

El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital

The fundamental social right to a dignified existence and the Minimum Vital Income

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ

CATEDRÁTICO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL
PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL
DIRECTOR DE LA REVISTA DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL LABORUM

GUILLERMO RODRÍGUEZ INIESTA

PROFESOR TITULAR DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL
SECRETARIO GENERAL DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL
SUBDIRECTOR DE LA REVISTA DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL LABORUM

“Los seres humanos son vulnerables a una gran cantidad de aflicciones diversas [...]. Lo más frecuente es que todo individuo dependa de los demás para su supervivencia, no digamos para su florecimiento [...]. Esta dependencia de otros individuos a fin de obtener protección y sustento resulta muy evidente”

ALASDAIR MACINTYRE¹

1. EL CONTEXTO DE LAS DESIGUALDADES SOCIALES CRECIENTES AGRAVADO POR LA PANDEMIA COVID-19

El punto de partida del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital (en adelante, LIMV)² es el de la desigual distribución de la renta y sus consecuencias negativas en todos los ámbitos de la estructura de nuestra sociedad democrática. Nuestro País se encuentra entre los Estados de la Unión Europea con una distribución de la renta entre hogares más desigual. Aunque la reciente recesión económica deterioró especialmente los ingresos de los hogares con menos recursos, la alta desigualdad en España precede a los años de recesión, y la recuperación experimentada desde 2013 no la ha corregido sustancialmente. En 2018, el último año para el que Eurostat ofrece datos comparados, el coeficiente de Gini en España es casi tres puntos superior a la media de la Unión Europea, y los ingresos del veinte por ciento de los hogares de renta más baja representan solo una sexta parte de los ingresos del veinte por ciento con renta más alta, mientras en la Unión Europea esta proporción es solo de una quinta parte. Estos altos niveles

¹ MACINTYRE, A.: *Animales racionales y dependientes. Por qué los seres humanos necesitamos las virtudes* (1999), trad. B. Martínez de Murguía, Barcelona, Ed. Paidós Ibérica, 2001, págs. 15.

² El cual fue convalidado ex art. 86.2 CE por el Congreso de los Diputados. Véase la Resolución de 10 de junio de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el IMV. BOE, núm. 165, de 12 de junio de 2020.

de desigualdad en España se acentúan entre las rentas más bajas de la distribución de ingresos, lo que hace que las tasas de pobreza extrema sean particularmente altas, incluso para el grado de desigualdad agregada del país. De acuerdo con la definición del INE y de Eurostat (personas que viven en hogares donde la renta disponible por unidad de consumo es inferior al sesenta por ciento de la mediana de la renta nacional), en España 9,9 millones de personas (veintiuno por ciento) en cuatro millones de hogares se encuentran en riesgo grave –a menudo inminente– de pobreza. Esta alta tasa de pobreza tiene una importante dimensión generacional, también persistente en el tiempo. Según los últimos datos de la Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística, más del veintiséis por ciento de los niños de menos de dieciséis años viven en hogares con ingresos inferiores al umbral de la pobreza, una situación que se agrava aún más en los hogares monoparentales, particularmente vulnerables además a la volatilidad de ingresos.

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

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

Dichas insuficiencias y debilidades del sistema español de garantía de ingresos han sido puestas de manifiesto de manera recurrente en informes y recomendaciones procedentes de las instituciones europeas (tanto del Consejo de Europa como de la Unión Europea). Así, en la Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de España, se afirma que «el impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza está por debajo de la media europea y está bajando. Los programas de garantía de rentas están marcados por grandes disparidades en las condiciones de acceso y entre regiones, y por la fragmentación de los programas destinados a diferentes grupos de individuos en búsqueda de empleo y gestionados por diferentes administraciones. En la Recomendación de 2019, se afirma que la proporción de personas en riesgo de pobreza y exclusión social, así como la desigualdad de ingresos sigue estando por encima de la media de la Unión. La pobreza infantil, aunque se está reduciendo, sigue siendo muy alta. La capacidad de las transferencias sociales diferentes de las pensiones para reducir la pobreza sigue siendo de las más bajas de la Unión, especialmente entre los niños. El gasto social en hogares con niños como proporción del PIB es uno de los más bajos de la UE y está mal focalizado. Mientras tanto, los sistemas de ingresos mínimos regionales presentan grandes

disparidades en las condiciones de acceso, cobertura y suficiencia. Como resultado, muchos de los que están en situación de necesidad no reciben apoyo (puntos 12 y 14).

También en el marco comunitario, el Pilar Europeo de Derechos Sociales, adoptado en la Cumbre social en favor del empleo justo y el crecimiento, celebrada en Gotemburgo en noviembre de 2017, pretendió reconocer a los ciudadanos europeos unos derechos sociales nuevos y más efectivos. Este Pilar Europeo de Derechos Sociales establece veinte principios fundamentales, uno de los cuales (principio 14) está dedicado a la renta mínima, señalando que: «Toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral» (Exposición de Motivos de la LIMV).

En el Informe 01 de 2017, relativo a las Políticas públicas para combatir la pobreza en España³, se subraya respecto a los ingresos mínimos garantizados que hace ya varias décadas que la Unión Europea viene abordando estudios y recomendaciones en relación con la implantación por parte de los Estados miembros de un sistema de protección social pública y renta mínima caracterizado por el *reconocimiento de un derecho subjetivo basado en la dignidad de la persona*. La Recomendación del Consejo 92/441/CEE, de 24 de junio de 1992, relativa a los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social desarrollaba los principios y modalidades de aplicación de la garantía de un nivel de recursos económicos coherente con el respeto a la dignidad humana⁴. En este contexto, la cuestión de la garantía de rentas se ha sido enfocada sobre la base de los criterios de superación del asistencialismo tradicional y la discrecionalidad administrativa de las prestaciones y servicios asistenciales típicos. Y es que la exclusión social es un nuevo tipo de riesgo social específico que exige la adopción de medidas que atiendan y den cuenta de esa especificidad. Refleja la realidad de que vivimos en una “sociedad del riesgo”; una sociedad que “fabrica” constantemente nuevos riesgos que acrecientan el malestar social.

Con la iniciativa impulsada por las organizaciones sindicales más representativas se presentó una “Proposición de Ley sobre establecimiento de una prestación de ingreso mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social” (2016)⁵. Su premisa es la inadecuación de nuestro sistema de garantía de rentas frente a los conocidos efectos del aumento de la pobreza. En España, un número cada vez mayor de personas se encuentran en

³ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Principios para unos sistemas de prestaciones sociales eficaces y fiables» (Dictamen de iniciativa) (2016/C 013/08). Consúltese también, CESE: Dictamen sobre la Renta mínima europea e indicadores de pobreza, SOC/482, diciembre de 2013. En este Dictamen el CESE recomienda que el sistema de rentas mínimas sea acompañado de otras medidas de políticas activas dirigidas a favorecer la incorporación al mercado de trabajo de la población más vulnerable, además de asegurar su acceso a servicios públicos de calidad.

⁴ MONEREO PÉREZ, J.L.: *La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales*, Murcia, ed. Laborum, 2019, Capítulos I (La dignidad de la persona en el sistema multinivel de garantías de los derechos y capacidades humanas) y II (La dignidad del trabajador y trabajo decente).

⁵ Corresponde a los números de expediente 120/000035 de la X Legislatura y 120/000003 de la XL Legislatura). 120/000002. Presentada por don José Campos Trujillo y otros. BOCG. Congreso de los Diputados. XII Legislatura. 9 de septiembre de 2016, núm. 3-1. Resulta hartamente significativa la comparecencia del Secretario General de UGT en el Congreso de los Diputados, en el marco de la Comisión del Pacto de Toledo, en defensa de esta Iniciativa Legislativa Popular (ILP), sobre la implantación de un sistema de garantías mínimas de rentas de ámbito estatal.

riesgo de pobreza o exclusión y la pobreza severa afecta a tres millones; todo ello en un contexto de fuerte incremento del número de hogares sin ingreso alguno, de aumento del número de parados de larga duración y de reducción de las tasas de cobertura en el sistema de desempleo, con una elevadísima tasa de pobreza infantil. La necesidad de reforzar el actual sistema de protección social y de aportar soluciones es absolutamente imprescindible. Más allá de las dificultades económicas por las que atraviesa la economía española, la protección de las personas con escasa o ninguna cobertura social pública es una exigencia social, cívica y democrática. Las reformas de la protección por desempleo, lejos de haberse adaptado al actual mercado de trabajo y de dar respuestas al constante aumento del desempleo, han dado como resultado una política de contención del gasto, reduciéndose sus índices de cobertura, precarizándose no sólo el mercado laboral sino también la prestación por desempleo, que no llega a ofrecer una cobertura adecuada ni respecto a la población a proteger ni respecto a la duración de la percepción. Con los actuales instrumentos de protección social no se alcanza a proteger a todas las personas que se encuentran en situación de necesidad. Mientras que las prestaciones por desempleo sólo protegen al 55,7% de las trabajadoras y de los trabajadores desempleados y con una cobertura de carácter temporal, en el ámbito de protección que se ofrece desde otras administraciones públicas que proporcionan las rentas mínimas de inserción, se refleja una tasa de cobertura en la totalidad del Estado que apenas supera la cifra del 5,48%. Dentro del ámbito de la Seguridad Social, las prestaciones por hijo a cargo son manifiestamente insuficientes para aliviar mínimamente la pobreza infantil (Exposición de Motivos de la ILP).

