

EL DERECHO SOCIAL AL INGRESO MÍNIMO VITAL

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada

“La vida del Derecho no ha sido lógica: ha sido experiencia. [...]. En cualquier momento dado la substancia del Derecho corresponde muy de cerca –hasta donde quepa– con lo que en ese momento se entiende por conveniente, pero su forma y mecánica, como así también el grado en el que puede llegar a producir los resultados deseados, dependen en mucho de su pasado”

OLIVER WENDELL HOLMES Jr. (2020, p.5)

EXTRACTO

Palabras clave: Seguridad Social no contributiva, Asistencia Social, rentas mínimas, ingreso mínimo vital

La creación de una Renta Mínima de ámbito estatal se hacía cada vez más necesaria, configurada como derecho social al Ingreso Mínimo Vital. La LIMV la ha establecido en un nivel todavía de “perfil bajo” o modesto, pero resulta innegable que está destinado a acrecentarse en su ideal de cobertura por razones estructurales. El IMV es un subsidio condicionado (integrado en el Sistema jurídico-institucional de la Seguridad Social no contributiva o asistencial); un subsidio no contributivo *focalizado* a los pobres y personas en situaciones de exclusión social severa. Esta medida de renta de subsistencia (IMV) no constituye nada parecido a un primer paso hacia la instauración de una Renta Básica Universal e Incondicionada. Pero cabe decir que tampoco excluye su posible implantación en un futuro ciertamente lejano y marcado por la incertidumbre propia de la que se ha dado en llamar “sociedad del riesgo”. Dejemos que las generaciones futuras decidan sobre las distintas opciones imaginables de política de garantías de rentas de subsistencia para garantizar el derecho a la existencia digna de la persona en una sociedad civilizada.

ABSTRACT

Key words: Non-contributory social security, social assistance, minimum income, minimum living income

The creation of a State-level Minimum Income became increasingly necessary, configured as a social right to Minimum Living Income. The LIMV has established it at a level that is still “low profile” or modest, but it is undeniable that it is destined to increase its ideal of coverage for structural reasons. The IMV is a conditional subsidy (integrated into the legal-institutional system of the non-contributory social security or assistance); a non-contributory subsidy targeted at the poor and people in situations of severe social exclusion. This subsistence income measure (IMV) is nothing like a first step toward the establishment of a Universal and unconditional Basic Income. But neither does it exclude its possible implementation in the certainly distant future, marked by the uncertainty inherent in what has been called the “risk society.” Let future generations decide on the various conceivable options for the policy of subsistence income guarantees to guarantee the right to a dignified existence of the person in a civilized society.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN GENERAL. EL MODELO IDEAL-TIPO DE LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN
2. LA CONDICIÓN JURÍDICA E INSTITUCIONAL PARA LA PLENA EFECTIVIDAD DE LA RENTA MÍNIMA: LA SUPERACIÓN DEL PREEXISTENTE MODELO ESPAÑOL DESVERTEBRADO DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS
3. EL INGRESO MÍNIMO VITAL COMO RENTA MÍNIMA DENTRO DEL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL NO CONTRIBUTIVA
4. DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS DE *LEGE FERENDA*

1. INTRODUCCIÓN GENERAL. EL MODELO IDEAL-TIPO DE LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN

Como se analizará después, el Ingreso Mínimo Vital se inserta dentro del modelo ideal-tipo de las llamadas rentas mínimas de inserción, pero con la caracterización jurídica de ser una nueva prestación no contributiva integrada en el Sistema de Seguridad Social, lo que, entre otras cosas, le dota de una garantía jurídica reforzada (Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital, en adelante, LIMV).

