompleta».

Por todo ello, en el momento actual que les están llegando las resoluciones de reintegro de cobros indebidamente percibidos, viven sin saber cómo recurrir las resoluciones de pagos que van recibiendo sobre una deuda de la que no son responsables y que, en muchos casos, no saben cómo podrán abonar.

El citado Informe anual del Defensor del Pueblo de 2022³³, criticando el sistema de revisiones del IMV y la casuística elevada de cobros indebidos que ha provocado, añade que:

«(...) según información facilitada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), en 2021, tras la correspondiente actualización, se generaron prestaciones indebidas en 99 690 expedientes.»

Desconocemos cuántos se refieren a situaciones de prestaciones de oficio mal valoradas, pero por el número que recibimos las organizaciones no gubernamentales que acompañamos a personas en esta situación creemos que son muy numerosos.

a) Discriminación con familias numerosas que vulnera los derechos de los menores.

Es de señalar también el trato discriminatorio que se da a los menores de familias numerosas.

En primer lugar, los baremos para calcular el importe del IMV no hacen ningún incremento a partir de tres menores por unidad de convivencia. Lo podemos observar comprobando los anexos de la norma:

ANEXO I
Escala de incrementos para el cálculo de la renta garantizada según el tipo de unidad de convivencia para el ejercicio 2020

| | Escala de incrementos |
|-----------------------------------|---|
| Un adulto solo. | 5.538 € (renta garantizada para un solo adulto) |
| Un adulto y un menor. | 1,3 |
| Un adulto y dos menores. | 1,6 |
| Un adulto y tres menores. | 1,9 |
| Un adulto y cuatro o más menores. | 2,2 |
| Dos adultos. | 1,3 |
| Dos adultos y un menor. | 1,6 |
| Dos adultos y dos menores. | 1,9 |
| Dos adultos y tres o más menores. | 2,2 |
| Tres adultos. | 1,6 |
| Tres adultos y un menor. | 1,9 |
| Tres adultos y dos o más menores. | 2,2 |
| Cuatro adultos. | 1,9 |
| Cuatro adultos y un menor. | 2,2 |

• Redactado conforme a la corrección de errores publicada en BOE núm. 101, de 28 de abril de 2022. Ref. BOE-A-2022-6830

Es de observar que, conforme a estos baremos las familias numerosas con tres o más menores no percibirán una renta mayor, sino que situarán en el límite de 2.2 veces fijado en los anexos, que opera como tope y que no tiene en cuenta que el mayor número de miembros de la unidad de convivencia, sobre todo cuando son mayores, o en los casos de familias monomarentales, impone un mayor esfuerzo económico de la misma para su subsistencia.

Como refleja el Informe del Defensor del Pueblo de 2022:³⁴

«Los ingresos que se excluyen para valorar la vulnerabilidad económica del solicitante son los que recoge el artículo 20.1 de la Ley 19/2021, que además se remite al artículo 7 sobre rentas exentas —de la Ley del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Están excluidas las prestaciones sociales como el propio ingreso mínimo vital (IMV) o las rentas autonómicas de inserción social, con el límite conjunto de 1,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM). Puede ocurrir, y así lo ha comprobado el Defensor del Pueblo en algún expediente, que la suma de prestaciones asistenciales de una persona durante un ejercicio supere ese límite».

Esto es así cuando el IPREM en España para este año 2023 está situado en 7.200 euros y, por tanto, el importe a partir del cual pueden ser computables ayudas no computables está situado en 10.800 lo que equivale a decir que todos los importes de la tabla anterior cuya renta garantizada esté por encima de 1.8, cada año de revisión, podrán ver disminuida su prestación en el importe concedido el año previo y, por tanto, paradójicamente, deberían lo concedido solo por tener un número de miembros superior a dos menores, en muchos casos, en las unidades de convivencia.

Décimo segundo.- Gestión deficiente.

Si algo han destacado los distintos Informes ya reseñados, tanto del Defensor del Pueblo, como de la AIREF, del Consejo Económico y Social, de los medios de comunicación y de la propia doctrina científica, ha sido la gran incapacidad de su sistema de gestión para cumplir con las previsiones al respecto, hasta el punto de ser una lacra muy pesada, que ha desprestigiado excesivamente una prestación que, sin embargo, está destinada a ser un hito jurídico-social en el Sistema de Seguridad Social.

a) Caótico funcionamiento de la plataforma informática e imposibilidad de realización presencial de trámites

El INSS ha habilitado una plataforma en internet para la gestión y aportación documental del IMV; <https://imv.seg-social.es/>.

Dicha plataforma aparentemente es sencilla en su uso, pero las personas potencialmente beneficiarias de este servicio carecen en general de habilidades informáticas, cuando no de un ordenador o teléfono adecuado para rellenar los sucesivos ítems solicitados.

A ello se unen otra serie de dificultades, como que se necesita una clave *pin* para poder validar la solicitud, así como que se deben adjuntar documentos escaneados. En el caso de hacerlo otra persona en su nombre requiere dispositivo en el que poder realizar fotografía de la persona con su documento de identidad.

El artículo 12 de la ley 40/2015 de 1 de octubre obliga a que la Administración ayude a los ciudadanos a relacionarse de manera electrónica con la administración. El artículo dice:

1. Las Administraciones Públicas deberán garantizar que los interesados pueden relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos, para lo que pondrán a su disposición los canales de acceso que sean necesarios, así como los sistemas y aplicaciones que en cada caso se determinen.

2. Las Administraciones Públicas asistirán en el uso de medios electrónicos a los interesados no incluidos en los apartados 2 y 3 del artículo 14 que así lo soliciten, especialmente en lo referente a la identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes a través del registro electrónico general y obtención de copias auténticas.

Asimismo, si alguno de estos interesados no dispone de los medios electrónicos necesarios, su identificación o firma electrónica en el procedimiento administrativo podrá ser válidamente realizada por un funcionario público mediante el uso del sistema de firma electrónica del que esté dotado para ello. En este caso, será necesario que el interesado que carezca de los medios electrónicos necesarios se identifique ante el funcionario y preste su consentimiento expreso para esta actuación, de lo que deberá quedar constancia para los casos de discrepancia o litigio.

3. La Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales mantendrán actualizado un registro, u otro sistema equivalente, donde constarán los funcionarios habilitados para la identificación o firma regulada en este artículo. Estos registros o sistemas deberán ser plenamente interoperables y estar interconectados con los de las restantes Administraciones Públicas, a los efectos de comprobar la validez de las citadas habilitaciones.

En este registro o sistema equivalente, al menos, constarán los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros.

Esta loable disposición se incumple sistemáticamente en lo que se refiere al Ingreso Mínimo Vital porque se ha bloqueado por completo el sistema de cita presencial ante la Administración gestora de la citada prestación y se ha articulado un sistema de cita previa, al que nos referiremos en el ordinal siguiente, que no funciona, con lo que en la práctica administrativa es imposible acceder a la cita previa y, en consecuencia, al auxilio administrativo para la relación del ciudadano con la Administración.

Ante esta situación algunas organizaciones sociales y administraciones locales se han visto obligadas a suplir la ineficacia de la administración. Al depender de la voluntad, es muy dispar y minoritario en el territorio que incluso esto se haya puesto en marcha.

b) Imposibilidad de obtener citas

Los sistemas de cita previa arbitrados para agilizar y ordenar las peticiones de información, presentación de documentación y gestiones administrativas de los beneficiarios están colapsados, en parte por la falta de recursos materiales humanos con los que cuentan las unidades administrativas destinadas a la gestión del IMV.

Como prueba, la organización CIVIO³⁵, en marzo del año 2023, mapeó³⁶ con un robot el acceso a la Seguridad Social intentando obtener cita tres veces al día durante dos semanas. Como, resultado de su búsqueda, en cuarenta y tres de las cuatrocientas catorce oficinas abiertas, no había ninguna cita disponible para gestionar pensiones. La cifra sube a sesenta y tres de trescientos noventa y cuatro al solicitarla para IMV. Cuando sí la hay, la mitad de las veces es para, como mínimo, dos semanas más tarde.

El Consejo para la Defensa del Contribuyente³⁷ en su Informe³⁸ del año 2023 sobre el «*Sistema de cita previa de la Agencia Estatal de Administración Tributaria*» afirma que las deficiencias del sistema actual de cita previa obligan a modificaciones sustanciales en su funcionamiento y extensión, ofreciendo un amplio catálogo de propuestas para ello.

c) Falta de personal y recursos.

La falta de recursos y personal adscritos a la gestión del IMV de los que adolecen las Direcciones Provinciales de la Seguridad social redundan en la demora de los procedimientos. Dicha circunstancia ha sido denunciada reiteradamente por el Defensor del Pueblo, los Agentes sociales y las organizaciones del tercer sector. Una consecuencia de la falta de personal ha sido el cierre de algunas oficinas de algunas direcciones provinciales, como por ejemplo la de Madrid.

d) Retrasos en la gestión.

Los mensajes políticos a los ciudadanos sobre la inmediatez en resolución de las peticiones de IMV no se han visto luego correspondidas, llevando a numerosas quejas. De aquí la modificación en el plazo para resolver que introdujo la Disposición Final 11.13 del Real Decreto Ley 28/2020, ampliando el plazo de tres a seis meses (art. 25.3 LIMV).

e) Resoluciones incomprensibles, inmotivadas y que no llegan.

Igualmente denunciada por todos los sectores es la existencia de resoluciones con un lenguaje incomprensible o inmotivadas, así como la falta de notificación fehaciente a los solicitantes de la prestación son frecuentes y redundan en la indefensión de las personas más vulnerables.

f) Ámbito subjetivo de la prestación.

Se ha cuestionado por los ciudadanos lo que se considera restricciones en el ámbito subjetivo, por ejemplo:

1. Si está o no justificado dejar al margen del IMV a unidades de convivencia en situación de vulnerabilidad económica, compuestas

35 Organización sin ánimo de lucro especializada en la vigilancia de la transparencia de los poderes públicos.

36 CIVIO, marzo 2023, Las colas invisibles de la Seguridad Social: ni un robot consigue encontrar cita previa. Accesible en <https://civio.es/2023/03/31/cita-previa/>

37 Órgano colegiado de la Administración del Estado, adscrito a la Secretaría de Estado de Hacienda y regulado por el art. 2 del Real Decreto 1676/2009 de 13 de noviembre.

38 Consejo para la Defensa del Contribuyente, Informe 2023, accesible en <<https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabSEHacienda/CDC/Propuestas%20e%20informes/Informe-cita-previa.pdf>>

por un adulto en edad comprendida entre 18-23 años y sin hijos menores o bajo su guarda.

2. Posibilidad de admitir más de dos unidades de convivencia en un mismo domicilio.
3. El problema de personas que viven en situación de calle.
4. La creación de nuevas unidades de convivencia al ser los hijos incorporados a la unidad del progenitor anteriormente no custodio, por motivo de fallecimiento o separación del otro.
5. Las exclusiones de los administradores de una sociedad.

Algunas de ellas se han ido atendiendo total o parcialmente en las sucesivas reformas del Real Decreto-ley 20/2020 (por ejemplo: la reseñada en la letra c) del art. 6 bis del Real Decreto-ley 3/2021; o la indicada en la letra b) del apartado 1 del artículo 4 por Real Decreto-ley 30/2020, o la exclusión de las limitaciones de acceso al IMV que impone el art. 11 al administrador de derecho de una sociedad mercantil, en el caso en que dicha entidad se encuentra sin actividad efectiva)

g) Falta de motivación de las denegaciones de la prestación.

Han sido muy criticadas por el Defensor del Pueblo³⁹ las escuetas respuestas iniciales del INSS a las solicitudes de IMV, como «no cumple los requisitos apropiados»; «forma parte de otra unidad de convivencia»; «dispone de rentas o patrimonio y no se encuentra en situación de vulnerabilidad económica»; o bien no detallando los ingresos y rentas imputados de forma desglosada e indicar su procedencia, patrimonio considerado, valor imputado.).

Se aportan como **Bloques documentales 30 y 31** consistentes en:

Documento 30, (ref. 202304002) Familia de tres miembros que perciben el Ingreso Mínimo Vital por resolución de diciembre de 2020 por una cuantía de 359,29 euros, que es revisada en diciembre de 2021 con los datos de Hacienda de 2020, en la que se le mantiene con importe de 350,42 euros. En diciembre de 2022 se revisa nuevamente (ahora con los datos aportados por la Agencia tributaria de 2021) resolviéndose con una extinción por sobrepasar el patrimonio, sin que la resolución efectúe ningún desglose de los datos de la Agencia Tributaria. El beneficiario efectúa reclamación previa a la vía jurisdiccional, que se contesta con igual argumento, exceso de patrimonio, pero sin detallar ni la procedencia del patrimonio que se le imputa, ni el valor que se le asigna, ni ningún desglose que sirva para verificar la justificación de la extinción, a pesar de haber sido requerida expresamente.

Bloque documental 31, (ref. 202305001)

h) La valoración de los ingresos

La crítica fundamental es que la valoración de los ingresos siempre nace desactualizada. Al utilizarse como referencia de valoración de ingresos los datos de que dispone la Agencia Tributaria correspondientes al ejercicio fiscal anterior y no tener Hacienda actualizados estos datos hasta el mes de

39 Defensor del Pueblo, 2021, Informe anual, pág. 293. Accesible en https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2022/03/Informe_anual_2021.pdf

noviembre del año de la declaración (es decir, del año anterior), la resolución se produce cuando menos uno o dos años después de solicitado.

En relación con el patrimonio son múltiples las quejas de los ciudadanos destacando y cuestionando que se computen bienes que no están a disposición del solicitante (viviendas en casos de rupturas matrimoniales, herencias en proindiviso de viviendas de las que no se puede disponer, herencias no conocidas por los beneficiarios del IMV, terrenos rústicos, etc.).

i) Cobros indebidos

Los cobros indebidos constituyen uno de los problemas más alarmantes provocados por la aplicación de la LIMV. Sobre su problemática genérica nos referiremos en el párrafo décimo tercero de este texto, reservando este apartado a la imputación como cobros indebidos por parte de la Agencia Tributaria, como consecuencia de deficiencias de información y gestión, de conceptos que, con arreglo a la legislación vigente, deberían ser consideradas como rentas exentas a todos los efectos.

Se han detectado cobros indebidos provocados por una inadecuada inclusión en los datos de la Administración Tributaria de ingresos que, con arreglo al artículo 7 de la ley 35/2006, del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, deben considerarse como rentas exentas y que por tanto no computan como ingresos para el IMV.

Décimo tercero.- El grave problema de los cobros indebidos

Como se ha indicado en el párrafo décimo y décimo primero del presente capítulo, la aplicación del IMV transitorio y el sistema de revisión de cuantías del IMV puede provocar reclamaciones por parte de la Administración a los beneficiarios por cobros indebidamente percibidos.

La LIMV establece en su artículo 16.3 la revisión de las cuantías de la prestación del IMV anualmente con efectos del día 1 de enero de cada año.

La ley 19/2021, reguladora del IMV en su versión inicia(artículo 19), establecía el reintegro de prestaciones indebidamente percibidas del siguiente modo:

artículo 19. Reintegro de prestaciones indebidamente percibidas.

1. El Instituto Nacional de la Seguridad Social podrá revisar de oficio, en perjuicio de los beneficiarios, los actos relativos a la prestación de ingreso mínimo vital, siempre que dicha revisión se efectúe dentro del plazo máximo de cuatro años desde que se dictó la resolución administrativa que no hubiere sido impugnada. Asimismo, en tal caso podrá de oficio declarar y exigir la devolución de las prestaciones indebidamente percibidas.

La entidad gestora podrá proceder en cualquier momento a la rectificación de errores materiales o de hecho y los aritméticos, así como a las revisiones motivadas por la constatación de omisiones o inexactitudes en las declaraciones del beneficiario, así como a la reclamación de las cantidades que, en su caso, se hubieran percibido indebidamente por tal motivo.

En supuestos distintos a los indicados en los párrafos anteriores, la revisión en perjuicio de los beneficiarios se efectuará de conformidad con el artículo 146 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.

2. Cuando mediante resolución se acuerde la extinción o la modificación de la cuantía de la prestación como consecuencia de un cambio en las circunstancias que determinaron su cálculo y no exista derecho a la prestación o el importe a percibir sea inferior al importe percibido, los beneficiarios de la prestación vendrán obligados a reintegrar las cantidades

indebidamente percibidas, mediante el procedimiento establecido en el Real Decreto 148/1996, de 5 de febrero, por el que se regula el procedimiento especial para el reintegro de las prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibidas, y en el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio.

Serán responsables solidarios del reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas los beneficiarios y todas aquellas personas que en virtud de hechos, omisiones, negocios o actos jurídicos participen en la obtención de una prestación de forma fraudulenta.

Serán exigibles a todos los responsables solidarios el principal, los recargos e intereses que deban exigirse a ese primer responsable, y todas las costas que se generen para el cobro de la deuda.

3. En los supuestos previstos en los apartados anteriores, transcurrido el plazo de ingreso en periodo voluntario sin pago de la deuda, se aplicarán los correspondientes recargos y comenzará el devengo de intereses de demora, sin perjuicio de que estos últimos solo sean exigibles respecto del período de recaudación ejecutiva. En los supuestos que se determinen reglamentariamente, la entidad gestora podrá acordar compensar la deuda con las mensualidades del ingreso mínimo vital hasta un determinado porcentaje máximo de cada mensualidad.

Esta norma fue modificada por el art. 81.1 del Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre (BOE 311, de 28/12/2022), de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; modificación que entró en vigor el 1 de enero de 2023, modificando, entre otros, el numeral tercero e introduciendo un numeral cuarto de dicho artículo., del siguiente modo:

Artículo 19. Reintegro de prestaciones indebidamente percibidas.

1. El Instituto Nacional de la Seguridad Social podrá revisar de oficio, en perjuicio de los beneficiarios, los actos relativos a la prestación de ingreso mínimo vital, siempre que dicha revisión se efectúe dentro del plazo máximo de cuatro años desde que se dictó la resolución administrativa que no hubiere sido impugnada. Asimismo, en tal caso podrá de oficio declarar y exigir la devolución de las prestaciones indebidamente percibidas.