La prestación de ingresos mínimos de ILP es configurada como una prestación de modalidad no contributiva del Sistema de Seguridad Social destinada a garantizar unos ingresos adecuados a las personas que, con disponibilidad para trabajar, carecen de empleo y de unos recursos económicos para sí y, en su caso, para los familiares a su cargo (art. 1). La prestación de ingresos mínimos se define como una prestación de derecho subjetivo enmarcada en el nivel no contributivo de la Seguridad Social. La financiación debe garantizarse vía impuestos, a través de los Presupuestos Generales del Estado, y debe responder a los criterios de eficiencia y suficiencia y además contribuir a lograr una mayor cohesión social y territorial. El límite de rentas o ingreso toma en consideración la unidad económica familiar. Se entiende por unidad económica familiar la derivada de la convivencia de la persona beneficiaria con su cónyuge, pareja de hecho y ascendientes o descendientes en primer grado, sean o no igualmente beneficiarios (art. 2.3). El Congreso de los Diputados, el 2.2. 2017 admitir a trámite la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) impulsada por los sindicatos UGT y CCOO –y que 700.000 personas apoyaron con su firma– para establecer en España una renta mínima garantizada (RMG). Pero contó la oposición del Partido Popular y de Ciudadanos. A favor de esta nueva prestación social destinada a las personas sin recursos se han pronunciado el PSOE, Podemos, ERC, PDCAT y otras formaciones minoritarias.

La Renta mínima figura en la Pilar Europeo de Derechos Sociales⁶ y en el art. 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, CDFUE)⁷. Sin

⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité de las Regiones, Apertura de una consulta sobre un pilar europeo de derechos sociales, Estrasburgo, 8.3.2016 COM(2016) 127 final, y como desarrollo de ese Pilar Europeo de Derechos Sociales (En adelante, PEDS), Propuesta de Recomendación del Consejo, relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia, Estrasburgo, 13.3.2018 COM(2018) 132 final 2018/0059 (NLE). Esta Comunicación se basa expresamente en la Recomendación OIT, núm. 202 (2012), sobre los pisos de protección social R202 - Social (...)

embargo, en la Recomendación sobre el acceso de los trabajadores a la protección social no se incluyen expresamente entre las ramas de *Seguridad Social* las rentas mínimas garantizadas o rentas de inserción (Apartado 3 de la Recomendación del Consejo relativa a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia; Estrasburgo, 13.3.2018 COM(2018) 132 final), donde pesa el acotamiento preferente de las prestaciones contributivas y no contributivas de los regímenes de Seguridad Social, con remisión a las ramas de protección social a que se hace referencia en el apartado 5 de la Recomendación tal como se definen de conformidad con el Reglamento (CE) n.º. 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de coordinación comunitaria de las prestaciones de Seguridad Social; expresamente se indica así en el Apartado 7.e) de la Recomendación)⁸. Ahora bien: en el caso de que una legislación de un Estado miembro de la Unión incluya una renta mínima dentro del sistema de Seguridad Social (paradigmáticamente, como prestación no contributiva interna a dicho Sistema) si habrá que entender que se aplica el Reglamento 883/2004. En España esto acontece con las rentas activas de inserción (RAI) en el marco de la protección por desempleo del Sistema de Seguridad Social, pero *no* respecto a las rentas mínimas de inserción (RMI), Rentas de ingresos o Rentas de Solidaridad –o con otras variadas denominaciones– establecidas por las Comunidades Autónomas (CCAA) al amparo de sus competencias específicas en materia de “Asistencia Social” (art. 149.1.20ª CE).

Dentro del tercero de los capítulos del PEDS (dedicado a la protección e incluso social), se acomete una ambiciosa propuesta de rentas mínimas en el principio 14 al indicar que “toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de *renta mínima* adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de *renta mínima* deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral”. El siguiente paso sería estudiar el modo y los distintos modelos en que se están implantando estos regímenes de *renta mínima* en la Unión Europea, a los efectos de comprobar su eficacia en los hogares para satisfacer sus necesidades. Entre los desafíos actuales sobre estos sistemas se encuentra la inadecuación de la cuantía de las prestaciones –que no permite a los beneficiarios salir de la pobreza–, la

Protection Floors Recommendation, 2012 (N.º. 202). Un análisis de los aspectos de Seguridad Social y protección social pública de la Propuesta de Recomendación de 13.3.2018 COM (2018) 132 final, en MONEREO PÉREZ, J.L.: “Pilar Europeo de Derechos Sociales y sistemas de seguridad social”, en *Lex Social. Revista de Derechos Sociales*, Vol. 8, Núm. 2 (2018), págs. 251-298.

⁷ Para en estudio sobre su alcance comprensivo de las rentas mínimas, véase MONEREO PÉREZ, J.L.: “Seguridad Social y Ayuda Social (Artículo 34 de la Carta de la UE)”, en VV.AA.: *La Europa de los Derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dir. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2012, págs. 893 y sigs.; y reforzando el análisis de la necesaria perspectiva de la garantía multinivel de los derechos fundamentales respecto a la Carta Social Europea Revista en 1996, véase MONEREO PÉREZ, J.L. y ORTEGA LOZANO, P.G.: “Derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social (artículo 30 de la Carta Social Europea)”, en VV.AA.: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dir. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2017, págs. 925 y sigs.

⁸ Véase el art. 3.1 (“Campo de aplicación material”). “El presente reglamento se aplica a toda la legislación relativa a la rama de Seguridad Social relación con: [...]”. Por otra parte, se establece que “Salvo disposición en contrario del anexo XI, el presente Reglamento se aplicará a los regímenes de Seguridad Social generales y especiales, contributivos y no contributivos, así como a los regímenes relativos a las obligaciones del empleador o del armador” (art.3.2). Cfr., no obstante, el art. 58 del Reglamento 883/2004.

escasa cobertura y la falta de aprovechamiento de esta ayuda social de renta mínima debido a lo complejo que resulta acceder a estas medidas.

En la última década se han introducido nuevos criterios de desarrollo de la llamada “renta mínima europea”, dentro del marco de la Estrategia de Lisboa y su sucesora, la Estrategia Europa 2020, que persiguen que este sistema de garantía de rentas esté vinculado al principio de inclusión activa y, por consiguiente, constituya el desarrollo de una renta básica, de carácter universal, que sea suficiente pero a la vez compatible con la inserción en el mercado de trabajo⁹.

Pues bien, La necesidad de la puesta en marcha del ingreso mínimo vital como política destinada a corregir estos problemas se ha visto acelerada por la crisis sanitaria del COVID-19 y el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Ante la gravedad de la crisis y la rápida evolución de los contagios, el Congreso de los Diputados, previo Acuerdo del Consejo de Ministros, ha aprobado la prórroga del estado de alarma en cinco ocasiones, a través de los Reales Decretos 476/2020, de 27 de marzo, 487/2020, de 10 de abril, 492/2020, de 24 de abril, 514/2020, de 8 de mayo y 537/2020, de 22 de mayo.

La necesaria adopción de las medidas sanitarias de contención han supuesto la restricción de la movilidad y la paralización de numerosos sectores de la economía española, con el consiguiente efecto negativo para la renta de los hogares, los autónomos y las empresas. En este contexto el Gobierno español ha venido adoptando una serie de medidas urgentes orientadas tanto a frenar el avance de la pandemia, como a mitigar los profundos efectos económicos y sociales que la crisis sanitaria está generando en nuestro país. Más allá del impacto directo sobre la actividad económica, la pandemia ha desembocado en una profunda crisis social, que afecta especialmente a las personas en situación de vulnerabilidad.

Importa destacar que las situaciones de crisis proyectan sus efectos más perjudiciales sobre la población más vulnerable e insegura (es decir, en situación de pobreza y exclusión social), que no goza de una estabilidad permanente en sus ingresos, y que además está insuficientemente atendida por la mayor parte de las políticas sociales, vinculadas a la existencia de relaciones estables de empleo. Atendiendo a esta situación crítica de pobreza y desigualdad existente en España y el incremento de la vulnerabilidad económica y social ocasionado por el COVID-19, exigen la puesta en marcha con carácter urgente de un mecanismo de garantía de ingresos de ámbito nacional. Este mecanismo, amparado en el *mandato* que el art. 41 CE –en relación con los artículos 9.2 y 10, apartados 1 y 2 de la misma Norma Fundamental– otorga al régimen público de Seguridad Social para garantizar la asistencia y prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad, asegura un determinado nivel de rentas a todos los hogares en situación de vulnerabilidad con independencia del lugar de residencia. A esta finalidad responde la presente disposición, aprobando el ingreso mínimo vital como prestación económica de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva.

⁹ La Recomendación de la Comisión 2008/867/CE, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado de trabajo hace pivotar esta en torno a tres aspectos fundamentales: un apoyo a la renta adecuado, mercados de trabajo inclusivos y el acceso a servicios sociales de calidad.