El *modelo ideal-tipo* (sobre el “modelo ideal-tipo”, es clásica la aportación de Max Weber, Monereo Pérez, J.L., 2013a, pp. 55 ss., 110 ss.) de renta mínima de inserción, es una fórmula general de protección social que atiende a las situaciones de pobreza y a las situaciones de exclusión social vinculadas al trabajo. La medida se aleja de las tradicionales técnicas de ayuda asistencialista y viene a reconocer un derecho social condicionado y subsidiario en relación a los demás instrumentos de protección social pública. Se formaliza en un convenio de inserción donde el sujeto asume obligaciones jurídicas establecidas en un programa de inserción profesional. Con ello se trataría de buscar una solución integral al problema de la cohesión social. Pero la renta mínima de inserción está sujeta a comprobación de ingresos o recursos del individuo y de la familia o unidad de convivencia; y está sometido a obligaciones de los sujetos beneficiarios (Monereo, J.L., 2018a; Monereo, J.L., Rodríguez Iniesta, G. y Trillo, A., 2020). Afronta el problema de la cohesión social a que abocarían los problemas de la pobreza y de la exclusión social si no se predisponen los instrumentos de corrección y defensa social que suponen las medidas públicas de protección social. Es así que se reclama el principio constitucional de solidaridad como soporte de la intervención social del poder público, el cual se consagraría en el constitucionalismo democrático-social con Estado Social de Derecho; “forma Estado”, ésta, que se muestra contraria a la pretendida neutralidad social y económica (y, por supuesto, al naturalismo económico) de la Constitución y las consiguientes obligaciones positivas de intervención que pesan sobre el Estado y los demás poderes públicos. De ahí la conformación de una “Constitución Socio-Económica” del Estado Social en la Norma Fundamental (Monereo, J.L., 2006a, 2006b, 1996a, 2001; Ferrajoli, L., 2014; Irti, N., 2004, pp.3 ss.).

Y ello en un periodo de convulsión y de transición entre dos épocas históricas, profundamente marcado por el desarrollo de las fuerzas productivas y tecnológicas, por las crisis estructurales y por el impacto como “hecho social total” de la pandemia Covid-19. Ciertamente, la Pandemia actual no es sólo una crisis sanitaria. Es lo que en las ciencias sociales —en la dirección más solvente— se califica técnicamente de «hecho social total», en el sentido específico de que impacta y convulsiona el conjunto de las relaciones y estructuras sociales, y conmociona a la totalidad de los actores (políticos, sociales y económicos), de las instituciones y de los valores de la sociedad, planteando una exigencia de recomposición de la cohesión social (Monereo, J.L., 2020a).

La experiencia de las rentas mínimas de inserción o de solidaridad (en adelante, RMI) ha tenido una especial relevancia en España a través de la iniciativa desplegada —muy fragmentada y falta de una mínima homogeneidad en los modelos de organización de los dispositivos y medidas establecidas— por las Comunidades Autónomas al amparo formal de sus competencias en materia de asistencia social (art. 148.1.20ª CE, relativo a la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de “Asistencia social”) y la inacción deliberada del Estado en esta materia (salvo la figura próxima, pero de distinta configuración técnica, de la Renta Activa de Inserción, en el marco de la protección estatal por desempleo de la Seguridad Social¹). Las CCAA han realizado una labor fundamental en la cobertura de este vacío de regulación estatal (tan sólo con la excepción puntual de la aludida renta activa de inserción en el marco de la protección legal por desempleo de la Seguridad Social). Esta técnica protectora no es una mera técnica de ayuda —va más allá de la lógica pasiva y estigmatizante de la asistencia social típica clásica—, pues configurada como derecho social combina, en una doble dimensión, el subsidio económico con las medidas de inserción laboral, las cuales son expresión de las políticas activas de empleo (Monereo, J.L. y Molina, C., 1999 y 1998; Monereo, J.L., 2009a; Vila, F., 2016; Goerlich, J.M., 2016) [Para las políticas de activación garantista de la protección pública del empleo en la lógica del Estado del Bienestar “activo”, puede consultarse, Monereo, J.L., 2015a y López Insua, B.M, 2015]. Con esta conceptualización general, las rentas mínimas de inserción o integración presentan los siguientes rasgos caracterizadores:

Primero. No tienen una proyección subjetiva universal, pues se someten a requisitos de ingresos o de recursos, no solo individuales sino familiares; y además suelen fijar un límite mínimo de edad para su percepción (lo que puede desproteger a los jóvenes excluidos del mercado de trabajo y sobrecarga a las

¹ RD 1369/2006, de 24 de noviembre, sucesivamente modificaciones y en algunos casos de carácter *in peius* a través del RD-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (señaladamente, se subordina el reconocimiento del derecho a la renta activa de inserción a la pérdida de un empleo previamente desarrollado, con lo que ello tiene de efecto expulsivo).

familias con insuficiencias en el nivel de recursos). Si las RMI se entienden como rentas mínimas de existencia digna no parece coherente este tipo de exclusiones por razón de la edad. También se cuestiona el carácter universalista de acceso y disfrute debido a que suele exigirse la residencia legal, aunque este requisito puede quedar flexibilizado por la simple exigencia de empadronamiento de las personas migrantes en situación administrativa irregular.

Pero, además, podría encontrar un reconocimiento como zócalo mínimo en una Directiva en el Derecho Social de la Unión Europea. Un sistema de transferencias sociales para la Unión podría asumir una función legitimadora y adherente a la intensificación del proceso de construcción de una Europa unida basada en la garantía de los derechos sociales y en la superación del déficit democrático (reténgase la Resolución del Parlamento Europeo sobre rentas mínimas). La RMI tiene la virtualidad de ir más allá de un ingreso reparador y de compensación, pues incorpora la garantía de un derecho a la reinserción laboral, como garantía del derecho al trabajo, que –eso sí– está condicionada por la suscripción de un compromiso que impone obligaciones al sujeto beneficiario pero también a los poderes públicos. Es por tanto, un convenio que entraña obligaciones jurídicas para bilaterales, sujeto beneficiario y poderes públicos actuantes.

Segundo. Presentan una estructura jurídica e institucional compleja en diversas vertientes. En primer lugar, tienen carácter individualizado (que incluye itinerarios personalizados de inserción laboral) que se formaliza a través de un convenio de inserción en virtud del cual el sujeto beneficiario adquiere deberes de conducta que condicionan la continuidad de las prestaciones (subsidios y servicios instrumentales que reciben, como, por ejemplo, formación profesional). En segundo lugar, el condicionante de un cierto nivel de recursos disponibles por el sujeto y la unidad familiar de pertenencia determina un penetrante control administrativo de los recursos disponibles en cada momento –casi obsesivo– (ejercido en nuestro Estado Social Autonómico a través de las Comunidades Autónomas). Vista desde las dos perspectivas (control de los compromisos asumidos; control de recursos obtenidos dinámicamente), la RMI comporta un fuerte *control público social* de los comportamientos del sujeto beneficiario de las medidas económicas y pro-activas que se consagran en la RMI. Un control que es instrumental, pero que también presenta consecuencias negativas. La tecnología de los informes al respecto sobre las familias o unidades de convivencia, puesta a punto por el sistema público, puede convertirse fácilmente en una fórmula extensiva de control social, cuyos agentes están dirigidos por instancias enmarcadas en la red administrativa y disciplinaria del Estado o poder público.

Tercero. La RMI es sin duda un *derecho social de desmercantilización* (como son todos los derechos sociales a prestaciones positivas) (Monereo, J.L., 1996a, pp. 44 ss.), pero es un derecho que no tiene exclusivamente una dimensión individual, sino también “colectiva”, pues normativamente está referido a la “unidad familiar”

entendida de manera amplia y flexible (uniones de hecho, familia monoparental, unidad de convivencia o dependencia económica, etcétera). El reconocimiento y cuantía se dirige a los hogares, se focaliza a la unidad familiar o de convivencia y no tanto individualmente. Este enfoque difumina y desdibuja la idea de un verdadero derecho subjetivo individual. Puede, así, que paradójicamente haya pocos incentivos para formar una unidad familiar o unidad de convivencia. Se sitúa en la lógica propia del garantismo jurídico e institucional, que no se limita a proclamar los derechos como principios sino que trata de garantizarlos normativamente [para la distinción entre declaraciones y garantías, puede consultarse Monereo, J.L., 1992-1993, pp. 85 ss.; Monereo, J.L., 2009b; para el garantismo jurídico moderno y el modelo normativo de Derecho propio del Estado Social de Derecho, véase Ferrajoli, L., 1999, 2016], asumiendo la doble función de garantía de ingresos y de inserción laboral (y por tanto directamente vinculada a la realización del derecho al trabajo).