La entidad gestora podrá proceder en cualquier momento a la rectificación de errores materiales o de hecho y los aritméticos, así como a las revisiones motivadas por la constatación de omisiones o inexactitudes en las declaraciones del beneficiario, así como a la reclamación de las cantidades que, en su caso, se hubieran percibido indebidamente por tal motivo.

En supuestos distintos a los indicados en los párrafos anteriores, la revisión en perjuicio de los beneficiarios se efectuará de conformidad con el artículo 146 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.

2. Cuando mediante resolución se acuerde la extinción o la modificación de la cuantía de la prestación como consecuencia de un cambio en las circunstancias que determinaron su cálculo y no exista derecho a la prestación o el importe a percibir sea inferior al importe percibido, los beneficiarios de la prestación vendrán obligados a reintegrar las cantidades indebidamente percibidas, mediante el procedimiento establecido en el Real Decreto 148/1996, de 5 de febrero, por el que se regula el procedimiento especial para el reintegro de las prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibidas, y en el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio.

Serán responsables solidarios del reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas los beneficiarios y todas aquellas personas que

en virtud de hechos, omisiones, negocios o actos jurídicos participen en la obtención de una prestación de forma fraudulenta.

Serán exigibles a todos los responsables solidarios el principal, los recargos e intereses que deban exigirse a ese primer responsable, y todas las costas que se generen para el cobro de la deuda.

3. No obstante lo previsto en los apartados anteriores, en cada ejercicio económico, no serán exigibles las cantidades que no superen el 65 por ciento de la cuantía mensual de las pensiones no contributivas, cuando en la unidad de convivencia se integre, al menos, un beneficiario menor de edad.

Solo en el caso de que el importe indebidamente percibido por la unidad de convivencia supere el 65 por ciento del referido indicador, el Instituto Nacional de la Seguridad Social iniciará el procedimiento de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas para exigir la devolución de la diferencia entre la cantidad no exigible y el importe indebidamente percibido.

A efectos de la consideración de la existencia de menores de edad en la unidad de convivencia se tomará como referencia la fecha de efectos económicos de la modificación de la cuantía o de la extinción de la prestación.

4. En los supuestos previstos en los apartados anteriores, transcurrido el plazo de ingreso en periodo voluntario sin pago de la deuda, se aplicarán los correspondientes recargos y comenzará el devengo de intereses de demora, sin perjuicio de que estos últimos solo sean exigibles respecto del período de recaudación ejecutiva. En los supuestos que se determinen reglamentariamente, la entidad gestora podrá acordar compensar la deuda con las mensualidades del ingreso mínimo vital hasta un determinado porcentaje máximo de cada mensualidad.

A tenor de la reforma, cuando se acuerde la extinción o la modificación de la cuantía de la prestación como consecuencia de un cambio en las circunstancias que determinaron su cálculo, los beneficiarios de la prestación vendrán obligados a reintegrar las cantidades indebidamente percibidas. La devolución se efectuará con arreglo al procedimiento establecido en el Real Decreto 148/1996, de 5 de febrero, por el que se regula el procedimiento especial para el reintegro de las prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibidas, y que se desarrolla conforme al Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio.

A tenor del citado art. 19 de la LIMV serán responsables solidarios del reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas los beneficiarios y todas aquellas personas que en virtud de hechos, omisiones, negocios o actos jurídicos participen en la obtención de una prestación de forma fraudulenta.

Serán exigibles a todos los responsables solidarios tanto el principal, como los recargos e intereses que deban exigirse a ese primer responsable, y todas las costas que se generen para el cobro de la deuda.

Conforme a la nueva redacción de la LIMV (art. 19.3) no serán exigibles en cada ejercicio económico las cantidades que no superen el 65 % de la cuantía mensual de las pensiones no contributivas cuando en la unidad de convivencia concorra al menos un menor de edad.

La norma ha intentado una reparación parcial de la regulación originaria, en función de la existencia de menores. Sin embargo, la disposición transitoria novena del Real Decreto Ley que modifica el citado artículo establece la no

retroactividad de la norma a los hechos anteriores a la entrada en vigor de la misma.

A ello se añade que por Real Decreto 789/22 de 27 de septiembre (BOE 233 de 28 de septiembre de 2022) en su Disposición Adicional Tercera, se dispone para el caso de cobros indebidos:

Cuando la información tributaria relativa a los ingresos anuales correspondientes al año anterior, accesible al Instituto Nacional de la Seguridad Social para el reconocimiento del ingreso mínimo vital o para la actualización anual de su cuantía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 21.7 de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, tenga carácter provisional, la citada entidad gestora podrá reconocer el importe de la prestación o modificar su cuantía, con carácter provisional, teniendo en cuenta dicha información.

Si posteriormente se modificase esa información y se comprobase que, en base a los nuevos datos, el importe del derecho reconocido o revalorizado provisionalmente hubiera de ser otro, se emitirá la resolución definitiva que proceda.

Si la información tributaria provisional no fuese modificada, la resolución provisional devendrá definitiva el 31 de diciembre del ejercicio en el que se hubiese llevado a cabo el reconocimiento del derecho o la revisión del importe.

Cuando la modificación de la información tributaria determine que se hayan abonado importes en exceso a los beneficiarios del ingreso mínimo vital, aquellos podrán ser objeto de compensación directa mediante su descuento sobre la cuantía de la prestación del ingreso mínimo vital que, en su caso, hubiere de ser abonada en virtud de la resolución definitiva, garantizando el percibo del 30 por ciento mensual de esta cuantía. Dicha compensación procederá únicamente cuando el importe total percibido en exceso pueda ser descontado, aplicando la citada garantía, en un período máximo de doce mensualidades. En otro caso, se aplicará, según proceda, el procedimiento general o especial de reintegro de prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibidas.

Cuando, aplicada la compensación a que se refiere el párrafo anterior, y sin finalizar el descuento de la totalidad del importe percibido en exceso, se produzca una nueva variación en la cuantía de la prestación del ingreso mínimo vital por las causas indicadas en esta disposición adicional, ello podrá dar lugar a recalcular el importe objeto de compensación, así como el descuento mensual aplicable, computándose un nuevo período de doce meses y aplicando la garantía del 30 por ciento a la nueva cuantía de la prestación.

Los importes percibidos en exceso, el descuento mensual y el plazo de compensación se comunicarán al interesado con la resolución definitiva que se dicte de acuerdo con lo previsto en el párrafo segundo de esta disposición adicional.

Tal Disposición introduce una excepción al procedimiento común de la Seguridad Social en el sistema de compensación directa de las cantidades a compensar: con arreglo al sistema general, establecido para deudas de las restantes prestaciones del régimen de Seguridad Social (tales como prestación o subsidio de desempleo o las pensiones), la compensación alcanza al 20% de la deuda mensual, pero en el caso del IMV alcanza el 70% de la misma, lo que, a nuestro entender, evidencia la aporofobia con que se trata esta prestación.

En efecto, el sistema de compensaciones general de la Seguridad Social viene regulado por RD 148/1996 de 5 de febrero (BOE 44, de 20 de febrero), por el que se establece el procedimiento especial para el reintegro de

prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibido. Este mismo se desarrolla por la Orden Ministerial de 18 de julio de 1997. En el mismo se desarrolla la excepción de la prohibición de compensaciones o descuento de prestaciones contenido en el art. 40.1.b) de la LGSS.

Las reglas para determinar las compensaciones o descuentos a efectuar en sucesivas mensualidades de las prestaciones se establecen sobre las cuantías brutas, en atención a la prestación percibida y en relación con unos límites cuantitativos.

El descuento está sujeto a restricciones y a límites porcentuales no referidos al Salario Mínimo Interprofesional, sino a límites porcentuales de la prestación percibida (SSTS 22 de octubre de 1998, 20 de diciembre de 1999). Estos límites son los siguientes (art. 4 del Real Decreto):

- Entre el 21 y el 30% si la cuantía de la prestación es igual o superior a la mitad de la pensión máxima que en dicho momento esté establecida.
- Entre el 15 y el 20% si la cuantía, no alcanzando la que se señala en el apartado anterior, es igual o superior a la cuantía fijada para la prestación máxima.
- Entre el 10 y el 14% cuando la prestación no alcance la cuantía señalada en el anterior apartado.

Dos son las situaciones de gravedad provocados por el sistema de cobros indebidos:

- 1) El genérico que afecta a cualquier variación de los requisitos del IMV.
- 2) El específico de las unidades de convivencia que ingresaron al IMV por concesión de oficio mediante el sistema de IMV transitorio establecido en la disposición transitoria primera de la ley.

1) El supuesto genérico:

Los cobros indebidos con carácter genérico pueden ser debidos a tres supuestos:

- a) Personas que, cobrando la renta autonómica, solicitaron el IMV, por propia iniciativa o por requerimiento de la Administración autonómica, y que una vez reconocido el IMV, dado que sus efectos se retrotraen a la fecha de la solicitud, se ven obligadas a devolver las rentas autonómicas referidas al período de reconocimiento retroactivo del IMV, en el que se cobraron ambas prestaciones.
- b) Cuando, concedido el IMV, por el desfase de gestión, siguen cobrando la renta autonómica a la vez del IMV y hasta la extinción de la primera.
- c) Personas que, durante la percepción del IMV sufren alguna modificación de los ingresos obtenidos.

En todos los casos, al efectuarse las revisiones con la dilación de hasta dos ejercicios fiscales, sin que la comunicación de la contingencia por parte de los beneficiarios provoque la inmediata revisión y corrección de la situación, se generan importantes cantidades indebidamente abonadas que la Administración luego reclamará con recargos, intereses y costas.

El impacto de este sistema de cobros indebidos en las familias en situación de exclusión es enorme pues obliga a reintegrar cantidades por hechos

sucedidos uno o dos años antes a familias que al momento del requerimiento de devolución no cuentan con ingresos para mantenerse.

La ley exige que las variaciones que puedan dar lugar a una modificación de la prestación sean comunicadas en el plazo de un mes, pero el hecho de que las familias comuniquen la variación no tiene ningún efecto positivo, pues la Administración no corrige la situación de inmediato, sino que espera a la revisión anual que exige el artículo 16 de la LIMV para hacerlo, produciendo un dilatado plazo de cobros indebidos por su falta de diligencia, como denuncia el Defensor del Pueblo⁴⁰.

Se trata, como se ve, de deudas generadas en gran parte más por los desajustes administrativos que por la voluntad de las personas beneficiarias.

Tal como está pensado el sistema, en la práctica, las modificaciones que dieran lugar a una variación (o extinción) del IMV no son tenidas en cuenta sino dos ejercicios fiscales después de producido el hecho causante, incluso cuando los beneficiarios hayan comunicado de inmediato la variación de circunstancias.

La deficiencia de gestión genera expedientes administrativos de cobros indebidos, con recargos por intereses y costas, de año y medio o dos años, que acumulan miles de euros y endeudan a las familias, de forma solidaria, hasta su liquidación completa.

La norma contempla en su numeral 3 y 4 una exoneración de hasta un 65 % para familias en las que exista al menos un menor, lo que supone un alivio de la carga para muchas familias, pero no se comprende la exclusión de este beneficio a familias en las que hay personas ancianas, con discapacidad u otras situaciones de especial vulnerabilidad protegidas de forma específica por la CSE.

A nuestro entender, y aun cuando la existencia de un sistema de cobros indebidos para evitar situaciones de fraude no ofrece en sí ningún obstáculo, la regulación de nuestro sistema de cobros indebidos referidos al IMV y a las rentas autonómicas, y la aplicación práctica que está suponiendo, no satisface las exigencias derivadas del artículo 13 de la CSE por cuanto que:

- Contribuye a situar en riesgo de exclusión a unidades de convivencia de extrema fragilidad.
- No tiene en cuenta el impacto que para las personas y familias vulnerables y en situación de pobreza puede suponer el embargo de un porcentaje de su prestación, dejándoles en situación de ingresos por debajo del umbral mínimo vital.
- Discrimina a los perceptores del IMV, obligando a compensaciones de deuda con prestaciones que se estén percibiendo de hasta el 70%, cuando la norma común de la Seguridad Social hace que esta no supere en otro tipo de compensaciones el 20%.
- Dilata los plazos de modificación de las cuantías ocasionando en estas familias deudas impagables y sobrecargando las deudas con recargos, costas e intereses por el tiempo que la propia Administración no ha resuelto diligentemente los expedientes.

- Impone la solidaridad y la imprescriptibilidad de la deuda a todos los miembros de la unidad de convivencia, incluidos menores y adolescentes, personas con discapacidad, ancianas vulnerables y otros colectivos de especial protección.
- Trata de forma desigual y discriminatoria, en relación con la exoneración de hasta el 65% del artículo 19.2 de la LIMV a las unidades de convivencia cuyos hechos causantes del cobro indebido sean anteriores a 1 de enero de 2023, por efectos de la irretroactividad introducida por la disposición transitoria novena del Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre (BOE 311, de 28/12/2022).
- Discrimina, en cuanto a la exoneración de la deuda hasta el 65% referida, a las unidades de convivencia con miembros pertenecientes a otros colectivos vulnerables o de especial protección, como personas con discapacidad, ancianas, enfermas incurables, etc.

2) **El específico del régimen transitorio**

Aunque no contamos con datos fiables de las familias beneficiarias de otras prestaciones que fueron trasladadas de oficio al IMV por el régimen transitorio, pueden ser más de 300 000 personas las que fueron afectadas por esta medida de oficio.

Como se ha explicado, al encontrarse completamente desactualizados los datos que fueron tenidos en cuenta para la concesión de oficio del IMV transitorio, un elevado porcentaje de estas concesiones se efectuaron a familias precarias pero que:

a) No cumplían alguno de los requisitos de la nueva ley por haber variado sus circunstancias.

b) Dado que los requisitos de esta y de la prestación que sustituyó no eran exactamente los mismos, sí cumplían los de la prestación sustituida pero no cumplen alguno de los de la nueva prestación (por ejemplo, relativo al empadronamiento o plazos, o a la condición de inmigrante en situación administrativa irregular de algún miembro familiar, etc.).

El drama es tal que más de 40 000 personas afectadas por esta situación han firmado peticiones de paralización de los cobros indebidos por la situación de pobreza y exclusión que está generando, entre otras a familias con hijos menores, discapacitados, etc., como puede verse en la noticia que publica Europapress⁴¹.

Para mayor sensación de acoso administrativo de los beneficiarios, el ministro Escrivá, bajo cuya competencia se desarrolla el IMV, ha creado una prima económica para estimular a los funcionarios a realizar la persecución de los cobros indebidos, tal como se hizo eco la prensa⁴².

41 Europapress, 11 de julio de 2023, *Afectados por el IMV denuncian que se les reclaman cobros indebidos de hasta miles de euros*. Accesible en <https://www.europapress.es/epsocial/igualdad/noticia-afectados-imv-denuncian-les-reclaman-cobros-indebidos-miles-euros-20230711184109.html>

42 El Independiente, 7 de junio de 2023, *Escrivá crea una prima para los funcionarios que recuperen cobros indebidos del ingreso mínimo vital*. Accesible en <https://www.elindependiente.com/economia/2023/06/07/escriva-crea-una-prima->

El problema se agrava, provocando una discriminación de trato evidente con otras personas beneficiarias del IMV en situación de cobros indebidos, porque, como señala el párrafo tercero y cuarto del vigente artículo 19 de la Ley IMV, la modificación no es retroactiva, dado que conforme a la Disposición Transitoria 9 de la Ley 19/2022 de 27 de diciembre, por la que se introdujo esta modificación, hace que en los procedimientos de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas declaradas y exigidas antes de la entrada en vigor de dicho Real Decreto, será de aplicación la legislación vigente en la fecha de la resolución mediante la que se acordó su declaración y exigencia.

Y por ello estos cobros indebidos transitorios, generados con antelación a la reforma del año 2022, siguen afectando en toda su extensión a todos los miembros de la unidad de convivencia haya o no menores, con carácter solidario y hasta la completa extinción de la deuda.

Resulta igualmente lacerante que a las personas que les es extinguida la prestación de IMV transitorio por no reunir los requisitos legales, y se les inicia el procedimiento de cobros indebidos, sin embargo, no se les restituye la prestación que anteriormente gozaban y que perdieron *de oficio* al ser trasladados por la misma Administración al IMV que no les correspondía, con lo que, una vez más, se les provoca una situación de deuda impagable y pérdida de derechos que venían gozando y tenían reconocidos.

De este modo, en el supuesto de IMV transitorio, tampoco se satisfacen los criterios del artículo 13 de la CSE, tanto por las razones que hemos tratado en el supuesto genérico del apartado anterior, como por la doble consideración de que estas prestaciones fueron concedidas de oficio por la Administración sin petición por parte de los beneficiarios del extinto régimen de prestación a favor de familiares, y como porque no se les incluye en el sistema de exoneración de hasta el 65% de la deuda por hijos a cargo regulado en el vigente artículo 19 de la LIMV, por venir expresamente prohibido por la disposición transitoria 9 del citado Real Decreto Ley 20/2022.

Décimo Cuarto.- Impacto en personas en situación de mayor vulnerabilidad:

Las situaciones descritas en los párrafos anteriores se vuelven más gravosos cuando afectan a personas o unidades de convivencias donde se integran perfiles singulares y especialmente dignos de protección o de mayor vulnerabilidad, cuáles son los menores o adolescentes, personas de otra nacionalidad, minorías étnicas, personas con discapacidad, personas de edad avanzada, familias numerosas o familias extranjeras.

Dichas singularidades cuentan, a su vez, con una protección reforzada en la CSE, con arreglo a los arts. 15, 16, 17, 27, 30, 31 y E.

Nos referiremos a estas situaciones al contemplar las violaciones de dichos artículos.

CUARTO. VULNERACIONES DE LA CARTA SOCIAL EUROPEA

Se detalla la doctrina jurisprudencial y científica que avala las vulneraciones objeto de la presente queja. Para ello establecemos el análisis detallado y ordenado de cada uno de los artículos que, a juicio de la entidad promotora

para-los-funcionarios-que-recuperen-cobros-indebidos-del-ingreso-minimo-vital/

de esta reclamación, son disconformes con la norma española o con su aplicación y cuyas situaciones de hecho se han referido, con aportación probatoria, en el capítulo tercero de este documento.

