

Ingreso mínimo vital y rentas mínimas autonómicas. ¿Qué harán las comunidades autónomas?

Luis Sanzo González

Introducción

El pasado 1 de junio de 2020, el Boletín Oficial del Estado publicaba el [Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo](#), por el que se establece el ingreso mínimo vital (IMV).

El nuevo IMV constituirá el marco de referencia para la política de garantía de ingresos en España durante un periodo de tiempo probablemente largo. Introduce un cambio notable respecto a la situación previa a su aprobación, en la que se dejaba en manos de las comunidades autónomas la responsabilidad de establecer prestaciones de garantía de última red, las llamadas rentas mínimas autonómicas.

Una vez introducida la prestación estatal de renta mínima, la cuestión clave para las comunidades autónomas consistirá en definir la forma en que tratarán de adaptarse al nuevo marco de política social que representa el IMV. Este artículo aborda una cuestión que, contrariamente a lo que podría pensarse, está lejos de quedar resuelta en el Real Decreto-ley aprobado.

El IMV: una iniciativa positiva, con algunas limitaciones

El nuevo IMV supone sin duda un importante avance en la política social impulsada por el Estado. Por primera vez desde la aprobación de la actual Constitución en 1978, el Gobierno de España acuerda destinar una partida económica significativa, alrededor de 3.000 millones de euros anuales, a políticas de renta mínima o renta garantizada. Sin perjuicio de la constatación de este paso adelante esencial, el diseño del IMV plantea sin embargo algunos problemas importantes para las comunidades autónomas con una cierta trayectoria histórica en el desarrollo de las políticas de garantía de ingresos.

Las cuantías establecidas

Un primer problema se vincula con los límites asociados a las cuantías garantizadas por el IMV. A pesar del indudable esfuerzo protector que le caracteriza, estas cuantías resultan por ahora limitadas. Esto afecta de manera especial a las comunidades autónomas que cuentan en su seno con regiones metropolitanas densamente pobladas y con un coste de la vida comparativamente elevado.

Estos aspectos pueden comprobarse en la tabla 1. Esta tabla aporta información sobre algunos indicadores de cobertura de las necesidades de ingresos por el IMV, en relación con algunos de los tipos de personas o unidades de convivencia socialmente más representativos. Por una parte, considerando el 60% de la media señalada por los hogares para llegar a fin de mes (pregunta HS130 de la Encuesta de Condiciones de Vida), se observa que el grado de cobertura para el conjunto de España se sitúa entre el 51% (en el caso de una pareja con dos menores) y el 60% (en el caso de una pareja con un menor). El intervalo se sitúa entre el 58 y el 68% en el grupo de comunidades autónomas con un nivel de precios más bajo (Andalucía, Extremadura, Castilla-La Mancha, Ceuta y Canarias), pero se reduce a un intervalo entre el 46 y 53% en el grupo compuesto por la región de Madrid y Cataluña.

Tabla 1

Indicadores de cobertura de las necesidades de ingreso por el IMV (% de la necesidad que quedaría cubierta por el IMV según indicador considerado, tipología de personas o unidades de convivencia y zona geográfica)				
60% de la media señalada para llegar a fin de mes (Hogares que no llegan con facilidad o mucha facilidad)				
Tipología de personas o unidades de convivencia	TOTAL	ZONA 1	ZONA 2	ZONA 3
Adulta sola	55	63	55	50
Dos personas adultas	54	62	54	49
Dos personas adultas y una menor	60	68	59	53
Dos personas adultas y dos menores	51	58	51	46
Indicador del 50% de la mediana equivalente establecido en la Carta Social Europea				
Tipología de personas o unidades de convivencia	TOTAL	ZONA 1	ZONA 2	ZONA 3
Adulta sola	75	85	75	67
Dos personas adultas	75	85	75	67
Dos personas adultas y una menor	80	91	80	71
Dos personas adultas y dos menores	71	80	70	63

Zona 1: Andalucía, Extremadura, Castilla-La Mancha, Ceuta, Canarias

Zona 2: Resto de España (sin Madrid/Cataluña)

Zona 3: Madrid y Cataluña

Por otra parte, la tabla contempla el indicador del 50% de la mediana equivalente que se considera como umbral de pobreza a superar por el Comité Europeo de Derechos Sociales que monitoriza el cumplimiento de la Carta Social Europea (y al que se aplica la escala de equivalencia asociada a las respuestas de la población a la pregunta HS130). En tal caso, el grado de cobertura se sitúa entre el 71 y 80% para el conjunto de España. La proporción se sitúa entre el 63 y el 71% en el grupo Madrid/Cataluña.