Cuarto. La RMI es un derecho social condicionado, paradójicamente en lo que se supone su función o finalidad proactiva, porque, en efecto, el sujeto protegido ha de suscribir un convenio de inserción, en virtud del cual se asumen obligaciones jurídicas –como contrapartidas condicionantes de “activación”–, cuyo incumplimiento puede determinar la suspensión o pérdida del subsidio económico. El incumplimiento de estas obligaciones jurídicas determina, pues, un control sancionador que incide sobre el disfrute de las prestaciones económicas del sujeto titular, beneficiario o destinatario de la medida. Se trata de deberes públicos anudados al derecho social de prestación pública (Monereo, J.L. y Molina, C., 1999, pp. 338 ss.). Sin embargo, cabe decir, críticamente, que debería insistirse más en la denominada “activación objetiva” a cargo del poder público actuante para garantizar una empleabilidad positiva (en garantía de un verdadero derecho a la reinserción profesional), que sobre la llamada “activación subjetiva” que incumbiría exclusivamente al sujeto titular, beneficiario o destinatario de la medida de protección social.

Quinto. En términos de conjunto, este instituto de protección social esta preordenado típicamente a la garantía de integración a través de la inserción laboral, en la lógica de entender el trabajo como el factor más relevante de integración y participación en la sociedad de pertenencia. La idea de fin del trabajo y del trabajo como un valor en extinción no se sostiene en la práctica, más bien se asiste a la emergencia constante de nuevas formas de trabajo (en contra, Rifkin, J., 1996; Meda, D., 1998). No está pensado como derecho social a la integración social fuera de la inserción en el mercado de trabajo. Y esta fuerte orientación “empleativa” muestra los límites de la medida de protección social en una sociedad en la que se acentúa la realidad del trabajo como bien escaso, y en la cual la precariedad laboral está deviniendo –por el momento– como un elemento estructural del modelo de contratación y organización flexible del trabajo profesional, tanto por cuenta ajena como por cuenta propia (éste en expansión en sus diversas manifestaciones). La

precariedad, la desestructuración del trabajo, las rotaciones laborales y la pérdida de los empleos están suponiendo una pérdida del control sobre su propia vida de los trabajadores (Sennett, R, 2000; Revilli, M., 2001).

La fórmula de las RMI puede estar organizada a nivel nacional (renta mínima garantizada nacional) o a un nivel descentralizado (renta mínima garantizada a nivel regional, federal o de Comunidad Autónoma). Las RMI de “primera generación” están dirigidas mayormente a las situaciones de pobreza y tratan de satisfacer necesidades vitales de las personas –o más exactamente familias- sin recursos. Este modelo de ingreso mínimo, evoluciona históricamente dando un salto cualitativo en distintos países hacia una RMI de “segunda generación”, que trata de afrontar el problema devenido en estructural de la nueva pobreza y las situaciones de exclusión social (normalmente vinculadas a la falta de trabajo o a un trabajo precario que no libera de la pobreza). Se pretende luchar contra la pobreza y las situaciones de exclusión social en el marco de una estrategia que combina los subsidios con las medidas orientadas a la inserción profesional. Los subsidios pueden ser de diferente cuantía, previa comprobación de recursos, e incorporaran políticas activas de empleo encaminadas a la reinserción profesional (Monereo, J.L. y Molina, C., 1999; García Romero, B., 1999).