Primero.- Vulneraciones del artículo 13 de la CSE

Las infracciones del artículo 13 afectan a varios aspectos de la LIMV:

a) Insuficiencia de rentas:

El artículo 13.1 exige que las rentas establecidas para garantizar un nivel de asistencia social suficiente deben cumplir con un nivel de suficiencia, que en su doctrina el CEDS ha fijado en el 50% del ingreso mediano equivalente.

Conforme hemos destacado en el capítulo tercero, punto primero, en España el nivel garantizado para una persona es de 565,37 euros mensuales, existiendo una tabla progresiva según el número de miembros de la unidad de convivencia cuyo límite es de 1.244,69 euros, sin que se incremente por un mayor número de miembros.

A mayor abundamiento, el criterio de la suficiencia ha de ponerse en conexión con la progresividad que, *mutatis mutandis*, se aplica al régimen de Seguridad Social por mandato del art. 12.3 de la propia CSE, lo cual resulta sistemáticamente coherente en el caso del IMV, que se ubica en el organigrama de la Seguridad Social y bajo el manto del art. 41 de la Constitución Española.

Dicha suficiencia solamente admitiría restricciones a la baja en supuestos críticos excepcionales y bajo determinados criterios establecidos por el propio CEDS que, básicamente, exige la existencia de estudios sobre posibles medidas menos gravosas y la consulta a los colectivos afectados, para contrarrestar una excesiva y desproporcionada precarización de personas vulnerables. De lo contrario, el CEDS exige más bien que, al acentuarse las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad en esos períodos críticos, los Estados deban redoblar los esfuerzos para favorecer la efectividad de los derechos sociales, como ha expresado el CEDS en Decisiones de 23 de mayo de 2012 sobre las reclamaciones n.º 65 y n.º 66/2011 GENOP-DEI y ADEDY c. Grecia, y Decisiones de 7 de diciembre de 2012 sobre las reclamaciones n.º 76 a 80/2012 IKA-ETAM y otros c. Grecia.

En la Decisión sobre el fondo de 14 de septiembre de 2022, Sociedad Finlandesa de Derechos Sociales v. Finlandia (§98) el CEDS reitera que la asistencia social básica si es económica no puede situarse en niveles más bajos del 50% de los ingresos medianos de cada país y Finlandia está en situación de disconformidad. En este mismo sentido las Conclusiones 2004, de Lituania y la Sociedad Finlandesa de Derechos Sociales c. Finlandia, Demanda No. 88/2012, Decisión sobre el fondo de 9 de septiembre de 2014, § 113 o de manera más reciente las Conclusiones XXII-2, 2021 de Dinamarca sobre el art. 13.1, donde se ha considerado que las cuantías de los subsidios que se pagan a personas menores de 30 años y las rentas de integración a personas solteras no son adecuadas.

El CEDS se ha referido tanto en las Conclusiones país de 2017 referidas a España (Conclusiones XXI-2, 2017) como en las de 2022 (Conclusiones XXII-2 2021) a la disconformidad de las rentas de suficiencia, equivalentes al actual IMV, como a las prestaciones no contributivas en general (art. 12 de

la Carta) por debajo del 50% del ingreso mediano equivalente, por ser contrarias al art. 12 y 13 de la Carta Social Europea.

Las Conclusiones de 2021 afirman de forma específica para el caso español que:

«(El) Umbral de pobreza (fijado en el 50% de la renta mediana ajustada y calculado en base al umbral de riesgo de pobreza establecido por Eurostat): se estimó en 626 € en 2019» ... «El Comité ha concluido previamente que la situación no era conforme a la Carta por considerar que el nivel de asistencia social para personas solteras era manifiestamente insuficiente en algunas comunidades (según información del Ministerio, algunas comunidades serían excepciones, como la País Vasco, Aragón, Madrid o Valencia). De hecho, la renta mínima garantizada es inferior al 50 % de la renta mediana ajustada de Eurostat y, por tanto, es insuficiente».

El incumplimiento del art. 13.1 de la Carta es evidente, al existir aproximadamente un 15% menos de la cuantía del ingreso mediano equivalente en el caso de ser una persona adulta sola la que perciba el ingreso mínimo vital; pero, ese 15% se incrementa considerablemente en función del número de personas de la unidad de convivencia en caso de solicitud colectiva.

Y además, como puede apreciarse, el incremento de cuantía según los miembros de la unidad de convivencia tiene el límite de 2.2, lo que supone que familias en situación de pobreza que rebasen ese número de componentes no verán incrementadas las prestaciones, puesto que se encuentra topada la ayuda a pesar de que los gastos familiares sean mayores, en proporción al aumento de miembros de la unidad de convivencia.

b) Residencia legal

Las limitaciones de residencia legal descritas en el capítulo tercero, numeral segundo de este texto, son igualmente contrarias a la CSE, conforme a la jurisprudencia del Comité sobre la igualdad de trato, o mejor dicho la exigencia de una *uniformidad de trato razonable* (Conclusiones 2013, Italia).

Dicha exclusión es contraria a las exigencias derivadas del artículo 13 de la CSE, conforme a la cual la prestación no puede estar limitada en el tiempo ni condicionada al cumplimiento de requisitos temporales de permanencia, sino que se deriva de la inmediata situación de vulnerabilidad o riesgo y se justifica como un derecho prestacional desde el momento en que las personas caen en la situación que justifica el derecho a una renta de suficiencia.

El art. 13.1 de la Carta establece claramente que tal derecho de las personas y obligación de los Estados debe otorgarse de manera universal sin limitaciones o criterios por la nacionalidad de las personas, por ejemplo, o su situación migratoria; esta última cuestión íntimamente conectada con el art. E de la Carta, donde apreciamos que tampoco estos artículos están en conformidad con el derecho a la no discriminación. En este sentido, el párrafo de la Carta se encuentra conectado con el número 4, que, además, establece la reciprocidad en base al Convenio Europeo de 1953. Exclusivamente la asistencia social se debe otorgar en base a la situación de necesidad (Centro Europeo de Derechos de los Romaníes (ERRC) v. Bulgaria, Queja No. 48/2008, Decisión sobre el fondo del 18 de febrero de 2009, §38), y no realizando otras restricciones que no están contempladas en la Carta.

Conforme a las exigencias derivadas de dicho artículo, la asistencia social debe proporcionarse en tanto persista la situación de necesidad, sin condiciones ni plazos y exclusivamente limitada a criterios de necesidad y disponibilidad de recursos por la Administración.

Así viene reconocido tanto en los informes referidos a España (Conclusiones XXI-2 (2017), España; Conclusiones XVI-I (2003), España y Conclusiones X-2 (1990), España) y en el propio Digesto, dado que el sistema de ayudas arbitrado debe ser universal en el sentido de que los beneficios deben poder pagarse a *cualquier persona* por el solo hecho de su situación de necesidad (Conclusiones XIII-4 (1996), Observación interpretativa de los artículos 12 y 13).

El derecho prestacional nace de la necesidad individual, que constituye el criterio esencial de atribución y que se pagan únicamente por el hecho de que una persona se encuentre en una situación de necesidad (Sociedad Finlandesa de Derechos Sociales c. Finlandia, Demanda No. 88/2012, Decisión sobre el fondo de 9 de septiembre de 2014, § 110) y establecer un requisito de tiempo de residencia en el país o en parte del territorio o excluir de la asistencia social a las personas que han perdido su trabajo, incumple el artículo 13.1 (Conclusiones XVIII-I (2006), República Checa; Conclusiones 2013, Bosnia y Herzegovina).

No reconocimiento de la prestación del IMV, ni de la prestación de emergencia a extranjeros en situación administrativa irregular. Dificultades para los extranjeros por el requisito de residencia.

Si bien el Protocolo fue ratificado el 17 de mayo de 2021 mediante Instrumento de 11 de junio del mismo año, apareció en el Boletín Oficial del Estado del 28.6.2021 indicando que se publicaba el Protocolo para su aprobación *provisional*. Como es sabido e insiste la doctrina más autorizada (Salcedo Beltrán, C. (2022)⁴³. no cabe la aprobación provisional de este tratado internacional. El 2 de noviembre de 2022 aparecía en el Boletín Oficial del Estado una nueva ratificación. La doctrina (Burriel Rodríguez-Diosdado, P (2022)⁴⁴: ha sido muy crítica con esta extraña e innecesaria ratificación, considerando que la justificación que escondía era que la Ley 19/2021 del IMV y, por tanto, el cumplimiento del art. 13 de la Carta, no se aplicaran en igualdad de condiciones a las personas extranjeras en situación administrativa irregular.

Esa nueva ratificación incluye una reserva a este Tratado que no es válida; es decir, intenta excluir la aplicación de este tratado a personas extranjeras que no estén en situación regular y, según la Convención de Viena de 1969 (art. 19) y la Ley 25/2014 (art. 21), una reserva o declaración interpretativa solo puede introducirse cuando es incompatible con el objeto y fin del tratado y, además, cuando haya alguna contradicción con el derecho interno. Pero no existe contradicción en el presente caso y refleja la falta de

43 Salcedo Beltrán C., 2022. *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, 13(1), «La efectividad de la Carta Social Europea en la Cañada Real Galiana: análisis jurídico de las pioneras medidas inmediatas instadas al gobierno español por el Comité», pág. 4. Accesible en <https://doi.org/10.46661/lexsocial.7566>

44 Burriel Rodríguez Diosdado P., 2022. La Carta Social Europea: la importancia de los derechos sociales y su efectividad sobre la mesa, *Revista Catalana de Dret Public Blog*. Accesible en: <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2022/12/14/la-carta-social-europea-la-importancia-de-los-derechos-sociales-y-su-efectividad-sobre-la-mesa-pepa-burriel-rodriguez-diosdado/>, s/p

voluntad de España de dar cumplimiento a la Carta social, al menos, en sus arts. 13, 19 y E.

Es por ello por lo que, el art. 10.1 de la Ley 19/2021 no es conforme a los arts. 13.1 y 2, 19 y E de la Carta, como ya indicara el informe España del CEDS de 2017 sobre las rentas mínimas. En primer lugar, con respecto al artículo 13.1 de la CSE se indicaba que el requisito de residencia o vecindad de 12 meses se encontraba en disconformidad con la Carta (Conclusiones XXI-2 del 8 de diciembre de 2017, artículo 13.1, periodo del 1 de enero de 2012 al 31 de diciembre de 2015). Se recordaba a España que la asistencia social debía proporcionarse en tanto persistiera la situación de necesidad, sin condiciones o plazos, y exclusivamente limitada a criterio de necesidad y disponibilidad de recursos por parte en este caso de las CCAA. Y, en segundo lugar, además, de conformidad con las Conclusiones del CEDS de 2017 sobre el artículo 13.2 de la CSE, era necesario erradicar toda discriminación contra las personas que reciben la asistencia social (Conclusiones XXI-2 del 8 de diciembre de 2017, artículo 13.2, periodo del 1 de enero de 2012 al 31 de diciembre de 2015). En las Conclusiones XXII-2 - España, 2022, artículo 13.1, se insiste en la misma idea sobre las rentas mínimas de las CCAA: el tiempo de residencia obligatoria para el cobro de las rentas no es conforme a la Carta.

Aunque se trataba de los servicios básicos de salud y de asistencia médica de personas inmigrantes en situación irregular, consideramos que, en este caso también es aplicable, por analogía, la Decisión de 11 de septiembre de 2012 sobre la Reclamación nº 67/2011 Médecins du Monde - International c. Francia, en la que se aprecia no conformidad del art. 13.1. y 4 en relación con el art. 30 de la Carta.

Además, con respecto al requisito de residencia se debe tener en cuenta que, para el CEDS, en el Digesto sobre el derecho de asistencia social a las personas extranjeras y nacionales, se defiende que la igualdad de trato significa que el beneficio de los servicios de asistencia no está reservado por ley a las personas nacionales ni a determinadas categorías de personas extranjeras (Conclusiones XVIII-1, 2006, Bélgica); lo que también significa que no se les pueden imponer condiciones más difíciles de cumplir para las extranjeras (Médecins du Monde - International c. Francia, denuncia nº 67/2011, Decisión sobre el fondo del 11 de septiembre de 2011, §176), como sería el requisito de residencia establecido en el IMV explicado en este apartado, del art. 10.2 Ley 19/2021 (Conclusiones XVII-1, 2005, Dinamarca).

Al igual que, tampoco se puede imponer ningún requisito a la duración de la estancia para la concesión de ayuda de emergencia (Conclusiones XIV-1, 1998, Reino Unido; y Federación Europea de Asociaciones Nacionales que trabajan con personas sin hogar (FEANTSA) c. Países Bajos, Demanda No. 86/2012, Decisión sobre el fondo de 2 de julio de 2014, §171), ni es necesario tener la condición de residente (Conclusiones XIV-1, 1998, Observación interpretativa del artículo 13 §4; Conclusiones VII, 1981, Observación interpretativa del artículo 13 § 4).

Las personas extranjeras, si residen legalmente o trabajan regularmente en el territorio del Estado Parte, deben tener el derecho individual a la asistencia adecuada en condiciones de igualdad con las nacionales (Conclusiones XIII-4, 1996), Comentario interpretativo sobre el artículo 13) independientemente de cualquier reciprocidad (Conclusiones VII, 1981, Comentario interpretativo sobre el artículo 13).

c) Limitaciones a la edad

Las limitaciones de edad analizadas en el numeral Tercero, § 4 lo descrito es no conforme a la jurisprudencia del Comité sobre la igualdad de trato, o mejor dicho la exigencia de una *uniformidad de trato razonable* (Conclusiones 2013, Italia).

d) Discontinuidad de la prestación.

Las limitaciones a la continuidad de la prestación destacadas en el capítulo tercero, numeral 5 son contrarias al art. 13 de la CSE por permitir, conforme se señala, por medio de los arts. 17 y 18 de la LIMV la discontinuidad de la prestación.

Como indica el Digesto, la asistencia reconocida en el art. 13.1 CSE debe ser universal y permanente por el hecho de la persistencia de la situación de carencia de recursos suficientes por parte de la persona (2013, Bulgaria), y mantener su continuidad mientras que la situación de necesidad persista y no puede estar sometida a plazos (Conclusiones XXI-2 (2017) España) y Conclusiones XXII-2 (2021) - España - artículo 13-1 de no conformidad); la necesidad debe ser el único criterio tanto para denegar, suspender o reducir la asistencia (Conclusiones XVIII-1 (2006), España y Conclusiones 2017, artículo 13§1, República Eslovaca).

Además, las reducciones o suspensión de las prestaciones de asistencia social solo serán compatibles con la Carta, es decir, solo se encontrarían de conformidad con la Carta, si no privaran a la persona interesada de un medio de subsistencia; y, como mínimo, las personas deberían poder acceder a la asistencia de emergencia (así se ha establecido en las Conclusiones XIV-1 (1998), Comentario interpretativo sobre el artículo; Conclusiones 2006 y 2009 de Estonia).

El CEDS ha señalado que cualquier reducción o suspensión de la prestación únicamente es aceptable cuando no priva a la persona de los medios de subsistencia (Conclusion XIV-1 (1998; Conclusiones 2006 Estonia, Conclusiones 2009 Estonia).

En el caso español, las suspensiones de la prestación a unidades de convivencia sin otros recursos, junto con los plazos abusivamente extensos que la administración emplea para resolver las incidencias, extensión denunciada por el Defensor del Pueblo, el Consejo Económico y Social, la AIREF e instituciones y ONG civiles, conlleva la privación absoluta de los medios de subsistencia y condena a miles de familias a una pobreza severa fruto de una perversa combinación de maltrato institucional y normativa enrevesada.

En cuanto a los límites al ejercicio o disfrute del derecho al IMV recogidos a través de los supuestos de hecho que acarrearán la suspensión o la extinción del derecho (arts. 17 y 18 de la Ley 19/2021) o mediante el régimen de obligaciones de las personas beneficiarias (art. 36), y cuyo incumplimiento lleva aparejadas las correspondientes infracciones y sanciones (arts. 38 y 39) también resultan problemáticos.

La renuncia de derecho contemplada en el art. 18, como causa de extinción, tendrá que estar rodeada de las pertinentes cautelas: si el disfrute del IMV es exponente de la indivisibilidad de todos los derechos con arreglo al art. 13.2 de la Carta, que exige que *«para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la asistencia social y médica, las Partes Contratantes se comprometen: [...] 2. A velar por que las personas que se benefician de tal asistencia no sufran por*

ese motivo disminución alguna en sus derechos políticos y sociales», deberá apreciarse con rigor que no se conculca el principio de irrenunciabilidad de los derechos fundamentales pues, como ha sostenido la jurisprudencia europea, sin libertad económica no puede ejercerse la libertad política, pues, dado el carácter de derecho fundamental de los derechos concernidos, debe advertirse la irrenunciabilidad de los mismos, como el CEDS ha recordado en decisión de fondo de 28 de junio de 2011 (reclamación n.º 63/2010 COHRE c. Francia).

Por tanto, los arts. 17, 18 y concordantes referidos, en tanto que no prevén la prohibición de suspensiones, modificaciones o extinciones que puedan acarrear la privación de la persona de los medios de subsistencia necesarios, son igualmente contrarios al artículo 13 de la Carta Social.

Igualmente, las previsiones del art. 28 de la referida ley, en los términos expuestos en el capítulo tres, numeral 5.

e) Incumplimientos debidos a la diferencia de requisitos del IMV con otras rentas mínimas

Debemos señalar que las legislaciones autonómicas de rentas mínimas, objeto de los diversos informes referidos a España ya mencionados (Conclusiones (Conclusiones X-2 (1990), XVI-I (2003), XXI-2 (2017), XXII-2 (2021)), no han variado, por lo que los incumplimientos detectados persisten en dichas legislaciones.

Al respecto, sirve de fundamentación, sin que necesitemos efectuar nuevos análisis, lo ya reflejado en las Conclusiones referidas.

A su vez, la disparidad de criterios y regulaciones vistos en el capítulo tercero numeral sexto rompe con el criterio de continuidad de la prestación reconocido en Queja 48/2008 Bulgaria, Decisión de fondo de 18 de febrero de 2009, párrafo 39.