Esta prestación nace con el objetivo principal de garantizar, a través de la satisfacción de unas condiciones materiales mínimas, la participación plena de toda la ciudadanía en la vida social y económica, rompiendo el vínculo entre ausencia estructural de recursos y falta de acceso a oportunidades en los ámbitos laboral, educativo, o social de los individuos. La prestación no es por tanto un fin en sí misma, sino una herramienta para facilitar la transición de los individuos desde la exclusión social que les impone la ausencia de recursos hacia una situación en la que se puedan desarrollar con plenitud en la sociedad. Aunque la situación de privación económica que sufren las personas a las que va dirigida esta medida esté en el origen de su situación de vulnerabilidad, la forma concreta que tomará su inclusión social variará en función de las características de cada individuo: para algunos, será el acceso a oportunidades educativas, para otros, la incorporación al mercado de trabajo o, la solución a una condición sanitaria determinada. Este objetivo de inclusión condiciona de manera central el diseño de la prestación, que, incorporando las mejores prácticas internacionales, introduce un sistema de incentivos buscando evitar la generación de lo que los expertos en política social han llamado «trampas de pobreza», esto es, que la mera existencia de prestación inhiba el objetivo de inclusión social y económica de los receptores. Para aplicar este sistema de incentivos, resulta fundamental la cooperación con las comunidades autónomas y entidades locales en el despliegue de unos itinerarios de inclusión flexibles y adaptados a cada situación para los beneficiarios del ingreso mínimo vital, dado que, en el ejercicio de sus competencias, pueden acceder de manera más directa a las realidades concretas de los perceptores a través de los servicios sociales, pieza clave en la articulación del sistema. El sector privado también será copartícipe del diseño de estos itinerarios de inclusión, estableciéndose un Sello de Inclusión Social que acredite a todas aquellas empresas que ofrezcan oportunidades de empleo y formación a los perceptores del ingreso mínimo vital.

La centralidad del objetivo de inclusión que subyace a la norma exigirá que los efectos de la prestación tendrán que ser permanente y rigurosamente evaluados una vez sea puesta en marcha. Así entendido, el ingreso mínimo vital no es una política dirigida a grupos o individuos concretos, sino que, atendiendo a aquellos que en un momento determinado sufren situaciones de exclusión y vulnerabilidad, protege de forma estructural a la sociedad en su conjunto. Esta política actuará así como un seguro colectivo frente a los retos que nuestras sociedades enfrentarán en el futuro próximo: carreras laborales más inciertas, nuevas vulnerabilidades como la puesta de manifiesto por la crisis de COVID-19, transformaciones económicas asociadas a la robotización o el cambio climático, y en general una mayor volatilidad en los ingresos y los empleos, problemas frente a los que casi nadie será inmune, pero que afectarán especialmente a los grupos sociales más vulnerables. Con el objetivo de evitar duplicidades de cara al ciudadano y en aras de una mayor efectividad de la política, la puesta en marcha del ingreso mínimo vital exigirá también una progresiva reordenación del conjunto de ayudas estatales cuyos objetivos se solapan con los de esta nueva política. Este proceso de reajuste se iniciará con la eliminación de la actual prestación de la Seguridad Social por hijo o menor acogido a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento.

Debe señalar que la IMV es un *primer paso* en la construcción de una Renta Mínima garantizada de mayor intensidad o calidad protectora. Se trata de un proceso de

perfeccionamiento que exigirá –como antes había planteado de la doctrina¹⁰– e indica la misma Exposición de Motivos de LMPV una progresiva *racionalización* y reorganización de las prestaciones no contributivas que deberá abordarse en los próximos años permitirá una focalización en colectivos particularmente vulnerables que contribuya a una mayor redistribución de la renta y la riqueza en nuestro país.

El modelo de gobernanza compartida que se prefigura en esta norma, en la que de forma articulada y coordinada participan las comunidades autónomas y las entidades locales, persigue un doble objetivo. Por un lado, lograr un despliegue más efectivo de la política de cara al ciudadano. La evaluación de los programas de sostenimiento de rentas en otros contextos ha identificado como uno de los problemas recurrentes el hecho de que muchos de sus potenciales beneficiarios acaban no accediendo a ellos, bien por la complejidad de los procedimientos, la naturaleza de los colectivos a los que va dirigido, o una combinación de estos factores. La implicación de comunidades autónomas y entidades locales, con especial protagonismo de los servicios sociales, junto al papel del tercer sector, busca maximizar la capilaridad institucional para llegar por diferentes canales a todos los posibles solicitantes, con el objeto de minimizar los problemas de acceso a la política pública.

En segundo lugar, la implicación de comunidades autónomas y entidades locales en el despliegue de la política persigue consolidar la necesaria implicación de todas las instituciones en el compromiso común de lucha contra la pobreza y las desigualdades en todo el territorio, engarzando el legítimo ejercicio del autogobierno en el ámbito de las políticas sociales de las comunidades autónomas con la provisión colectiva de una red de protección mínima y común de ingresos garantizada por la Seguridad Social.

Finalmente, la colaboración en el diseño y la gestión del ingreso mínimo vital entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, por parte del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por parte del Ministerio de Hacienda, constituye un paso decisivo hacia un modelo de política social construido sobre la base de una visión integral de la Hacienda pública comprensiva tanto de los tributos como de las prestaciones monetarias, de tal forma que los ciudadanos, en función de su capacidad económica y sus necesidades vitales, sean contribuyentes en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o perceptores de ayudas monetarias evitando redundancias, contradicciones e inequidades. Desde una perspectiva de análisis de la evolución del sistema de Seguridad Social, la creación del ingreso mínimo vital constituye un hito histórico que viene a equilibrar la configuración de un modelo integrado por una doble esfera, contributiva y no contributiva, en el que esta segunda ha sido hasta ahora un elemento secundario. De ahí la importancia de la configuración del ingreso mínimo vital como prestación no contributiva de la Seguridad Social.

A partir del art. 41 CE, la doctrina constitucional concibe la Seguridad Social como una «función del Estado» (STC 37/1994). De un lado, el Tribunal Constitucional pone de manifiesto la estrecha vinculación de este precepto con el artículo 1 del mismo texto constitucional en el que se reconoce el carácter social de nuestro Estado que propugna la justicia como valor superior de nuestro ordenamiento; así como su conexión con el artículo

¹⁰ Véase MONEREO PÉREZ, J.L.: *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, Albacete, Ed. Bomarzo, 2018, espec., págs. 98 y sigs. y 107 y sigs.

9.2 en el que se recoge el mandato de promoción de la igualdad y de remoción de los obstáculos que la dificultan. De otro lado, esta caracterización como función del Estado supone que la Seguridad Social ocupa «... una posición decisiva en el remedio de situaciones de necesidad...», con la particularidad de que la identificación de tales situaciones y el modo en el que se articula su protección se ha de hacer «... teniendo en cuenta el contexto general en que se produzcan, y en conexión con las circunstancias económicas, las disponibilidades del momento y las necesidades de los diversos grupos sociales» (STC 65/1987). De lo anterior puede deducirse la trascendencia que para la sociedad española tiene la aprobación del ingreso mínimo vital. Porque, más allá de la dimensión coyuntural que una medida como esta tiene en el actual contexto de crisis provocado por la pandemia, la nueva prestación se integra con vocación estructural dentro de nuestro sistema de Seguridad Social reforzando decisivamente su contenido como garantía institucional «... cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales» (STC 32/1981).

El título competencial que se utiliza es amplio y acomodable, en principio, a la estructura de nuestro *Estado Social Autónomo*. Se indica, al efecto, que el “real decreto-ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.1.^a, 13.^a, 14.^a, 17.^a y 18.^a CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; hacienda general y deuda del Estado; legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social; y bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común” (Disposición final 9.^a. “Título competencial”). Este título plural (señaladamente el art. 149.1.17.^a CE) admite que las Comunidades Autónomas puedan dictar una “legislación no básica”.

Es una disposición legal que va a necesitar un importantísimo desarrollo reglamento. Aparte de las llamadas singulares a ese desarrollo reglamentario, la Disposición final 10.^a (“Desarrollo reglamentario”, establece una habilitación general amplísima sobre la base de las previsiones que han ser desarrolladas por dichos reglamentos de ejecución. Los términos de aquella Disposición son inequívocos: “Se habilita al Gobierno y al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en el ámbito de sus competencias, a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en este real decreto-ley”.

