

**Alegaciones al Informe Remitido
por el Gobierno de España en la
Revisión del Artículo 13 de la
Carta Social Europea**

PERIODO 01/01/2016 A 31/12/2019

20 de junio de 2021

INDICE

Página 4

1. En el momento actual no se han modificado los incumplimientos de Carta Social en la nueva prestación de Ingreso Mínimo Vital.

Página 13

2. El informe del Gobierno no tiene en cuenta la existencia de las rentas mínimas autonómicas y de la incidencia que la incorporación del IMV ha tenido en la vulneración del derecho que recoge el artículo 13.

Página 18

3. Desde el punto de vista de la Legalidad.

3.1 No han sido plenamente incorporadas al plano legislativo las exigencias del art 13 de la Carta y de los diversos informes del Comité referidos a España.

Página 19

3.2 La respuesta judicial no ampara suficientemente el derecho reconocido en el art. 13 de la Carta Social Europea.

Página 31

3.3.- La práctica administrativa no ha incorporado los criterios del art 13 Carta Social Europea.

Página 48

3.4.- La burocratización y el desbarajuste administrativo y competencial existentes dificultan la obtención de ingresos mínimos en plazos razonables y en condiciones de transparencia y objetividad a las personas vulnerables.

Página 54

Redactores.

Página 55

Adhesiones.

1. EN EL MOMENTO ACTUAL NO SE HAN MODIFICADO LOS INCUMPLIMIENTOS DE CARTA SOCIAL EN LA NUEVA PRESTACIÓN DE INGRESO MÍNIMO VITAL

CONCLUSIÓN DE NO CONFORMIDAD ARTÍCULO 13, PÁRRAFO 1

El Comité concluyó que la situación en España no se correspondía con el Artículo 13, párrafo 1, de la Carta de 1961, por las siguientes razones:

- El cobro de un ingreso mínimo está subordinado a un periodo de residencia en la mayoría de las comunidades autónomas.
- El cobro de un ingreso mínimo está subordinado a criterios de edad (25 años).
- El ingreso mínimo no se asigna durante todo el tiempo que sea necesario.
- El nivel de asistencia social destinada a una persona sola sin recursos no es suficiente.
- Trataremos de explicar uno a uno estos incumplimientos.

1.1 EL COBRO DE UN INGRESO MÍNIMO ESTÁ SUBORDINADO A UN PERIODO DE RESIDENCIA EN LA MAYORÍA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

En la normativa mencionada por el gobierno como cambio radical, mediante la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 20/2020 de 29 de mayo de 2020, por el que se establece el ingreso mínimo vital olvida que entre los requisitos que se legislan están los de tiempos de residencia Artículo 7. 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.

Además, en el caso de los jóvenes se penaliza aún más sumando al requisito de antigüedad en el empadronamiento, la independencia de la familia de origen y haber cotizado.

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 tres años inmediatamente anteriores a la indicada fecha.

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 tres 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.

La exigencia de un año de residencia legal excluye a todas las personas en situación administrativa irregular que sí están incluidas en las rentas mínimas de algunas Comunidades Autónomas como Baleares, Navarra, Euskadi, ... y a aquellas que no hayan alcanzado el primer año de residencia legal (es un requisito que no está en otras prestaciones como la prestación por hijo a cargo, el art. 352 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social establece como uno de los requisitos para poder solicitarla la residencia legal en España sin establecer un tiempo mínimo de residencia).

Por otra parte, al exigirse que todos los miembros de la unidad de convivencia cumplan con todos los requisitos durante todo el tiempo, se excluiría a familias del IMV por estar una de las personas en situación irregular, incluso puede ocurrir que hogares formados por personas extranjeras con residencia legal en España cuyos hijos estén en situación irregular se vean excluidos, con la desprotección que esto supone. Las reagrupaciones familiares informales existen y los menores pueden estar hasta dos años sin regularizar con lo que esto puede suponer.

1.2 EL COBRO DE UN INGRESO MÍNIMO ESTÁ SUBORDINADO A CRITERIOS DE EDAD (25 AÑOS).

La normativa de Ingreso mínimo vital tampoco mejora en esto a lo anterior, ya que niega el acceso a quienes no viven en unidad de convivencia siendo menores de 23 años, a excepción de algunas situaciones.

Así el artículo 4 que habla de las personas beneficiarias dice:

1. Podrán ser beneficiarias del ingreso mínimo vital:

a) Las personas integrantes de una unidad de convivencia en los términos establecidos en este real decreto-ley.

b) Las personas de al menos veintitrés años que no sean beneficiarias de pensión contributiva por jubilación o incapacidad permanente, ni de pensión no contributiva por invalidez o jubilación, que no se integren en una unidad de convivencia en los términos establecidos en este real decreto-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.

1.3. EL INGRESO MÍNIMO NO SE ASIGNA DURANTE TODO EL TIEMPO QUE SEA NECESARIO.

Varias situaciones nos hacen denunciar que este criterio tampoco se cumple:

PRIMERA

Para las personas que viven solas, sin unidad de convivencia, con otras personas sin lazos de parentesco por necesidad económica o falta de residencia, la norma de Ingreso Mínimo vital establece una certificación de los Servicios Sociales, que en su mayor parte dependen de la administración local o autonómica, o de Entidades colaboradoras, que en la práctica están suponiendo muchos problemas ya en su concreción, pero que además la norma obliga a realizar de oficio la renovación anual, lo que en un contexto de falta de medios suficientes, no será siempre posible, por lo que en muchos casos la prestación se verá suspendida. De la misma manera para personas cuyo empadronamiento no coincide con la realidad, o personas en situación de falta de alojamiento o en establecimientos de acogida.

Por otra parte, personas que tienen que dejar su vivienda por no poder hacer frente a su coste, si se van a vivir con otro familiar, formarán parte de una única unidad de convivencia, y se tendrán en cuenta los ingresos del familiar con quien hayan ido a vivir por su situación de necesidad. Esto imposibilita el acceso al IMV.

Hay excepciones previstas (art. 6 bis) como el abandono del domicilio por desahucio, pero solo durante el tiempo de 3 años. No es comprensible que se condicione la consideración de unidad de convivencia independiente a tener que llegar a un desahucio, y tampoco que el tiempo máximo esté predefinido y no dure el tiempo que dura la situación de necesidad tal y como ha establecido el CEDS.

En la actual situación derivada de la pandemia, en el que, por ejemplo, el 16 % de las familias acompañadas por Cáritas (77.000 familias) se han visto obligadas a cambiar de vivienda¹.

SEGUNDA

La demora en las concesiones es un hecho reconocido en las dos ocasiones en las que el propio Gobierno ha facilitado los datos de gestión. Esto supone para quienes esperan la

¹ <https://www.caritas.es/producto/un-ano-acumulando-crisis/>

resolución, que por ley tiene un periodo de silencio negativo de seis meses, es decir que la administración tiene seis meses para responder, después de los cuales el administrado puede entender su solicitud denegada. Esto está llevando a la judicialización de los procedimientos de silencio negativo, que en ocasiones sólo responde a la falta de efectivos humanos dentro de la Seguridad Social para efectuar las gestiones, dándose la situación de que algunas provincias como Guadalajara están siendo atendidas por otras Comunidades Autónomas como lo es en este caso el País Vasco, por falta de oficinas de Seguridad social.

Datos de octubre de 2021

<https://revista.seg-social.es/2020/10/16/la-seguridad-social-ha-reconocido-el-ingreso-minimo-vital-a-136-000-hogares-en-los-que-viven-mas-de-400-000-personas/>

Datos de marzo de 2021

<https://revista.seg-social.es/2021/03/19/el-ingreso-minimo-vital-llega-en-marzo-a-203-000-hogares-en-los-que-viven-mas-de-565-000-personas/>

Datos de mayo de 2021

<https://revista.seg-social.es/2021/05/17/el-ingreso-minimo-vital-llega-en-mayo-a-260-000-hogares-en-los-que-viven-mas-de-680-000-personas/>

TERCERA

Sumado a lo anterior, las denegaciones y las peticiones de documentación, suponen un proceso burocrático incomprensible para muchas personas que ven afectadas su cobro de otras prestaciones pre-existentes, como las rentas mínimas autonómicas que se ven comprometidas por el principio de subsidiariedad, y que se explica en el siguiente epígrafe.

El Gobierno introdujo una modificación en el IMV aumentando el tiempo a 6 meses como se ha dicho e incorporando la inadmisión a trámite. Las inadmisiones a trámite están generando el rechazo a solicitudes de IMV, sin haber analizado toda la documentación, sin estar suficientemente motivadas (cuando es una obligación legal) y, al ser una inadmisión y no una denegación, en algunas Comunidades Autónomas como Castilla León, no es posible solicitar posteriormente la renta autonómica.

Por otra parte, el proceso de reclamaciones previas es complejo, condiciona el proceso posterior, y no cuenta con asistencia jurídica gratuita, por lo que las personas se ven en situación de indefensión.

1.4. EL NIVEL DE ASISTENCIA SOCIAL DESTINADA A UNA PERSONA SOLA SIN RECURSOS NO ES SUFICIENTE.

El artículo 10 de la normativa que regula el Ingreso Mínimo Vital

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5493&p=20200930&tn=1#a1-2>

recoge que la cuantía 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 8, 13 y 17.

La renta garantizada será la diferencia en cada uno de los casos:

- 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 fijada anualmente en la ley de presupuestos generales del estado, dividido por doce.
- b) En el caso de una unidad de convivencia la cuantía mensual de la letra a) se incrementará en un 30 por ciento por cada 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.

Esto, traducido, significa que las familias que tienen tres o más menores no tienen incremento ninguno por el incremento de miembros, suponiendo una dificultad de ingresos, en unas cuantías que se establecen en el rango de la extrema pobreza y no en el umbral de pobreza.

Así la base mensual para una persona es de 460 euros garantizados, mientras el umbral de pobreza lo está en 740 euros. 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.

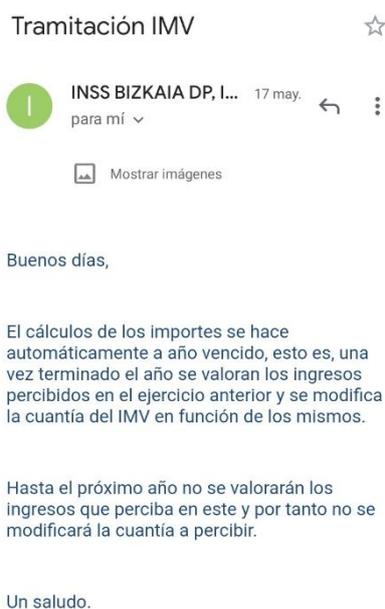
ANEXO I

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 adulto solo).
Un adulto y un menor.	1,52
Un adulto y dos menores.	1,82
Un adulto y tres o más menores.	2,12
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 niños.	2,2
Cuatro adultos.	1,9
Cuatro adultos y un niño.	2,2
Otros.	2,2

Fuente: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5493&p=20200930&tn=1#a1-2>

Para el cálculo de la cuantía se toma como referencia el periodo impositivo del año anterior a la solicitud, lo que significa una situación de importante desfase entre la situación actual de las personas y la valoración de la cuantía. La reclamación de la actualización de las cuantías a la situación actual ha tenido como repuesta en una de los casos que seguimos con el siguiente mensaje:



Fuente: Imagen remitida por una de las personas asesoradas por la Oficina Jurídica Derechos Sociales OJDS

Este proceder tiene como consecuencia que personas y familias que empeoran sus recursos durante un periodo impositivo tengan denegado su acceso o con importes insuficientes, y que familias y personas que mejoran su situación, dentro de una situación de precariedad por debajo del umbral de pobreza, tengan que realizar devoluciones de cobros indebidos en el siguiente periodo impositivo, lo que para personas en esta situación, supone un problema a añadir a su precariedad económica, ya que en este momento su situación podría ser imposible por haber vuelto a empeorar.