Los datos de cobertura potencial del IMV anticipan que su aportación resultará decisiva en la prevención de las formas de vulnerabilidad económica más severas, pero la distancia existente a los umbrales de necesidad considerados, ligados a la medición de la pobreza, seguirá siendo relevante. Esta situación hará necesario que las comunidades autónomas, al menos aquellas que sigan apostando por las políticas de garantía de ingresos, complementen las cuantías garantizadas por el IMV.

La concepción anual del IMV

En el posible intento de afrontar la problemática señalada, las comunidades autónomas interesadas se enfrentarán a otro problema relevante en el diseño del IMV: la orientación anual del modelo de gestión de la prestación.

En cierto sentido, el IMV se parece a un tipo de crédito fiscal similar al planteado en el EITC estadounidense. De esta forma, el acceso a la prestación de los grupos potencialmente beneficiarios (familias o personas solas), así como su cuantía, se vincula al contraste anual entre los ingresos reales durante el ejercicio fiscal anterior y la renta anual garantizada, con devolución de ingresos a quienes se sitúen por debajo de la renta de garantía. El IMV se aleja sin embargo del tipo de contraste fiscal del EITC y se plantea como una prestación de Seguridad Social. En vez de liquidarse a año vencido, además, la prestación se distribuye mediante aportaciones mensuales durante el año posterior al del ejercicio fiscal de referencia.

La concepción anual del IMV plantea disfunciones y dificultades de gestión, al menos para aquellas comunidades autónomas que vinculan el acceso a la renta mínima a la situación existente en cada momento. Por una parte, durante el año en curso, sitúa como receptoras

potenciales del IMV a personas que ya no se encontrarán en situación de vulnerabilidad económica¹. Por otra, lo que es mucho más problemático, sitúa en condiciones precarias a quienes, no disponiendo en la actualidad de recursos suficientes (pero sí a lo largo del año anterior), tendrían que esperar a la finalización del año para poder acceder a la prestación. De esta forma, personas actualmente necesitadas pueden quedar desatendidas.

Por tanto, y a diferencia de las rentas mínimas, el IMV no hace frente, salvo algunas excepciones como las previstas en la Disposición transitoria tercera, a las necesidades del momento, y difiere la protección al año siguiente. Estas necesidades deberán seguir siendo atendidas a través de las rentas mínimas autonómicas.

El modelo de aproximación anual al cómputo de los ingresos que se plantea en el IMV dificulta seriamente, además, la posibilidad de una integración de la nueva prestación con las rentas mínimas autonómicas. La razón es que éstas son prestaciones cuya gestión se basa en la consideración de la situación de la población potencialmente beneficiaria en un periodo de tiempo más corto que el año.

Las alternativas para las comunidades autónomas

El RDL 20/2020 abre la puerta a una gestión descentralizada del IMV a través de la modalidad de convenio o, en el caso de Navarra y País Vasco, de la asunción directa de las funciones y servicios atribuidos al INSS. No impone sin embargo una obligatoriedad general de participación autonómica en la administración de la prestación. De esta forma, aquellas comunidades autónomas que renuncien a gestionar el IMV podrán hacerlo. Quienes opten por la participación tampoco tendrán obligación de complementar cuantías o de cubrir a nuevos colectivos. Las comunidades autónomas podrían hacerlo, pero no estarán obligadas.

Es por tanto posible que algunas comunidades autónomas desistan de su responsabilidad respecto a las políticas de garantía de ingresos.