2. LA CONDICIÓN JURÍDICA E INSTITUCIONAL PARA LA PLENA EFECTIVIDAD DE LA RENTA MÍNIMA: LA SUPERACIÓN DEL PREEXISTENTE MODELO ESPAÑOL DESVERTEBRADO DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En España, la RMI o renta garantiza podría tener su encaje en el art. 41 de la Constitución, como un derecho dentro de un sistema evolucionado de Seguridad Social (Seguridad Social Asistencialista), es decir una prestación no contributiva de la Seguridad Social. Sin embargo, no ha habido voluntad política para implantarlo por esa vía hasta la introducción del IMV. Hasta entonces ha sido obra de las Comunidades Autónomas la implantación en sus respectivos territorios de dispositivos de rentas o ingresos mínimos de inserción o de integración. Y lo han hecho al amparo de su competencia en materia de asistencia social (art. 148.1.20ª CE). De este modo, se ha dado lugar a distintos modelos heterogéneos y con manifiestas desigualdades y deficiencias planteadas por gran parte de la doctrina. En un debate abierto, actualmente se postula una creación de una RMI en el ámbito estatal y en el marco del sistema de Seguridad Social utilizando el cauce competencial del art. 149.1.17ª CE. Y no sólo para garantizar la racionalización del sistema desvertebrado actual, sino también para garantizar el principio de igualdad y la mejora de la calidad de las prestaciones dispensadas (pues el modelo descentralizado por CCAA ofrece limitaciones e insuficiencias palpables para

aborda de la raíz el problema de la cuestión social de la pobreza y la exclusión social) para luchar contra las situaciones de pobreza y de exclusión social.

En el caso de España, al igual que ocurre en otros países europeos, existía la convicción en un sector de la doctrina científica de que habría que caminar hacia una decidida implantación de un sistema nacional de RMI, superando la heterogeneidad y aporías del modelo desvertebrado actualmente existente. Será después cuando, acaso, pueda pensarse en profundizar ese modelo nacional de RMI hacia la lenta experimentación de fórmulas análogas o próximas a la renta básica en sentido estricto, tal y como la doctrina ha conceptualizado y delimitado anteriormente (Monereo, J.L., 2008a; Monereo, J.L., Rodríguez Iniesta, G. y Trillo, A., 2020). Y ese largo camino a recorrer sólo evidencia que las técnicas de ayudas proactivas *ex post* (RMI) son incapaces para afrontar el problema de la nueva cuestión social generada por la desestructuración del trabajo, la precariedad laboral, la tercerización de la economía, etcétera; circunstancias, éstas, que aconsejarían el establecimiento de medidas *ex ante* de carácter más preventivo (como sería el caso de la renta básica).

En la evolución de la protección social en las dos últimas décadas sobresale positivamente la transición en muchos países desde los dispositivos asistenciales tradicionales hacia las rentas mínimas *de inserción* (Monereo, J.L., 2015b). Esta transición supone un importante cambio conceptual de las rentas mínimas, pues se trata de figuras en las que convergen, *a priori*, dos derechos distintos, pero integrados en un “derecho función” de estructura compleja: el derecho al aseguramiento de un nivel mínimo de renta y el derecho a la provisión de itinerarios de inserción (diseño de proyectos individualizados, actividades formativas, trabajos de colaboración social, etc.). Ello dota a las rentas mínimas de inserción de un carácter diferente y alternativo a los sistemas tradicionales. Estos derechos, que descansan en lógicas contradictorias sólo en apariencia (reparadora y pro-activa), se conjugan así como manifestación del “derecho social a la inserción” pero –se insiste– como derecho de estructura y función jurídica compleja.