Por si lo dicho fuera poco, en relación a la exigua cuantía, hay que añadir que durante el primer año de aplicación ha supuesto para las familias que habían percibido la prestación por hijo a cargo en el periodo impositivo anterior la devolución de éste de su prestación, ya que se ha sustituido la prestación por hijo a cargo por el cobro del Ingreso Mínimo Vital, pero restando del cobro lo ya cobrado por esta prestación en el periodo anterior.

De igual manera se cuentan como ingresos prestaciones destinadas a las personas dependientes para su autonomía y otras prestaciones de la administración destinadas a familias numerosas o a familias acogedoras de menores como medida de protección.

De otra parte, el hecho de que en la unidad de convivencia se plantee que se contabilizan a todos los miembros de la familia extensa hasta el segundo grado, a diferencia de lo que se realizaba en algunas rentas mínimas autonómicas, en las que las personas con hijos eran consideradas en estas familias unidades económicas independientes, ha supuesto para este tipo de familias una merma de los ingresos que venían percibiendo en su conjunto por rentas mínimas autonómicas independientes, que sumadas suponían una cuantía mayor a la asignada por Ingreso Mínimo Vital

Finalmente, aunque la normativa habla de un incremento por gastos de vivienda que, en España, y en particular en algunas grandes ciudades supone más de un 60 % de los recursos de las personas que trabajan destinado a este fin, no se ha llevado a la práctica en la normativa, postergándolo a un desarrollo posterior, lo que significa que no es posible garantizar el alojamiento con esta prestación, para quien tiene que vivir de alquiler por falta de vivienda propia.

Los datos del año 2018 (previos a la pandemia que ha agravado esta situación) reflejados en el VIII Informe Foessa en relación con las personas en situación de pobreza severa que es a quienes se dirige el IMV señalan: *En 2018, un 9,5 % de los hogares tenía ingresos inferiores al umbral de pobreza severa, una vez satisfechos los costes de su vivienda, porcentaje que doblaba el de 2007 (4,5 %).*²

Hay otros aspectos que influyen en que la prestación haya dejado fuera de cobertura a una muy amplia capa de población en extrema pobreza. Dado lo completo de la exposición de uno de los grupos con los que compartimos trabajo en Plataforma RMI es tu derecho, copiamos el acceso a la información estadística de las 600.000 personas en extrema pobreza que debido a la normativa quedan fuera de cobertura.

<http://invisiblesdetetuan.org/imvinformeExclusion.pdf>

² <https://caritas-web.s3.amazonaws.com/main-files/uploads/sites/16/2019/06/VIII-Informe-FOESSA-Resumen.pdf>

2. EL INFORME DEL GOBIERNO NO TIENE EN CUENTA LA EXISTENCIA DE LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS Y DE LA INCIDENCIA QUE LA INCORPORACIÓN DEL IMV HA TENIDO EN LA VULNERACIÓN DEL DERECHO QUE RECOGE EL ARTÍCULO 13

Cuando el Gobierno informa, en relación a los criterios de no conformidad planteados por el Comité Europeo, que “El respeto de estos criterios por España ha cambiado radicalmente desde la creación del Ingreso Mínimo Vital (IMV) mediante la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 20/2020 de 29 de mayo de 2020, por el que se establece el ingreso mínimo vital. A partir de la publicación de esta norma, todas las familias con niños en situación de vulnerabilidad tienen derecho a una prestación que complete sus ingresos dentro de los límites indicados a continuación, independientemente de que las comunidades autónomas puedan crear prestaciones complementarias. (Se ha utilizado como referencia el salario medio de 2018, de 23.003,23 € anuales)”, obvia varias cuestiones:

Las rentas mínimas de las veintiuna Comunidades Autónomas (CC.AA.) y de las dos Ciudades autónomas contemplan como característica de la prestación el “criterio de subsidiariedad” respecto de las prestaciones de la Administración Estatal tanto contributivas como no contributivas.

Con la aprobación e implantación del Ingreso Mínimo Vital, la aplicación de este criterio ha repercutido y condicionado las prestaciones de rentas mínimas autonómicas. Todas las Comunidades Autónomas, a partir de la entrada en vigor el 1 de junio del Real Decreto Ley 20/2020, han exigido a los perceptores de sus prestaciones que tramiten la solicitud del IMV.

En la mayoría de las CC.AA. se ha paralizado totalmente la admisión de nuevas solicitudes requiriéndoles a las personas que previamente tramitasen la solicitud del IMV ya que junto a la solicitud de la prestación autonómica deben presentar la respuesta del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) estimatoria o desestimatoria del IMV.

Y respecto a las solicitudes de las prestaciones autonómicas en proceso de tramitación, igualmente se han visto afectadas con el requerimiento de que soliciten el IMV, interrumpiéndose la tramitación hasta que se resuelva la solicitud de la prestación estatal

(IMV), que como ya se ha dicho anteriormente puede durar seis meses o más si se requiere al solicitante más documentación.

En el mes de enero de 2021 casi cuatro de cada diez familias acompañadas por Cáritas (39 %) que percibían la renta autonómica habían dejado de percibirla.³

En los tres supuestos antes mencionados la situación se agrava, por una parte, ante el hecho de que en su mayoría las CC.AA. no discriminan si las personas cumplen los requisitos regulados en la normativa del IMV y, por otra, si se tiene en cuenta la gran desigualdad de las rentas mínimas autonómicas en cobertura, intensidad, adecuación y requisitos.

Si coinciden todas en contemplar como características de sus rentas mínimas además del criterio de subsidiariedad el de complementariedad, tomando como referencia el importe máximo que en cada comunidad autónoma está establecido, cuantías en donde existen grandes diferencias, pero todas con cuantías por debajo del umbral de pobreza, por lo que, en una mayoría de casos, la concesión de la prestación estatal IMV supone la extinción de la renta autonómica.

El Gobierno al regular el Ingreso Mínimo Vital, atendiendo al criterio de complementariedad hubiera podido contemplar dar cumplimiento al artículo 13 de la Carta Social Europea (CSE) respecto a suficiencia de la cuantía vinculando a las rentas autonómicas y entre ambas alcanzar el umbral de pobreza.

Como consecuencia de las actuaciones administrativas aplicadas por la mayoría de las comunidades autónomas para cumplir el criterio de subsidiariedad en lugar de dar respuesta a la situación de carencia de ingresos, con la urgencia que la situación exige, se está produciendo una desprotección dejando durante meses a las personas sin ningún ingreso, lo que se ha agravado todavía más al ampliar el plazo de resolución del ingreso mínimo vital de tres a seis meses.

Por otra parte, llama la atención que en el informe del Gobierno no se haga ninguna referencia a las rentas mínimas autonómicas, dado que coexisten con el IMV.

³ <https://www.caritas.es/producto/un-ano-acumulando-crisis/>

Para ampliar la información respecto a la tramitación del Ingreso mínimo vital y su repercusión en las comunidades autónomas recomendamos la lectura de los datos estadísticos contenidos en el comunicado “Nueve meses de Ingreso mínimo Vital; ¿un fiasco?”

<http://invisiblesdetetuan.org/notaimvabril2021.pdf>

Exponemos a continuación algunos datos que reflejan la situación de la Renta Mínima de la Comunidad de Madrid y que confirma lo descrito anteriormente. Datos que se pueden consultar en <https://www.comunidad.madrid/servicios/asuntos-sociales/renta-minima-insercion>



The screenshot shows a web browser window with the URL <https://www.comunidad.madrid/servicios/asuntos-sociales/renta-min>. The page title is "Informes mensuales Renta Mínima de Inserción". The navigation menu includes "Servicios e información", "Cultura y turismo", "Inversión y empresa", and "Acción de gobierno". The main content area displays a list of reports with expandable options:

- Informe Renta Mínima de Inserción Enero 2021
- Informe Renta Mínima de Inserción Febrero 2021
- Informe Renta Mínima de Inserción Marzo 2021
- Informe Renta Mínima de Inserción Abril 2021
- Informes Renta Mínima de Inserción Año 2020

A sidebar on the left lists "Secciones" (Sections) with the following items:

- Requisitos, cuantía y solicitud
- Programas individuales de inserción
- Proyectos de integración
- Informes mensuales Renta Mínima de Inserción
- BALANCE ANUAL RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN
- Otros informes
- Preguntas frecuentes

DISMINUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN: desde 134 millones de gasto ejecutado en el año 2019, en 2020 el gasto ejecutado fue 109 millones lo que supone una minoración de 25 millones y en 2021 se ha presupuestado un gasto sólo de 80 millones, minorando 54 millones sobre el gasto realizado en 2019 y de 29 millones respecto al gasto de 2020. A fecha de 1 de mayo de 2021 sólo se ha ejecutado 21.027.362,75 €.

REDUCCIÓN DE FAMILIAS PERCEPTORAS: Como consecuencia de la implantación del IMV en junio 2020, la prestación RMI sufre una reducción del número de familias de un 40 % pasando de 22.373 familias perceptoras en enero 2020 a 13.416 en enero del 2021, reducción que continúa y en el mes de abril el número de familias perceptoras es de 11.474 (2000 menos que en enero). Datos muy preocupantes en una prestación que ya desde inicios de 2017 como consecuencia de las políticas del Gobierno de la Comunidad de Madrid se implanta un cambio en el modelo de gestión que, sin modificación normativa, limita el acceso a esta prestación y expulsa del sistema RMI a muchas de las familias que estaban incluidas en él. Evolución de familias perceptoras en el mes de enero desde el año 2017: 30.598 FP/ 2018: 29.281 FP/ 2019: 24.990 FP/ 2021: 13.416.

PARALIZACION SOLICITUDES E INCREMENTO EXTINCIONES Y SUSPENSIONES: desde la entrada en vigor el 1 de junio la Comunidad de Madrid paralizó las resoluciones de solicitudes iniciales de RMI en proceso de tramitación sobre solicitudes, así como las resoluciones de levantamientos de expedientes de RMI en situación de suspensión tanto cautelar como temporal, e incluso de las resoluciones de extinción de que la RMI es subsidiaria del IMV. Se han paralizado las concesiones hasta que haya resolución de IMV así de enero a abril sólo se han concedido 110 solicitudes. Y se han extinguido 3.878 expedientes y suspendido un total de 940 expedientes.

SUBSIDIARIEDAD Y COMPLEMENTARIEDAD DE LA RMI: La cuantía de la prestación básica 400 € y de los complementos 116 y 75 €. Estas cuantías no se incrementan desde 2016 la prestación básica y desde el año 2010 los complementos, lo que da como resultado unas cuantías de prestación muy bajas que impiden o dificultan que se pueda aplicar la complementariedad con las cuantías recibidas del IMV y así entre ambas prestaciones garantizar una mejor cobertura de ingresos a las familias y acercarnos al cumplimiento de la Carta Social Europea.

Como consecuencia de lo anterior se han incrementado las familias que no perciben ingresos económicos y no reciben ninguna prestación.

A finales de junio 2020 los diversos colectivos integrantes de la Plataforma RMI Tu Derecho presentamos al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid la propuesta “Renta Mínima de Inserción e Ingreso Mínimo Vital. Una propuesta moderada para un Madrid sin pobreza” en la que se proponía establecer la cuantía de la prestación mensual básica de la RMI en 740 euros y el complemento por cada miembro adicional de la unidad de convivencia en 220 euros. (Se adjunta como anexo a este informe). Propuesta que no fue considerada lo que dejó en situación de desprotección a un importante número de familias.

3. DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA LEGALIDAD

Cuatro son las cuestiones que, desde el punto de vista de la legalidad y la aplicación práctica del derecho, pueden destacarse del grado de incumplimiento por parte del Estado español en relación con el art 13 de la Carta Social Europea (en adelante “CSE”).