-Todo ello nos lleva, como se ha indicado a la centralidad de los niveles de pobreza y desigualdad que pueden ser tolerados en una sociedad democrática. En este sentido el límite mínimo tiene que estar en las desigualdades económicas que suponen –más allá de una desventaja social– la falta de cobertura de *necesidades básicas insatisfechas* de individuos singulares o en el marco de unidades de convivencia. La pobreza ya en sí es una situación de injusticia social que cuestiona ese mínimo (que la LIMV llama “mínimo vital”), y ello exigirá utilizar indicadores adecuados para cuantificarla y valorarla en sus debidos términos. En cualquier caso, los indicadores simplemente cuantitativos pueden ser insuficientes, toda vez que la pobreza es un proceso dinámico y complejo que, a menudo, los indicadores estáticos tan sólo son capaces de captar de manera parcial y puede distorsionar la interpretación de las reales condiciones de vida de las personas. Y además pueden ser utilizados de forma tendenciosa o estigmatizante para aquéllas. Además nos encontramos con los “nuevos pobres”, vinculado al fenómeno de empobrecimiento de las clases medias

por los procesos económicos de crisis, reestructuras y cambios en los modos de vida, trabajo y cultura. Pero nueva pobreza comprende asimismo las situaciones de *subempleo* –que lejos de ser coyuntural puede cronificarse o cronizarse y convertirse en estructural– como acontece con los “trabajadores pobres”, con la aparente paradoja en sociedades avanzadas de que el trabajo en condiciones de precariedad no libera de la pobreza al trabajador a las personas que convivan y dependan de ellas. Precisamente las Naciones Unidas percibe la pobreza como una condición humana, socialmente deplorable, que se caracteriza por la privación continuada o crónica de los recursos, opciones y capacidades, seguridad y poder necesario para disfrutar de un nivel de vida adecuado y del conjunto de los derechos y libertades fundamentales. Ellos les impiden alcanzar su pleno potencial y poder participar activamente como miembros de pleno derecho e iguales en la sociedad de pertenencia. En el fondo la pobreza y la desatención pública de la pobreza acaba siendo un factor de vulneración de derechos fundamentales. La pobreza comporta también privación de capacidades básicas y funcionamientos de la persona y no sólo carencia de recursos económicos. Las situaciones de pobreza o desigualdades económicas impiden que las personas puedan ser realmente libres porque no pueden ser realmente libres y desplegar sus potencialidades; tampoco se sitúan en igualdad de oportunidades¹¹. La pobreza, las situaciones de desigualdad y de desventaja social impiden que las personas puedan cubrir sus necesidades y capacidades humanas básicas y, por tanto, les impide llevar a cabo un plan de vida libre e inclusivo en la sociedad. Se comprenderá, así, que es necesario hacer frente y neutralizar las causas de la pobreza y de las desigualdades y atender a la reparación de sus efectos sobre la libertad, la justicia social y el conjunto de los derechos fundamentales. Corresponde al orden jurídico, al Derecho social, remover las causas que las determinan y satisfacer las necesidades y capacidades humanas básicas que son las que les permiten ostentar una igualdad y libertad reales en sociedades complejas y fragmentadas como son las propias del capitalismo tardío¹².

Ante el riesgo de exclusión social y las dificultades de inserción a través del trabajo (inserción laboral) los mecanismos clásicos del Estado Social de Derecho para afrontar los problemas de la pobreza y la exclusión de las personas se muestran insuficientes. Y ello sin perjuicio de reconocer la aportación civilizatoria permanente del modelo de protección social que edificó, pero a condición de que continúe reformándose autorreflexivamente para responder a los desafíos del momento presente. Las transformaciones estructurales y las políticas de flexibilidad laboral determinan, cada vez con mayor intensidad, que la inserción e integración social no pueda identificarse sin más con la inserción laboral, es decir, la participación en el mercado de trabajo. Se produce un fenómeno paradójico que consiste en que la inserción laboral no funciona como instrumento de integración social sino que se convierte

¹¹ Pueden consultarse las aportaciones recogidas en SEN, A.: *La desigualdad económica*, Edición amplia con un anexo de James E. Foster y Amartya Sen, México, Ed. F.C.E., 2001; *Ibid.*, *Desarrollo y Libertad*, Barcelona, Ed. Planeta, 2000; NUSSBAUM, M.: *Mujeres y desarrollo humano. El enfoque de las capacidades. Enfoque de las capacidades*, Barcelona, Ed. Herder, 2020, págs. 3 y sigs., y págs.120-123; *Ibid.*, *Las fronteras de la justicia: consideraciones sobre la exclusión*, Barcelona, Ed. Paidós, 2006; NUSSBAUM, M. y SEN, A. (Comps.): *La calidad de vida*, México, Ed. F.C.E., 1998; GARCARELLA, R. (ed.): *El derecho a resistir el derecho*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, 2005.

¹² En este sentido MONEREO PÉREZ, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, Ed. Consejo Económico y Social de España, 1996; *Ibid.*, “Pobreza, trabajo y exclusión social en la larga duración: una reflexión crítica a partir de Henry George”, en *Documentación Laboral. Revista de relaciones laborales, economía y sociología del trabajo*, núm. 83-Vol. II (2008), págs. 11-109; *Ibid.*, *La protección de los derechos fundamentales. El modelo europeo*, Albacete, Ed. Bomarzo, 2009.

en un elemento de fragmentación y exclusión social por el trabajo (sea porque no se trabaja o porque el trabajo no libera de la necesidad –precariedad laboral–; en ambos casos se produce un efecto de frustración de falta de utilidad y de contribuir a la creación del producto social). Pero es una exclusión social que es compleja y multidimensional afectando al proceso de integración y participación de la persona en el desenvolvimiento de la vida social, y, en definitiva, al pleno ejercicio de sus derechos fundamentales. De ahí la relevancia de la invención del derecho social a la inserción –enmarcado en el derecho a las rentas mínimas de inserción como derecho de estructura jurídica compleja– como derecho de libertad real del sujeto y de prestación pública (como todo los derechos sociales, se trata de un derecho de “desmercantilización” relativa garantizada por la actuación promocional de los poderes públicos). La complejidad estructural de este derecho social de desmercantilización derivada de su doble función: función social de mantenimiento de ingresos económicos periódicos y función social de ocupacional (de garantía de efectividad del derecho al trabajo como derecho de integración).

Ante el interrogante de cómo restablecer la condición de miembro de pleno derecho en la sociedad (que parte de la premisa de garantizar una existencia digna) caben distintas soluciones, que han sido ya experimentadas, con mayor o menor intensidad (y con mayor o menor fortuna), en distintos países. Entre ellas nos encontramos con dos tipos ideales: las rentas mínimas de inserción o de integración (programa de ingresos clásicos condicionados); y renta básica o ingreso básico (programa de ingresos innovadoras incondicionadas). Estas figuras presentan puntos de conexión y diferencias específicas. Veámoslo brevemente.

En sus formas más evolucionadas las dos técnicas de protección enlazan con la conformación de un Estado del Bienestar Activo, comprometido con la participación de los individuos desde la libertad en todos los ámbitos de la vida social y económica. Una “forma-Estado” que impulsa el trabajo libremente elegido y de calidad, con derechos, en contraste con los Estados del Bienestar “pasivos” que se limitan a la dispensa de prestaciones, sin una apoyo eficaz a las políticas activas de empleo respetuosas con la libertad de elección y con el fomento de un empleo de calidad para las personas. A su manera, las RMI (como rentas activas de inserción) y la renta básica (como nivel básico de protección que permite la libre elección, acompañada de políticas públicas de fomento del empleo de calidad, independientes de la renta básica incondicionada). Ambos tipos de ingresos mínimos públicos son potencialmente compatibles con políticas públicas de pleno empleo de calidad para todos los que estén en disposición de trabajar. Y, por tanto, tampoco resultan incompatibles con las políticas públicas que fomentan un empleo garantizado correspondiente al derecho al trabajo, es decir, la procura por parte del poder público de las condiciones de creación de empleo para todos y disfrutar de la oportunidad de hacer efectivo el derecho a un trabajo como compromiso por parte del Estado o poder público.

-El debate sobre las rentas mínimas o rentas de subsistencia en sus distintas expresiones está, innegablemente, al orden del día. Pero no es enteramente nuevo¹³. Así se refleja en los intentos de implantación experimental –más allá de su mayor o menor éxito

¹³ Véase MONEREO PÉREZ, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, Ed. Consejo Económico y Social de España, 1996; MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C.: *El derecho a la renta de inserción. Estudio de su régimen jurídico*, Granada, Ed. Comares, 1999; MONEREO PÉREZ, J.L.: *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, Albacete, Ed. Bomarzo, 2018.

coyuntural– en países como Finlandia, y su experimentación localizada en Ontario, Groningen, Barcelona, etcétera¹⁴.

Se podría plantear el interrogantes sobre si las rentas de subsistencia (incluida la expresión cualificada de la renta básica universal e incondicionada que en sí ha llegado a ser calificada injustificadamente de neoliberal contra el Estado social); e igualmente sobre si estas instituciones de sostenibilidad de ingresos garantizados por el Estado se asemejaría a algo así como un “caballo de Troya” del neoliberalismo más rancio en el corazón del Estado social.

Al respecto, la respuesta ha de ser necesariamente negativa planteada en estos términos. La rentas de subsistencias pueden ser medidas no sólo compatibles sino que más incisivamente sean realizaciones (materializaciones) de la forma evolucionado del Estado social enmarcadas un una redefinición permanente del proyecto de sociedad y del ideal de cobertura que han de dispensar las protecciones sociales a las personas frente a cambiantes situaciones sociales y estados de necesidad social y políticamente relevantes. Son instituciones que pueden situarse en la lógica del Estado social y ser plenamente compatibles con el empleo garantizado. En este sentido se deben evitar simplificaciones ante la diversidad de ideologías y modelos que se pueden proponer (Algo no enteramente nuevo respecto de los mismos modelos de Estados del Bienestar: Estados del Bienestar democrático-sociales expansivos versus Estados del Bienestar “residuales” y minimalistas).

Es el caso de este nuevo derecho social –de “modesta” ambición, pero importante en sí mismo– que se ha dado en llamar IMV. Esta medida –a pesar de ser un primer paso hacia la creación de una renta mínima garantiza más ambiciosa en su alcance– va a tener un importante impacto redistributivo con las transferencias sociales que conlleva y permitirá avanzar a hacer frente al actual mapa de pobreza, exclusión y desigualdades sociales determinadas por la conjunción de cambios económicos, tecnológico, sociales, político y sanitarios (señaladamente, la Pandemia COVID-19).