La pregunta interesante, no obstante, es qué podrán hacer las comunidades autónomas interesadas en afrontar el reto de contribuir a consolidar, o mejorar, el nuevo sistema de protección ligado al IMV. Sin negar la posibilidad de otras vías de actuación, las alternativas más probables serían las que se plantean a continuación.

La exclusiva gestión autonómica del IMV.

Es posible que algunas comunidades autónomas sin excesivo interés en el gasto en políticas de rentas mínimas puedan, sin embargo, mostrar voluntad de participar en la extensión y desarrollo de una prestación que tendrá sin duda impacto social.

En el caso de aquellas comunidades que simplemente quieran aprovechar la posibilidad de gestionar el IMV, a cargo en lo esencial de la aportación financiera del Estado, podría así bastar con la asunción de la gestión de la prestación, de acuerdo con su modelo de gestión anual y sin mayores pretensiones de complementación de la protección. En tal caso, las comunidades de referencia simplemente asumirían una participación en los costes administrativos de gestión.

Es probable que muchas regiones españolas, quizás la mayoría, opten por esta salida que tendría en cualquier caso la virtualidad de acercar la administración de la prestación a la población en el ámbito regional y local. Pero la opción no será automática ni, aparentemente, fácil: teniendo

¹ Esta cuestión deberá precisarse, sin embargo, en términos reglamentarios. El RDL que regula el IMV no se compromete en torno al modo de abordar las modificaciones de cuantía, aunque señale que "podrá" haber este tipo de modificaciones en caso de variación de las condiciones de acceso a la prestación.

en cuenta las recientes [declaraciones de José Luis Escrivá](#), el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones evaluará previamente la capacidad de gestión de cada comunidad autónoma demandante antes de concluir los convenios previstos.

La asunción de la lógica de gestión anual del IMV en una acción de complementación autonómica

En el caso de comunidades autónomas con voluntad de ampliar la protección, una vía relativamente sencilla consistiría en asumir la modalidad anual de gestión del IMV y cubrir la diferencia existente entre la renta garantizada estatal y la renta garantizada de cuantía superior que pudieran establecer los gobiernos o parlamentos autonómicos. Esta aproximación podría interesar a comunidades autónomas que, desde una clara opción protectora, como Cataluña o Navarra, han establecido sin embargo periodos largos de cómputo de ingresos para contrastar la necesidad de la renta garantizada.

El mayor inconveniente con esta aproximación es que, como sucede con el IMV, también implicaría diferir al siguiente año la atención a la población que se encuentre en situación de vulnerabilidad económica durante el año en curso. Una posible alternativa para hacer frente a las necesidades de quienes solicitaran apoyo sería recurrir a prestaciones o ayudas autonómicas temporales.

En el caso de comunidades con gestión mensual de la prestación hasta ahora, sería en todo caso necesario tomar conciencia de un hecho relevante: la opción por una aproximación anual, a cuantía igual de la prestación, supondría en condiciones normales una protección inferior a la existente.

El adelanto a cuenta de las prestaciones esperables por IMV o un sistema de garantía paralelo al IMV para cubrir huecos temporales de protección

Algunas de las comunidades autónomas que pudieran apostar ante todo por la mera gestión del IMV, sin pretender complementar sus cuantías garantizadas, podrían sin embargo considerar la necesidad de resolver el planteamiento disfuncional que supone diferir al año siguiente la cobertura de necesidades muy actuales.

Más allá de ayudas temporales puntuales, en una línea similar a la planteada en la Disposición transitoria tercera del IMV, una posible solución sería adelantar las cuantías mensuales que, a la vista de la situación de ingresos existente hasta el momento considerado del año, corresponderían por IMV durante el año siguiente. En este escenario, las comunidades autónomas podrían adelantar a cuenta las cuantías esperables de IMV y, al finalizar el ejercicio anual, realizar una liquidación a través del contraste entre la renta garantizada IMV para el año siguiente y la suma de los adelantos percibidos a cuenta. El resultado se traduciría en un pago o devolución final de ingresos ante las personas beneficiarias.