3.1 NO HAN SIDO PLENAMENTE INCORPORADAS AL PLANO LEGISLATIVO LAS EXIGENCIAS DEL ART 13 DE LA CARTA Y DE LOS DIVERSOS INFORMES DEL COMITÉ REFERIDOS A ESPAÑA:

- 1.a La normativa nacional no recoge ningún precepto que imponga la exigencia de la carta de que todas las personas puedan tener una prestación, a falta de recursos propios, suficiente para superar el umbral mínimo de la pobreza, situado en el 50 % de la renta media por persona, es decir, por encima de 730 euros
- 1.b El sistema español es dual, con competencias de las Comunidades Autónomas para regular las prestaciones sociales, lo que realizan mediante las normativas comunitarias de rentas mínimas, que no cumplen con los criterios de la CSE, ni se han amoldado, salvo raras excepciones, a las recomendaciones del Comité, y del Estado mediante la creación de la prestación no contributiva del Ingreso Mínimo Vital, que tampoco cumple con las exigencias de la misma y de las recomendaciones, especialmente en lo referente a:
 - 1.b.i Suficiencia de la cuantía
 - 1.b.ii Acceso garantizado para jóvenes
 - 1.b.iii Prestaciones a inmigrantes
 - 1.b.iv Procesos de concesión bajo criterios de transparencia, celeridad y despeje de trabas burocráticas
- 1.c Las normativas autonómicas se han amparado en el criterio de la subsidiariedad, y no de complementariedad, conforme al cual, al existir desde mediados del año 2020 la normativa estatal de Ingreso mínimo Vital, han acordado extinguir la prestación autonómica o mantenerla solamente hasta alcanzar la cuantía estipulada por esta, con lo que ninguna prestación, ni la

suma de ellas, alcanza en ningún caso la cantidad exigible para situar a cada persona por encima del umbral de la pobreza.

3.2 LA RESPUESTA JUDICIAL NO AMPARA SUFICIENTEMENTE EL DERECHO RECONOCIDO EN EL ART. 13 DE LA CSE.

Ello porque:

- a Los tribunales españoles, en general, no reconocen la eficacia jurídica de la CSE, a la que únicamente conceden un valor *“interpretativo”* o de recomendación para que el Estado legisle conforme a su sentir.
- b Por tanto, a falta de una suficiente incorporación del art 13 a nuestra legislación, no tiene eficacia alguna su reivindicación ante los tribunales, que sólo pueden esperar a que una norma legal corrija los déficits de incorporación mediante una deseable aplicación de los criterios de la Comisión.

Así puede verse de los diferentes pronunciamientos de nuestros tribunales:

1 Tribunal Constitucional

Para el Tribunal Constitucional (en adelante TC) el art. 53.3 de la Constitución Española (en adelante “CE”) establece para los derechos sociales recogidos en la CE deberán informar *“la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”*, por lo tanto, no solo su reconocimiento está sujeto a su desarrollo legislativo, sino también su protección por parte de los tribunales.

En consecuencia, sólo se *“obliga a tenerlos presentes en la interpretación tanto de las restantes normas constitucionales como de las leyes”* (STC 19/82 de 5 de mayo).

Por otra parte, el Tribunal Constitucional, en sus sentencias relativas a los derechos sociales, no suele utilizar la Carta Social Europea como elemento interpretativo, haciendo meras citas *ad abundantiam* de esta norma internacional.

En muy pocas resoluciones el TC acude a la CSE para interpretar un derecho social, su alcance o su ámbito objetivo o subjetivo.

Es más, ciertas resoluciones, pese a poder hacer referencia a algún precepto de la CSE, ni siquiera la menciona. La falta de *aprecio* del TC hacia la CSE llega hasta el punto de no referirse a ella para interpretar, por ejemplo, el concepto de asistencia social, sin ni siquiera mencionar el precepto que la regula en la CSE. En la STC 36/2012, el Alto Tribunal afirma que *“Atendiendo a las pautas de algunos instrumentos internacionales como la Carta social europea, la asistencia social, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella”* (STC 36/12 de 15 de marzo de 2012 FJ 4).

El TC sólo se ha apartado de este valor meramente interpretativo “ad abundantiam” para referirse a derechos vinculados a alguno de los artículos del capítulo II del Título I de la CE, (arts. 14 a 29 de nuestra Alta Norma) como el derecho de huelga.

Por tanto, sólo ha admitido un resquicio a esta pétreica interpretación que condena a la irrelevancia a la CSE, para otorgar una protección subsidiaria a determinados derechos sociales: el recurso al artículo 14 CE, es decir el acceso al derecho a la igualdad y a no ser discriminado en el acceso a dicho derechos.

Conforme a la STC 39/2002 de 14 de febrero

“la virtualidad del art. 14 CE no se agota, sin embargo, en la cláusula general de igualdad con la que se inicia su contenido, sino que a continuación el precepto constitucional se refiere a la prohibición de una serie de motivos o razones concretos de discriminación. Esta referencia expresa a tales motivos o razones de discriminación no implica el establecimiento de una lista cerrada de supuestos de discriminación (STC 75/1983, de 3 de agosto, FJ 6), pero sí representa una explícita interdicción de determinadas diferencias históricamente muy arraigadas y que han situado, tanto por la acción de los poderes públicos como por la práctica social, a sectores de la población en posiciones, no sólo desventajosas, sino contrarias a la dignidad de la persona que reconoce el art. 10.1 CE (SSTC 128/1987, de 16 de julio, FJ 5; 166/1988, de 26 de septiembre, FJ 2; 145/1991, de 1 de julio, FJ 2)”.

Nunca ha mencionado en ninguna de sus resoluciones los arts. 12 y 13 CSE.

De otro lado, según el artículo 10.2 CE, “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”. Si, como reconoce el propio Real Decreto-Ley 20/2020 (art. 2.2), el ingreso mínimo vital forma parte del contenido del derecho a la seguridad social del artículo 41 CE, podría pensarse que la CSE, y la doctrina del Comité Europeo de Derechos Sociales que la desarrolla, es parámetro obligado de interpretación (léase de determinación de las prestaciones propias de la seguridad social) de la legislación española. Sin embargo, en su última jurisprudencia el Tribunal Constitucional (erróneamente, a nuestro juicio) reduce el alcance del artículo 10.2 CE a los derechos del capítulo II del título I CE (arts. 14 a 38), dejando fuera así el artículo 41 CE y por tanto la posibilidad de interpretarlo de acuerdo con la CSE:

En la medida en que el art. 47 CE no garantiza un derecho fundamental sino que enuncia un principio rector de la política social y económica, una directriz constitucional dirigida a los poderes públicos, la regulación controvertida no puede en ningún caso contravenir el mandato del art. 10.2 CE de interpretar las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce (esto es, los contenidos en los arts. 14 a 29, más la objeción de conciencia del art. 30.2) de conformidad con la Declaración universal de derechos humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España (STC 32/2019, FJ 6).

Por su parte, según el artículo 96.1 CE, “Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España [la CSE, por tanto, publicada en el BOE de 26 de junio de 1980], formarán parte del ordenamiento interno”. Es decir, parecería que la CSE es exigible directamente en España ante los tribunales españoles, por encima incluso de las leyes españolas (art. 31 Ley 25/2014 y STC, que consagra el control de convencionalidad, en cuya virtud los jueces ordinarios deben inaplicar las leyes que consideren contrarias a los tratados internacionales); sin embargo, en su reciente jurisprudencia (de nuevo errónea, a nuestro juicio), el Tribunal Constitucional afirma que los tratados internacionales de derechos humanos no son auténticas normas jurídicas sino meras orientaciones al legislador:

Cuando el art. 25.1 de la Declaración universal de derechos humanos y el art. 11.1 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, citados en el recurso, reconocen el derecho de las personas a un nivel de vida suficiente que les asegure, entre otros beneficios, una vivienda adecuada, es claro que tales preceptos no reconocen un derecho subjetivo exigible, sino que configuran un mandato para los Estados parte de adoptar medidas apropiadas para promover políticas públicas encaminadas a facilitar el acceso de todos los ciudadanos a una vivienda digna (STC 32/2019, FJ 6).

Se habla de mandatos, pero no hay cauce alguno para exigirlos, luego no son jurídicos. Paradójicamente, el Tribunal Constitucional, obligado por el contrato constituyente de 1978 a actuar como último baluarte de los derechos de la ciudadanía, se convierte en su peor enemigo: dada la fuerza vinculante de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sin una ley interna de adaptación al ordenamiento español de la CSE (auténtica Constitución material de los derechos sociales de los españoles), esta se convierte en letra muerta.

2 Tribunal Supremo

También ha sido reacio a dotar de eficacia a la CSE, admitiendo solo un valor interpretativo de la legislación. Consiguientemente el Tribunal Supremo (en adelante TS) utiliza la CSE como criterio hermenéutico accesorio.

Así se desprende, por ejemplo, de la STS 4475/2003 de 26 de junio, la STS 7162/2006 de 26 de septiembre, en la que afirma

...no puede afirmarse que este art. 10-4-c) tenga fuerza vinculante en España. Este precepto se integra en la Parte II de la Carta Social Europea, la cual Parte II se inicia manifestando que "las Partes Contratantes se comprometen a considerarse vinculadas en la forma dispuesta en la Parte III por las obligaciones establecidas en los artículos y párrafos siguientes", que son los arts. 1 al 19, que componen dicha Parte II. La Parte III comienza en el art. 20, cuyo número 1 prescribe que "cada una de las Partes Contratantes se compromete: (...) b).- A considerarse obligada al menos por cinco de los siete artículos siguientes de la Parte II de la Carta: artículos 1, 5, 6, 12, 13, 16 y 19]]. No incluye esta obligatoriedad al art. 10, de que tratamos, y por ello, en principio, no se le puede reconocer fuerza vinculante en España (...) en el texto de la Carta Social Europea publicado en el BOE no aparece la relación de los preceptos de la Parte II de la misma aceptados como obligatorios por España, con lo que no es posible, en principio, afirmar que la sentencia recurrida incurre en infracción legal referente a ese art. 10-4-c) de la Carta"

En sus resoluciones jamás ha otorgado eficacia ni a las exigencias de la CSE ni a su articulado.

En cuanto al artículo 13, y en relación con la aplicabilidad del umbral mínimo como prestación para personas en situación de vulnerabilidad, se tienen promovidos varios recursos de casación, con resultado dispar:

1. En uno de ellos, frente a resolución del TSJ Madrid, se está a la espera de resolución por parte de la Sala de admisión, acerca de la admisibilidad el recurso instado.

2. En otro de ellos, se está pendiente de nombramiento de abogado de oficio para la interposición del recurso.
3. En un tercer recurso, una vez nombrado abogado, y ante el escrito de insostenibilidad del mismo por entender que el artículo 13 CSE no es invocable en España, se ha acordado la insostenibilidad del mismo, por lo que el TS lo ha inadmitido a trámite.

Tribunales Superiores de Justicia

Para los tribunales Superiores de Justicia (en adelante TSJ), que tienen encomendada la unificación de doctrina en el ámbito de las comunidades autónomas en determinadas materias (concretamente la contencioso administrativa para las reclamaciones vinculadas a prestaciones de rentas mínimas gestionadas por las comunidades autónomas y la social, para las vinculadas a prestaciones estatales), la CSE y en concreto su art. 13 no son invocables ante los tribunales españoles porque no tienen eficacia normativa ni conceden derechos subjetivos.