Hay que tener en cuenta que combatir la pobreza, la exclusión y las desigualdades sociales intolerables en general de concebirse como una *inversión social* (solidaridad y justicia social distributiva), *económica* (demanda agregada y retornos económicos) y *política* (paz y estabilidad social) que conduce a la plena realización del derecho humano al desarrollo¹⁵. El IMV puede ser una medida que posibilite la creación de una sociedad integrada e inclusiva, siendo, por lo demás, una medida de Seguridad Social No Contributiva que tiene una doble dimensión pasiva (reparadora) y proactiva (formativa y orientada hacia

¹⁴ Para las experiencias históricas e intentos de implantación referidos particularmente a la figura de la renta básica de ciudadanía o ingreso básico, puede consultarse VAN PARIJS, PH. y VANDERBORGHT, Y.: *Ingreso básico. Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata*, trad. Laura Lecuona y Maia F. Miret, México, 2017; STANDING, G.: *La renta básica. Un derecho para todos y para siempre*, Epílogo de Daniel Raventós y Davide Casassas, Barcelona, Ediciones de Pasado y Presente, 2018.

¹⁵ MONEREO PÉREZ, J.L.: *Derecho al desarrollo (Artículo 1 PIDESC y concordantes)*, en VV.AA.: *El Sistema Universal de los Derechos Humanos*, Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dir. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2014, págs. 951-982, y bibliografía allí citada; MONEREO PÉREZ, J.L. y ORTEGA LOZANO, P.G.: *“Derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social (Artículo 30 de la Carta Social Europea Revisada)”*, en VV.AA.: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dir. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2017, págs. 925-958, y bibliografía allí citada.

la inserción profesional). Va reducir la pobreza, las situaciones de exclusión social y la desigualdad de ingresos y oportunidades vitales.

2. EL IMV COMO NUEVA PRESTACIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL NO CONTRIBUTIVA

“Vivimos en una época de transformaciones profundas de la vida jurídica en sus fundamentos más íntimos [...] La discordancia, el abismo me atrevo a decir, entre los conceptos jurídicos consagrados y la realidad de la vida jurídica presente se acusa cada vez más profundamente y amenaza con convertirse en trágica”.

GEORGES GURVITCH¹⁶

-La finalidad de esta nueva institución jurídico-social es explicitada por el legislador, pues se trata de luchar contra la desigualdad a través de la garantía de ingreso y la igualdad de oportunidades. La ordenación es nítida en su propio tenor literal, cuando delimita el objeto del real decreto-ley, indicando que “tiene por objeto la creación y regulación del ingreso mínimo vital como prestación *dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social* de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, *cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad* por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas” (art. 1. Objeto). Subyace la idea-fuerza de establecer una prestación económica que cubra el riesgo general de pobreza y de exclusión social.

Esta prestación nace con el objetivo principal de garantizar, a través de la satisfacción de unas condiciones materiales mínimas, la participación plena de toda la ciudadanía en la vida social y económica, rompiendo el vínculo entre ausencia estructural de recursos y falta de acceso a oportunidades en los ámbitos laboral, educativo, o social de los individuos. La prestación no es por tanto un fin en sí misma, sino una herramienta para facilitar la transición de los individuos desde la exclusión social que les impone la ausencia de recursos hacia una situación en la que se puedan desarrollar con plenitud en la sociedad. Aunque la situación de privación económica que sufren las personas a las que va dirigida esta medida esté en el origen de su situación de vulnerabilidad, la forma concreta que tomará su inclusión social variará en función de las características de cada individuo: para algunos, será el acceso a oportunidades educativas, para otros, la incorporación al mercado de trabajo o, la solución a una condición sanitaria determinada. Este objetivo de inclusión condiciona de manera central el diseño de la prestación, que, incorporando las mejores prácticas internacionales, introduce un sistema de incentivos buscando evitar la generación de lo que los expertos en política social han llamado «trampas de pobreza», esto es, que la mera existencia de prestación inhiba el objetivo de inclusión social y económica de los receptores. Para aplicar este sistema de incentivos, resulta fundamental la cooperación con las comunidades autónomas y entidades locales en el despliegue de unos itinerarios de inclusión flexibles y adaptados a cada situación para los beneficiarios del ingreso mínimo vital, dado que, en el ejercicio de sus competencias, pueden acceder de manera más directa a las realidades concretas de los receptores a través de los servicios sociales, pieza clave en la articulación del sistema. El sector privado también será copartícipe del diseño de estos itinerarios de inclusión,

¹⁶ GURVITCH, G.: *La idea del Derecho Social*, edición, traducción y estudio preliminar, “La idea del “Derecho Social” en la teoría general de los derechos: El pensamiento de Gurvitch” (VII-LV)), a cargo de J.L. Monereo Pérez y A. Márquez Prieto, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2005, pág. 3.

estableciéndose un Sello de Inclusión Social que acredite a todas aquellas empresas que ofrezcan oportunidades de empleo y formación a los perceptores del ingreso mínimo vital. El IMV no es, pues, una política dirigida apriorísticamente a grupos o individuos concretos, sino que, atendiendo a aquellos que en un momento determinado sufren situaciones de exclusión y vulnerabilidad, protege de forma estructural a la sociedad en su conjunto. Esta política actuará así como un seguro colectivo frente a los retos que nuestras sociedades enfrentarán en el futuro próximo: carreras laborales más inciertas, nuevas vulnerabilidades, transformaciones económicas asociadas a la robotización o el cambio climático, y en general una mayor volatilidad en los ingresos y los empleos, problemas frente a los que casi nadie será inmune, pero que afectarán especialmente a los grupos sociales más vulnerables (Véase Exposición de Motivos de la LIMV).

-Estamos ante una nueva Prestación de Seguridad Social *no* contributiva y, por tanto, inserta en el Sistema institucional de la Seguridad Social (Esta configuración jurídica de la medida había sido realizada ya expresamente por la doctrina científica¹⁷. Debe destacarse al respecto una multiplicidad encadenada de títulos competenciales. Este real decreto-ley –establece la Disposición final novena, relativa al Título competencial– “se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.1.ª, 13.ª, 14.ª, 17.ª y 18.ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la *competencia exclusiva* sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; hacienda general y deuda del Estado; legislación *básica* y régimen económico de la Seguridad Social; y bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común”. Adviértase que la “legislación *básica*” ex art. 149.1.17ª CE presupone la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan dictar una legislación *no básica* ostentando, de asumirlas, una competencia compartida que va más allá de la simple ejecución de la competencia “exclusiva” estatal por los órganos administrativos de dichas Comunidades Autónomas¹⁸. La STC 239/2002, de 11 de diciembre (BOE núm. 9, de 10 de enero de 2003), vino a dar una apertura constitucional a la competencia autonómica para completar las medidas de Seguridad Social establecidas por la legislación estatal (en cuyo Fallo se desestiman los conflictos positivos de competencia promovidos por el Gobierno de la Nación frente a los Decretos de la Junta de Andalucía 284/1998, por el que se establecen ayudas económicas complementarias a favor de pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas, y 62/1999, de modificación del Decreto 284/1998, y declarar que la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma).

No estamos ante una prestación de carácter asistencial, ni tampoco ante una prestación técnica de servicios sociales, aunque requiera de prestaciones serviciales de carácter accesorio y que se utilice en su materialización de la colaboración activa de las Comunidades Autónomas. La legitimidad y oportunidad constitucional es evidente atendiendo a los títulos competenciales, los cuales se vinculan directa y funcionalmente con el art. 41 de la Norma Fundamental.

¹⁷ MONEREO PÉREZ, J.L.: *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, Albacete, Ed. Bomarzo, 2018, espec., págs.98 y sigs.

¹⁸ MONEREO PÉREZ, J.L.: *El derecho a la Seguridad Social (Artículo 41 y concordantes)*, en VV.AA.: *Comentario a la Constitución Socio-Económica de España*, Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M.N. (Dir. y Coord.), Granada, Ed. Comares, 2002, págs. 1425-1524, en particular, pág. 1495.

La medida del IMV –y su progresivo perfeccionamiento– supondrán un avance importante en la construcción expansiva de nuestro Modelo de Seguridad Social. Su establecimiento permitirá equilibrar la configuración de un modelo integrado por una doble esfera, contributiva y no contributiva, en el que esta segunda ha sido hasta ahora un elemento secundario en términos de conjunto. El IMV supondrá una profundización de este último ámbito no contributiva de la Seguridad Social.

La Constitución ofrece un marco especialmente favorable para esta profundización de esta vector de no contributivo de la Seguridad Social, sin detrimento del segmento contributivo. Así lo ha declarado el Tribunal Constitucional respecto al art. 41 CE (en interpretación sistemática con los artículos 1 y 9.2), la doctrina constitucional concibe la Seguridad Social como una «función del Estado» que atiende a cambiantes situaciones de necesidad (SSTC 37/1994; 65/1987). Pero también atendiendo al ideal de cobertura que se recoge en el estándar multinivel de garantía del derecho a la Seguridad Social (artículos 10.2 y 96 de Texto Constitucional)¹⁹.