La jurisprudencia del CEDS también establece que, en materia de asistencia social, se deben fijar por ley los criterios objetivos de su concesión (Conclusiones XIII-4 (1996), Comentario interpretativo sobre el artículo 13). Esto implicaría que desde el inicio todo tiene que estar prefijado sin que la autoridad competente tenga la discrecionalidad para evaluar la situación de necesidad de la persona, o personas solicitantes de la asistencia al momento (Conclusiones XIII-4 (1996), Comentario interpretativo sobre el artículo 13).

f) Plazos y procedimientos

La actuación descrita en el capítulo tercero, numeral séptimo es contraria al espíritu de la CSE.

No motivar adecuadamente la inadmisión de la solicitud del IMV o el exceso de tiempo para resolver implica la no conformidad con el art. 13.1 de la CSE vinculado con la tutela judicial efectiva. El derecho garantizado por el artículo 13.1 de la Carta impone una obligación cuyo cumplimiento puede reclamarse ante los tribunales (Conclusiones I (1969), Comentario de interpretación del artículo 13). Esto significa el establecimiento de una obligación de posibilidad de tutela del derecho que no tiene que referirse a jurisdiccional en sentido orgánico y es indiferente que sea tribunal ordinario o un órgano administrativo, pero con una serie de garantías para la protección de ese derecho a la asistencia social (Conferencia de Iglesias Europeas (CEC) c. Países Bajos, denuncia n ° 90/2013, decisión sobre el fondo del 1 de julio de 2014, §106; y Federación Europea de Asociaciones

Nacionales que trabajan con las personas sin hogar (FEANTSA) c. Países Bajos, Demanda No. 86/2012, Decisión sobre el fondo de 2 de julio de 2014, §187).

g) Procedimiento de cobros indebidos al amparo del art 19 de la Ley del Ingreso Mínimo Vital.

La situación de cobros indebidos introducida en función del artículo 19 de la LIMV, impide garantizar que toda persona que no cuente con los recursos suficientes y no esté en condiciones de obtenerlos por sus propios medios o de recibirlos de otra fuente, pueda obtener una prestación suficiente y por el tiempo en que dure su contingencia (European Roma Rights Centre (ERRC) v. Bulgaria, Demanda No. 48/2008, Decisión sobre el fondo del 18 de febrero de 2009, §39).

Se debe recordar que conforme a la doctrina del CSE las suspensiones, reducciones o extinciones de prestaciones estarán subordinadas exclusivamente al criterio de necesidad y, consecuentemente la provisión de recursos suficientes debe ser el único criterio para denegar, suspender o reducir la asistencia (Conclusiones XVIII-1 (2006), España).

De este modo, el sistema de cobros indebidos impide la realización del artículo 13 de la carta, aplicado a unidades de convivencia que continúan en situación de necesidad y que puede reducir, ya sea por la vía de la ejecución forzosa si cuentan con ingresos propios, o por la de compensación si mantienen el IMV o cualquier otra prestación pública, cuando sus ingresos siguen por debajo del umbral de la pobreza.

Máxime cuando las modificaciones y extinciones del IMV, conforme a la legislación española analizada en otro apartado, pueden deberse no al criterio de permanencia de la necesidad y la existencia actual de recursos suficientes, sino en función de variaciones en la unidad de convivencia ajenas a la ausencia de recursos, tales como pérdida de la autorización de residencia de alguno de sus miembros, trabajo por unos meses en el ejercicio de dos años antes, habiendo regresado con posterioridad a la misma situación de ausencia de recursos, etcétera.

Del mismo modo, impide el ejercicio pleno del artículo 13.1 de la CSE la imposición del carácter de deudores solidarios de todos los miembros de la unidad de convivencia durante todo el tiempo en que dure el proceso (un proceso por otra parte imprescriptible).

Mayor gravedad presenta la ausencia en la regulación de estos cobros indebidos de criterios sociales, que valoren el riesgo en que pueda quedar la unidad de convivencia de aplicarse el procedimiento de restitución de cantidades indebidamente abonadas, o las especiales condiciones de colectivos singulares, tales como familias numerosas, víctimas de trata o de violencia machista, discapacitados, ancianos, etcétera.

Es demostrativo, por partida doble, de esta falta de modulación normativa, el numeral 3 y 4 introducido por el Real Decreto Ley 20/2022, En primer lugar, porque establece la exoneración de hasta el 65% de la deuda únicamente a favor de familias con menores (pero discriminando a los otros colectivos de especial protección que justificarían igual medida). La aplicación de la disposición transitoria 9ª a los supuestos de cobros indebidos (la inmensa mayoría provocados por la actuación administrativa, ya sea concediendo de oficio prestaciones que no correspondían o dilatando tanto los plazos de reconocimiento que dieron lugar al cobro de

prestaciones simultáneas de rentas autonómicas y de IMV retroactivamente reconocido) por hechos anteriores a 1 de enero de 2023, circunstancia que igualmente incumple los arts. 30 y E de la CSE.

Segundo.- Vulneración del artículo 1 de la CSE.

El art. 36 de la LIMV, en relación con la disposición final del Real Decreto 789/22, de 27 de septiembre y sus anexos II y III, en los términos fácticos que se expresan en el capítulo tercero, numeral noveno, puede contravenir el artículo 1 de la Carta Social Europea, conforme al que toda persona tendrá la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido.

El artículo 1.2 abarca las tres siguientes cuestiones:

- 1) La prohibición de cualquier forma de discriminación en el empleo.
- 2) La prohibición del trabajo forzoso u obligatorio.
- 3) La prohibición de cualquier otra práctica que pueda afectar el derecho a ganarse la vida trabajando.

El conjunto del artículo 1.2 de la Carta Social prohíbe cualquier otra práctica que pueda afectar el derecho a ganarse la vida trabajando libremente, como ha sido definido en las Conclusiones II (1971) y XVI-1 (2002), ambas Observaciones interpretativas del art.1.2.

Tercero.- Vulneración de los artículos 7.10 y 17 de la CSE.

En dos apartados de la LIMV puede vulnerarse la protección que el artículo 7.10 y 17 de la CSE garantiza a menores y adolescentes.

1.-La Disposición adicional décima. En los términos expuestos en el capítulo tercero numeral décimo, pueden vulnerar el artículo 7.10 en relación con el 17 de la CSE.

Con arreglo al artículo 7 de la CSE, las niñas, niños y los adolescentes tienen derecho a una protección especial contra los peligros físicos y morales a los que estén expuestos.

Del mismo se deriva la obligación general de que las legislaciones nacionales salvaguarden en sus disposiciones los derechos y la protección integral de las niñas, niños y adolescentes.

Su numeral décimo concreta el ejercicio efectivo del derecho de las niñas, niños y jóvenes a la protección, que compromete a las Partes vinculadas por el pacto a proporcionar una protección especial contra los riesgos físicos y morales a los que estos están expuestos.

Por su parte, que el artículo 17 de la Carta garantice el derecho de las, niñas, niños y jóvenes a la protección social, legal y económica no excluye el examen de ciertas cuestiones relevantes relacionadas con la protección de las niñas y niños desde la perspectiva del artículo 7§10. Los Estados Parte que hayan aceptado estas dos disposiciones deben respetar desde la perspectiva del artículo 7§10 los aspectos relacionados con la protección de las niñas y niños contra los riesgos morales en el trabajo y fuera del trabajo.

Como explica el Digesto, la obligación que incumbe a los Estados Parte en virtud del artículo 7§10 se aplica a todos los menores de edad presentes en el territorio del Estado, sean extranjeros o no y con suspensión legal o no, debido al vínculo entre esta protección y el derecho a la vida y la integridad física (Defence for Children International (DCI) c. Bélgica, queja nº 69/2011, decisión sobre el fondo del 23 de octubre de 2012, §§85-86).

Los Estados parte también deben tomar medidas preventivas y ayudar a los menores frente a la vulnerabilidad y el riesgo de pobreza, como se infiere de las Conclusiones XV-2 (2001), Observación interpretativa sobre el artículo 7§10 y Conclusiones 2004, Rumania.

En todos estos casos, los Estados Parte deben garantizar no solo que su legislación proteja a las niñas, niños y los jóvenes, sino también que sea efectiva en la práctica Conclusiones 2006, Bulgaria.

El artículo 17, a su vez, garantiza el derecho de los menores, incluidos las niñas y niños en situación administrativa irregular, a recibir atención y asistencia integrales, abarcando todos los aspectos de su desarrollo, como sanidad, vivienda digna y recursos suficientes (Federación Internacional de Ligas de Derechos Humanos (FIDH) c. Francia, denuncia n ° 14/2003, Decisión sobre el fondo del 8 de septiembre de 2004, §36; Defensa de los Niños Internacional (DCI) v. Países Bajos, denuncia No. 47/2008, Decisión sobre el fondo del 20 de octubre de 2009, §§70-71; Federación Europea de Asociaciones Nacionales que trabajan con personas sin hogar (FEANTSA) c. Países Bajos, Demanda No. 86/2012, Decisión sobre el fondo de 2 de julio de 2014, §50).

2.- A su vez, la Disposición Final de la LIMV estableció un régimen transitorio por el que la propia administración efectuó de oficio concesiones del IMV para las unidades de convivencia que constaban en la base de datos (no actualizada) de la administración de perceptores de la prestación por hijo a cargo, regulada en el R.D. 1335/2005 de 11 de noviembre, extinguiendo a su vez la prestación por hijo a cargo.

Con dos años de posterioridad a la concesión, la Administración ha efectuado una revisión de estos IMV transitorios, con los datos actualizados proporcionados por el INSS y por Hacienda, procediendo a extinguir o a modificar las prestaciones percibidas y a iniciar procedimientos de reclamación de cobros indebidos a las familias perceptoras del IMV otorgado de oficio y por el tiempo de su percepción.

También en este caso los menores integrantes de las unidades de convivencia que recibían estas prestaciones, tras la extinción o rebaja de la prestación del IMV por cobros indebidos libremente pueden quedar en situación de extrema pobreza.

La gravedad es mayor porque conforme al art. 19.2 de la LIMV «(...) serán responsables solidarios del reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas los beneficiarios» pudiendo ser obligados al reintegro del «principal, los recargos e intereses que deben exigirse a ese primer responsable, y todas las costas que se generen para el cobro de la deuda».

Cuarto.- Vulneración del artículo 15.3

Las situaciones descritas que eventualmente pueden incumplir el artículo 15 de la CSE, se agrupan en varias categorías en las que se puede ver afectada la plena participación e inclusión efectivas en la sociedad de las personas con discapacidad, integradas en unidades de convivencia en situación de pobreza o en riesgo de pobreza y perceptores del ingreso mínimo vital:

1. Aquellas situaciones que conllevan la modificación, suspensión, o extinción de la prestación sin tener en cuenta la inclusión en las unidades de convivencia de personas con discapacidad:

- a) Discontinuidad de la prestación, en los supuestos de modificación de las circunstancias de la unidad de convivencia o a causa de la revisión anual practicada por el INSS.
 - b) Discontinuidad de la prestación por suspensión, modificación o extinción en los supuestos analizados en el párrafo III, por solapamiento de prestaciones de IMV y de Rentas autonómicas
2. La falta de respuesta administrativa a las urgentes peticiones de IMV causadas por la mala práctica procedimental, cuando afectan a unidades de convivencia que incluyen a personas con discapacidad.
- a) Relativas a inadmisiones inmotivadas.
 - b) Relativas al prolongado plazo para la adopción de las resoluciones y el abuso del silencio administrativo.
3. Las situaciones de interrupción de prestaciones, persistiendo la necesidad, debidas al sistema de revisión y actualización de rentas.
4. Las situaciones de no concesión, interrupción o pérdida de prestaciones, subsistiendo la necesidad, debidas a las deficiencias de gestión cuando la unidad de convivencia cuenta con alguna persona con discapacidad.
5. Por la múltiple discriminación que sufren las unidades de convivencia de las que forma parte alguna persona con discapacidad en el sistema de reintegro de prestaciones por cobros indebidos
- a) Discriminación a unidades de convivencia con situaciones especiales al no ofrecérseles igual trato que a las familias con menores a cargo en relación con el art. 19.3 y 4. No les es aplicable por no contar con efectos retroactivos la exoneración del 65% de la deuda que se aplica para unidades de convivencia con menores a cargo.
 - b) Discriminación por injustificado trato desigual del sistema de compensación, establecido para los cobros indebidos referidos al IMV, en relación a la norma más favorable de compensación para el resto de prestaciones establecidas en el RD 148/1996 y Real Decreto 1415/2004.
 - c) De forma específica, para los supuestos de reintegro de prestaciones por concesión de oficio del IMV transitorio, permite una interrupción de la prestación

La premisa fundamental del artículo 15 es que las personas con discapacidad deben gozar de plena ciudadanía y que sus derechos fundamentales son, como tales, «la autonomía, la integración social y la participación en la vida de la comunidad» (Asociación Internacional de Autismo de Europa (AIAE) v. Francia, denuncia n.º 13/2002, decisión sobre el fondo de 4 de noviembre de 2003, §48).

El artículo 15 tiene una íntima conexión con el 28 y 8 de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante CDPD), que imponen la obligación de asegurar un nivel de vida y protección social

adecuado para las personas con discapacidad, obligan a la actuación proactiva de los Estados para remover los obstáculos que lo dificultan y exigen un trato no discriminatorio y la plena igualdad.

Dicha protección, según aparece en el Digesto, configura una concepción social y no médica de la discapacidad (Conclusiones 2020, Statement of Interpretation on Article 15§1) y parte de la premisa de que la interacción de diversas barreras puede dificultar la plena y efectiva participación de las personas con discapacidad en la sociedad.

El art. 15.3, interpretado desde la óptica del art 28 de la citada CDPD, impone la obligación «proactiva» estatal, por todos los medios, de garantizar el derecho de las personas con discapacidad a disfrutar de la independencia, integración social y participación en la vida de la comunidad, de tomar medidas eficaces y evaluables que lo asegure y de remover obstáculos especialmente dirigidos a la erradicación de la pobreza (Conclusiones 2020- Andorra).

El artículo 15 se aplica a todas las personas con discapacidad, independientemente de la naturaleza y el origen de su discapacidad e independientemente de su edad (Asociación Internacional de Autismo de Europa (AIAE) v. Francia, denuncia n ° 13/2002, decisión sobre el fondo de 4 de noviembre de 2003, §48 CV)

Por tanto, la plena protección de las personas discapacitadas se articula sobre la base de dos grandes principios:

a. Un principio de promoción y remoción de todos los obstáculos para la plena integración y especialmente los dirigidos a la lucha contra la pobreza (lo que en consonancia con el art 13.1 de la CSE justifica la especial protección en los casos de dificultades burocráticas para el reconocimiento de las prestaciones de IMV, interrupción de prestaciones por trámites administrativos y o colisiones con normas autonómicas y procesos de recuperación de cobros indebidos que puedan poner en riesgo los procesos de integración de personas con discapacidad).

b. El principio fundamental de no discriminación, que desempeña un papel esencial en el contexto de la discapacidad (Conclusiones 2003, Comentario interpretativo sobre el artículo 15) tanto imponiendo la discriminación positiva en los casos necesarios, como consolidando que no sean tratadas de igual modo situaciones diferentes; principio de igualdad aplicable a las situaciones de trato a unidades de convivencia con personas con discapacidad, en razón del propio art. 15 en relación con el 30 y E de la CSE, que analizamos en otro apartado.

La igualdad de trato debe existir no solo en la ley sino también de hecho entre las personas con discapacidad, ciudadanos extranjeros de los Estados Partes en situación administrativa regular y personas con discapacidad que tengan la nacionalidad del Estado de que se trate (Conclusiones XIV-2 (1998), Observación interpretativa del artículo 15 § 1).

En los casos descritos se produce una discriminación genérica al no proteger la desventaja que supone la discapacidad respecto al resto de colectivos.

Los supuestos de interrupción de la prestación implican una singular desprotección de las personas con discapacidad a las que pudiera afectar.

Quinto. Vulneración del artículo 16.

La normativa del IMV no ofrece un sistema de protección suficiente a las familias, particularmente cuando se trata de familias numerosas o monoparentales, infringiendo con ello el artículo 16 de la CSE.

La limitación de la escala de complementos del anexo I de la norma a unidades de convivencia desprotege a familias numerosas integradas por más de cinco miembros, pues a partir de este número de miembros las cuantías no sufren complementos a pesar del aumento de estos.

En la normativa, la consideración de familia monoparental desaparece cuando en la unidad de convivencia existen dos adultos, independientemente de que no sean los dos progenitores, e incluso si el progenitor que no ostenta la custodia cumple con su obligación de alimentos al menor.

Todo lo relativo a las situaciones de modificación, suspensión, extinción de prestaciones y sus consecuencias, son especialmente graves en este tipo de unidades de convivencia, en el caso de persistir la necesidad.

La suficiencia de recursos que exige el artículo 16 de la CSE se debe medir con referencia a la renta mediana equivalente (Eurostat) y utilizando a los efectos de suficiencia de rentas la escala de equivalencia modificada de la OCDE, lo que atribuyen una cuantía por cada persona del hogar (Conclusions 2006, Statement of Interpretation on Article 16).

Conforme a esta configuración, la limitación de rentas que establece el IMV en su escala de complementos fijada en el anexo I de la norma, viola el artículo 16 de la CSE porque limita los ingresos a percibir; no tiene en cuenta el número real de miembros de la unidad de convivencia de más de cinco personas, que no recibirán ningún tipo de complemento, a pesar de las mayores necesidades económicas de una familia de mayor número de miembros.

Esta limitación no goza de una justificación suficiente, pero además implica un trato discriminatorio y en perjuicio de las familias de mayor tamaño.

Tampoco valora la normativa española reseñada en el párrafo III de este texto las especiales necesidades residenciales y los problemas de carestía de alquileres en relación con las modalidades de familias extensas.

Se indica que la protección ha de alcanzar a todas las configuraciones familiares, de manera igualitaria, no solo a las familias normativas (0 Conclusions 2011, Azerbaijan), lo que alcanza a familias monoparentales (Appendix to the European Social Charter (Revised) – European Treaty Series – No.163) o cualquier otra configuración (Conclusions 2011, Azerbaijan; Conclusions XVII-1 (2005), Turkey; European Roma Rights Centre (ERRC) v. Greece, Complaint No. 15/2003, decision on the merits of 8 December 2004, §26)

El CEDS tiene entre sus cometidos analizar el sistema de protección establecido en las normas estatales respecto de los distintos tipos de familia, insistiendo en que una de las principales preocupaciones es la de analizar la protección de las familias vulnerables (Conclusions XVI-1 (2002), Statement of interpretation on Article 16).