La STSJ de Cataluña de 27/09/2015 entiende que la CSE

“... no puede ser invocada a los efectos de su aplicación directa”

y

“... no establece reglas de derecho que deban aplicarse a los particulares, sino que sólo obliga a los Estados a legislar en un determinado sentido”

Este mismo TSJ Cataluña, en sentencia de 20/5/2019 el artículo 13 de la CSE, reafirma la inaplicabilidad directa porque

“Por lo que respecta a las normas internacionales invocadas, con la que se fundamenta la petición principal, dichas disposiciones no reconocen derechos individuales para los ciudadanos y directamente exigibles frente al Estado... con la CSE los Estados se comprometen a desplegar todos los esfuerzos posibles para mejorar el nivel de vida y promover el bienestar de todas las categorías de sus poblaciones, tanto rurales como urbanas, por medio de instituciones y actividades apropiadas. En consecuencia, no permiten el ejercicio de acciones individuales que se funden exclusivamente en sus

preceptos; y ni siquiera en España se pueden plantear las reclamaciones colectivas previstas en el Protocolo de 1995, reclamaciones colectivas que, por lo demás, se dirigirían al Comité Europeo de Derechos Sociales y no la Administración del Estado español...”.

El TSJ de Madrid, en sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 11/2/2019:

“En lo que respecta a la primera cuestión, es decir, lo que se denomina “self executing” o aplicabilidad directa de la norma contenida en el art 13 de la CSE, ... Bien puede deducirse de tal disposición que el compromiso adquirido por el Estado contratante, en este caso España, es un compromiso de velar por que dichas prestaciones se regulen, más no se regulan por sí mismas en la Carta ni menos aún se establece en la CSE la cuantía concreta en que debe regularse en cada Estado. De forma que sólo a través de la regulación ulterior nacional puede concretarse la prestación y su importe concreto. Dicho de otro modo, lo que establece la Carta es un compromiso por parte del estado español de regulación de tales prestaciones sociales, más no se establece un derecho subjetivo directamente invocable por el particular ante los tribunales ordinarios nacionales en cuantía determinada y concreta.”

El mismo TSJ en la Comunidad de Madrid (sección 4, sentencia 759/2020 dictada en recurso de suplicación 283/2020, de fecha 15 de octubre de 2020), afirma de nuevo que no cabe aplicar el artículo 13 para garantizar una renta mínima conforme al artículo 13 de la CSE cuando la cuantía de la prestación de seguridad social por subsidio de desempleo es insuficiente por varias razones:

a Lo primero de lo que debe partirse es de la concreta acción ejercitada en la demanda que lo es en reclamación de un importe superior en el subsidio por desempleo que le ha sido reconocido por el Servicio Público de Empleo Estatal demandado. No se trata, por tanto, de una petición de asistencia social –que es a lo que se refiere el citado art. 13 según el encabezamiento del mismo- y sí de una prestación o subsidio de la seguridad social, en 5 materia de desempleo, cuya regulación más específica aparece en el art. 13 de la Carta Social

- b *En segundo lugar, el principio de legalidad es el que informa nuestro sistema jurídico, de manera especial el ordenamiento de Seguridad Social, conforme establece la sentencia del Tribunal Supremo, Sala IV, de fecha 10-2-2017. La propia doctrina del Tribunal Constitucional configura el derecho de la Seguridad Social como derecho de estricta configuración legal que permite que la intensidad o calidad de la protección dispensada se ajuste y module discrecionalmente por el legislador a las circunstancias económicas, a las disponibilidades de cada momento histórico y a las exigencias de los distintos colectivos protegidos" (STC 65/1987, 124/1987, 97/1990, 116/1991, 37/1994, 367/2003, 213/2005, 128/2009 y 205/2011)*
- c *Dicho precepto está incluido en el Título I, Capítulo III sobre "Principios rectores de la política social y económica", y como se indica por el Tribunal Constitucional en su sentencia del Pleno de 28-2-2019, nº 32/2019 (aunque referido al art 47 de la CE), que trata del derecho a la vivienda también desde el punto de vista de tratados internacionales, con cita de normas a las que se refiere el ahora recurrente, ese capítulo III "no reconoce un derecho fundamental, sino que enuncia "un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53.3 CE) en el ejercicio de sus respectivas competencias" (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2); y en el mismo sentido, SSTC 59/1995, de 17 de marzo, FJ 3, y 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4)...Por tanto, en la medida en que el art. 47 CE no garantiza un derecho fundamental sino que enuncia un principio rector de la política social y económica, una directriz constitucional dirigida a los poderes públicos, la regulación controvertida no puede en ningún caso contravenir el mandato del art. 10.2 CE) de interpretar las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce (esto es, los contenidos en los arts. 14 a 29, más la objeción de conciencia del art. 30.2) de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.*

Por su parte, el TSJ de la Comunitat Valenciana, Sala de lo Social, de fecha 16 de noviembre de 2004, en la que se analiza, para fundamentar su fallo, mantiene el carácter interpretativo

tanto lo establecido en la CSE, arts. 5 y 6, como a la jurisprudencia emanada por el CEDS para su interpretación.

Otra sentencia del mismo Tribunal Superior, sentencia 837/2006, de 3 de febrero de 2006, esta vez en su Sala de lo Contencioso Administrativo, aborda, en su Fundamento de derecho 3º, la vigencia de la Carta Social Europea y de la jurisprudencia del CEDS, para afirmar que

“el artículo 3 de la Carta Social Europea de 1961 (ratificada por el Estado español en 1980) consagra el derecho de los trabajadores a la seguridad e higiene en el trabajo, un precepto que según la jurisprudencia de control de la Carta 'establece un principio ampliamente reconocido, que deriva directamente del derecho a la integridad de la persona humana, siendo éste mismo uno de los principios fundamentales de los derechos humanos' (Recueil de Jurisprudence relative à la Charte Sociale Européenne/Case Law on the European Social Charter, Strasbourg, 1982, p. 22)”

Sin embargo, no hay un reconocimiento similar acerca del carácter vinculante del art. 13 CE, que, a falta de incorporación legal, queda desprotegido.

3 Juzgados de instancia

La respuesta de los juzgados ha sido dispar respecto a la aplicación de la Carta Social Europea, según el tipo de derecho sobre el que se haya efectuado reclamación.

Para el juzgado de lo Social 2 de Barcelona, en sentencia 412/2013 de 10 de noviembre de 2013 sobre la aplicación disconforme a dicha carta social de la legislación española referida a períodos de prueba de contratos de emprendedores (ID CENDOJ 08019440022013100001), se afirmó que:

“La Carta Social Europea es una norma internacional que forma parte del derecho interno (art. 10.2 y 96 CE) y que tiene el mismo valor vinculante que los tratados de la Unión Europea, por lo que en orden al principio de jerarquía normativa se sitúa por encima de la Ley nacional.

Corresponde a la Comisión Europea de Derechos Sociales velar por la correcta aplicación de la Carta, por lo que sus decisiones son vinculantes para los órganos jurisdiccionales nacionales.”

En el mismo sentido, las del juzgado de lo social 19 de Madrid de 28/3/2014, del juzgado número 1 de Tarragona de 2/4/2014, del número 1 de Mataró de 29/4/2014, del Juzgado de lo Social 3 de Barcelona de 5 de noviembre de 2014, del Juzgado de lo Social nº 19 Barcelona de 11/11/2014, del Juzgado de lo Social 9 de Gran Canaria de 31/3/2015, del Juzgado de lo Social 2 de Fuerteventura de 31/3/2015, del Juzgado de lo Social 1 de Toledo de 9/5/2015, del Juzgado de lo social 1 de las Palmas de 11/5 y 3/·/2015 o del Juzgado de lo Social 5 de Valencia de 4/6/2015, todas ellas reafirmando el control de convencionalidad por la prevalencia de la Carta Social Europea sobre la legislación interna que no la transpone adecuadamente en relación a diversos derechos laborales.

Sin embargo, respecto del art. 13 CSE la respuesta de los juzgados de instancia ha sido unánimemente denegatoria:

La sentencia del Juzgado de lo social número 2 de Badajoz, de 23 de diciembre de 2019, afirma:

“... sin necesidad de mayores argumentaciones, resulta que esa aplicación directa que interesa la parte del art 13 de la CSE no es posible y deberán ser actuaciones legislativas concretas las que articulen las vías oportunas para que el resultado sea acorde con los compromisos internacionales adquiridos. Por ello, en el presente caso, y habiéndose determinado la cuantía de la pensión conforme a la legislación vigente en la materia, ninguna objeción puede efectuarse a la actuación administrativa realizada.”

La sentencia 19/2020 del juzgado social 2 de Madrid afirma:

De la lectura de la Carta Social Europea, tanto el art. 13 –que se alega como infringido– que se refiere a “Derecho a la asistencia social y médica”, como el art. 12, que se refiere al “Derecho a la seguridad social”, tienen un carácter programático, al recoger una serie de compromisos que asumen las Partes, sin que puedan ser objeto de aplicación directa por su naturaleza. Pero, es más, tal como expone la parte demandada, en la Parte III en su artículo I cuando se refiere a la “Aplicación de los compromisos adquiridos”, recoge: “1. Sin perjuicio de los métodos de aplicación previstos en estos artículos, las disposiciones pertinentes de los artículos 1 a 31 de la Parte II de la presente Carta se aplicarán mediante:

aa) Leyes o reglamentos....

Por tanto, la regulación de esta materia se remite a lo establecido en leyes o reglamentos y nuestro ordenamiento jurídico contiene una regulación para ello, debiendo estar a lo previsto en la norma nacional.”

Para acabar afirmando que, dado que ningún reglamento ni norma establece medida alguna para el reconocimiento de una prestación por encima del umbral mínimo de la pobreza a personas en riesgo no es aplicable en España, siendo ajustadas a derecho las prestaciones estatales o autonómicas que permiten una prestación por debajo de dicho umbral.

La Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Valladolid número 2, de fecha 107/2018, de 21 de junio de 2019, aun reconociendo la aplicabilidad de la carta, señala que no puede accederse a la prestación por encima del umbral de la pobreza por medio de la prestación fijada por la administración por debajo de dicho umbral, y que lo que cumple es

complementarla con otras prestaciones públicas que, paradójicamente, no existen ni permiten dicha complementariedad.

Dice así la sentencia:

El problema es que España es Estado parte de la CSE (19619 y de su protocolo (1988) pero no de la Carta revisada de 1996. Eso sí, ha aceptado íntegramente los 19 preceptos de la CSE y los cuatro del protocolo y está obligada por ellos. En cambio, no está obligada por artículos con enunciados tan significativos como “derecho de protección frente al despido”, “derecho de los trabajadores a la tutela en caso de insolvencia de su empleador”, derecho de los trabajadores con cargas familiares a la igualdad de oportunidades y de trato”, (...) Pese a estas indudables limitaciones, la CSE no deja de ser un tratado tal, vinculante para el gobierno, pero en este caso no puede afirmarse que se haya denegado al acción el complemento necesario para no situarse por debajo del umbral de la pobreza, teniendo en cuenta que lo que se le ha indicado es que solicite otras prestaciones que existen otros mecanismos previstos para cubrir ese complemento, pero que no es la renta garantizada de ciudadanía.

Es por ello que el actor ha de solicitar las prestaciones que le indique en los centros de Acción Social (CEAS) y en el caso de que no sean cumplidas o no se le complete hasta estar por encima del umbral de la pobreza, si podrá acudir a los tribunales de justicia exigiendo la aplicación directa de la CSE”

Como se indica, una vez requerida la administración para que indique otras prestaciones complementarias, ésta afirmó que no las había, desestimando el juez la ejecución para exigir complementar la prestación acordada por entender que no hay norma reguladora que lo permita.

3.3.- LA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA NO HA INCORPORADO LOS CRITERIOS DEL ART 13 CSE.

En la actualidad, para dar respuesta a las exigencias del art 13 CE, aparentemente se cuenta con dos tipos de dispositivos:

- Las normativas autonómicas, que han sido objeto de estudio por diversos informes del Comité y que en líneas generales incumplen todas y cada una de las recomendaciones efectuadas, pues no han sufrido modificaciones para adecuarse a éstas.
- Y la reciente ley por la que se regula el Ingreso mínimo vital.