Para que esta aproximación pudiera funcionar, sería necesario que los convenios de colaboración con las comunidades autónomas permitieran este tipo de aproximación. Al mismo tiempo, las comunidades autónomas implicadas tendrían que aceptar un modelo de gestión sujeto a ciertos niveles de incertidumbre y que pudiera dar lugar a importantes desfases en las cuantías finales a devolver por las personas interesadas.

Una condición añadida sería que las personas demandantes de estos adelantos de IMV fueran conscientes de las implicaciones asociadas a las posibles devoluciones finales a realizar, y valoraran la conveniencia o no de solicitar esos adelantos a cuenta. Dado que los ingresos pueden cambiar a largo del año y pudieran llegar a superar finalmente el umbral de la renta garantizada por IMV, esta aproximación podría dar lugar a que las cuantías a devolver pudieran llegar a resultar elevadas y, en buena medida, gravosas para las personas afectadas.

Esta aproximación es por tanto compleja. Las comunidades autónomas se arriesgan a requerimientos complicados de devolución de cuantías indebidamente pagadas o a costes añadidos significativos, incluso en caso de renunciar a complementar las cuantías garantizadas por el IMV.

Podría sin embargo minimizarse el riesgo si se redujera en algún porcentaje las cuantías cubiertas con esos adelantos, o manteniendo un sistema de renta garantizada menos favorable que el del IMV, similar al que utilizan muchas comunidades autónomas en la actualidad. Para regiones que, como Asturias, han tratado de mantener una política de garantía de ingresos de cierto impacto, pero con cuantías moderadas, ésta podría ser una vía de actuación.

No obstante, la alternativa probablemente más razonable sería mantener un sistema de rentas mínimas paralelo al del IMV en el que, desde unas cuantías de protección más modestas, fuera posible atender los huecos de protección dejados por la renta mínima estatal. De esta forma, se atendería a grupos sin derecho a IMV o a grupos sin protección suficiente que podrían acceder a dicha prestación al año siguiente y que, durante los períodos de necesidad no cubiertos por el IMV, podrían beneficiarse de la acción autonómica.

La complementación estructural del IMV desde un contraste ingresos/renta garantizada de periodicidad inferior a la anual.

La alternativa más compleja, y al mismo tiempo más coherente con lo realizado por comunidades autónomas como Euskadi, Navarra o incluso Cataluña, sería complementar el IMV, pero con una periodicidad inferior a la anual en el contraste entre ingresos y renta garantizada.

En cierta forma, se trataría de una aproximación similar a la planteada respecto a los adelantos a cuenta o a las rentas mínimas temporales destinadas a cubrir huecos de protección en el IMV. Pero, en este caso, la prestación autonómica tendría una clara vocación de mejora estructural, y por tanto permanente, de las cuantías garantizadas por el IMV.

En estos casos en los que comunidad autónoma pretendiera mantener un modelo propio de complementación basado en un contraste de las necesidades en períodos inferiores al anual, resulta discutible la pretensión de establecer un sistema integrado de gestión que se plantee en términos de prestación única, con una parte de IMV y un complemento autonómico. La distinta consideración temporal del periodo de cómputo hace que la fusión en una "sola" prestación resulte prácticamente imposible en términos de procedimiento y gestión administrativa.

En estos términos puramente administrativos, el intento de fusión entre IMV y prestación autonómica plantea dificultades de tal envergadura que resultaría más sencillo y operativo asumir una gestión paralela, aunque lo más coordinada posible. A partir de la cuantía mensual fijada para el IMV en cada momento, y con independencia de que esa aportación correspondiera en realidad a una situación pasada, la renta mínima autonómica, delimitada como prestación diferenciada, complementaría el IMV hasta el umbral garantizado por la comunidad autónoma. En este contexto, y desde la perspectiva de esta prestación autonómica, el IMV se computaría como otro posible ingreso más.

Ante la posible insatisfacción ante esta perspectiva de superposición de prestaciones, es preciso recordar que el reto verdadero se centrará en la adecuada gestión de un sistema de garantía de ingresos complejo, esto es, un sistema que tiene que ser capaz de adaptarse mes a mes (o durante el periodo inferior al año que se considere) a las necesidades cambiantes de la población.