Es posible, pues, distinguir entre los ingresos mínimos de la “primera generación” y los de “segunda generación”. El proceso de recreación –cuando no “reinención”– de las RMI se ha acrecentado con la evolución hacia las “rentas de solidaridad activa”, cuyo paradigma es nuevamente el ordenamiento francés. La “*revenu minimum d’ inserción*” (RMI), que se aprobó por la Ley de 1 de diciembre de 1989, fue reemplazada por la “*revenu de solidarité active*” (RSA), creada por Ley nº 2008/1249, de 1 de diciembre de 2008 generalizando la renta de solidaridad activa y reformando las políticas de inserción. A su vez, la RSA ha sido afectada –reemplazándola– por una nueva prestación denominada “*prime d’ activité*”, aprobada por la Ley de 17 de agosto de 2015. La RMI presentaba en el modelo francés también dos componentes: un componente de garantía de recursos y otro de inserción. A diferencia de la RMI, la RSA y la “prima de actividad” jerarquizan

expresamente las formas de inserción: hacen de la inserción profesional la forma prioritaria de inserción y presentan la inserción social como una inserción por defecto (Badel, M., 2018; Eydoux, A., 2013; Damon, J., 2016, 2015; Le Naire, O. et Lebon, C., 2017). Acentúa, así, el elemento “pro-activo” profesional, pero dejando en un segundo lugar, en la prioridades o preferencias, el elemento de la reinserción social [Para ver esa evolución en la perspectiva comparada, Milano, S., 1988; Monereo, J.L., y Molina, C., 1999; García, M.B., 1999; Kessler, F., 2010. Una revisión del ingreso básico y “sus parientes” en perspectiva de síntesis, en Van Paerijis, PH. y Vanderborght, Y., 2017, pp. 49 ss.; Monereo, J.L., 2018a; Calvo, J.; Monereo, J.L. y Rodríguez, G. 2020b; Gómez, R. 2020].

Todo ello en el sentido de que la función básica de los primeros es la de satisfacer las necesidades vitales de las personas consideradas, tratándose de prestaciones económicas con contraprestaciones ligeras por parte del beneficiario, tales como la aceptación de ofertas de empleo. Este tipo de rentas mínimas presenta algunos serios inconvenientes, bien porque no logran eliminar el estigma de la asistencia, bien porque se prefiere la ayuda material a las medidas de fomento de la inserción, con lo que se corre el riesgo de que los pobres queden en una situación de dependencia permanente del régimen de protección social (el conocido riesgo de la “cronificación”). Frente a estos sistemas, han surgido otro tipo de ingresos mínimos “de segunda generación”, en los que, junto al riesgo de la pobreza, entendida como una insuficiencia de medios económicos, se contempla también el de la *exclusión social y/o profesional*. En este sentido, los ingresos mínimos se conciben como una estrategia de lucha contra la pobreza y la exclusión social en la perspectiva de la inserción, dado que se vincula el disfrute del subsidio con medidas complementarias de inserción social.

Es el nuestro un modelo de renta de inserción descentralizado y en gran medida desvertebrado por la inexistencia de una normativa estatal de renta mínima garantizada y, en todo caso, la falta de una mínima coordinación entre las rentas autonómicas. Por tanto, tienen una configuración jurídica automática (dejando a salvo la figura distinta de la RAI en el marco de la protección por desempleo, la cual está integrada en el sistema de Seguridad Social). En todos los casos, y como regla general, estamos ante rentas condicionadas a la concurrencia de determinados requisitos (señaladamente, comprobación del estado de necesidad y la indisponibilidad de recursos suficientes para atenderla) y que tienen un carácter subsidiario respecto de otros instrumentos de garantía de rentas obtenidas por el sujeto y la unidad familiar o unidad de convivencia, pues su finalidad es satisfacer las necesidades básicas tanto del sujeto beneficiario como de los restantes miembros que integran esa unidad de convivencia en los términos jurídicamente relevantes. Las RMI se dirigen, pues, a las personas y a sus familias o unidades de convivencia. Pero sí hay un aspecto individualizador independiente del subsidio económico (proyectado hacia la unidad de convivencia), cual es el compromiso

del beneficio (y correlativa obligación de los poderes públicos de instrumentar lo necesario para garantizar su efectividad) de suscribir un compromiso de actividad encaminada a la reinserción (actividades formativas y aquellas que se determina que propicien o faciliten la inserción profesional). En esta perspectiva, la RMI mira a garantizar la efectividad del derecho al trabajo de las personas excluidas o que están incorporadas al mercado de trabajo.