Particularmente el CEDS ha analizado y se ha preocupado por enfatizar la especial protección en el caso de familias romaníes (gitanas).

La desprotección de la familia como unidad de la sociedad viola la CSE cuando la escasez de soluciones asistenciales y de servicios sociales adaptados a las necesidades de las personas con discapacidades graves hace que muchas familias vivan en circunstancias precarias, socavando su cohesión (International Federation of Human Rights (FIDH) v. Belgium, Complaint No. 75/2011, decision on the merits of 18 March 2013, §187)

Determinadas configuraciones familiares requieren protección especial (7 Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italy, Complaint No. 58/2009, decision on the merits of 25 June 2010, §§ 39-40) con especial consideración a sus necesidades y a sus diferentes estilos de vida, tanto en las normas regulatorias marco pertinentes, como para singularizar las normas y decisiones a los casos particulares, no solo con el fin de salvaguardar los intereses de las propias familias o etnias afectadas, sino para preservar la diversidad cultural de valor para toda la comunidad (id).

De ahí se colige la obligación proactiva de ofrecer soluciones específicas, adaptadas y adecuadas a la idiosincrasia de las familias vulnerables para evitar que se socave su cohesión, lo que no ocurre cuando no se tiene en cuenta su composición, número de miembros, características de residencia en el mismo domicilio o en domicilios separados, etcétera, tal como ocurre en la legislación del IMV que no ha tenido en cuenta, salvo en casos de familias monoparentales, las características familiares en orden a dotar de plena protección a la familia.

El art. 4 del IMV es especialmente punitivo con las familias más empobrecidas cuyo cambio de composición familiar suele estar afectado por la falta de seguridad en la vivienda y penaliza el acogimiento solidario en estos casos, al poner en riesgo la prestación de la familia acogedora con el cambio de la unidad de convivencia. En este caso se extinguiría la prestación por no cumplir el criterio de continuidad de la convivencia en los seis meses anteriores.

Las denegaciones del IMV descritas en el párrafo III.3 para el caso de familias integradas por alguna persona extranjera en situación administrativa irregular afectan igualmente de forma incompatible con el art. 16 al nivel de protección exigible a las familias, al excluir la protección del IMV para esta tipología de familias. El Consejo Económico Social señaló esta tipología de familias como de las más vulnerables.

Por último, todas las deficiencias detectadas en el párrafo III, de descripción de hechos, de este documento, que afectan, con carácter general, a todas las personas eventualmente con derecho a percibir el IMV, se agravan más aún si las observamos desde el enfoque de protección a la familia, especialmente en lo que respecta a aquellas configuraciones familiares con características singulares, tales como familias con menores a cargo, con personas con discapacidad, familias no normativas en sentido amplio, numerosas, de pertenencia étnica o con integrantes en situación administrativa irregular, al no articularse en la norma ningún tipo de protección específica que proteja y garantice su idiosincrasia y su cohesión.

Sexto. Vulneración del artículo 17.

El artículo 17 se debe interpretar a la luz de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (Conclusions XV-2 (2001), Statement of

Interpretation on Article 17; World Organisation against Torture (OMCT) v. Ireland, Complaint No. 18/2003, decision on the merits of 7 December 2004, §55).

De conformidad con sus exigencias, los Estados asumen la obligación positiva de adoptar las medidas necesarias para garantizar que las niñas y niños puedan ejercer efectivamente su derecho a crecer en un ambiente favorable al desarrollo de su personalidad (European Roma Rights Centre (ERRC) and Mental Disability Advocacy Centre (MDAC) v. Czech Republic, Complaint No. 157/2017, decision on the merits of 17 June 2020, §134; European Committee for Home Based Priority Action for the Child and the Family (EUROCEF) v. France, Complaint No. 114/2015, decision on the merits of 24 January 2018, §97).

Este derecho de los menores impone una especial obligación prestacional al Estado ante las situaciones de riesgo de exclusión o de pobreza de menores; obligación que implica el hecho de adoptar todas las medidas apropiadas y necesarias para garantizar que niñas, niños y jóvenes reciban toda la asistencia necesaria para erradicar la pobreza infantil y la exclusión social (Conclusions 2019, Andorra)

Dicha obligación, como ocurre con las restantes categorías de personas especialmente protegidas por la CSE, incluye la protección contra la pobreza y la vulnerabilidad y, al igual que para esas situaciones, obliga al Estado a prestaciones y disposiciones proactivas a favor de los menores, de lucha contra la desigualdad y discriminación y de asistencia y protección ante las situaciones de riesgo, vulnerabilidad y exclusión.

Por eso las situaciones descritas en el párrafo III de este texto, cuando afectan a unidades de convivencia integradas por niñas, niños y adolescentes, generan una situación doblemente grave, porque además de la violación genérica de la CSE; implican una violación específica de los derechos de los menores, a los que se sitúa en situación de riesgo incompatible con el art. 17 CSE.

Séptimo. Vulneración del artículo 27

El artículo 36 de la Ley de IMV establece en su numeral 1, letra i) como una de las obligaciones inherentes a la condición de titular beneficiario de la prestación:

«Participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, previstas en el artículo 31.1, en los términos que se establezcan.»

Y en el numeral 2, letra d) se dispone que los restantes miembros de la unidad de convivencia beneficiaria del IMV tendrán asimismo como obligación:

«Cumplir las obligaciones que el apartado anterior impone al titular y este, cualquiera que sea el motivo, no lleva a cabo.»

El artículo 38 de la norma impone como sanción grave:

«3.d) El incumplimiento de la obligación de participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en los términos que se establezcan.»

Y el numeral 4, como infracción muy grave, que da lugar a la extinción de la prestación:

«f) El incumplimiento reiterado de la obligación de participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en los términos que se establezcan».

En la actualidad no existe ninguna reglamentación de la ley respecto a esto, a pesar del tiempo transcurrido desde su publicación.

Esta falta de reglamentación resulta preocupante dada la laxitud y falta de garantías en que se ha establecido dicha obligación, ya que no contempla la protección contra los posibles conflictos entre dichas actividades y las responsabilidades familiares o la discriminación que eventualmente pudieran suponer dichas actividades, conforme dispone el artículo 27 de la Carta Social.

El propio preámbulo de la LIMV afirma que dichas actividades serán programadas por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, a través de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social en coordinación con todas las restantes administraciones involucradas.

Asimismo, se prevé la cooperación y colaboración de estos órganos con otros entes de la Administración, con Comunidades Autónomas y Entidades Locales, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, empresas colaboradoras, incluidas las empresas distinguidas con el Sello de Inclusión Social, así como entidades del Tercer Sector de Acción Social, mediante la firma de convenios de colaboración, pudiendo estos convenios regir la cooperación en el procedimiento administrativo, en el desarrollo de estrategias de inclusión o en cualquier otro ámbito de relevancia para los fines del ingreso mínimo vital.

Afirma el preámbulo de la norma que:

«El ingreso mínimo vital, 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 de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 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. La incorporación al trabajo formal y el disfrute de los beneficios sociales y económicos que esto supone actuará en muchos casos como barrera para la vuelta de estas personas a la economía informal, con los beneficios individuales y colectivos que ello comporta para la sociedad en su conjunto».

También afirma en el número 5 del preámbulo que:

La Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social podrá comunicar a las administraciones públicas, entidades del tercer sector de acción social y agentes sociales con los que suscriba acuerdos o convenios para la realización de actuaciones en el marco de las estrategias de inclusión de las personas beneficiarias, de forma telemática y sin el consentimiento previo del titular de los datos personales, la información de contacto de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital candidatas a participar en la actuación, por ser un tratamiento de datos de los referidos en el artículo 6.1 e) del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE.

Asimismo, las administraciones públicas, entidades del tercer sector de acción social y agentes sociales con las que la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social suscriba acuerdos o convenios para el desarrollo y evaluación de estrategias de inclusión, podrán suministrar los datos necesarios de los participantes en las estrategias de inclusión para el diseño, seguimiento y la evaluación de las actuaciones, sin que requiera el consentimiento previo del interesado, por ser igualmente un tratamiento de datos de los referidos en los artículos 6.1.e) y 9.2.h) del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE. Para la recogida y cesión de datos especialmente protegidos y recogidos en el artículo 9.1 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, será necesaria la autorización expresa e informada de la persona beneficiaria».

A través de Comunidades y Ciudades Autónomas, Entidades Locales y entidades del tercer sector, se han firmado convenios para desarrollar proyectos piloto en todo el territorio nacional, y llegar a uno de cada cuatro beneficiarios actuales del IMV.

Bajo el Real Decreto 378/2022, de 17 de mayo, por el que se regula la concesión directa de subvenciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en el ámbito de la inclusión social, se firmarán 16 convenios con CCAA, ayuntamientos y entidades del tercer sector.

Dichos convenios se financiarán con 109 millones de euros del Plan de Recuperación lo que permitirá el despliegue de las políticas de inclusión ligadas al Ingreso Mínimo Vital.

De los 16 de los 34 convenios previstos, serán desarrollados junto a CCAA (Galicia, Asturias, País Vasco, 2 en Navarra, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, 2 en Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía, La Rioja, R. Murcia, Madrid y Ceuta) por un importe conjunto de 121 millones de euros. Otros cuatro se realizarán junto con los Ayuntamientos de Madrid, Sevilla, Santander y Barcelona, por un importe de 26.500 millones €. Los catorce restantes se firman con entidades del tercer sector: Fundación Secretariado Gitano, Hogar Sí, Save the Children, Plena Inclusión, 2 Cáritas, F. Jaime Bofill, F. Bancaria Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona «La Caixa», F. Cepaim, Acción Integral con Migrantes, Cruz Roja Española, Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español (EAPN), F. Catalana de l'Esplai, F. Ayuda en Acción, Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social de Canarias; por un importe de 66.500 millones de euros.

Desde la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión se trabajará en el impulso de proyectos piloto con administraciones y entidades sociales, a través de una metodología escalable, basada en datos y evaluación, que permitirá difundir las prácticas que hayan tenido mejores resultados, es decir, las más eficaces en el objetivo de la inclusión.

Serán financiables con esta subvención: Las actuaciones que formen parte del itinerario de inclusión social. Los itinerarios se desarrollarán en uno o varios de los ámbitos relevantes para la inclusión social de las personas en

situación o riesgo de exclusión social, entre los que se encuentran los siguientes:

- 1.º Mejora del acceso al ingreso mínimo vital.
- 2.º Ámbito educativo.
- 3.º Servicios sociales.
- 4.º Salud.
- 5.º Población extranjera en situación regular.
- 6.º Competencias digitales.
- 7.º Suministro energético.
- 8.º Ámbito laboral.
- 9.º Cualquier otro ámbito de intervención que incida en la inclusión social de las personas en situación o riesgo de exclusión social.

En todo este elenco reseñado nada se indica acerca de la necesaria compatibilidad de las obligaciones de participación en los itinerarios de inserción, tanto de titulares como de los restantes miembros de la unidad de convivencia, con las obligaciones y cargas familiares y con la compatibilidad con un empleo retribuido.

El artículo 27 § 1b tiene por objeto tener en cuenta las necesidades, en términos de condiciones de empleo y seguridad social, de los trabajadores con responsabilidades familiares. Nos hace temer sobre la pérdida de los ingresos del IMV si se rechazan según qué *oportunidades de inserción laboral*. La falta de regulación de lo que esto significa puede dar lugar a la arbitrariedad en la valoración de la administración.

Octavo. Vulneraciones de los artículos 30 y 31

El art. 30 CSE (revisada), de 1996 contempla el derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social en los términos siguientes:

«Toda persona tiene derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social.

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social, las Partes se comprometen:

- a) A adoptar medidas en el marco de un planteamiento global y coordinado para promover el acceso efectivo, en particular al empleo, a la vivienda, a la formación, a la enseñanza, a la cultura, y a la asistencia social y médica, de las personas que se encuentren o que corran el riesgo de encontrarse en una situación de exclusión social o de pobreza, así como de sus familias;*
- b) A revisar estas medidas con vistas a su adaptación, si resulta necesario».*

Para que el derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social sea cumplido por los Estados firmantes la Carta contempla que los Estados están obligados a la adopción de medidas efectivas, entre otras, en vivienda y en materia de asistencia social, es en esta última donde se incardina la prestación del ingreso mínimo vital. Este derecho contempla a su vez otros, y se encuentra interrelacionado con todo el articulado de la Carta, pues tal y como está formulado pretende una protección amplia de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y pobreza o riesgo, exclusión social o riesgo; una interdependencia que ha sido tratada por la doctrina científica⁴⁵ (con carácter reciente, Dalli, M. (2021)).

45 Dalli, M, 2021. El ingreso mínimo vital y el derecho a la asistencia social de la Carta Social Europea. *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, 11(1), págs. 208-242. Accesible en <https://doi.org/10.46661/lexsocial.5506>.

Pese a la existencia de otros instrumentos internacionales sobre la pobreza, su amplitud y la íntima conexión del art. 30 con la dignidad humana lo convierten en el precepto clave y en la mayor obligación para los Estados en el siglo XXI, una obligación en materia de derechos humanos inexcusable. No se debe olvidar que en el diseño de las políticas de asistencia social se deben tener en cuenta, como inciden los principios de Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, la dignidad, la universalidad, la igualdad, la participación, la transparencia y la rendición de cuentas (Naciones Unidas, Guiding Principles on Extreme Poverty and Human Rights, A/HRC/21/39, 2012). Así lo ha interpretado el Comité, en las dos vertientes del art. 30 CSE, por un lado, la protección contra la pobreza (desde el punto de vista de situaciones de precariedad social), y, por otro lado, la protección contra la exclusión social (desde el punto de vista de los obstáculos a la inclusión y participación ciudadana), independientemente o en combinación con otras disposiciones relacionadas de la Carta. Es ahí donde el Comité considera que la pobreza—definida a estos efectos como un estado de indigencia por falta de recursos— puede ocurrir entre otros por incumplimiento de la obligación de proporcionar una renta mínima a las personas necesitadas.

En relación con esta cuestión en los Objetivos de Desarrollo Sostenible se insta a los Estados a implementar sistemas universales de protección social (1.3), donde la asistencia social a través de beneficios económicos, como la renta mínima, se encuentran enmarcados. También existen otros instrumentos internacionales a los que podríamos acudir para reforzar la obligación de los estados de la lucha contra la pobreza y la exclusión social a través de renta mínima, como son, por ejemplo, el art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos —que tiene su correlativo, en materia de menores en el art. 26 de la Convención sobre los Derechos del niño/a— o el art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Pero, realmente, el art.13 CSE en binomio con el art.30 CSE son absolutamente fundamentales para el cumplimiento de los derechos sociales contenidos en la Carta.

Es clara la interdependencia sistemática del art. 30 con el resto de la Carta social (lo recuerda, con cita a la jurisprudencia más significativa del CEDS, (Jimena Quesada, L. 2022),⁴⁶: el derecho a la asistencia social a través de una renta económica es un instrumento fundamental para la lucha contra la pobreza y la exclusión social; pero su cuantía debe ser suficiente, y para eso el CEDS utiliza el 50% del ingreso mediano equivalente, atendiendo en cada caso a las circunstancias específicas económicas de cada país.

Esta conexión se aprecia claramente en la resolución de la Reclamación nº 86/2012, donde se apreció la no conformidad de la legislación y práctica holandesa con los arts. 13.1 y 4, 19.4.c), 30 y 31.2.

Según la interpretación del art. 30 realizada en Conclusiones 2003 (ver Conclusiones Francia) las medidas que se adopten para dar cumplimiento a este artículo —entre ellas, para garantizar la asistencia social— no solo deben dirigirse a reforzar el acceso a los derechos sociales, sino también en

46 Jimena Quesada, L., 2020. El derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social como paradigma del respeto a la dignidad humana. La inserción del ingreso mínimo vital en el marco de la evolución de los estándares internacionales, *Lex Social*, 10(2), págs. 372-373)

su control y respeto a su aplicación, mejorando los procedimientos en torno a los beneficios y servicios, así como su gestión, y brindando una mejor información sobre los derechos sociales y los beneficios y servicios relacionados, para eliminar las barreras psicológicas y socioculturales que dificultan el acceso a los derechos y, si es necesario, apuntar con mucha precisión a los grupos y regiones más vulnerables.

De manera más reciente, por ejemplo, el propio CEDS ponía de relieve que la evaluación de conformidad del art. 30 CSE obliga a revisar cuales son las medidas en materia de seguridad social —art. 12 CSE- y asistencia social - art. 13 CSE—, por cuanto la lucha contra la pobreza debe realizarse desde un enfoque integral y coordinado (Conclusiones 2021, Estonia, artículo 30). Y concluía con respecto a Estonia que, pese a la mejoría en los índices de pobreza, no había conformidad con el art. 30, al faltar esa coordinación, porque, entre otras cuestiones, se aprecia con carácter fundamental que la renta mínima o beneficio social que se otorga no es adecuado para personas solteras.

La interpretación del CEDS del art. 30 afirma que, al introducir este artículo en la Carta revisada, los Estados miembros del Consejo de Europa consideran que la situación de pobreza y de exclusión social atenta contra la dignidad humana (Conclusiones sobre Francia de 2003).

En relación con este precepto, el CEDS destaca la importancia de la eficacia de las políticas, medidas y acciones emprendidas por los Estados partes (Conclusiones sobre Noruega de 2005); así recuerda que resulta imprescindible contar con recursos adecuados y proporcionar información sobre este particular (Conclusiones sobre Eslovenia de 2005) y que las medidas nacionales tienen que ser adecuadas en su calidad y cantidad a la naturaleza y la gravedad de la pobreza y la exclusión social en el Estado en cuestión, comprometiéndose a revisar sistemáticamente las definiciones y la metodología de mediciones a nivel nacional (Conclusiones sobre Francia de 2003).

El artículo 30 de la Carta Social exige una efectiva protección contra la pobreza y obliga a los Estados Parte a adoptar un enfoque integral y coordinado, con el fin de prevenir y eliminar los obstáculos que impiden el acceso a los derechos sociales, entre otros aspectos en materia de vivienda, educación, cultura o asistencia social. Así se puede ver en las Conclusiones de 2003, interpretando el artículo 30, referidas al informe país relativo a Francia, o en el Comentario interpretativo sobre el artículo 30, Conclusiones 2013.