En cualquier caso, más allá de las posibles alternativas por las que opten, las comunidades autónomas deberán además fijar su posición respecto a la protección de aquellos colectivos que

quedan fuera del IMV por razones ligadas al sistema de requisitos para el acceso. Entre ellos destacan las personas mayores de 65 años y la población extranjera sin residencia legal en España.

La necesidad de una armonización en el diseño y gestión de las rentas de garantía de ingresos

En el caso de las comunidades autónomas que pretendan mantener un sistema complementario de rentas mínimas, de gestión periódica inferior a la anual, la diferenciación entre prestaciones no supone renunciar necesariamente a una gestión de pretensión común, coherente y coordinada. El objetivo sería una gestión en cierta forma integrada en la que se establezcan nítidamente las aportaciones específicas que, para cada mes, corresponden al IMV y a la correspondiente prestación autonómica.

Pensando en la necesidad de una aproximación de comprensión y manejo sencillo por parte de la población, será necesario buscar fórmulas operativas que permitan simplificar al máximo la administración de estas prestaciones, tanto en el momento de la solicitud como de las resoluciones y revisiones². El desafío al que se enfrentarán Euskadi, Navarra y las demás comunidades autónomas que opten por esta vía consistirá precisamente en tratar de simplificar al máximo los procesos de solicitud y tramitación, previendo ventanillas únicas y formas de tramitación simplificadas.

En definitiva, el marco de acceso a la prestación deber resultar lo más sencillo posible para las personas solicitantes.

Armonización conceptual y de modelo

En el contexto de la introducción de un marco estatal básico en las políticas de garantía de ingresos, esta pretensión obligará a realizar un trabajo de armonización en la esfera autonómica de cara a consolidar elementos comunes a las distintas prestaciones, un propósito que deberá plantearse también en términos de adaptación y homogeneización conceptual. Esta necesaria acción de adaptación afectará a aspectos clave de las rentas mínimas existentes, tales como la definición de la unidad de convivencia, las formas de consideración y cómputo de ingresos o patrimonio, o la delimitación de los requisitos y obligaciones a considerar.

En las comunidades autónomas con mayor trayectoria en políticas de garantía de ingresos, convendría extender este debate sobre la armonización con una reflexión sobre el propio modelo de renta mínima autonómica. En este sentido, la aprobación del IMV obliga en cierta forma a reflexionar sobre los elementos básicos y esenciales del diseño de las rentas autonómicas y del propio IMV (en especial en lo relativo a las partes más indefinidas de la nueva prestación en el actual Real Decreto-ley).

En este proceso de revisión, convendría retomar la reflexión sobre el mejor modo de conseguir dos grandes objetivos. El primero de ellos se centra en establecer un nivel adecuado de protección económica para la población que se enmarque en una política más amplia de consolidación de derechos. En este sentido, el derecho a una seguridad económica debería vincularse no sólo a las políticas de garantía de ingresos sino también a las que deben contribuir a hacer realidad el acceso en condiciones a un empleo digno y a la vivienda. En particular, será necesario contemplar las modalidades de integración de las prestaciones de vivienda y de garantía de ingresos en un proyecto coherente de protección.

² El modelo de revisiones y modificaciones del IMV está, sin embargo, pendiente de clarificación. Habrá que esperar en gran medida, en este punto, al desarrollo reglamentario.

El apartado 3 del artículo 10 del RDL del IMV plantea esta cuestión al considerar que, reglamentariamente, se determinará el posible incremento de las cuantías garantizadas “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”. Es una vía de integración en el IMV de un complemento de vivienda en determinadas situaciones de alquiler³.

El segundo objetivo se relaciona con la necesidad de simplificar al máximo los requisitos de acceso, y de reducir las obligaciones asociadas a las rentas mínimas autonómicas a aquellas que resulten más razonables y menos intrusivas para la población. En particular, debería valorarse la conveniencia de profundizar en un modelo y flexible de *renta garantizada* frente a modelos más estrictos de *renta mínima de inclusión* o de *renta de activación*.