Así la Ley 14/2017, de 20 de julio, de renta garantizada de ciudadanía (que desarrolla el art. 24.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña)², sería un buen exponente paradigmático de estos rasgos configuradores. La renta garantizada de ciudadanía constituye la manifestación de varios principios: del principio de igualdad entendido como la eliminación de cualquier discriminación en el acceso a la prestación; del principio de equidad, puesto que el reconocimiento y la aplicación de la prestación se plantean como respuesta a la situación de necesidad desde una vertiente de redistribución de los recursos y de discriminación positiva; del principio de empoderamiento y autonomía de las personas en sociedad, entendido como el conjunto de prestaciones económicas y servicios que las fortalecen y les permiten salir de las situaciones de pobreza y necesidad, que deberían ser siempre transitorias y no cronificadas, y del principio de universalidad, solidaridad y complementariedad, pues se garantiza su acceso a todas las personas que reúnen los requisitos exigidos, constituye una manifestación de solidaridad y de justicia social y complementa los ingresos de sus destinatarios en situaciones de carencia de medios. Asimismo, responde al principio de subsidiariedad, puesto que la prestación se reconoce cuando no es posible el acceso a otros mecanismos de protección, ya sea porque ha finalizado su cobertura o porque no han sido concedidos (Preámbulo)³.

Tienen derecho a la renta garantizada de ciudadanía las personas que cumplan los requisitos regulados por la presente ley (art. 5.1). No es una verdadera “renta

² Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del EAC: “Las personas o las familias que se encuentran en situación de pobreza tienen derecho a acceder a una renta garantizada de ciudadanía que les asegure los mínimos de una vida digna, de acuerdo con las condiciones que legalmente se establezcan”.

³ La regulación y el desarrollo de la renta garantizada de ciudadanía responde también a otro grupo de principios que constituyen el marco de la actuación de las administraciones públicas en esta materia. Así, tiene en cuenta el principio de responsabilidad pública en la atención al ciudadano, ya que la provisión de la prestación se incardina en el sistema de servicios sociales y de empleo públicos, y su disponibilidad y gestión quedan garantizadas por las administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias. Asimismo, la regulación de la prestación es una manifestación del principio de estabilidad, de modo que se mantiene la percepción de la prestación siempre y cuando persista la situación de exclusión social que la ha originado y el cumplimiento de los requisitos, las condiciones y las obligaciones establecidos. Del mismo modo, tiene en consideración el principio de atención individualizada. Por ello, la prestación debe responder en cada caso a

básica”⁴. Esta Ley considera destinatarios a los titulares y beneficiarios de la renta garantizada de ciudadanía (art. 5.2.c). Entiende por titular la persona en favor de la cual se aprueba la prestación económica de la renta garantizada de ciudadanía y, en su caso, un plan individual de inserción laboral o de inclusión social (art. 5.2.a), y por beneficiarios, las personas que forman parte del mismo núcleo como miembros de la respectiva unidad familiar (art. 5.2.b). Se deja constancia, por otra parte, “una *unidad familiar* solo puede dar derecho a un único expediente de prestación de renta garantizada de ciudadanía” (art. 5.4)⁵.

Paradigmática resulta, igualmente, la RMI Social de Andalucía (Decreto-Ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía). El enfoque y el modelo seguido –más allá de algunas similitudes- es matizadamente distinto al implantado en la Comunidad Autónoma de Cataluña. El objeto del Decreto-Ley es regular la prestación económica orientada a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social, denominada Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, que deberá incorporar un itinerario a través de un Plan de inclusión sociolaboral, en los términos establecidos en los artículos 42.1 y 42.2.g) de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía (Art. 1).

La ordenación normativa explicita la finalidad de este instrumento de protección social al indicar que “los fines de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía son los siguientes: a) Reducir la tasa de pobreza y de exclusión social en Andalucía, especialmente la *pobreza infantil*. b) Mejorar las posibilidades de inclusión social y laboral de las personas en situación de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo, especialmente de aquellas que tienen menores a su

las condiciones y necesidades particulares de sus destinatarios, sin olvidar, en su caso, las peculiaridades de los grupos o colectivos a los que pertenecen.