Aunque hay que establecer las líneas más nítidas de demarcación conviene retener que conforme al art. 8. 3, “A efectos de este real decreto-ley, no computarán como ingresos los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas, y otros ingresos y rentas de acuerdo con lo previsto en el artículo 18”. Por lo tanto la regla es de compatibilidad. Ahora bien, admitido que no estamos ante una medida asistencial del art. 148.20 CE, sino ante una medida típica de Seguridad Social no contributiva o asistencial interna a dicho sistema institucional, la cuestión residirá en establecer los nexos de relación y las posibilidades de “legislación no básica” que ofrece el mismo art. 149.1.17 CE, pues sólo hay una reserva de competencia exclusiva en lo que se refiere literalmente a la “legislación no básica” (a diferencia de lo que acontece respecto de la legislación laboral ex art. 149.1.7 CE). También el desarrollo reglamentario podría establecer vías de engarce y de solución preventiva de posibles conflictos de competencia, que en términos de principio aquí no existen (Recuérdese que con arreglo a lo previsto en el art. 8.5, “Reglamentariamente se podrán establecer, para supuestos excepcionales de vulnerabilidad que sucedan en el mismo ejercicio, los supuestos y condiciones en los que podrán computar los ingresos y rentas del ejercicio en curso a los efectos de acceso a esta prestación”. Pero habría que entrar más sutil y nítidamente en el acoplamiento estructural y funcional entre los respectivos ámbitos competenciales del Estado (Seguridad Social *no* contributiva) y de las Comunidades Autónomas (Asistencia Social).

Es ésta una medida que perfecciona el “ideal de cobertura” en la lógica evolutiva que ha inspirado siempre el desarrollo de la seguridad social: la invención de sistemas prestacionales que hagan frente a las nuevas necesidades sociales dentro de la socialización pública (o nacionalización estatal) de su cobertura solidaria²⁰.

¹⁹ MONEREO PÉREZ, J.L.: “Derecho a la Seguridad Social y Asistencia Social (Artículos 22 DUDH y 9 PIDESC y Normas Concordantes)”, Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dir. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2014, págs. 515 y sigs.; *Ibid.*, “Derechos a la Seguridad Social (Artículo 12 y concordantes)”, en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dir. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2017, págs. 629 y sigs.; *Ibid.*, “Seguridad Social y ayuda social (Artículo 34 y concordantes)”, en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dir. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2012, págs. 893 y sigs.

²⁰ MONEREO PÉREZ, J.L.: “Seguridad Social y ayuda social (Artículo 34 y concordantes)”, cit., Monereo Pérez, 2012, págs. 203-328.

El IMV o renta mínima vital configurada como prestación *no* contributiva de Seguridad Social permite una protección pública homogénea para todas las personas –individuales o en unidades de convivencia– en todo el Estado español, sobrepasando el carácter invertebrado y dispar actual de las rentas mínimas territorializadas por Comunidades Autónomas. Ello sin perjuicio de reconocer la aportación extraordinaria que se ha llevada a cabo por el Estado Social Autonómico en esta materia. Pero esta nueva renta mínima de ámbito estatal inserta en el Sistema de Seguridad Social era ya necesaria para hacer frente a las situaciones protegidas y superar los límites de las rentas mínimas autonómicas²¹.

Siendo ello así, lo más lógico es que esta prestación específica se incluyera directamente en el RD-Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, y como un capítulo separado del Título VI, relativo a las “Prestaciones no contributivas”. Tanto más, dado que se configura no como una prestación de carácter excepcional respecto al sistema general vigente, sino como una prestación permanente del Sistema. Por tanto, es criticable técnicamente que no se haya insertado en dicho Título. Y debería hacerse lo antes posible para subsanar esta deficiencia de técnica legislativa, que tiene además el inconveniente de política del Derecho de hacer visible una supuesta provisionalidad (y esto dejar mal situada a esta medida) de una medida que en su concepción ya originaria no la tiene (a pesar de algunas presiones políticas). Pero nunca es tarde si la dicha es buena: hay que incluir lo antes posible –sin esperar más tiempo innecesariamente– esta medida en el TRLGSS, lo cual es también importante para dotarla de una mayor visibilidad y ante todo *estabilidad en el sistema jurídico*.

-La financiación es íntegramente estatal con cargo a presupuestos generales del Estado. La financiación del ingreso mínimo vital se realizará a cargo del Estado mediante la correspondiente transferencia a los presupuestos de la Seguridad Social (Cap. VI de la LIMV).

-La gestión es pública y residenciada en el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) para garantizar su homogeneidad al igual que las demás prestaciones del sistema de Seguridad Social, sin perjuicio de la colaboración en la gestión por parte de las Comunidades Autónomas; las cuales –no se olvide– al amparo del art. 149.1.17ª pueden asumir una legislación *no* básica, que lógicamente respete ese núcleo esencial básico, sin el cual se produciría una disfuncional regulación asimétrica de esta institución prestacional de Seguridad Social. El INSS será el organismo competente para el reconocimiento y control de la prestación, sin perjuicio de la posibilidad de suscribir convenios y de las disposiciones adicionales cuarta y quinta. La tramitación del procedimiento se realizará por medios telemáticos. Hay que evitar que los procedimientos burocráticos de reconocimiento del derecho al IMV acaben siendo intimidatorios y estigmatizadores que desincentiven la incorporación al programa de ayuda social proactiva.

- Se reconoce como Derecho subjetivo perfecto de las personas protegidas. Se establece que: “El ingreso mínimo vital se configura como el derecho subjetivo a una prestación de naturaleza económica que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica en los términos que se definen en el presente real decreto-ley. A través de este instrumento se persigue garantizar una mejora de oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias” (Art.2.

²¹ MONEREO PÉREZ, J.L.: *La renta mínima garantizada*, cit., págs. 57 y sigs.

Concepto y naturaleza.1). Lógicamente, es un derecho subjetivo perfecto a la prestación económica (y vale decir también a las accesorias) cuando se acreditan los requisitos exigidos legalmente, porque se trata de una medida condicionada a un déficit de recursos económicos del sujeto o de la unidad de convivencia tomada como supuesto de hecho de la norma.

Su orientación es decididamente universalista y regida por un principio de automatidad, no se requieren los requisitos instrumentales de afiliación, alta y cotización. Sí, acreditar la residencia y la situación de necesidad en los términos exigidos por la ordenación legal. La ordenación legal distingue entre personas beneficiarias (art. 4 LIMV: a) Las personas integrantes de una unidad de convivencia en los términos establecidos legalmente; b) las personas de al menos 23 años y menores de 65 años que viven solas, o que compartiendo domicilio con una unidad de convivencia en los supuestos del art. 6.2.c), no se integran en la misma, siempre que concurren determinados requisitos explícitamente previstos) y personas titulares (art. 5 LIMV: “las personas con plena capacidad de obrar que la soliciten y la perciban, en nombre propio o en nombre de una unidad de convivencia. En este último caso, la persona titular asumirá la representación de la citada unidad. La solicitud deberá ir firmada, en su caso, por todos los integrantes de la unidad de convivencia mayores de edad que no se encuentren incapacitados judicialmente”) del IMV, que pueden no coincidir.

Sujetos titulares también los extranjeros, conforme al art. 19 (“Acreditación de los requisitos”) “La residencia *legal* en España se acreditará mediante la inscripción en el registro central de extranjeros, en el caso de nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, Espacio Económico Europeo o la Confederación Suiza, o con tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión o autorización de residencia, en cualquiera de sus modalidades en el caso de extranjeros de otra nacionalidad”. Este requisito puede plantear graves problemas sobre todo respecto de las personas migrantes en situación administrativa irregular; y hay que tener en cuenta que muchas de estas personas están realizando trabajos precarios que los sitúa abiertamente dentro de esa categoría de marginalidad que suele llamarse “trabajadores pobres”. Esta exclusión puede ser criticable desde la perspectiva de los derechos sociales y del principio de igualdad y no discriminación; y desde luego plantea el gran problema de erradicar el trabajo informal o irregular (que para el jurista es típicamente un trabajo en condiciones de ilegalidad y contrario al “trabajo decente” o digno). Hay que tener en cuenta la lógica *in fine* que inspira a artículos como el 36.5 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Pero también el art. 2 ter (“Integración de los inmigrantes”).

-Tiene un carácter condicionado al nivel de rentas obtenidas por el sujeto o la unidad de convivencia. No se trata, por tanto, de una renta básica incondicionada como derecho de ciudadanía plena e indiferenciada en relación a situación económica de las personas destinatarias. Se trata, pues, de un sistema de renta mínima basado en la solidaridad social bajo en condicionamiento de la comprobación de recursos de la persona individual o de la unidad de convivencia.

-Se configura en el plano técnico-jurídico y de política del Derecho como una Medida de carácter permanente dentro del Catálogo de prestaciones *no* contributivas del Sistema de Seguridad Social. Lo cual se comprende porque atiende a situaciones de necesidad social consideradas institucionalmente como de carácter estructural aunque agravadas por la crisis social generada por la pandemia del COVID-19. Ciertamente, esta medida se adapta “En

desarrollo del art. 41 de la Constitución Española, y sin perjuicio de las ayudas que puedan establecer las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias, el ingreso mínimo vital *forma parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social como prestación económica en su modalidad no contributiva*". (Art.2. 2 Concepto y naturaleza). Ya se ha señalado antes que debería insertarse expresamente en el cuadro de prestaciones no contributivas del TRLGSS.

-La acción protectora se resuelve en una prestación económica que se fijará y se hará efectiva mensualmente en los términos establecidos en la LIMV y en sus normas de desarrollo (por establecer todavía). Pero no se olvide que a esa prestación económica se adicionan prestaciones públicas de formación y reinserción profesional.