Como se verá, ese enfoque integral y coordinado que el CEDS indica que pueda ser a través de la legislación o de otra forma, enfoque que debe consistir en un marco analítico, en un conjunto de prioridades y medidas correspondientes con el fin de prevenir y eliminar los obstáculos que impiden el acceso a los derechos sociales, en particular en materia de empleo, vivienda, formación, educación, cultura y asistencia social y médica (Interpretación del artículo 30, Conclusiones 2003, ver Conclusiones Francia).

En la actualidad el Ingreso Mínimo Vital contempla algunos de estos aspectos para los perceptores del mismo, pero su demora en la concesión, la suspensión en las revisiones y la extinción cuando persiste la necesidad, deja sin efectos la protección médica o algunos beneficios en matrículas

universitarias, así como lo referente a las medidas compensadoras en relación a vivienda o empleo.

Para conseguir dicho logro, los gobiernos deben tomar todas las medidas necesarias para garantizar que estos derechos estén efectivamente asegurados en el tiempo o en las materias sectoriales donde la necesidad de protección es mayor (Introducción general a las Conclusiones XIX-2 (2009)).

El Comité tiene en cuenta una serie de indicadores para evaluar con precisión la eficacia de las políticas, medidas y acciones emprendidas como parte de un enfoque integral y coordinado. Uno de los indicadores fundamentales en esta área es el nivel de recursos (incluido el aumento de este nivel) que se han asignado para lograr los objetivos de la estrategia (Comentario interpretativo del artículo 30, Conclusiones 2005), ya que los recursos suficientes son un elemento fundamental para que las personas puedan ser autosuficientes (Comentario de interpretación sobre el artículo 30, Conclusiones 2003, véanse las Conclusiones Francia).

Y, además, de conformidad con la interpretación del art. 30 CSE realizada por el CEDS, el diálogo con los representantes de la sociedad civil y las personas afectadas por la pobreza y la exclusión es de gran importancia (CEDR v. Denuncia de Francia n ° 51/2008, Decisión de 19 de octubre de 2009 sobre el fondo, § 93).

En conexión con dicho artículo, la Carta Social Revisada establece en el artículo 31 el compromiso de los gobiernos a favorecer el acceso a la vivienda de una calidad suficiente en los siguientes términos:

«Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, las Partes se comprometen a adoptar medidas destinadas
1. A favorecer el acceso a la vivienda de un nivel suficiente;
2 A prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con vistas a eliminar progresivamente dicha situación;
3 A hacer asequible el precio de las viviendas a las personas que no dispongan de recursos suficientes.»

La interpretación del artículo 30 de la CSE respecto del IMV exigiría la adopción de medidas para garantizar el ejercicio del derecho:

El IMV es aprobado en España, como se ha indicado, para afrontar el problema de la pobreza y de la exclusión social, entre otras cosas, aunque también se habla en la Exposición de motivos de la Ley 19/2021 del desempleo tecnológico o las carreras laborales inciertas. En este sentido, encaja perfectamente en la obligación establecida a los Estados parte en el art. 30 CSE, pues es una medida enfocada directamente a mejorar la distribución de la renta, en la base. Así lo manifiesta la propia Exposición de Motivos en su apartado I, del que transcribimos solo una parte, por su interés para nuestro argumento:

«España se encuentra entre los países de la Unión Europea con una distribución de la renta entre hogares más desigual. Aunque la reciente recesión económica deterioró especialmente los ingresos de los hogares con menos recursos, la alta desigualdad en España precede a los años de recesión, y la recuperación experimentada desde 2013 no la ha corregido sustancialmente. En 2018, el último año para el que Eurostat ofrece datos comparados, el coeficiente de Gini en España es casi tres puntos superior a la media de la Unión Europea, y los ingresos del veinte por ciento de los hogares de renta más baja representan solo una sexta parte de los ingresos del veinte

por ciento con renta más alta, mientras en la Unión Europea esta proporción es solo de una quinta parte.

Estos 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.

Aunque las causas de estas altas tasas de desigualdad y pobreza son múltiples, un factor común es el débil efecto redistributivo del conjunto de la intervención del Estado en España en comparación con la mayoría de los países de nuestro entorno. Dicha debilidad deriva en parte del menor desarrollo y financiación de partidas con claro impacto redistributivo (en especial la ausencia de una política estatal de garantía última de ingresos, como existe en la mayor parte de los países europeos), y en parte también por el diseño concreto que han tomado las políticas públicas.

Ante esta realidad, han sido las comunidades y ciudades con Estatuto de Autonomía las que han ido configurando diferentes modelos de políticas de rentas mínimas. Estos sistemas han desempeñado un papel muy relevante para la atención de las personas en situación de vulnerabilidad, tanto en los momentos de crisis económica como en las etapas de crecimiento. Sin embargo, se trata de modelos muy diferentes entre sí, con variaciones muy sustanciales en su diseño, y especialmente en sus grados de cobertura y nivel de protección. El resultado ha sido una heterogeneidad significativa en el acceso a las prestaciones sociales de las personas en situación de necesidad, muchas de las cuales continúan sin ser suficientemente cubiertas por nuestro Estado del bienestar».

Del subrayado pareciera que el IMV ha sido una prestación adoptada en el seno de un planteamiento global y coordinado de medidas enfocadas hacia la lucha contra la pobreza y la exclusión social, pero nada más alejado de la realidad.

Por una parte, desde el gobierno se plantea que el IMV tenga una vocación racionalizadora de las prestaciones del sistema, con la intención de que el IMV sea una prestación que agrupe el resto de las prestaciones económicas⁴⁷)concebida como una especie de suelo que sustituya a los subsidios existentes.

La descoordinación del Estado con las CCAA ha provocado, por una parte, una reducción del nivel de protección, y en lugar de luchar contra la pobreza y la exclusión social de una manera más intensa se ha reducido el presupuesto en muchas CCAA desviando la partida presupuestaria correspondiente.

47 Gobierno de España, 2021. Plan de Choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión, componente 22. Entre otras, reformas C22.R2 y C22.R5. Accesible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente22.pdf>

En el desarrollo e implementación del IMV no se ha contado con la participación de las CCAA. No ha existido diálogo social, ni tampoco ha existido coordinación entre el Gobierno central y los Gobiernos de las CCAA. las rentas mínimas de las CCAA han sufrido modificaciones; algunas Comunidades han aplicado, entre otras cuestiones, una disminución del ámbito de protección contra la pobreza y la exclusión social. En ningún caso se ha obligado a mejorar los no cumplimientos previos de la competencia autonómica en rentas mínimas.

La inexistencia de diálogo social ha sido evidenciada por los agentes sociales desde el principio⁴⁸).

Por otra parte, esta falta de coordinación o de enfoque coordinado en la lucha contra pobreza en todo el Estado español se evidencia, en la interacción de las normas del IMV y de las rentas mínimas de las CCAA.

El apartado 13 de la Disposición transitoria primera del derogado Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo —cuya redacción se mantiene en la Disposición transitoria primera de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre del IMV— establecía que el Instituto Nacional de la Seguridad Social podía, hasta el 31 de diciembre de 2020, reconocer la prestación del IMV a aquellas personas que fueran beneficiarias de algunas de las prestaciones o rentas mínimas de las CCAA; lo que ha provocado problemas de gestión de los organismos públicos, de falta de transparencia para los ciudadanos e, incluso, al no dar opción a personas a no pedir esta prestación, se les ha otorgado sin el cumplimiento de los requisitos del IMV, solicitando ahora la devolución por ingreso indebido, y generando un problema mayor de pobreza o exclusión social.

Algunas CCAA pidieron la gestión directa del IMV, por ejemplo Castilla y León, tanto a través de su gobierno autonómico como de los agentes sociales⁴⁹.

Y esto así porque desde un inicio la gestión del IMV ha sido competencia del INSS de conformidad al art. 25 Ley 19/2021, tanto para el reconocimiento como para el control, mientras que las competencias para las rentas mínimas autonómicas las han tenido las CCAA. Solo se ha aplicado la gestión directa para el País Vasco y Navarra (Disposición adicional quinta LIMV).

El art. 32 de la LIMV preveía mecanismos de colaboración entre las CCAA para la mejora de la gestión, así como la Disposición Adicional cuarta LIMV la celebración de convenios con las CCAA, que salvo error por nuestra parte no existen.

En idéntica línea de descoordinación, otro de los ejemplos significativos es el de Andalucía. En marzo de 2021 más de 136 000 hogares andaluces carecían de ingresos, habiendo quedado fuera del ámbito de protección del IMV. Al no existir acuerdo previo o colaboración entre el Estado y la comunidad autónoma, esta situación es detectada cuando ya se ha

48 20 minutos, 29 de mayo de 2020, vídeo, Garamendi sobre el IMV: Debiera haber ido al diálogo social. Accesible en <https://www.20minutos.es/videos/economia/4274554-garamendi-sobre-el-imv-debiera-haber-ido-al-dialogo-social/>

49 UGT Castilla y León, 2020. Artículo web, Consejo del diálogo social: hay que actuar para estabilizar la comunidad. Accesible en <https://ugtcyl.es/web/consejo-dialogo-social-actuar-estabilizar-la-comunidad>

producido. Esto muestra una descoordinación del Estado, que no ha previsto estas circunstancias, y una no conformidad con la CSE, lo que obligó a los agentes sociales de Andalucía a adoptar un acuerdo, el 22 de marzo de 2021⁵⁰, en el seno del diálogo social, para paliar esta situación, sin que el Gobierno de España se haya manifestado al respecto.

En otro ejemplo reciente se observa nuevamente la descoordinación. Se trata del Pacto Social y Económico para el Impulso de Andalucía⁵¹, de 13 de marzo de 2023, suscrito por los agentes sociales (el gobierno de la comunidad autónoma de Andalucía, las organizaciones sindicales de Comisiones Obreras y de la Unión General de Trabajadores, y la Confederación de Empresarios de Andalucía). Uno de sus puntos, 2.2.1 (dentro del epígrafe de «Medidas en materia de protección y ayuda a las familias, y personas vulnerables») recoge el acuerdo de las organizaciones firmantes de proponerle al gobierno central la transferencia de funciones y servicios para la gestión del IMV en su territorio; pero, también, se acuerda el estudio y análisis de las posibilidades de complementariedad entre la renta mínima andaluza y el IMV para incrementar el nivel de protección —lo que evidencia que han apreciado, como lo hacemos nosotros, que se ha disminuido este— y también medidas para personas que quedan desprotegidas por ambas prestaciones

Por otra parte, y sirva también de ejemplo de no conformidad con la Carta, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en la Comunidad Autónoma de Castilla y León ponía de manifiesto⁵² en octubre de 2021 que, habían dejado de cobrar la renta mínima de su Comunidad para cobrar el IMV unas 6.937 personas, y en ellas se había producido este doble fenómeno:

- Por una parte, dado que la percepción del IMV no implicaba la inscripción en planes de inserción aproximadamente el 95% de esos 6.937 beneficiarios habían abandonado el itinerario formativo o contrato que se les ofreció.
- Por otra parte, se había incrementado el absentismo escolar entre los hijos de los beneficiarios del IMV, que antes cobraban la renta mínima, puesto que tampoco la regulación del IMV contempla sanción o pérdida del derecho por ello..

Aunque ni el absentismo escolar ni los itinerarios formativos condicionados son un factor determinante para el objetivo de erradicación de la pobreza, sin embargo las palabras de la Consejera reconocen la descoordinación entre las diversas administraciones.

Sobre la revisión de las medidas:

La prestación del IMV se aprobó inicialmente el 29 de mayo a través del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, pasando después, por la propia forma y técnica legislativa en nuestro país, a la vigente Ley 19/2021, de 20 de diciembre. La prestación del IMV ha sido modificada desde su origen, el 29 de mayo, hasta la actualidad, en más de una docena de ocasiones, sin

50 Andalucía Sindical CCOO, Gaceta Sindical de la CS de CCOO de Andalucía, nº5, de marzo de 2021.

51 Pacto social y económico por el impulso de Andalucía, 2023, pág. 11.

52 León noticias, 26 de octubre de 2021. Junta y Diálogo Social negocian una nueva Renta de Ciudadanía ligada a la inserción y la escolarización que complete el IMV. Accesible en <https://www.leonoticias.com/castillayleon/junta-dialogo-social-20211026134348-nt.html>

que en ninguna de esas modificaciones se indique si han sido provocadas por la crítica de la doctrina científica, de los diferentes informes y reclamaciones del Defensor del Pueblo que se han destacado aquí, del Informe FOESSA o de los miles de afectados por el IMV.

A pesar de las más de doce modificaciones son pocos los aspectos que han mejorado la prestación en relación con su conformidad con la CSE; entre otros, se siguen exigiendo requisitos de edad y la cuantía no es suficiente, por lo que siguen sin ser conforme a la Carta. Pero, además, estas revisiones de las medidas no han tenido en cuenta los efectos perversos que estaba provocando la prestación y que habían sido denunciados previamente por todas las instituciones y colectivos críticos con la prestación.

Es por ello que la revisión de las medidas tendentes a la reducción de la pobreza y la exclusión social no han ido dirigidas a la mejora de la eficiencia de esas propias medidas en pro del cumplimiento del derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social, pues según Eurostat, en octubre de 2022, 13 millones de personas se encontraban en situación vulnerable, 380 000 más que antes de la pandemia y España sigue siendo el cuarto país con más personas en riesgo de pobreza, lugar en el que se situó en 2020 y en el que continúa.

Es significativa la acción en la red promovida por «Afectados por el Ingreso Mínimo Vital⁵³», que se ha viralizado con más de 40.000 firmas de personas afectadas en la que, entre otros aspectos, se incide en el problema de vivienda para las personas afectadas por el IMV.

El texto señala

Somos personas desempleadas, padres y madres de familia, con menores, discapacitados, enfermos e incluso mayores a cargo. Divorciados/as, viudos/as, personas que viven solas y todas tenemos un denominador común: escasos recursos económicos que nos impiden cubrir nuestras necesidades básicas y las de nuestras familias. No queremos vivir de la caridad del gobierno. Queremos vivir dignamente, por esta razón fue aprobado el Ingreso Mínimo Vital.

Desde el mes de diciembre de 2022 e incluso antes, nos han afectado las siguientes situaciones:

1 Tenemos dificultad para ponernos en contacto con la Seguridad Social y cuando tenemos la suerte de contactar, no aclaran dudas. Los teléfonos que nos facilitan, la mayor parte del tiempo están desatendidos por un robot.

2 Plazos demasiado cortos para entregar la documentación que nos piden.

3 Suspenden el ingreso del IMV sin dar explicación alguna.

4 Después de acreditar toda la documentación requerida o solicitada por el INSS, pareciera que no contemplan revisar dicha documentación. Y después de unos meses a muchos perceptores le vuelven a solicitar de nuevo una documentación ya acreditada o le dan por extinguida la prestación sin justificación alguna.

5 Cuando se les reclama hacen silencio administrativo.

53 Campaña en línea, Change.org. Paremos la mala gestión y la mala praxis sobre el ingreso mínimo vital. Iniciado el 24 de enero de 2023. Accesible en: https://www.change.org/p/paremos-la-mala-gesti%C3%B3n-y-la-mala-praxis-sobre-el-ingreso-m%C3%ADnimo-vital?utm_source=share_petition&utm_medium=custom_url&recruited_by_id=a48154f0-9b7d-11ed-86e9-677580a26fd3

6 *Cuantías erróneas por cruces de datos con la Agencia Tributaria incorrectos y además no hay coordinación entre las distintas administraciones.*

7 *Computan ayudas que están excluidas.*

8 *Revisan los ingresos económicos del año anterior y no revisan los del año en curso. Pues el año anterior podríamos haber trabajado temporalmente y este año volvemos a estar en situación de desempleo.*

9 *Congelan el IMV hasta revisar la documentación que se les entrega y esas revisiones demoran meses. En ese periodo de tiempo, las personas que dependen del IMV se encuentran aún más desamparadas.*

10 *Nos llegan cartas reclamando cobros indebidos, con unas cantidades que no sabemos ni de dónde han salido. Creando desorden, descontrol y miedo entre las personas más vulnerables. Lo que en un principio era una prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que carecemos de recursos económicos, se ha convertido en un auténtico drama para padres y madres de familia, con hijos menores, discapacitados e incluso mayores a cargo. También para las personas que viven solas.*

11 *Se nos exige un conocimiento administrativo y unas herramientas de gestión, con las que la mayoría de nosotros no contamos.*

12 *En la mayoría de los casos, en la Tarjeta Social Digital, las cuantías supuestamente pagadas, no concuerdan con lo que nos han abonado en cuenta. Prestaciones extinguidas aparecen como activas y las que están activas aparecen como extinguidas.*

13 *Demasiados errores administrativos. El Sistema Administrativo no cumple correctamente con su función que es, tramitar, revisar y aprobar. Parece un maltrato administrativo para sus perceptores.*

14 *Tampoco nos ayudan con planes de inserción laboral y, cuando lo hacen, es con contratos de trabajo temporal, y así, nunca vamos a salir de nuestra precaria situación económica porque volvemos a entrar en el umbral de la pobreza y, de nuevo, otra vez a pedir el IMV.*

15 *Se hace la revisión del IMV con efecto retroactivo, quiere decir que has cobrado, durante todo un año, una cantidad errónea. Esos atrasos que se generan tardan meses en pagarlos y esa cantidad puede perjudicarte para recibir otras ayudas. Por ejemplo: cobrabas 60€ mensuales y de pronto te pone que cobraste casi 300€, pero esos atrasos no los ves hasta un año después. Y te deniegan ayudas de alimentación porque ¡ya has cobrado!*

16 *Y otro claro ejemplo es el siguiente: si en 2020 te concedieron la prestación, lo hicieron con los datos del 2019. En 2021, la revisión que marca la Ley con efectos de 1 de enero la hicieron en diciembre; por lo que si con la Renta de 2020 superabas baremo no te correspondía lo cobrado. Y, en 2022 se han recibido reclamaciones de cobros indebidamente percibidos, en algunos casos de ¡miles de euros!*

Y SOLICITAMOS:

Que paren inmediatamente la mala gestión y la mala praxis sobre el Ingreso Mínimo Vital.