Respecto de la práctica administrativa, al no haberse producido un desarrollo normativo que adecúe las leyes autonómicas a las conclusiones y recomendaciones del Comité respecto a las exigencias del art. 13, debe señalarse que dicha práctica no se ha variado respecto de la que ya se mantenía con antelación.

A ello se unen varias características más de la práctica administrativa que entorpecen singularmente los fines perseguidos por el artículo 13 y que concretamos en:

- La falta de celeridad en la tramitación de los expedientes, lo que contradice la urgencia necesaria para la adopción de las resoluciones.
- La falta de motivación suficiente de las resoluciones adoptadas tanto en materia de suspensión y sanciones como de denegación de solicitudes.
- La inseguridad jurídica que se plantea por el abuso de la suspensión de las prestaciones por requerimientos de documentación de las personas interesadas de la que la administración dispone o tiene medios y obligación de disponer.
- La generalizada práctica adoptada desde la aprobación de la ley estatal que regula el Ingreso Mínimo Vital de requerir a las personas interesadas para que acrediten haber solicitado el ingreso mínimo vital de carácter estatal (aún cuando la administración sabe que por la situación administrativa y la documentación que tiene de estos no da derecho a dicho Ingreso Mínimo Vital) como condición para el mantenimiento de la RMI. Se da el caso en que

obligan a personas que no pueden acceder a dicho IMV a efectuar una solicitud inviable

- **Recomendaciones del Defensor del Pueblo**

Este elenco de circunstancias ha motivado diversos informes y recomendaciones del Defensor del Pueblo (en adelante DP) que en general han sido desatendidas por las administraciones competentes. Se puede leer lo concerniente a IMV y Rentas Mínimas en los siguientes enlaces:

https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2021/05/Informe_anual_2020-1.pdf

Pags. 513-526 y 628-635

https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/05/Informe_gestion_2019.pdf

Pags. 569-583

https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2019/06/Informe_gestion_2018.pdf

Pags. 510-515

El Defensor del Pueblo no ha publicado un informe monográfico sobre esta problemática ni ha concluido su anunciado estudio previo sobre la situación normativa de la misma, por lo que su doctrina debe extraerse de la lectura de sus recomendaciones sobre la materia y de su síntesis en los sucesivos informes anuales. Si bien es cierto que estas recomendaciones parten de quejas individuales y se encuentran lógicamente condicionadas por la heterogénea normativa autonómica, su diagnóstico sobre el problema de fondo está bien claro. En 2016, el responsable de esta temática en el DP resumió las actuaciones de la Institución entre 2006 y 2015. Aporta de entrada el dato del creciente número de quejas en el capítulo de “situaciones de necesidad y exclusión social” (2.548 expedientes en el período analizado), cerca de la mitad sobre rentas mínimas, con un enorme crecimiento en los últimos años. La cifra contrasta con las quejas sobre la acción protectora de la Seguridad Social (1.310) y sobre las pensiones no contributivas (170). Aunque el porcentaje total de expedientes del capítulo “situaciones de necesidad y exclusión social” no parece relevante (un 1,56 % del total de los expedientes tramitados por la institución), la Institución reconoce que el dato debe tomarse

con cautela, pues “los grupos a los que se dirigen estas prestaciones pueden tener una especial dificultad (por edad, desconocimiento, etc.) para acudir ante el Defensor del Pueblo a plantear sus quejas, de ahí que se venga apostando por reforzar, a través de actuaciones de oficio, el examen de situaciones estructurales que se ponen de manifiesto al tratar problemas individuales”. Nos parece un buen planteamiento metodológico, coherente con la naturaleza de la institución.

Específicamente sobre la renta mínima, las actuaciones del DP se centraron entre 2006 y 2015 en lo siguiente:

- a) Demoras en la tramitación de las solicitudes de la prestación. El crecimiento de las solicitudes vinculado a la crisis económica propició plazos de gestión, en algunos casos superiores al año, que frustraron el sentido y función de la propia prestación. El DP emitió numerosos recordatorios de deberes legales y recomendaciones, dirigidas a tres objetivos: simplificación de los procedimientos para mejorar su agilidad, incremento del personal dedicado a la tramitación y adecuación del presupuesto al volumen real de solicitudes.
- b) Los nuevos perfiles de usuarios, su crecimiento y la necesidad de cumplimentar una serie de informes y trámites aumentaron las dificultades de tramitación. En algunos casos el DP detectó que, por ejemplo, la necesidad de emitir informes sobre el “Plan Familiar de Inserción”, encomendados a los servicios sociales municipales, con frecuencia muy saturados de trabajo, supuso nuevos retrasos en los procedimientos, ya de por sí poco ágiles.
- c) El desarrollo normativo de estas prestaciones no fue uniforme, particularmente en lo referente a su consideración de derecho subjetivo y por tanto exigible ante los tribunales. Incluso en casos en que esta consideración ya se había incorporado a la norma correspondiente fue necesario en ocasiones que el DP hiciera patentes sus consecuencias, dado que la Administración continuaba actuando bajo la lógica de la subvención, vinculando la resolución de solicitudes a la existencia de crédito presupuestario. Parece que el DP pretende así establecer una conexión conceptual necesaria (obvia en nuestra opinión, pero no para gran parte de la doctrina) entre la

existencia de un derecho subjetivo y su cumplimiento al margen de la disponibilidad presupuestaria.

d) También el DP pone en cuestión decisiones que diferían los efectos de la concesión de la prestación a la fecha de la correspondiente resolución, dejando a los interesados sin cobertura en el lapso de tiempo (en ocasiones muy dilatado) que mediaba entre la formulación de la solicitud y su resolución.

e) De manera paulatina las diversas prestaciones han ido insistiendo en la inserción laboral como un objetivo complementario de las mismas, reforzando por diversas vías las relaciones con los correspondientes servicios de empleo. Sin embargo, en varios supuestos el DP detectó que las rigideces administrativas y la falta de agilidad supusieron en la práctica una cortapisa para que los beneficiarios tuvieran incentivos para acceder al mercado de trabajo, fundamentalmente cuando su perspectiva era de una mera incorporación temporal.

Desde 2015, según el DP, la situación no ha hecho más que empeorar; así, pueden citarse, entre otras muchas, las siguientes Recomendaciones: de 13 de julio de 2015 (a Murcia, para que resuelva en el plazo de dos meses previsto en la ley y *“para dotar de un crédito presupuestario real y ajustado al volumen de prestaciones, teniendo en cuenta que se está haciendo referencia a un derecho subjetivo y, por tanto, no limitado por la dotación presupuestaria”*); de 2 de junio de 2015 (a la Comunidad Valenciana, similar a la anterior, pero añadiendo *“impulsar la modificación de las disposiciones relacionadas con la tramitación de la [renta mínima] con el fin de simplificar el procedimiento de tramitación”*); de 21 de julio de 2015 (a Madrid, en la misma línea: *deber de resolver en los tres meses que marca la ley y aumento del personal y de la dotación presupuestaria*); de 18 de diciembre de 2015 (a Madrid, sobre la necesidad de dotar de efectos retroactivos a las estimaciones en alza); de 12 de agosto de 2016 (a la Comunidad Valenciana: *aumento de recursos para que las solicitudes se resuelvan “en el plazo más breve posible”*); de 23 de diciembre de 2016 (a Asturias, en el mismo sentido que la anterior); de 21 de noviembre de 2016 (a Castilla-La Mancha, sobre el deber de motivar de manera individualizada y concreta las denegaciones de renta mínima); de 15 de febrero de 2021 (a Madrid, sobre la obligación de conceder la RMI a los ciudadanos comunitarios con permiso de residencia).

En su Informe anual de 2017, el DP añade algo importante, a modo de reflexión general y con un alcance más amplio que las recomendaciones citadas:

Esta institución considera conveniente que se establezca una prestación, garantizando a los ciudadanos una renta mínima bien diseñada, ya que constituye un mecanismo de cierre para cualquier sistema de políticas sociales. Así se permite cubrir las posibles insuficiencias de los demás instrumentos, tanto por razón de su configuración, que pudiera dejar colectivos desprotegidos, como por la escasez de las prestaciones debidas a circunstancias excepcionales no contempladas. Además, permite combinar, en casos de necesidad, la obligada respuesta pública con el respeto a las preferencias de los ciudadanos, lo cual no siempre sucede con las prestaciones objetivas.

Teniendo en cuenta que dicha prestación ya existe (en las Comunidades Autónomas), quizás lo que el DP quiere decir es que se articule en una ley básica del Estado (a desarrollar por las Comunidades Autónomas), lo que resultaría no solo posible en términos competenciales sino conveniente en términos de derechos fundamentales, propuesta en la que coincide la práctica totalidad de la doctrina y el Derecho comparado, así como la Resolución del Parlamento Europeo de 24 de octubre de 2017 (p. ej., considerando O). La llamada ley de dependencia, surgida de un pacto entre poderes estatales y autonómicos, es un buen precedente.

Los Informes de 2018, 2019 y 2020 destacan la persistencia, si no el agravamiento, durante ya al menos quince años, de los mismos problemas. A modo de reflexión general, la institución señalaba en 2018 lo siguiente:

El objetivo de impedir el fraude en las rentas mínimas no debería impedir el acceso de quien tiene derecho ni desvirtuar la naturaleza y el fin de este tipo de prestaciones asistenciales. Convendría, por ello, reflexionar sobre la regulación y el procedimiento para que no sucediera. También sería conveniente hacer un esfuerzo respecto a las cuantías de las prestaciones concedidas.

En su último Informe anual (2020), el DP reitera los incumplimientos mencionados: así, por ejemplo, se afirma expresamente que las demoras en la tramitación de los expedientes aumentaron en 2020.

En el último Informe anual aparece una nueva problemática, derivada de la aparición del ya mencionado IMV, que paradójicamente va a empeorar, aún más si cabe, el cumplimiento de las rentas mínimas autonómicas. Según el DP:

La aprobación del ingreso mínimo vital [...] ha repercutido también en la tramitación de las rentas mínimas, que han demorado aún más su tramitación debido a que tienen carácter subsidiario y complementario de cualesquiera otras prestaciones económicas no declaradas expresamente incompatibles, previstas en el resto de sistemas de protección social tanto estatales como autonómicos, o cualquier otra prestación de garantía de ingresos mínimos de carácter estatal, a las que pudieran tener derecho las personas solicitantes.

El DP constata que las consejerías competentes están exigiendo a los solicitantes acreditar la presentación de la solicitud del ingreso mínimo vital y, en su caso, aportar la resolución recaída: así sucede por ejemplo en Andalucía, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha y Cataluña, entre otras.

No sabemos si las recomendaciones del DP han sido atendidas (no existe un mecanismo público de seguimiento), aunque intuimos que la respuesta es negativa, dada la reiteración de propuestas similares año tras año. De los datos aportados por el DP se desprende con claridad la resistencia de la Administración autonómica a tratar el tema como una cuestión de derechos humanos y fundamentales. Dada la reiteración y el carácter generalizado de los incumplimientos, es el momento de proponer cambios normativos. Esta perspectiva queda claramente de manifiesto en la respuesta del DP a las quejas presentadas por Cuarto Mundo y otras organizaciones no gubernamentales, sobre lo que nos detendremos brevemente, al haber sido iniciadores de estos procedimientos.

El DP responde a nuestro escrito de 17 de mayo de 2018 casi nueve meses después (el 12 de febrero de 2019). La Institución coincide en todo con la valoración de los hechos de Cuarto Mundo, desvelando la falsedad de las afirmaciones de la Comunidad de Madrid. El DP afirma, en primer lugar, que “a raíz de las quejas presentadas, se ha podido constatar como en numerosas resoluciones dictadas en esa comunidad autónoma, es difícil que el ciudadano pueda saber con certeza por qué no cumple los requisitos para acceder a la renta mínima de

inserción. Se trata, más bien, de resoluciones modelo en las que de forma genérica se comunica la suspensión de la prestación. Las resoluciones de suspensión suelen indicar, con carácter general, que se han producido variaciones en las circunstancias que motivaron la concesión de la prestación, sin aclarar realmente cuáles, dejando a los beneficiarios en situación de indefensión”. En consecuencia, formula a la Consejería la siguiente Recomendación:

Motivar suficientemente las resoluciones de denegación, suspensión o extinción de renta mínima de inserción, haciendo referencia no solo a las normas jurídicas que las fundamentan, sino también a las razones concretas por las que tales normas imponen la resolución que se adopta.