En cuanto a la determinación de la cuantía mensual de la prestación de IMV que corresponde a la persona individual o a la unidad de convivencia vendrá determinada por la diferencia entre la cuantía de la renta garantizada, según lo establecido en la LIMV y su normativa de desarrollo, 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, siempre que la cuantía resultante sea igual o superior a 10 euros mensuales (art. 10).

Implícitamente se consagra un Principio de adecuación social finalista respecto de la cuantía económica del IMV. Lo cual se expresa en dos sentidos: por un lado, la un ingreso mínimo garantizado que se califica de "vital", lo que indica que quiere garantizar no simplemente un nivel de "subsistencia" en la cobertura de las necesidades, sino un nivel digno de vida, aunque ciertamente se expresa con una cuantía de intensidad mínima. En segundo lugar, el principio de adecuación social finalista se expresa en la ordenación normativa al señalar que: "Se articula en su acción protectora diferenciando según se dirija a un beneficiario individual o a una unidad de convivencia, en este caso, atendiendo a su estructura y características específicas" (art. 3.a) del RD-Ley 20/2020). Es importante señalar que la norma elude el concepto de "familia" (que de por sí ya ha adquirido un alcance más amplio abarcando distintos de tipos de familia con diversos modos de formalización jurídica, las llamadas de "hecho" también están "juridificadas"), aunque evidentemente lo comprende en el más amplio concepto *normativo* de "unidad de convivencia", conforme a la delimitación imperativa realiza ex art. 6 (Unidad de convivencia), que establece un concepto legal *general* al que se añaden una serie de excepciones tipificadas como tales que confirma ese concepto y regla general. El concepto general se expresa en los siguientes términos: "Se considera unidad de convivencia la constituida por todas las personas que residan en un mismo domicilio y que estén unidas entre sí por vínculo matrimonial o como pareja de hecho en los términos del artículo 221.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, o por vínculo hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad, adopción, y otras personas con las que conviva en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente" (Art. 8.1). Por su parte, se establece un "como excepción" a la regla anterior una serie de supuestos específicos de "consideración de unidad de convivencia a los efectos previstos en este real decreto-ley" (art. 8.2). El carácter excepcional supone que no admite nuevas inclusiones, ni tampoco interpretaciones extensivas, ni analógicas exorbitantes del fin explicitado en la normativa.

-Presenta un Carácter no sustitutivo respecto de las medidas de "ayuda social" (la técnica de ayuda es la que se utilizó para que las Comunidades Autónomas pudiesen asumir

competencias en materia de rentas mínimas de inserción, o ingresos de solidaridad o salario social, que con distintas denominaciones han ido evolucionando hacia una asistencia social moderna que reconoce derechos subjetivo a las prestaciones económicas y serviciales dispensadas)²². En cualquier caso, está pendiente a través de la normativa reglamentaria que el real decreto-ley prevé, llevar a cabo una racionalización de la articulación entre ésta y otras ayudas.

-Estamos típicamente ante una Medida de carácter subsidiario, pues sólo actúa, cuando se está por debajo del nivel mínimo de ingresos que se garantiza, por un lado, y por otro, cuando se esté por debajo de ese nivel mínimo sólo se completa hasta llegar a él; y asimismo cuando se reciben otras prestaciones como, por ejemplo, las rentas mínimas de inserción. En efecto, se dispone que: el IMV “Garantiza un nivel mínimo de renta mediante la cobertura de la diferencia existente entre la suma de los recursos económicos de cualquier naturaleza de que disponga la persona beneficiaria individual o, en su caso, los integrantes de una unidad de convivencia, y la cuantía de renta garantizada para cada supuesto en los términos del art. 10” (Art. 3.a) del RD-Ley 20/2020).

-En cuanto a la duración es potencialmente indefinida atendiendo a la misma duración/superación de la situación de necesidad objetiva objeto de cobertura (cuestión distinta es que si tiene éxito y se supera la situación de necesidad fijada en el nivel mínimo de rentas legalmente establecido, desaparecerá el presupuesto de hecho de la norma y con el derecho actual de la RMV, sin perjuicio de que el sujeto pueda actualizar ese derecho si vuelve a encontrarse en cualquier momento ante la situación de necesidad.

-Uno de sus rasgos estructurales es la Condicionalidad. Incorpora una posición de deber jurídico recíproco, que se refleja en los requisitos de acceso (art 7 LIMV), en la indicación de los deberes que los sujetos protegidos asumen en el desenvolvimiento dinámico del disfrute de la prestación y en el régimen de infracciones y sanciones (artículos 33 y 34 LIMV). Por un lado, del sujeto protegido sobre el que recaen “cargas” anudadas al derecho relativas a la aceptación de ofertas de trabajo adecuado y a actividad formativas o de reciclaje profesional. Por también conlleva, *al mismo tiempo*, el deber público de poner todos los medios necesarios para facilitar la incorporación al mercado de trabajo (vinculado al derecho al trabajo). Por consiguiente: la “activación” adquiere una doble vertiente, subjetiva del sujeto para esa puesta a disposición, y objetiva del poder público/Administración pública actuante para poner los medios adecuados para garantizar la inclusión social y el derecho al trabajo.

-Como ya se anticipó no se trata sólo de la prestación principal económico, sino también de que a esta se anua la Incorporación de medidas proactivas, las cuales tienen que ver con el objetivo básico de superación de las situaciones de falta de integración en la sociedad (señaladamente, pobreza o marginalidad “descalificadora”) o de exclusión social por el trabajo (su falta o insuficiencia dada su precariedad manifiesta). En efecto, se indica que IMV “Se configura como una red de protección dirigida a *permitir el tránsito desde una situación de exclusión a una de participación en la sociedad*. Contendrá para ello en su diseño incentivos al empleo y a la inclusión, articulados a través de distintas fórmulas de cooperación entre administraciones” públicas (art. 3.d). Pese a carácter modesto, el IMV se

²² El carácter complementario y no sustitutivo de una renta de subsistencia estatal respecto de las rentas mínimas autonómicas había sido mantenido por la MONEREO PÉREZ, J.L.: *La renta mínima garantizada*, cit., pág. 111.

corresponde las nuevas necesidades y técnicas emergentes de la Seguridad Social “pasiva” a la “Activa” (el Estado Social Activo) El dato normativo es que este tipo de “derechos sociales” prestacionales se reconfiguran como derechos sociales “condicionados” al cumplimiento de deberes jurídicos de actuación adicionales por parte de los sujetos protegidos o beneficiarios²³. Estas medidas proactivas son fundamentales, y no deben considerarse como simples medidas de acompañamiento (aunque están poco enfatizadas en la ordenación reglamentaria se previsible y deseable que se concreten).

Conforme al art. 3. d) LIMV, el IMV precisamente “se configura como una *red de protección dirigida a permitir el tránsito desde una situación de exclusión a una de participación (activa) en la sociedad*. Contendrá para ello en su diseño incentivos al empleo y a la inclusión, articulados a través de distintas fórmulas de cooperación entre administraciones”. Lo que, es obvio, presupone la suscripción de un compromiso por parte de los sujetos protegidos, generador de deberes u obligaciones jurídicas asumidas al acceder a la prestación que condicionan el derecho (lo que puede dar lugar a la suspensión del derecho ex art. 14, o incluso a la extinción del mismo ex art. 15).

Se contempla la promoción de estrategias de inclusión de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital, en coordinación con todas las administraciones involucradas. Asimismo, se prevé la firma de convenios con otros órganos de la administración, con comunidades autónomas y entidades locales, pudiendo estos convenios regir la cooperación en el procedimiento administrativo, en el desarrollo de estrategias de inclusión o en cualquier otro ámbito de relevancia para los fines del ingreso mínimo vital.

El programa de IMV deberá fomentar la resiliencia de la persona o unidad de convivencia protegida –más allá de la necesaria labor de supervisión–. La resiliencia confiere poder y capacidad para resistir y recuperarse de la situación de vulnerabilidad derivada de la pobreza o exclusión social desde el punto de vista de las personas y en vista a la imagen que de ellas se proyecta en la sociedad de inclusión, inclusiva.

-Como regla general, el IMV es intransferible. Efectivamente, se establece que: “No podrá ofrecerse en garantía de obligaciones, ni ser objeto de cesión total o parcial, compensación o descuento, retención o embargo, salvo en los supuestos y con los límites previstos en el artículo 44 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre” (art. 3.6).