Que paguen una ayuda lógica y razonable.

Que tengan en cuenta nuestra situación económica del año en curso y no del año anterior.

Que no nos obliguen a devolver el dinero del Ingreso Mínimo Vital cuando no hemos incumplido nada y ni siquiera tenemos dinero en el banco.

Que nos ayuden a insertarnos en el mercado laboral, con trabajo digno y duradero para no regresar al umbral de la pobreza ni seguir pidiendo el Ingreso Mínimo Vital.

Que nos ayuden con formación para el empleo y todas las herramientas necesarias para una reinserción real.

Del art. 31 y la vivienda en el marco del Ingreso Mínimo Vital

La Ley 19/2021 prevé en el artículo 13 que la determinación de la cuantía tenga un incremento por los gastos de vivienda de las familias pobres.

Así lo dispone el numeral 3 del artículo, que señala

«Reglamentariamente se determinará el posible incremento de las cuantías fijadas en los párrafos anteriores cuando se acrediten gastos de alquiler de la vivienda habitual superiores al 10 por ciento de la renta garantizada que corresponda, en su cuantía anual, en función del tamaño y configuración de la unidad de convivencia.»

Dicho parámetro podría satisfacer las exigencias del artículo 31 de la Carta al contemplar, a los efectos de suficiencia de las cuantías, el incremento de las mismas para atender a los gastos de vivienda.

Sin embargo, como hemos señalado anteriormente no se ha desarrollado reglamentación alguna de la Ley del Ingreso Mínimo vital, y tampoco se ha producido ningún tipo de incremento de la prestación debido a la vivienda. Y como se ha indicado esto implica una no conformidad con el art. 13 pero, además, con el art. 30 por cuanto para hacer efectivo el derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social las medidas adoptadas por los Estados parte deben ir dirigidas a garantizar el derecho a la vivienda. Una forma de garantía es protegiendo a las personas más vulnerables teniendo en cuenta que mientras perciban el IMV deben vivir en algún sitio, pero que si la cuantía de la prestación no se incrementa las personas deberán escoger entre dormir bajo un techo o comer.

Debe advertirse que en el Estado español el problema de vivienda es uno de los problemas de mayor gravedad, con un mercado de alquiler tensionado, inundado por la demanda de vivienda turística y de alquileres inaccesibles económicamente para amplios sectores sociales y un mercado de vivienda en propiedad aquejado de problemas de sobreendeudamiento sobrevenido, fruto de la subida de los tipos hipotecarios aplicables, alta litigiosidad por impago de las mismas y un elevado número de desahucios decretados en los tribunales.

El coste de la vivienda⁵⁴ representa el mayor peso en los costes de vida en España, 12,0 €/m² en agosto 2023, lo que supone un incremento de un 9.5% más con respecto al año pasado, agosto de 2022 (, aunque con grandes diferencias entre territorios.

El problema de vivienda no es nuevo, pero no debemos olvidar que España ha sido condenada al menos 7 veces por Naciones Unidas por violar el derecho a una vivienda adecuada, recogido en el art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; entre otros, en el Dictamen adoptado por el Comité en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales respecto de la comunicación núm. 37/2018, de 30 octubre 2019.

Además, así está reconocido por instancias internacionales y nacionales en informes y normativa.

La gravedad es tal que el propio Consejo de Europa en el recientemente publicado *«Report following her visit to Spain from 21 to 25 November 2022»* (**documento 32**) de la Comisionada por los Derechos Humanos califica la problemática como extremadamente grave y estructural, apunta

54 Idealista, página web. Evolución del precio de la vivienda en alquiler en España. Accesible en <https://www.idealista.com/sala-de-prensa/informes-precio-vivienda/alquiler/>

que ha habido más de medio millón de desahucios en todo el país desde 2013, 32 267 en 2022, repartidos entre 27 533 por impago de alquiler, 8.509 por impago de hipotecas y 2.225 por otras causas y afirma entre sus conclusiones que

«(...) la falta de medidas adecuadas para hacer frente a la falta de disponibilidad de vivienda asequible en España ha provocado un gran número de familias endeudadas y un fuerte aumento de los desahucios y el sinhogarismo.»

y afirma a su vez que:

«En particular, el Comisario señala que la falta de precios asequibles vivienda se ha visto agravada por las decisiones de los sucesivos gobiernos de permitir que las empresas de capital privado para comprar y aumentar los alquileres, lo que lleva a un aumento en el mercado inmobiliario que supera con creces el promedio aumento del poder adquisitivo.»

En la línea de mostrar la dificultad de vivienda en España, la recientemente publicada Ley por el derecho a la vivienda (Ley 12/2023 de 24 de mayo) incide en su preámbulo la gravedad del problema de la vivienda en España, concebida más como un negocio que como un derecho, y señala, por ejemplo que:

«(...) los parques públicos de vivienda en alquiler son del todo insuficientes para atender la necesidad de aquellas personas y hogares que tienen más dificultades para acceder al mercado por sus escasos medios económicos» y que «También desde el punto de vista territorial, es preciso reconocer que los desequilibrios en el acceso a la vivienda no se producen únicamente en los entornos urbanos y en las grandes ciudades, sino que también en el medio rural se identifica en muchas ocasiones una insuficiente oferta de vivienda disponible en adecuadas condiciones y son necesarias acciones encaminadas a la recuperación, rehabilitación o adaptación del parque edificatorio existente, que precisan el particular apoyo de los poderes públicos».

El prestigioso Informe de la fundación FOESA para Caritas de 2022, titulado «Evolución de la cohesión social y consecuencias de la COVID-19 en España», señala a su vez la mayor incidencia de esta situación habitacional grave en los sectores sociales más empobrecidos (**documento 33**; Pág. 503), naturalmente población diana por lo general para la percepción del IMV:

«La elevada incidencia de la exclusión residencial invita a considerar qué categorías de población son las más afectadas (2). Si atendemos al perfil socioeconómico de los hogares según el nivel de exclusión residencial, se observa que en 2021 los hogares cuyo sustentador principal es menor de 45 años, tiene estudios inferiores a bachillerato, busca empleo, tiene parados y/o menores de 25 años en el hogar, compuestos por familias de cinco o más miembros, donde conviven varios núcleos familiares, viven en barrios degradados o marginales o cuyo sustentador principal es extranjero o mujer, concentran los mayores niveles de exclusión residencial. Los hogares con mayor número de miembros son uno de los colectivos que presenta mayor riesgo residencial, especialmente al ser aquellos que sufren en mayor medida problemas de hacinamiento grave, tienen gastos excesivos con relación a su renta y residen en viviendas con humedades o en régimen de tenencia de la vivienda en precario. La condición de desempleado es otra de las que más eleva el riesgo de exclusión residencial. Cuando se da es mayor la presencia de problemas de degradación del entorno, situaciones de insalubridad y gastos excesivos de la vivienda con relación a su renta».

En la situación particular de los perceptores del IMV, los desahucios a familias receptoras son frecuentes. La falta de vivienda segura que afecta a la propia percepción de la prestación porque se dejarían de cumplir algunos de los requisitos establecidos en la LIMV, señalamos que son fundamentalmente las siguientes:

- Por una parte, la pérdida del requisito de empadronamiento (art. 21.3, 4 y 5),
- Por otra parte, la de mantenimiento de continuidad de seis meses de la unidad de convivencia, por ejemplo, las familias que se disgreguen entre otras viviendas de parientes para evitar el dormir en la calle (arts. 6, 7 y 8).
- Por otra parte la ley regula el acogimiento de familiares en un desahucio legal como excepción, pero no contempla los esfuerzos de las familias en las reagrupaciones, antes de procederse al lanzamiento o incluso al litigio en tribunales.

Noveno. artículo E.

Estimamos que la LIMV y la aplicación de la misma es discriminatoria, al establecer un trato diferente sin una justificación suficiente, conforme al desarrollo fáctico que hemos relatado en el capítulo III de este texto en cuatro aspectos:

Primero, Al no contemplarse complementos específicos que aumenten la prestación para garantizar el criterio de suficiencia del art 13 CSE en casos de unidades familiares con menores, familias numerosas, personas discapacitadas o existencia de personas ancianas desprotegidas, tratando de forma idéntica a unidades familiares sin estas circunstancias que a las unidades familiares donde sí concurre, lo que supone un trato igual a situaciones diferentes.

Segundo.- En el caso de personas integrantes de las unidades de convivencia que pertenecen a colectivos de especial protección y que deben contar a su vez con garantías reforzadas con arreglo a los arts. 15, 16, 17, 19 y 23 de la CSE, tales como familias numerosas, personas con discapacidad, personas ancianas vulnerables, o trabajadores migrantes y sus familiares, respecto a las que cuentan con menores a cargo, en cuanto a la inexigibilidad para estos últimos hasta el 65% de la deuda de cobros indebidos contemplada en el art. 19.3 de la LIMV. En este caso la diferencia de trato no está justificada y contraviene el principio de no discriminación del art. E de la CSE.

Tercero, en relación con resto de prestaciones públicas estatales en cuanto al régimen de reintegro de prestaciones indebidas, por cuanto que en el caso de beneficiarios del IMV el régimen de compensación de deudas con otras prestaciones públicas se desvía de la regla proporcional general prevista en el art 4 del RD 148/1996 de 5 de febrero (BOE 44, de 20 de febrero), imponiendo que la deuda mensual a compensar en el caso de reintegro de prestaciones indebidas del IMV alcanzará al 70% de la renta mensual, que es más perjudicial del régimen establecido para el resto de prestaciones.

Cuarto, para los beneficiarios del IMV y del IMV transitorio sometidos a procesos de reintegro de prestaciones indebidas por hechos anteriores a 2023 respecto de los beneficiarios de fecha posterior, por la diferencia de trato impuesta por la disposición adicional novena del Real Decreto ley

20/2022, que consagra los beneficios del art. 19.3 de la LIMV únicamente para estos últimos.

Quinto: Porque consagra un trato discriminatorio y aporofóbico hacia las personas más desfavorecidas de la sociedad.

El Comité considera que la función del artículo E es similar a la del artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, «el Convenio») y añade que debe combinarse con una disposición sustantiva de la Carta (Unión de Agregados de Educación Superior (SAGES) c. Francia, denuncia n ° 26/2004, decisión sobre el fondo del 15 de junio de 2005, §34).

La discriminación puede tener lugar en un varios sentidos:

- 1 Por discriminación directa, cuando los Estados parte no aplican un trato diferente a personas en situaciones diferentes (Sentencia de la Corte en Thlimmenos vs. Grecia de 2000; Asociación Internacional Autismo Europa v. Francia, denuncia n ° 13/2002, decisión sobre el fondo de 4 de noviembre de 2003, §52; Centro de Defensa de los Derechos de las Personas con Discapacidad Mental (MDAC) c. Bulgaria, denuncia núm. 41/2007, Decisión sobre el fondo del 3 de junio de 2008, §§ 50-51) situación que se da al tratar de la misma forma a las personas perceptoras del IMV sin compensar de forma diferente a determinadas categorías de ellas que se encuentran en situación de mayor desprotección, como ocurre en los supuestos referidos de unidades de convivencia que integran a personas discapacitadas, personas ancianas vulnerables, familias numerosas, etcétera.
- 2 Por discriminación indirecta, por el trato inadecuado de determinadas situaciones o la desigualdad en el tratamiento de determinadas situaciones de acceso de las personas en estas situaciones y de otros ciudadanos a diversos beneficios colectivos.
- 3 Por un trato desigual a situaciones de peor trato sin justificación adecuada (Confederación Democrática del Trabajo Francesa (CFDT) c. Francia, denuncia n ° 50/2008, decisión sobre el fondo de 9 de septiembre de 2009, §§ 39 y 41) como ocurre en los supuestos de desigual trato de las personas beneficiarias del IMV e IMV transitorio sometidos a procedimientos de reintegro de cobros indebidos anteriores a 2023, respecto de los posteriores a dicha fecha, o bien que cuentan en sus unidades de convivencia con personas pertenecientes a familias numerosas, discapacitadas, ancianas u otros colectivos de especial protección, respecto de las que cuentan con al menos un menor.

Una diferencia de trato como las referidas es discriminatoria si carece de una justificación objetiva y razonable, es decir, si no persigue un objetivo legítimo o si no hay conexión de proporcionalidad razonable entre los medios empleados y el fin perseguido (Confederación Democrática del Trabajo Francesa (CFDT) c. Francia, denuncia n ° 50/2008, decisión sobre el fondo de 9 de septiembre de 2009, §§ 37-39 y 41y 25; Centro Europeo de Derechos de los Romaníes (CEDR) v. Francia, denuncia n ° 51/2008, decisión sobre el fondo del 19 de octubre de 2009, §82, §§19, 21).

V. CONCLUSIONES

1. La legislación española que regula el Ingreso Mínimo Vital no satisface los estándares exigentes de la CSE sobre los que el CEDS ha tenido oportunidad de pronunciarse, respecto de las rentas autonómicas, indicando las no conformidades de estas legislaciones con el artículo 13.1 de la CSE en diversas ocasiones.
2. Además de persistir en los mismos defectos ya identificados por el CEDS por incumplimientos relativos al artículo 13, la normativa del IMV español incide en nuevos incumplimientos que afectan a otros artículos de la Carta..
3. Existen otros problemas derivados de la deficiente gestión de las prestaciones del IMV que, igualmente, suponen conculcación de los principios y del articulado de la CSE.
4. Es destacable la falta de coordinación y armonización de las legislaciones de rentas mínimas autonómicas con la estatal de Ingreso Mínimo Vital.
5. El cuadro general de incumplimientos que esta parte denuncia en la presente reclamación es el que sigue:

| Hecho | Situaciones que comprende | Artículos no conformes | Infracción articulado CSE |
|---|--|-------------------------------|-------------------------------------|
| Insuficiencia de cuantías | 1 Cuantías por debajo del umbral de la pobreza. 2 Límite a los incrementos por razón del número de miembros a partir de cinco miembros de la Unidad de convivencia. | Arts. 13 y anexo I | Arts. 13.1, 30 y E |
| Residencia legal | 1 Exigencia de un período mínimo de residencia legal. 2 Empadronamiento de toda la unidad de convivencia. 3 No reconocimiento cuando en la UC hay extranjeros en situación administrativa irregular. | Arts. 4.3; 6 y 10.1 | Arts. 13.1, 30 y E |
| Restricción por razón de la edad | 1 No se reconoce, salvo excepciones a menores de 23 años. 2 Limitado a menores de 30 años sin empadronamiento independiente con antelación de 2 años, y vida laboral previa. 3 Limitado a los mayores de 30 que viven solos a que no hayan vivido con sus padres en los dos últimos años. | Arts. 4.1 b y 5.2 | Arts. 13.1, 30 y E |
| Discontinuidad de la prestación | 1 Si bien la norma dispone la continuidad de la prestación, los arts. 17 y 18, permiten la suspensión o extinción a pesar de persistir la necesidad en los casos de modificaciones en la unidad de convivencia que no implican la desaparición de la necesidad (alteraciones del número de miembros, | Arts. 16. 3, 17, 18 | Arts. 13.1, 15, 16, 17, 23. 30 y E. |

| | | | |
|---|--|--|-------------------------------------|
| | <p>cambios de domicilio, ingresos esporádicos, etc.).</p> <p>2 Esta discontinuidad afecta especialmente a las unidades de convivencia en situación de inseguridad en la vivienda.</p> <p>3 La facultad de revisión de oficio del art. 16 en la práctica equivale a la revisión con arreglo a los datos de la Agencia Tributaria dos años después del hecho revisado.</p> <p>4 Además la falta de celeridad administrativa para resolver urgentemente las comunicaciones de cambio de situación en las unidades de convivencia supone que se extingan prestaciones a pesar de persistir la necesidad.</p> | | |
| Por coexistencia de legislación autonómica y estatal con requisitos diferentes | Solapamiento de prestaciones con ulterior obligación de restitución por cobros indebidos. | | Arts. 13.1, 15, 16, 17, 23. 30 y E. |
| Plazos y procedimientos: mala práctica del INSS | <p>1 La inadmisión de solicitudes sin motivación ni análisis de la documentación aportada.</p> <p>2 Prolongación generalizada de los plazos de silencio por parte de la administración para resolver la concesión de la prestación más allá del año.</p> <p>3 Ausencia de un reglamento que regule la compatibilidad del IMV con rentas del trabajo.</p> | Arts. 28. 1, 3 y 4. | Arts. 13.1, 15, 16, 17, 23. 30 y E. |
| Sistema de revisión y actualización de rentas | <p>1 La falta de un sistema ágil de revisión y actualización provoca situaciones caóticas de desprotección de personas vulnerables.</p> <p>2 Además, permite situaciones de interrupción de prestaciones a pesar de persistir la necesidad.</p> <p>3 El sistema de revisión anual provoca perjuicios a los interesados y está generando el empobrecimiento de unidades de convivencia necesitadas de protección.</p> | Art. 16.3 | Arts.13.1, 15, 16, 17, 23. 30 y E. |
| Régimen de compatibilidad del IMV con rentas de trabajo | 1 La fórmula de inclusión laboral forzosa prevista promueve la adscripción de los beneficiarios del IMV en los trabajos más precarios, por temporales o por bajos ingresos, especialmente de los sectores sociales que no pueden arriesgarse a la pérdida de ingresos de la prestación, ante la falta de pleno empleo suficiente y de calidad, que les dé una seguridad material en los años posteriores en los que se tendrán en cuenta los ingresos | Art. 36 en relación con el RD 789/202 2 de 27 de septiem bre y Disposición final | Arts. 13.1; 20. 30 y E. |