Por otro lado, el DP desconoce si existe algún caso en que la Administración haya realizado el trámite de audiencia a la hora de suspender temporalmente una prestación de renta mínima de inserción y afirma: “más bien, parece que en todo caso se prescinde de dicho trámite, a pesar de que en ocasiones no consta en el expediente toda la documentación necesaria para confirmar la procedencia de la suspensión. Se ha solicitado información al respecto y se ha recordado a la consejería que, si se cumpliera el referido trámite, las personas afectadas tendrían conocimiento, con antelación a la suspensión, de los hechos y fundamentos legales en los que se puede basar la decisión y podrían presentar alegaciones en su defensa”.

Por lo que respecta al pago de las cantidades dejadas de percibir, el DP no duda de la corrección de la actuación administrativa en este punto, pero destacando que el problema radica en que para realizar esta comprobación se suspende la concesión de la prestación durante meses, hasta que se confirma que el beneficiario tiene derecho a la misma. Durante ese periodo de tiempo deja de recibir la renta mínima de inserción y, con posterioridad, si se confirma su derecho a percibir la prestación porque sí reunía los requisitos no se produce el reintegro automático de las cantidades dejadas de percibir, debiendo en su caso la persona interesada recurrir en alzada y justificar la no procedencia de la suspensión efectuada. Además, el hecho de que se pueda interponer recurso de alzada contra la resolución cuando los indicios que dieron lugar a la suspensión se contradigan con la documentación del expediente, no es conocido por los interesados ni tampoco se explica de forma clara y comprensible en las resoluciones dictadas. Más bien lo

contrario, puesto que induce a error una resolución que comunica el levantamiento de la suspensión en la que se indica la posibilidad de interponer recurso de alzada.

El DP considera que este proceder perjudica gravemente a los ciudadanos beneficiarios que se encuentran en situación de precariedad económica y por ello en riesgo de exclusión social. Una renta mínima es una prestación asistencial, vinculada a la dignidad de la persona (encontramos aquí el único atisbo del DP de argumentación en derechos fundamentales), para hacer frente a las necesidades básicas de subsistencia. Su suspensión cautelar sin abono posterior de atrasos priva al afectado de los recursos mínimos para la vida y diaria y ello desvirtúa la razón por la que se otorgó. Por consiguiente, formula a la Consejería una segunda Recomendación:

Modificar el artículo 37.4 del Decreto 126/2014, de tal forma que si, una vez suspendida cautelarmente la prestación, se comprueba que el titular cumple los requisitos para su percepción, se proceda de oficio al abono de atrasos desde la fecha de efectos de la suspensión cautelar.

Por las mismas razones, el DP considera también necesaria la modificación del artículo 40, que al regular el decaimiento de la suspensión, indica que en caso de mantenerse el derecho a la prestación de RMI, la misma se devengará a partir del día uno del mes siguiente a aquel en que se adopte la correspondiente resolución administrativa. Por ello, se recomienda:

Modificar el artículo 40.5 del Decreto 126/2014, para que, en el supuesto de mantenerse el derecho a la prestación de renta mínima de inserción por decaimiento de la suspensión, la misma se devengue desde el momento en que se justifique que se vuelven a reunir los requisitos exigidos; y en caso de que se acredite la improcedencia de la suspensión temporal, desde la fecha de efectos de la misma, con el abono de los atrasos correspondientes.

En lo que se refiere a la subsidiariedad de la prestación, el DP da traslado a la Consejería de algunos casos en los que, a pesar de que los interesados acreditaban haber solicitado una prestación ante el SEPE, y que esta había sido denegada, se mantenía la suspensión por no cumplir el requisito de subsidiariedad. EL DP señala al respecto la necesidad de adoptar

medidas que eviten este tipo de situaciones.

Estas recomendaciones solo dan respuesta a parte de las solicitudes, mucho más exigentes, detalladas y jurídicamente argumentadas en las reclamaciones presentadas en fecha 17 de mayo y 26 de diciembre de 2018 por varias entidades, entre las que están las mismas organizaciones autoras de este informe (p. ej., el Defensor del Pueblo nada dice sobre los alegatos sobre los principios de publicidad y responsabilidad), y en todo caso no han sido, a día de hoy, cumplidas por la Comunidad de Madrid (“rechazadas” o “sin respuesta” según la web del propio DP).

Un nuevo escrito, de 13 de marzo de 2019, más completo y detallado, permanece sin respuesta por parte de la Consejería correspondiente, encontrándose aún a la espera de la Recomendación pertinente.

Se pueden leer en los siguientes enlaces:

https://drive.google.com/file/d/1DZ_xY7NRZSeznYezTzuzlakBrFDpEZMj/view

https://drive.google.com/file/d/1bed5SOKhALVSyVwV7wVAdemcp_r60vwe/view

https://drive.google.com/file/d/1GdUPWyLOz5bW8gSKdjvjlLDnXfxAsf_S/view

- **Insuficiencia de prestaciones.**

En cuanto a la insuficiencia de las prestaciones, las resoluciones adoptadas por las Comunidades autónomas en respuesta a solicitudes de particulares de complementar la prestación autonómica correspondiente para cumplir las exigencias del art 13 CSE, la respuesta ha sido, en todos los casos, negativa, por entender que es imposible aplicar directamente el artículo 13 y que la única prestación admisible en derecho es la contemplada por la respectiva normativa autonómica.

Así, contamos con la constante resolución de la Dirección General de Servicios Sociales, dependiente de la Consejería de Políticas sociales de la Comunidad Autónoma de Madrid, cuando se ha solicitado la aplicación de la Carta Social Europea respecto a la Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid dispuesto por Ley 15/2001 de 27 de diciembre y sus decretos de desarrollo, en lo relativo a la insuficiencia de la cuantía de las prestaciones, en la

que ha afirmado que no se puede acceder a completar la prestación hasta el mínimo vital reclamado, por no venir contemplado en la normativa comunitaria.

El mismo tipo de resoluciones ha adoptado la administración central respecto a otros subsidios. Así por ejemplo en la Resolución de la Dirección Provincial de la Seguridad Social de Madrid, de 20 de marzo de 2019 (Expte. 28OE2733/NG084) rechaza la aplicabilidad de la Carta Social Europea por no venir prevista en la normativa estatal su aplicación y dispone:

“Examinada su reclamación previa de fecha 20/2/2019 en la que reclama contra la resolución de aprobación de prestaciones de desempleo de fecha 12/2/2019, y en concreto contra la cuantía del subsidio de 14,34 euros día, equivalente al 80 % del IPREM vigente, y tras constatar que no alega hechos ni fundamentos jurídicos nuevos, ni aporta pruebas que desvirtúen las de la resolución recurrida, esta dirección resuelve DESESTIMAR la reclamación.

- **Denegación de prestaciones por no haber solicitado previamente el IMV, constándole a la administración autonómica no reunir el petitionerio los requisitos para haber derecho a dicho IMV.**

En cuanto a la denegación de RMI por no haberse solicitado IMV, en Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales de la Comunidad Autónoma de Madrid (Expdte. 7/2021 M-ags) de fecha 18 de febrero de 2021, resolviendo recurso de alzada, se afirma:

“A este respecto, tal y como se precisa en el informe emitido por la Dirección General de Servicios Sociales e innovación, es necesario tener en cuenta que, el artículo 4 de la ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid, establece que “la renta mínima de inserción tendrá carácter subsidiario de las pensiones que pudieran corresponder al titular de la prestación, o a los miembros de su unidad de convivencia, sean del Sistema de la Seguridad Social, de otro régimen público de protección asistencial y otras prestaciones que, por la identidad de su finalidad y cuantía con las anteriores, pudieran determinarse reglamentariamente.

La atribución del carácter subsidiario comportará, a los efectos de esta ley, que quienes reúnan los requisitos para causar derecho a alguna de las prestaciones públicas

mencionadas en el apartado anterior, tendrá obligación de solicitar ante el organismo correspondiente, con carácter previo a la petición de la renta mínima de inserción, el reconocimiento del derecho a ellas. Sólo cuando fueran denegadas podrá concederse la prestación de renta mínima de inserción.”

Esta resolución motivó la Solicitud del IMV; que fue denegada, como no podía ser de otro modo, por no cumplirse los requisitos legales para tener derecho a dicha prestación.

- **Ausencia de motivación suficiente.**

Se ha generalizado, tanto en la administración central respecto del IMV, como en la autonómica respecto de la RMI, un vicio de inmotivación de las resoluciones dictadas, limitándose a responder bien que se incumple la ley, bien que no se han apreciado razones para cambiar la decisión, sin dar explicación ni razonar los efectivos y concretos motivos que han llevado a alcanzar dichas resoluciones.

La motivación de los actos administrativos precisa, según reiterada doctrina del Tribunal Constitucional y jurisprudencia de este Tribunal Supremo de una explicación suficiente sobre las razones de la decisión adoptada, poniendo de manifiesto los motivos, concretos y precisos, aunque no exhaustivos, de la resolución administrativa.

Dice la Sentencia del TC de 17 de julio de 1981, usada por la jurisprudencia posterior, que la motivación no puede ser un mero requisito formal, sino que exige una explicación o expresión racional de los motivos, porque sólo a través de los motivos pueden los interesados conocer las razones que «justifican» el acto, porque son necesarios para que la jurisdicción contencioso administrativa pueda controlar la actividad de la Administración, y porque sólo expresándolos puede el interesado dirigir contra el acto las alegaciones y pruebas que correspondan según lo que resulte de dicha motivación que, si se omite, puede generar la indefensión prohibida por el art. 24.1 de la Constitución.

En este sentido, la ausencia de motivación se verifica en resoluciones como la que extractamos que, igualmente, denota que estamos ante resoluciones de mero formulario (expte 1/28(2020/000089048):

“el/la directora/a provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social ha resuelto denegar su solicitud de prestación de ingreso mínimo vital según se indica al pie de este escrito.

...

CAUSAS: supera límite de ingresos”

En este caso, atendiendo a los efectivos ingresos del peticionario, no se adivina a saber qué ingresos le imputan, sin que se haga mención a ningún elemento fáctico o referencia a documento alguno, cuando la cruda realidad es la ausencia de ingresos suficientes.

En el mismo sentido otras resoluciones, idénticas en cuanto a la motivación, vienen a señalar como causa, la composición familiar, sin hacer mención a los elementos referidos a esta.

- **Abuso de exigencia de interlocución telemática para personas vulnerables en grave situación de analfabetismo informático y/o falta de recursos para conectarse.**

Gran parte de la comunicación de la administración con los ciudadanos se realiza mediante aplicaciones informáticas que exigen dos condiciones que habitualmente no reúnen determinados perfiles de personas en situación de vulnerabilidad: a) contar con una conexión suficiente desde en teléfonos móviles, ordenadores, etc.; b) contar con habilidades suficientes para el desarrollo de las comunicaciones exigidas.

Ello conduce al entorpecimiento del ejercicio del derecho por parte de los peticionarios del IMV.