-Finalmente, cabe decir que el IMV es compatible con el trabajo. Es más: el modelo legal promueve esa compatibilidad, pues lo que desea es la inclusión social a través del trabajo, no desincentivarlo. Adviértase que IMV pretende ser, una medida de *estructura jurídica y finalista compleja* que combina medidas pasivas (prestación económica que garantice un nivel de subsistencia digno, situada en la dirección de garantizar el derecho a la existencia) y medidas activas (formación/capacitación profesional y mecanismos que propician la incorporación o reinserción en el mercado de trabajo, en la línea de garantizar el derecho al trabajo). En este sentido se la puede calificar como una nueva y típica *renta activa*

²³ En la perspectiva histórica del desarrollo diacrónico de las políticas de Seguridad Social, puede consultarse, MONEREO PÉREZ, J.L.: “Seguridad Social y Ayuda Social (Artículo 34 de la Carta de la UE)”, cit., págs. 271 y sigs.; *Ibid.*, *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Ed. Comares, 2007, *passim*.)

de inserción. El art. 8. 3, establece que “A efectos de este real decreto-ley, no computarán como ingresos los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas, y otros ingresos y rentas de acuerdo con lo previsto en el art. 18” (“Cómputo de los ingresos y patrimonio”). Por su parte, se añade en el apartado 4 que “Con el fin de que la percepción del ingreso mínimo vital no desincentive la participación en el mercado laboral, la percepción del ingreso mínimo vital será compatible con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia de la persona beneficiaria individual o, en su caso, de uno o varios miembros de la unidad de convivencia en los términos y con los límites que reglamentariamente se establezcan. En estos casos, se establecerán las condiciones en las que la superación en un ejercicio de los límites de rentas establecidos en el punto 2 del presente artículo por esta causa no suponga la pérdida del derecho a la percepción del ingreso mínimo vital en el ejercicio siguiente. Este desarrollo reglamentario, en el marco del diálogo con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, prestará especial atención a la participación de las personas con discapacidad y las familias monoparentales. 5. Reglamentariamente se podrán establecer, para supuestos excepcionales de vulnerabilidad que sucedan en el mismo ejercicio, los supuestos y condiciones en los que podrán computar los ingresos y rentas del ejercicio en curso a los efectos de acceso a esta prestación”. Comentar, adicionalmente, que no sólo se trata de evitar que se des-incentive la incorporación al mercado de trabajo (lo cual se sitúa, quíerose o no, en una lógica de “activación subjetiva”), sino también el aspecto positivo –y menos de control disciplinario– consistente en el fomento del trabajo como derecho de integración social (art. 35.1 CE), lo cual se sitúa en una lógica garantista de “activación objetiva”. Es harto significativo que la Exposición de Motivos destaque la idea de activación y los mecanismos de control posible del fraude; aunque, ciertamente, no descuida la idea-fuerza de la inclusión social por el trabajo profesional. La compatibilidad con el trabajo es importante para evitar el “riesgo moral” de que la IMV actúe como un desincentivo para aceptar una oferta de trabajo adecuado (y no lo es tanto si es poco remunerado) y contrarrestar la “trampa de la pobreza” y la “trampa de la precariedad”. La compatibilidad trabajo-IMV pretende evitar ese “riesgo moral” entre posibles costes de transacción.

Hay que tener en cuenta un dato de técnica legislativa extraordinariamente relevante e imprescindible consistente el desarrollo reglamentario de una multiplicidad de artículos del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, regulador del ingreso mínimo vital. Este desarrollo deberá de respetar las características propias de una Reglamento de Ejecución, el cual nunca podrá devenir en reglamento autónomo dada la unidad de fin entre Ley-Reglamento, y a la exigencia de que éste último ha de moverse dentro de las previsiones establecidas en la Ley a desarrollar. De lo contrario estaríamos ante un ejercicio irregular de la potestad reglamentaria (reglamento *ultra vires*) con la consiguiente declaración de nulidad de las disposiciones que se extralimiten o contradigan los mandatos de la Ley a desarrollar. El desarrollo viene exigido legalmente, por ejemplo: artículos 6.2.c), 7.1.c), 8.4, y 35.6 del RD-ley 20/2020. Actualmente se ha creado una Comisión institucional para la elaboración del Reglamento de desarrollo del RD-ley 20/2020 (que, recuérdese, fue convalidado ex art. 86.2 CE por el Congreso de los Diputados. Véase la Resolución de 10 de junio de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el IMV. BOE, núm. 165, de 12 de junio de 2020).

Queda pendiente, todavía, una reflexión sobre la mejora de esta nueva medida de protección social –IMV– para alcanzar sus fines idóneos (por el momento se reside más en las situaciones de extrema necesidad, cuando habría que esperar más que se avanzara hacia una renta mínima garantizada *condicionada* que vaya más allá de la lógica del “mínimo vital” para penetrar en una lógica de fomento de la integración social plena, aunque sin alcanzar todavía el objetivo utópico –que no significa irrealizable– de una renta básica universal “incondicionada”), lo cual implica, entre otras cosas, la mejora de su cuantía y la racionalización interna de las prestaciones no contributivas del sistema de Seguridad Social. Al tiempo habrá que racionalizar todas las prestaciones mínimas del sistema de protección social en los niveles no contributivos y asistenciales, con las prestaciones familiares y su conexión con el importe del salario mínimo interprofesional; sin que se afecte al nivel o vector contributivo profesional que tiene su lógica propia, incluida la noción de “suficiencia contributiva” referenciada a las rentas de activo dejadas de percibir con los correctivos correspondientes²⁴. Por el momento las prestaciones por hijo o menor a cargo han sido integradas en el IMV (Disposición transitoria séptima). Pero a la par que el IMV se convierte en una más intensa renta mínima garantizada de carácter también condicionado, el proceso de racionalización de las prestaciones no contributivas y asistenciales deberá ir avanzando. Siempre que se respete el mantenimiento de la Seguridad Social Contributiva y su catálogo de prestaciones, pues nuestro modelo de Seguridad Social no es “residual” sino “institucional” orientada en el nivel contributivo a dispensar prestaciones próximas a las rentas de activo (concepto de suficiencia contributiva, frente a la noción de suficiencia no contributiva y asistencial que atiende ante todo a garantizar una subsistencia digna sin necesidad de otorgar prestaciones equivalentes a las rentas de activo)²⁵.

Parece que el legislador es consciente de la necesidad de una *mejora*, y del inicio a la parte de todo un proceso de *racionalización* del conjunto de prestaciones basadas ante todo en *técnicas de ayuda social* (prestaciones no contributivas y mecanismos asistenciales). Pues se prevé que con el objetivo de evitar duplicidades de cara al ciudadano y en aras de una mayor efectividad de la política, la puesta en marcha del ingreso mínimo vital exigirá también una progresiva reordenación del conjunto de ayudas estatales cuyos objetivos se solapan con los de esta nueva política. Este proceso de reajuste se iniciará con la eliminación de la actual prestación de la Seguridad Social por hijo o menor acogido a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento. La progresiva reorganización de las prestaciones no contributivas que deberá abordarse en los próximos años permitirá una focalización en colectivos particularmente vulnerables que contribuya a una mayor redistribución de la renta y la riqueza en nuestro país. Desde esta perspectiva, el IMV supone el inicio de un *proceso de reorganización de las técnicas de ayuda* de nuestro modelo general de protección social pública.

Por otra parte, esta importante medida de garantía de ingresos –que opera como un estabilizador social y permite instaurarla con carácter homogéneo en toda España–, está lejos todavía de ser suficiente, pero va a dejar vacíos de cobertura protectora. Hay que proseguir en esta línea hacia una más completa renta mínima garantizada a nivel estatal, incluso yendo más allá de la relevante –pero inactuada– iniciativa legislativa popular (ILP), que fue

²⁴ MONEREO PÉREZ, J.L.: *La renta mínima garantizada*, cit., págs. 98 y sigs.

²⁵ MONEREO PÉREZ, J.L.: *El derecho a la Seguridad Social (Artículo 41 y concordantes)*, en VV.AA.: *Comentario a la Constitución Socio-Económica de España*, Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M.N. (Dir. y Coord.), Granada, Ed. Comares, 2002, págs. 1425-1524.

propuesta por los dos sindicatos más representativas de nuestro país. Y ello con independencia de que se refuercen los distintos mecanismos de garantías de rentas contributivas (desempleo y jubilación, señaladamente), cuya intensidad o calidad protectora debe mejorar para homologarnos con otros países europeos de referencia comparables al nuestro.

Pero el IMV constituye un paso histórico en si ya muy relevante para avanzar hacia una renta mínima garantiza *suficiente* en términos de intensidad protectora en el sentido previsto en el art. 41 CE, por referencia al estándar multinivel de garantía de los derechos de Seguridad Social a que remite en vía interpretativa el art. 10.2 CE. Permitirá atenuar o paliar –que no a superar en términos satisfactorios– la situación de mayor desigualdad de ingresos en comparación con otros Estados Europeos de referencia. Existe una alta cronificación del desempleo en una horquilla letal porque el desempleo de larga duración afecta a jóvenes y personas maduras. En este sentido el IMV actúa como suelo de protección social respecto de la pobreza y situaciones extremas de exclusión social, sobre el cual –y sin perjuicio de otras prestaciones complementarias– las comunidades autónomas podrían intervenir con carácter complementario conforme a sus necesidades y posibilidades de recursos. Pero si se quiere evitar el “estigma de la pobreza” –la “trampa de la pobreza” que impide salir de ella– es necesario impulsar políticas activas de empleo.

La Europa Social de los Derechos, no puede quedarse sólo en palabras, entre las medidas que garanticen una Europa social y cohesionada debe estar la aprobación de una *Directiva Marco* sobre Rentas Mínimas, que garantice con fuerza normativa vinculante y desde el Derecho Social Comunitario ingresos mínimos adecuados a todas las personas –y a las personas que formen parte de su familia o unidad de convivencia– en la UE. Con ello se garantiza también “el derecho a tener derechos” en el sentido de Hannah Arendt²⁶.

²⁶ ARENDT, H.: *La condición humana*, Barcelona, Ed. Paidós, 1993. Véase MONEREO PÉREZ, J.L.: *La renta mínima garantizada*, cit., págs. 118-120.