La orientación de renta garantizada que marca en parte el IMV, coherente con nuevas políticas como las establecidas recientemente en Navarra o Cataluña, se traduce en un intento de consolidar prestaciones de gestión simplificada para las personas solicitantes, y con requisitos y obligaciones más limitados que los que venían siendo habituales en las rentas mínimas de inclusión.

Destaca en este sentido, en términos de condicionalidad o contraprestación, que el único requisito de acceso significativo del IMV se limita a exigir con carácter general que, en el caso de personas que no estén trabajando y sean mayores de edad, éstas figuren inscritas como demandantes de empleo⁴.

Renta garantizada e inclusión social y laboral

En todo caso, para ser exitosa, la gestión de las prestaciones de garantía de ingresos no debería seguir confundiéndose en el futuro con procesos diferenciados, como los vinculados a la inclusión social o laboral.

³ La limitación del apoyo a los gastos de alquiler refleja la habitual distinción aplicada a la hora de considerar el tipo de régimen de tenencia de la vivienda que es susceptible de protección económica. En este sentido, el gasto orientado a pagar por el uso del capital ajeno se contempla como gasto protegible, pero no el destinado a liberarse de ese capital ajeno a través de la inversión en una vivienda propia.

⁴ El RDL 20/2020 no resulta sin embargo del todo conclusivo en una estrategia de consolidación de un modelo de *renta garantizada*. En este sentido, junto a claros rasgos que indican la apuesta por esta idea, se introducen también algunos elementos propios de los modelos de renta mínima de inserción o de activación.

Así, el apartado 1 del artículo 2, que define el concepto y naturaleza del IMV, señala que a través de la prestación se pretende “garantizar una mejora de oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias”. En la misma línea, la letra a) del artículo 3 presenta como característica del IMV que contendrá “en su diseño incentivos al empleo y a la inclusión, articulados a través de distintas fórmulas de cooperación entre administraciones”, desarrolladas en el artículo 28 y dirigidas “a la remoción de los obstáculos sociales o laborales que dificultan el pleno ejercicio de derechos y socavan la cohesión social”.

En la misma línea, la letra h) del apartado 1 del artículo 33 establece que las personas titulares del IMV tendrán la obligación de participar “en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, previstas en el artículo 28.1, en los términos que se establezcan”.

En el artículo 33 de obligaciones, el RDL introduce además una cláusula de apertura al señalar que las obligaciones del titular podrán extenderse a “[C]ualquier otra obligación que pueda establecerse reglamentariamente”.

Todas las obligaciones señaladas se extienden igualmente a las demás personas beneficiarias del IMV.

Esto no significa renunciar a un proyecto de protección económica orientada a favorecer la inserción social y laboral en el diseño de los sistemas de rentas mínimas autonómicas. Pero sí supone situar el enfoque en vías positivas que no introduzcan un germen de conflicto estructural en la dinámica política o social. En este sentido, la apuesta más razonable podría pasar por el apoyo a la inserción social y laboral a través de incentivos y estímulos positivos (estímulos al empleo, bonificación por participación en acciones de inserción, etc.), en detrimento del recurso a mecanismos de condicionalidad o contrapartidas *duras* (contraprestación).

ÍNDICE

Introducción.....	1
El IMV: una iniciativa positiva, con algunas limitaciones.....	1
Las cuantías establecidas.....	1
La concepción anual del IMV	2
Las alternativas para las comunidades autónomas	3
La exclusiva gestión autonómica del IMV.	3
La asunción de la lógica de gestión anual del IMV en una acción de complementación autonómica.....	4
El adelanto a cuenta de las prestaciones esperables por IMV o un sistema de garantía paralelo al IMV para cubrir huecos temporales de protección.....	4
La complementación estructural del IMV desde un contraste ingresos/renta garantizada de periodicidad inferior a la anual.....	5
La necesidad de una armonización en el diseño y gestión de las rentas de garantía de ingresos	6
Armonización conceptual y de modelo.....	6
Renta garantizada e inclusión social y laboral	7