- a) Es frecuente que a éstos no les llegue comunicación escrita de la resolución de sus expedientes y únicamente aparezca en las aplicaciones diseñadas por la administración una escueta referencia de “en trámite”, “denegado” o “aprobado”, que, en su caso, no permite conocer ni la motivación de las resoluciones, ni su contenido, ni ejercer el derecho de acceso al recurso correspondiente.
- b) Buen ejemplo de ello es la notificación por medio de WhatsApp de una comunicación del siguiente tenor:

 INSS SSCC SSEE, I... 21/12/2020
para mí ▾

Buenos días,

En relación al expediente de referencia, para poder resolver su solicitud de prestación económica del **Ingreso Mínimo Vital**, necesitamos que nos haga llegar, para su subsanación, la documentación que le relacionamos en la carta adjunta.

Para ello, se le concede el plazo de 10 días contados a partir del siguiente a la recepción del presente requerimiento. Transcurrido dicho plazo sin que se haya atendido este requerimiento, se procederá al archivo de las actuaciones por desistimiento del expediente.

Un saludo.

Fuente: Imagen remitida por una de las personas asesoradas por la Oficina Jurídica Derechos Sociales OJDS.

Escrito en el que el usuario no tiene acceso al documento que, aparentemente, se le refiere que se acompaña para subsanación, lo que le provoca indefensión.

- c) A ello se une la dificultad, por mor de la pandemia, de acceder a citas presenciales para resolver dudas, recabar información o realizar trámites.
- d) Un caso detectado de especial problemática es el que resulta de las personas que solicitan el IMV en la Dirección Provincial de Guadalajara, que, al no contar con personal para la gestión y tramitación de esta prestación, ha delegado en la de Vizcaya para la gestión de sus expedientes, desde la que se solicita a los peticionarios la remisión de diversa documentación mediante remisión de correo electrónico a la dirección imv.inss.nizcaia.dp@seg-social.es (a personas que, como se ha dicho, en muchas ocasiones no tienen las habilidades necesarias para el manejo del correo electrónico), con cita previa (Vizcaya dista de Guadalajara más de 400 km), mediante correo ordinario a la dirección de la DP del INSS en Bilbao, o mediante la aplicación informática que, igualmente, es implacable para las personas con analfabetismo informático.

- **Respuestas tipo o de formulario**

Las resoluciones dictadas por las Direcciones Provinciales del INSS frecuentemente no están suficientemente razonadas y recurriendo la Administración a respuestas tipo y de formulario para denegar peticiones y recursos.

A título de ejemplo, la Dirección Provincial de Madrid del INSS dicta la siguiente resolución tipo para denegar las reclamaciones previas frente a los señalamientos de cantidad asignada por IMV (tomada del expediente 20214289890032590):

“Las alegaciones formuladas en su reclamación no modifican el acuerdo adoptado.

Fundamentos de derecho:

R.D. Ley 20/2020 de 29 de mayo por el que se establece el ingreso mínimo vital (BOE de 1 de junio) en sus artículos”.

Un ejemplo de resolución inmotivada y de formulario, que desvela el incumplimiento de los intereses generales (art. 103 de la Constitución Española) y la ausencia de garantías en el proceso de adopción de los acuerdos y resoluciones, máxime cuando la propia ley permite que la administración tarde hasta 45 días en adoptar su resolución a las reclamaciones previas y, tras dicha denegación, el ciudadano cuenta con otros 30 días para reclamar ante una jurisdicción social muy atascada, lo que hace que por término medio, corregir resoluciones inmotivadas como la referida y obtener un reconocimiento de un derecho pensado para resolver con carácter de suficiencia y urgencia situaciones de vulnerabilidad, puede costar una media de más de ocho meses desde que se recurre ante el juez.

- **Falta de estudio individualizado y de motivación suficiente.**

Las resoluciones expresas denegando las reclamaciones previas ante actos de denegación, igualmente de formulario, son un claro ejemplo de ausencia de estudio individualizado de los casos y motivos de la reclamación y de denegaciones masivas mediante formularios sin previo estudio.

Múltiples resoluciones se pronuncian del siguiente modo (ref. Expdte.):

“En relación con la reclamación previa interpuesta por usted el día 21 de abril de 2021, contra la resolución adoptada por esta entidad y vistos los antecedentes que

obran en su expediente, esta Dirección Provincial ha resuelto desestimarlos en base a los siguientes:

Hechos:

No estar conforme con la cuantía aprobada por la prestación de Ingreso mínimo vital. La cuantía mensual de la prestación del 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 y el conjunto de todas las rentas e ingresos de las personas beneficiarias o de los miembros que componen esa unidad de convivencia, siempre que la cuantía resultante sea superior o igual a 10 € al mes.

Las alegaciones formuladas en su reclamación no modifican el acuerdo adoptado.

- **Resoluciones que provocan indefensión material y formal.**

Diversas prácticas administrativas provocan indefensión material del ciudadano, que queda expuesto así a la arbitrariedad de la administración.

- **Silencio.**

La más grave es el alargamiento de los plazos para resolver las peticiones y el abuso de la prerrogativa de silencio, es decir, dejar de resolver los expedientes obligando a que el administrado deba esperar al agotamiento de los plazos marcados por la ley para poder reaccionar contra dicho silencio.

En el caso del IMV, el plazo del que dispone el INSS para resolver sobre la solicitud de Ingreso Mínimo Vital es de seis meses, que pueden ampliarse por la prerrogativa de suspender los plazos en supuestos de requerimiento de documentación complementaria al administrado.

A este plazo se une que, efectuada la contestación (o agotado el plazo máximo de resolución) el administrado cuenta con un plazo de un mes para reaccionar mediante la correspondiente reclamación previa a la demanda ante la jurisdicción social (recurso para el que no se garantiza la asistencia jurídica del administrado, que se encuentra así indefenso para realizar su reclamación), gozando la administración de nuevo del plazo

de cuarenta y cinco días hábiles para resolver o para que el ciudadano pueda reaccionar mediante demanda al juzgado de lo social ante el silencio provocado por la inactividad administrativa, para lo que cuenta con el plazo máximo de 30 días hábiles; plazo que puede interrumpirse si solicita abogado de oficio y que se reanuda tras su nombramiento (lo que suele tardar una media de dos meses más).

Debido a la saturación de la jurisdicción social, la demanda no será vista antes de seis u ocho meses desde que se interpone la demanda, tardándose de media otros dos meses más en dictarse sentencia.

Todo ello nos pone ante un proceso lento, excesivamente dificultado por requisitos formales y poco garantista para el ciudadano, que puede durar hasta un año o más hasta tener una respuesta definitiva. Una práctica que genera indefensión material.

- **Ausencia de celeridad.**

A ello se une que aún cuando el derecho a la asistencia jurídica está garantizado para interponer la demanda contra la resolución denegatoria de la administración, ya sea el juzgado de lo social en el caso de la RMI, o el de lo contencioso administrativo en el de la RMI, el plazo medio para que se designe el abogado alcanza otros dos meses (en los que se suspende el plazo para la interposición del recurso) y sólo se garantiza el abogado una vez se ha dictado la resolución desestimatoria de la reclamación previa (caso de competencia de la administración central) o del recurso administrativo (cuando compete a la administración autonómica), lo que condiciona la viabilidad del propio recurso.

- **Denegaciones que no se notifican y sólo aparecen en la aplicación informática.**

Del mismo modo, nos encontramos con situaciones en las que la administración ha adoptado una decisión administrativa desestimatoria, pero esta no es notificada al interesado, sino que aparece únicamente en la aplicación informática, retrasando con ello el derecho de acceso al correspondiente recurso.

- **Peticiones de documentación inconcretas.**

Son frecuentes las notificaciones reclamando aportación de documentación que acredite requisitos en las que no se identifica de manera correcta ni el requisito que se pretende acreditar ni el documento que se solicita, señalándose genéricamente la falta de acreditación de requisitos exigibles.

- **Resoluciones reconociendo derecho, pero relegando su señalamiento concreto de la cuantía a un momento posterior.**

Ejemplo de ello el expediente 28IU3699, número de referencia RPIMV-1282020800005484190100/ID 1375, en el que, con fecha 6/4/2021 (casi nueve meses después de la solicitud) tras denegarse la prestación solicitada, se acuerda estimar la reclamación previa interpuesta contra la denegación pero,

“La directora provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social ha resuelto estimar la reclamación previa interpuesta en relación con su solicitud de prestación del ingreso mínimo vital.

Se procederá a nuevo estudio de su solicitud de fecha 11-7-2020”.

Es decir, a fecha de este informe, tras pasado el año desde la solicitud, aún no se ha fijado cuantía a pesar del tiempo transcurrido, ni, por consiguiente, una familia vulnerable, goce de un ingreso mínimo efectivo.

3.4.- LA BUROCRATIZACIÓN Y EL DESBARAJUSTE ADMINISTRATIVO Y COMPETENCIAL EXISTENTES DIFICULTAN LA OBTENCIÓN DE INGRESOS MÍNIMOS EN PLAZOS RAZONABLES Y EN CONDICIONES DE TRANSPARENCIA Y OBJETIVIDAD A LAS PERSONAS VULNERABLES.

En cuanto a la práctica administrativa de los organismos estatales respecto del Ingreso Mínimo Vital, además del incumplimiento ya referido del Real Decreto Ley 20/2020 de 29 de mayo respecto a la suficiencia de las cuantías, criterios de edad, criterios de residencia, etc.; la práctica administrativa dificulta las prestaciones, fundamentalmente porque:

- a) No se cumplen los objetivos de protección por la excesiva lentitud de la tramitación:
 - La tramitación ordinaria de los expedientes alcanza normalmente los seis meses desde la solicitud.
 - Es excesivo el número de solicitudes que no son contestadas en el plazo de seis meses.
 - La normativa ha establecido un sistema para hacer valer la solicitud en caso de “silencio administrativo” y que genera una grave indefensión para el usuario:
 - Han de pasar un mínimo de seis meses para solicitar “por silencio” y mediante la Reclamación Previa a la Vía Jurisdiccional, la revisión del expediente y la resolución expresa.
 - El plazo para contestar a dicho recurso es de otros 45 días.
 - En el caso de silencio administrativo ante este recurso, el interesado tiene el plazo de 30 días para interponer demanda ante la jurisdicción social. Normalmente el juicio por este tipo de procesos tarda más de seis meses en señalarse. Incluso más: si el interesado quiere optar por solicitar abogado de oficio para que le prepare la demanda, el plazo medio para su asignación supera los dos meses, corriendo a partir de dicha designación el plazo de 30 días para interponer la demanda. Nos podemos poner, por tanto, en casi un año para la resolución.

- En caso de denegación de la prestación por el juez, el recurso judicial ante el Juzgado Superior de Justicia de la comunidad autónoma competente tardará otros entre seis a ocho meses en dictar resolución definitiva.
 - Durante todo este plazo, el peticionario no percibirá prestación alguna.
- b) Las resoluciones dictadas generan normalmente indefensión al adolecer de una verdadera ausencia de motivación suficiente y comprensible.

Esto vulnera lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

- c) El proceso no es transparente:
- No se explica la fijación de las cuantías ni los “descuentos” efectuados para llegar a ellas.
 - No se explican los datos que han sido tenidos en cuenta y los documentos que obran en poder de la administración.
 - No se puede acceder al contenido del expediente, limitándose a informar la administración de la fase en que se encuentra.
 - Es frecuente que la aplicación informática señale que se ha denegado la prestación, a pesar de no notificarse al interesado dicha denegación ni, por consiguiente, conocer las razones de la misma ni poder instar recurso contra ella por falta de notificación fehaciente.
 - La reclamación previa que se realiza sin asistencia letrada, condiciona el proceso posterior ante la jurisdicción social, no pudiendo alegar lo que no se hubiera señalado en un principio. Por lo que la ausencia de justicia gratuita en el procedimiento previa, genera indefensión.

En relación con la brecha digital y las dificultades de acceso a la prestación, hacen que a fecha de enero de 2021, según información de las personas que Cáritas Española acompaña en situación de pobreza severa, el 67 % no había solicitado el IMV por no disponer de la información necesaria, y a 33.000 hogares acompañados que están en situación de pobreza severa, les había sido denegado (el 12,4 %) habiéndose concedido solo al 3,6 % de los hogares en pobreza severa acompañados⁴.