| | | | |
|--|--|---|-------------------------------------|
| | <p>de este periodo impositivo, sin garantía de ingresos posteriores.</p> <p>2 La falta de reglamentación de lo que significa rechazar un empleo hace que esta inseguridad sea aún mayor.</p> | tercera d dicho texto. | |
| Ingreso Mínimo Vital transitorio | <p>1 Exclusión de menores que conviven en familia extensa o con otras personas sin lazos de parentesco.</p> <p>2 Error de inclusión de oficio de estas unidades sin cumplir requisitos.</p> <p>3 Exclusión de la prestación, tanto del complemento de ayuda a la infancia como del reconocimiento de oficio, a todas las unidades en cuya familia se encuentren personas que no han obtenido la residencia legal.</p> | Disposición Adicional Décima, numeral es 2.a); 2.b) | Arts. 13.1, 15, 16, 17, 23. 30 y E. |
| Deficiencias de gestión | <p>1 Caótico funcionamiento de la plataforma informática.</p> <p>2 Falta de citas previas y citas presenciales.</p> <p>3 Falta de personal y recursos.</p> <p>4 Retrasos en la gestión de expedientes y adopción de resoluciones.</p> <p>5 Resoluciones incomprensibles, no motivadas y que no llegan a los destinatarios.</p> <p>6 Falta de acompañamiento y tutela administrativa en las reclamaciones por su complejidad.</p> <p>7 Dificultad de entendimiento general de la normativa y falta de unificación de criterios de interpretación en la administración.</p> <p>8 Ámbito subjetivo de la prestación</p> <p>9 Falta de motivación de resoluciones denegatorias o de extinción y suspensión.</p> <p>10 Incomprensible valoración de ingresos imputados por la Administración.</p> <p>11 Falta de celeridad y trato discriminatorio del sistema de revisión y de los cobros indebidos.</p> | | Arts. 13.1, 15, 16, 17, 23. 30 y E. |
| Sistema de reintegro de prestaciones por cobros indebidos | <p>1 Discriminación positiva a unidades de convivencia con menores a cargo en relación al art. 19.3 y 4 es manifiestamente insuficiente.</p> <p>2 Ausencia de discriminación positiva de otros colectivos que debieran ser protegidos según la CSE, sin menores a cargo, con respecto del mismo artículo del punto 1 como por ejemplo las personas con discapacidad, ancianas vulnerables...</p> <p>3 Discriminación por injustificado trato desigual del sistema de compensación establecido en la Disposición Adicional 3 del Real Decreto 789/22 para los</p> | Arts. 19. Y 19.3 y 4 en relación con la Disposición Adicional Tercera del Real decreto 789/22 de 27 de septiembre y | Arts. 13.1, 15, 16, 17, 23. 30 y E. |

| | | | |
|--|---|--|--|
| | <p>cobros indebidos de IMV en relación a la norma más favorable de compensación para el resto de prestaciones establecida en el Real Decreto 148/1996 y Orden Ministerial de 18 de julio de 1997.</p> <p>4 De forma específica, para los supuestos de reintegro de prestaciones por concesión de oficio del IMV transitorio:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) No les es aplicable el art. 19.3 y 4 por no contar con efectos retroactivos la exoneración del 65% de la deuda para UC con menores a cargo por hechos anteriores a enero de 2023. b) Permite una interrupción de la prestación c) No tiene en cuenta la existencia de situaciones especiales dignas de protección en la UC, tales como hijos menores a cargo, familias numerosas, personas discapacitadas, ancianas vulnerables. <p>5 La potestad revisora de la administración permite que se puedan revisar prestaciones concedidas de los cinco ejercicios anteriores.</p> | <p>148/1996 de 5 de febrero y Orden Ministerial de 18 de julio de 1997</p> | |
|--|---|--|--|

6. La actual situación de desprotección que provocan los procedimientos en curso de reintegro de prestaciones indebidas relativos a IMV transitorios o causadas por modificación de condiciones a causa de la revisión anual establecida en el art. 16 de la Ley, ponen en grave riesgo a las unidades de convivencia involucradas en dichos procesos, particularmente cuando conllevan colectivos especialmente dignos de protección y vulnerables, interrumpiendo la prestación a pesar de la persistencia de la necesidad, lo que justifica la adopción de medidas inmediatas de suspensión de dichos procedimientos de revisión y/o reintegro, a fin de evitar un perjuicio irreparable, mientras el CEDS estudia la presente reclamación.

VI.- SOLICITUD DE MEDIDAS INMEDIATAS EN RELACIÓN CON LOS PROCEDIMIENTOS DE COBROS INDEBIDOS POR PRESTACIONES TRANSITORIAS Y POR REVISIONES DE OFICIO.

Con arreglo al artículo 36 del Reglamento del CEDS se solicita la adopción de medidas inmediatas consistentes en:

- 1.- Acordar la suspensión cautelar de todos los procedimientos, iniciados o que pudieran iniciarse, para el reintegro de cantidades indebidamente percibidas por prestaciones del IMV o de las rentas autonómicas subsidiarias, para todos los supuestos de hechos anteriores a 1 de enero de 2023, en que se modificó el artículo 19 de la LIMV, ya sean por la concesión de oficio por parte del INSS del IMV transitorio a antiguos perceptores de prestaciones a favor de familiares, o por concesiones de IMV a perceptores

de rentas de inserción autonómica, hasta que se resuelva la presente reclamación.

2.- Acordar la suspensión cautelar de los procedimientos que pudieran iniciarse en aquellos casos de reintegro de cantidades indebidamente percibidas por prestaciones del IMV o de las rentas autonómicas subsidiarias, para aquellos casos en los que los administrados incurso en ellos recaigan en una situación de pobreza sobrevenida y no puedan contar con otro tipo de prestaciones ni ingresos fuera del IMV.

3. Acordar igualmente la suspensión cautelar de los procedimientos que pudieran en aquellos casos de reintegro de cantidades indebidamente percibidas por prestaciones del IMV o de las rentas autonómicas subsidiarias cuando las personas incurso en dichos procedimientos pudieran quedar con ingresos por debajo del umbral de la pobreza como consecuencia de la compensación o ejecución de dichos cobros indebidos.

Razones que justifican la presente solicitud.

1 La justificación de esta medida se encuentra en:

Primero.- De no adoptarse la medida se pueden producir efectos irreparables que pueden hacer ineficaz la eventual tutela que pudiera otorgarse en la presente reclamación.

Segundo.- La aplicación del sistema de restitución por cobros indebidos al IMV y las rentas autonómicas, tal como se argumenta en los numerales diez, once y trece del capítulo tercero de este texto, que por brevedad damos por reproducidos, no es conforme, a juicio de esta entidad, con las exigencias derivadas de los artículos 13, y 30, de la CSE, poniendo en grave riesgo vital a miles de familias afectadas por la situación de hecho creada:

1. Por los miles de expedientes incoados a unidades de convivencia que fueron trasladadas de oficio, sin que reunieran los requisitos para ello, al IMV, provocando por la negligencia de la administración, tanto en la concesión como por las dilaciones de la revisión, deudas de entre de mas de dos años de pagos indebidos.
2. Por el solapamiento de los pagos retroactivos del IMV con los cobros que percibían estas unidades de convivencia de sus rentas autonómicas, que ahora les son reclamadas como cobros indebidos.
Dicho solapamiento se deviene con la regulación del Ingreso Mínimo Vital que impone un plazo de seis meses a la resolución de la prestación, junto con la falta de armonización de las Renta Autonómicas cuyas bases de datos de prestaciones tenía la propia Seguridad Social. Durante el transcurso del tiempo se han dado además modificaciones en las rentas autonómicas y posteriormente en las revisiones del Ingreso Mínimo vital con carácter retroactivo nuevamente, que han generado un caos en la contabilidad de cobros indebidamente percibidos de ambas administraciones que computan en tiempo real y anacrónicamente las mismas situaciones. Es de señalar que el ingreso mínimo vital se ha dilatado hasta mas de un año su resolución inicial, doblando el tiempo legal en muchos casos y por tanto el caos, por lo dicho.
3. Se significa que también ha sido el caos administrativo y la dilación, en ocasiones de hasta un año de la resolución del IMV,

la que ha generado este solapamiento y que a estas unidades de convivencia se las va a iniciar un expediente de compensación de prestaciones en el que pueden ver reducidos sus ingresos del IMV, única renta a su favor, en hasta el 70% de su importe mensual, situándolos en situación de extrema necesidad y dependencia.

4. Además el perverso funcionamiento de los cobros indebidos para estas situaciones ha sido criticado por el Defensor del Pueblo en sus informes de 2021 y 2022, así como por la mayoría de las ONG y organizaciones sindicales en contacto con los colectivos desfavorecidos, así como por la doctrina y que ha trascendido socialmente a la opinión pública por el enorme daño social que está provocando y la incipiente movilización de las personas afectadas en reclamación de una solución justa, tal como hemos alegado y probado con los documentos aportados con este escrito.

Tercero.- La situación de cronificación de la pobreza en que pueden situarse las familias más vulnerables: aquellas que por sus condiciones sociales no pueden encontrar una solución de inserción laboral de ningún género y dependen para su subsistencia de este tipo de ayudas, a las que la aplicación del procedimiento de reintegro dejaría en situación más extrema que la previa.

Es una paradoja perversa que una norma cuya intención es luchar contra la pobreza consolide situaciones de hecho en las que, por la propia intervención administrativa, provoque el endeudamiento y la pobreza de las familias más vulnerables.

Cuarto. El grave riesgo afecta a cientos de miles de unidades de convivencia, por lo que la medida adoptada puede afectar igualmente a la generalidad de familias en riesgo.

Quinto.- No puede pasársenos por alto el trato discriminatorio respecto de las unidades de convivencia con menores a quienes se incoan procedimientos de cobros indebidos por hechos a partir de 1 de enero de 2023.

La ley 20/2022 de 27 de diciembre en su artículo 81.1 moduló el rigor del antiguo artículo 19 de la LIMV, introduciendo una exoneración de deuda de hasta el 65% para las familias con menores en su unidad de convivencia. Sin embargo, la misma norma en su disposición transitoria 9 prohibió la extensión retroactiva de dicho beneficio a los supuestos de hecho anteriores a su entrada en vigor, lo que implica un trato discriminatorio infundado y contrario al principio general de igualdad del artículo E de la CSE revisada, que no tiene justificación alguna.

Sexto.- La situación de trato discriminatorio respecto de otros supuestos de cobros indebidos, habida cuenta que el Real Decreto R.D: 789/22 de 27 de septiembre (BOE 233 de 28 de septiembre de 2022) dispone en su Disposición Adicional Tercera que, en el caso de compensación de deudas por cobros indebidos derivados del IMV, solamente se garantizará al perceptor el 30% de la cuantía de la prestación, lo que supone que se puede compensar la deuda con el otro 70%.

Esta disposición supone una derogación para el caso específico de IMV de la normativa general, por la cual, conforme al art 4 del RD 148/1996 de 5 de febrero las compensaciones en general solo alcanzan a:

- Entre el 21 y el 30% si la cuantía de la prestación es igual o superior a la mitad de la pensión máxima que en dicho momento esté establecida.
- Entre el 15 y el 20% si la cuantía, no alcanzando la que se señala en el apartado anterior, no obstante, es igual o superior a la cuantía fijada para la prestación máxima.
- Entre el 10 y el 14% cuando la prestación no alcance la cuantía señalada en el anterior apartado.

No se adivina a ver la razón de este trato discriminatorio frente a los supuestos comunes de perceptores de otras prestaciones del sistema de seguridad social (pensiones, prestaciones o subsidios de desempleo) que, en todo caso, impide garantizar que las personas en situación de imposibilidad de obtener ingresos por si puedan obtener una renta de cuantía suficiente para atender a sus necesidades vitales, derecho consagrado, como hemos tratado extensamente, en el art. 13.1 de la CSE. ¿Qué tienen de especial las personas en situación de pobreza material para merecer este recelo?

Séptimo No tener en cuenta las especiales condiciones de vulnerabilidad de unidades de convivencia más frágiles o con miembros pertenecientes a colectivos específicos de especial vulnerabilidad como personas con discapacidad, afectadas por violencia machista, familias numerosas, ...

Octavo.- La situación de discriminación injustificada de otros colectivos de especial vulnerabilidad, cuyos derechos e igual acceso a las prestaciones garantizadas por la CSE vienen reconocidos en los artículos E y 30 en relación con los artículos 13.1, 15, 16, 17 y cláusula de no discriminación del artículo E de la CSE.

La doble vertiente, desprotección contra la pobreza y contra la precariedad, tiene lugar con el régimen perverso de cobros indebidos ya señalado, por cuanto que provoca, tal como se ha dicho, ya sea por concesiones de la prestación del IMV de oficio o por la dilación de la gestión de la revisión de dichas prestaciones, una deuda imprescriptible y de por vida, incrementada con recargos, intereses y costas, tanto para el titular beneficiario del IMV, como de forma solidaria para todos los miembros de la unidad de convivencia; deuda que puede ser perseguida contra sus bienes de forma forzosa o compensada mediante descuentos que alcanzan al 70% de las eventuales prestaciones sociales que perciban, sin reparar en las condiciones de pobreza o exclusión en que estos se encuentren o en la pertenencia a grupos de especial protección, cronificando la situación de pobreza o exclusión de todos los miembros de la Unidad de convivencia.

La perversión de este sistema se agrava más aún porque, con arreglo al artículo 659, 661, 1083 y concordantes del C. Civil español, los herederos de estos deudores heredan también sus deudas y obligaciones, lo que incluye las deudas con las administraciones públicas.

Consecuencias que tendrán lugar si no se conceden las medidas inmediatas

Las consecuencias que tendrán lugar de no adoptarse dichas medidas a las personas afectadas de cobros indebidos referidas son la generación de un perjuicio irreparable que podría hacer ineficaz la decisión final que se adopte por el CEDS en la presente reclamación.

En efecto, en virtud de la potestad administrativa de ejecución forzosa con el inicio de la vía de apremio y embargo de bienes en un caso, o de compensación de prestaciones con descuentos de hasta el 70% del importe mensual de estas en otro, se pone en situación de grave riesgo a las personas afectadas.

Téngase en cuenta que la incoación del procedimiento de reintegro de prestaciones se inicia contra todos los miembros de la Unidad de convivencia de forma solidaria y que es imprescriptible, condenando a una especie de muerte civil a todas las personas de la UC hasta el completo reintegro de dichas prestaciones con sus recargos, intereses y costas.

En cuanto a las personas que eventualmente pudieran tener ingresos propios, por variar su fortuna o por obtener ingresos de trabajo y muestren solvencia (una de las finalidades de la norma) se pueden encontrar con embargos en la fuente sobre sus ingresos del 30% a partir del momento en que dicho salario exceda del Salario Mínimo Interprofesional, por lo que su situación de carencia de recursos y de pobreza o precariedad, lejos de prevenirse, se cronifica por la existencia de esta deuda.

Otra eventual consecuencia concurrente es que de dicha deuda responderán de forma solidaria todos los miembros de la unidad de convivencia, con independencia de sus condiciones (menores o adolescentes, personas con discapacidad, personas ancianas vulnerables, etc.) durante toda la vida de la deuda y hasta su completa exoneración, así como sus eventuales herederos en caso de fallecimientos del deudor principal.

VII. ANEXOS

A los efectos de acreditar y probar los argumentos de esta reclamación, se aportan documentos de diversa naturaleza: informes oficiales o de organismos de reconocido prestigio, citas bibliográficas y doctrinales, referencias a la normativa específica objeto de la reclamación y prueba individualizada de la aplicación práctica de la ley, mediante la aportación de expedientes personales de afectados que nos han autorizado al uso de sus datos personales para este fin.

La entidad ATD CUARTO MUNDO ha solicitado la colaboración de diversos grupos sociales y ONG que trabajan específicamente con colectivos vulnerables y de lucha contra la pobreza del Estado Español, para conseguir, con la previa autorización de las personas involucradas y escrupuloso respeto de los derechos de intimidad y propia imagen reconocidos en la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y legislación española, recopilar expedientes ilustrativos de situaciones más generalizadas.

Se han seleccionado expedientes tipo que reflejan la realidad general en todos y cada uno de los supuestos objeto de esta reclamación.

A los efectos de resumir y ordenar dicha prueba, se acompaña ahora relación de los documentos que acompañan a esta reclamación.

Documento 1.- Acreditación de representación del representante legal del Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo.

Documento 2.- Listado actualizado ONG acreditadas

Documento 3.- Estatutos de la entidad Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo.

Documento 4.- Ratificación por España del Protocolo Adicional de la Carta Social Europea

Documento 5.- Movimiento ATD Cuarto Mundo España, 2021. *Alegaciones al Informe Remitido por el Gobierno de España en la Revisión del artículo 13 de la Carta Social Europea*

Documento 6.- Documento 6. EAPN, 2020. Informe sobre el estado de la pobreza 2008-2019. Accesible en https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe_AROPE_2020_Xg35pbM.pdf

Documento 7.- Publicación en el BOE del REAL DECRETO LEY 20/20 regulador del ingreso mínimo vital.

Documento 8.- Real Decreto-Ley 20/2020 por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital.

Documento 9.- CES, Informe 1/2017. Políticas públicas para combatir la pobreza en España.

Documento 10.- Ley 19/2021 de 20 de diciembre, por la que se establece el Ingreso Mínimo Vital.

Documento 11.- Defensor del Pueblo, 2022, Informe anual, vol I.

Documento 12.- Consejo Económico y Social, 2022, capítulo III.

Documento 13.- Comisiones Obreras, 2022. Informe. «Mercado de trabajo y protección por desempleo 2022», conclusiones; accesible en

Documento 14.- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, 2022, estudio de opinión del IMV 1.

Documento 15.- Documento 15. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, 2023, estudio de opinión 2.

Documento 16.- Situación Ref. [202305002](#)

Documento 17.- Situación Ref. [202305003](#)

Documento 18.- Situación Ref. [202305001](#)

Documento 19.- Situación Ref. [202305002](#)

Documento 20.- Situación Ref. [202309001](#)

Documento 21.- Situación Ref. [202304001](#)

Documento 22.- Consejo de la Juventud de España, Ingreso mínimo vital: ¿es justo con la juventud?, 2021.

Documento 23.- Situación Ref. [202305002](#)

Documento 24.- Situación Ref. [202309001](#)

Documento 25.- Situación Ref. [202306001](#)

Documento 26.- Situación Ref. [202304001](#)

Documento 27.- Situación Ref. [202307001](#)

Documento 28.- Situación Ref. [202305001](#)

Documento 29.-Situación Ref. [202305004](#)

Documento 30.- Situación Ref. [202304002](#)

Documento 31.- Situación Ref. [202305001](#)

Documento 32.- Comisionado de Derechos Humanos del Consejo de Europa, Informe visita a España 21 noviembre 2022, Report following her visit of Spain from 21 november 2022.

Documento 33.- Informe FOESSA. Caritas.