⁴ <https://www.caritas.es/producto/un-ano-acumulando-crisis/>

ANEXO (pagina 17)

Renta Mínima de Inserción e Ingreso Mínimo Vital Una propuesta *moderada* para un Madrid sin pobreza

Los colectivos sociales integrantes de la plataforma RMI TU DERECHO nos dirigimos al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, a los grupos parlamentarios de la Asamblea de Madrid y a toda la población de nuestra región, para presentar una modesta proposición, que sería un gran avance social sin requerir recursos sustancialmente superiores a los ahora invertidos en la Renta Mínima de Inserción.

Solicitamos un aumento de la cuanta inicial (pre-descuentos) de la RMI establecida en los Presupuestos de la Comunidad de Madrid (artículo 62), que la acerque al umbral de pobreza, sin incremento significativo de la inversión dado que de ella se descontará el importe del IMV para las familias que lo obtengan.

La nueva redacción propuesta⁵ sería la siguiente:

Artículo 62.- Importe de la RMI (a partir de la fecha que se acuerde)

Con efectos xx de xxxxxx de 2020, el importe de la RMI se fija en las siguientes cuantías:

a) Importe de la prestación mensual básica: 740 euros.

b) Complemento por cada miembro adicional de la unidad de convivencia: 220 euros.

El tope máximo será el Salario Mínimo Interprofesional

ARGUMENTACIÓN

La única modalidad de salario social disponible en la Comunidad de Madrid es la RMI, cobrada por 22.240 familias, con cuantía media 472 euros. Desde el 15 de junio se puede solicitar el IMV.

Como la renta garantizada por el IMV es superior a la RMI, si nada cambia el futuro de ésta sería convertirse en una prestación residual para quienes no cumplen las condiciones del IMV pero sí las de la RMI. Ambas prestaciones quedan lejos del umbral de la pobreza y por separado ninguna garantizaría el acceso a las necesidades básicas de la vida en una región tan cara como Madrid.

Sin renunciar a una mejora de la Ley 15/2001 que regula la RMI, creemos urgente y necesario compatibilizar ya ambas prestaciones. Para ello proponemos un aumento en la cuanta inicial de la RMI, hecho de manera que, sin implicar una inversión mayor que la actual, se garantice a la población madrileña ingresos mínimos mucho más cercanos al umbral de la pobreza.

⁵ Esta propuesta se inspira en los umbrales de pobreza evaluados por EUROSTAT. Para España son 740 euros por la primera persona, el 50% por cada persona adicional mayor de 14 años y un 30% por cada menor de 14 años. No obstante, para facilitar su aprobación, para homologar los criterios de cómputo con los del IMV y porque entendemos esta propuesta como un paso parcial dentro de una hoja de ruta más ambiciosa asociada a la reforma de la Ley 15/2001, hemos optado por mantener 740 euros por la primera persona pero unificando el cómputo del resto de la unidad familiar en un 30% por persona, unos 220 euros.

Es una propuesta justa, social, eficaz, realista y sostenible, un avance, pionero en España, hacia la suficiencia económica del sistema de rentas mínimas, básicas o garantizadas.

Ahora bien, ¿es realista y sostenible elevar la cuanta inicial de la RMI para un persona sola desde 400 a 740 euros, o la de una familia de cuatro personas desde 662,89 euros hasta 1400?

Sí, es realista, en primer lugar, porque está a la altura de una realidad social cada vez más desoladora e injusta. Pero también es realista "presupuestariamente", ya que parte importante de su coste sería absorbido por el IMV. La combinación de ambas prestaciones permite que la modificación propuesta no se traduzca automáticamente en un aumento de la cuantas efectivas pagadas por la Comunidad de Madrid; lo habitual sería su disminución.

Unos ejemplos pueden ilustrar este efecto. En ellos suponemos que las familias citadas son receptoras de RMI y de IMV, lo que sería muy habitual de aplicarse la modificación propuesta, y que no tienen ningún otro ingreso computable.

Una persona sola que actualmente perciba *400 euros* de RMI alcanzaría ingresos totales de 740 euros con una cuanta efectiva de RMI de *278,50 euros*.

Una familia no monoparental de cuatro personas que actualmente perciba *662,89 euros* de RMI alcanzaría ingresos totales de 1400 euros con una cuanta efectiva de RMI de sólo *523,15 euros*.

Una familia monomarental formada por la madre y dos menores que actualmente perciba *587,78 euros* de RMI alcanzaría ingresos totales de 1180 euros con una cuanta efectiva de RMI de sólo *340,07 euros*.

Una familia de diez personas que actualmente perciba *950 euros* de RMI alcanzaría ingresos totales de 1945,30 euros con una cuanta efectiva de RMI de *950 euros*.

El Anexo 1 muestra un panorama completo, para todos los tipos familiares. En él puede comprobarse que la cuanta efectiva de la RMI, sin ingresos adicionales, sólo aumentaría, ligeramente, para familias de seis o siete miembros, que en 2018 sólo fueron el 8,4% del total de familias receptoras. También puede verse en ese anexo que para algunos tipos de familia la reducción de la RMI efectiva pagada por la Comunidad de Madrid roza el 50%, lo que es compatible con un fuerte aumento de los ingresos totales familiares dada la aportación del IMV.

Es cierto que se darán algunas situaciones en las que la RMI efectiva aumente. Así ocurrirá con aquellas familias receptoras de RMI a las que se les niegue el IMV, lo que puede ocurrir porque hay algunas diferencias entre los requisitos para ambas. También puede ocurrir para familias receptoras de RMI y que obtengan el IMV, si tienen ingresos adicionales que absorban una proporción importante⁶ de la actual cuanta inicial de la RMI⁷.

⁶ Por ejemplo, para que la cuantía de la RMI a pagar, en nuestro modelo, a una familia monomarental que también perciba el IMV y esté formada por una adulta y dos menores, sea igual o superior a la que se paga ahora los

En todo caso, aunque no disponemos de los datos necesarios para hacer una evaluación presupuestaria, parece claro que la aprobación de la propuesta formulada, que no requiere tocar ley ni reglamento, no dispararía la inversión en la prestación económica de la RMI pero sí el bienestar de las familias beneficiarias. Por otra parte, no podemos dejar de recordar que, a la vista de lo ocurrido entre enero y mayo de 2020, la inversión total en la prestación económica de la RMI a lo largo de 2020 podría estimarse, con las cuantías actuales, en unos 125 millones de euros, unos 43 millones de euros menos que en 2017, lo que da un importante margen de maniobra para afrontar una situación social mucho más deteriorada a causa de la crisis sobrevenida.

En definitiva lo que proponemos es que no se tome el IMV como una oportunidad para arrinconar la RMI como prestación marginal para un puñado de familias, cada vez con menor inversión en ella, sino como oportunidad para subir el listón, para completar el IMV y dar una respuesta acorde a las características de nuestra región, rica, desigual y muy cara⁸. Actuando así Madrid podría convertirse en un referente social en España e incluso en el horizonte europeo, dando un paso decidido hacia los objetivos marcados por la Carta Social Europea. Para ello, no hará falta mucho más dinero, sino voluntad e inquietud social.

ingresos adicionales deberían superar el 42% de la cuantía inicial de la RMI actual. En 2018 la RMI efectiva media vino a ser el 80% de la que habría correspondido si ninguna familia tuviese ingresos adicionales

⁷ En caso de que una familia obtuviese ingresos computables para una de las prestaciones pero no para la otra eso podría introducir alguna variación en uno u otro sentido

⁸ Según la Encuesta de Presupuestos familiares, del INE, el gasto medio por persona en Madrid es el más elevado de España, después del País Vasco, lo que se debe a un coste medio más elevado de bienes de primera necesidad como la alimentación, el transporte y, sobre todo, la vivienda.

Alegaciones al Informe Remitido por el Gobierno de España en
la Revisión del Artículo 13 de la Carta Social Europea

ANEXO I. Familias receptoras de RMI e IMV, sin otros ingresos adicionales

<i>Tipo familiar</i>	A <i>IMV</i>	B <i>RMI actual</i>	C <i>Baremo RMI propuesto</i>	D = C - A <i>Nueva cuantía RMI</i>	E = A + D <i>Ingresos totales</i>	F = % D/B <i>Proporción (%) cuantías RMI</i>
Persona sola						
Una persona	461,50	400,00	740	278,50	740,00	69,6
Familia monoparental						
1 adulta, 1 menor	701,48	512,67	960	258,52	960,00	50,4
1 adulta, 2 menores	839,93	587,78	1180	340,07	1180,00	57,9
1 adulta, 3 menores	978,38	662,89	1400	421,62	1400,00	63,6
1 adulta, 4 menores	978,38	738,00	1620	641,62	1620,00	86,9
1 adulta, 5 menores	978,38	813,11	1840	861,62	1840,00	106,0
1 adulta, 6 menores	978,38	888,22	2060	950,00	1928,38	107,0
1 adulta, 7 menores o más	978,38	950,00	2280 o más	950,00	1928,38	100,0
Otras familias						
2 personas	599,95	512,67	960	360,05	960,00	70,2
3 personas	738,40	587,78	1180	441,60	1180,00	75,1
4 personas	876,85	662,89	1400	523,15	1400,00	78,9
5 personas	1015,30	738,00	1620	604,70	1620,00	81,9
6 personas	1015,30	813,11	1840	950,00	1965,30	116,8
7 personas	1015,30	882,22	2060	950,00	1965,30	107,7
8 personas o más	1015,30	950,00	2280 o más	950,00	1965,30	100,0

El concepto de "familia monoparental" es el utilizado en el IMV, en la RMI esa situación no tiene consideración específica

La columna A es la renta garantizada por el IMV a cada tipo familiar.

La columna B es la cuantía máxima actual de la RMI.

La columna C es el nuevo baremo de límite de ingresos que proponemos: 740 euros por la primera persona, 220 por cada persona adicional.

La columna D es la cuantía efectiva que la Comunidad de Madrid pagaría de RMI si se aplicase el baremo propuesto.

La columna E recoge los ingresos totales que obtendría cada tipo familiar (renta garantizada IMV+ RMI)

La columna F recoge la proporción (en %) entre la cuantía de RMI con nuestra propuesta y la cuantía actual de la RMI

En las condiciones recogidas en el título del Anexo I los ingresos totales crecerían entre un 85% y un 142% según el tipo familiar.

<https://rmituderecho.org/>

**ESTAS ALEGACIONES HAN SIDO REDACTADAS POR LA OFICINA JURÍDICA
DE DERECHOS SOCIALES EN LA QUE COLABORAN**

Movimiento ATD Cuarto
Mundo España



ForoServSocial Madrid



Invisibles Tetuán



Observatorio de la Exclusión Social y
los Procesos de Inclusión en la
Comunidad de Madrid



Plataforma de trabajadores en Paro
San Blas Canillejas



Universidad de Alcalá. Programa
Regional de apoyo a las Defensorías
del Pueblo de Iberoamérica



Asociación Apoyo Moratalaz



Centro Pastoral San Carlos
Borromeo, Madrid



RSP Red de Solidaridad Popular Latina
Carabanchel



Marea Básica de Madrid

Con la colaboración especial de:

Afectados que han aportado la documentación pertinente.

Alumnas de la Universidad de Comillas, Evelyn de Mevius y Javier Lago, en la versión traducida.

SE ADHIEREN AL DOCUMENTO LAS SIGUIENTES ORGANIZACIONES Y PERSONAS

Campamento Dignidad



Alternativas No Violentas



Asociación Pro Derechos
Humanos España



Yay@ Flautas Madrid



Parados en Movimiento de
Valladolid



Coordinadora de Vivienda
Madrid/Stop desahucios



Oficina De Derechos Sociales y Apoyo
Mutuo Comunitario