La participación de los destinatarios constituye, asimismo, un principio de atención inexcusable. Por ello se garantiza su contribución activa, comprometida y responsable en la superación de la situación, así como su intervención en la programación y desarrollo de los itinerarios que puedan diseñarse para la integración.

Es también, sin duda, una prestación con un *carácter de política familiar muy marcado*, que protege a las familias y a los niños de las situaciones de vulnerabilidad. El carácter integral de la prestación da respuesta también a la pobreza infantil derivada de la existencia de familias con hijos en situación de extrema pobreza.

Por último, se considera también la perspectiva de género, con el establecimiento de medidas de acción positiva que tienen en cuenta las necesidades especiales que presentan las víctimas de violencia de género.

⁴ La Disposición derogatoria de la Ley 14/2017 incluye, significativamente, a la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la RMI, “con las excepciones establecidas por las disposiciones transitorias de la presente Ley” (Ley 14/2017).

⁵ Se aporta un concepto instrumental de *unidad familiar*: “A los efectos de lo establecido por la presente ley se considera unidad familiar la formada por una o más personas que mantienen entre ellas vínculos familiares por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado, así como por adopción o acogimiento, o *vínculos de convivencia asimilados* a los vínculos mencionados, excluyendo los que sean de simple vecindad compartida. La relación de parentesco se cuenta a partir del titular” (art. 6.1 de la Ley 14/2017).

c) Aumentar el grado de autonomía personal y *familiar* y atender la satisfacción de las necesidades básicas para una vida digna de la unidad familiar “(art. 6. *Finalidad*).

En cuanto a las *Personas titulares y beneficiarias*: Conforme al art. 6 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, tendrán derecho a la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, las *unidades familiares* cuyas personas miembros tengan vecindad administrativa en Andalucía, se encuentren en situación de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo, y cumplan los requisitos establecidos en el artículo 7 del presente Decreto-ley, así como aquellas que, aun no cumpliendo alguno de los requisitos, se encuentren en situación de urgencia o emergencia social. Podrán ser personas titulares de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía las personas solicitantes y receptoras con vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Andalucía y que forman parte de una unidad familiar pluripersonal o bien constituya por sí misma una unidad familiar unipersonal (art. 3).

El tercer modelo o paradigma relevante es el de la Renta de Garantía de Ingresos (RGI). Su regulación básica se establece en Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social⁶, y por el Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos (desarrollo de aquélla). El objeto de la Renta de Garantía de Ingresos es una prestación periódica de naturaleza económica, dirigida tanto a la cobertura de los gastos básicos para la supervivencia como a la de los gastos derivados de un proceso de inclusión social y/o laboral, y destinada a las personas integradas en unidades de convivencia que no dispongan de ingresos suficientes para hacer frente a dichos gastos (art. 1). La renta de garantía de ingresos se configura jurídicamente como una prestación periódica de naturaleza económica, dirigida a las personas integradas en una unidad de convivencia que no disponga de ingresos suficientes para hacer frente tanto a los gastos asociados a las necesidades básicas como a los gastos derivados de un proceso de inclusión social (art. 11; por su parte, el art. 2 delimita los objetivos perseguidos). Se estructura, además, como un verdadero derecho subjetivo: La renta de garantía de ingresos se configura como un derecho subjetivo para todas aquellas personas que cumplan los requisitos específicamente regulados para el acceso a la prestación en la modalidad que resulte de aplicación (art. 12). De estas características destaca la configuración de un derecho de estructura jurídica compleja, pues se habla de un “doble derecho” (art. 3), en virtud del cual se reconoce a las personas tanto el derecho a acceder a medios económicos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas de la vida como el derecho a disfrutar de apoyos personalizados orientados a la inclusión

⁶ La Disposición derogatoria, deroga la Ley 12/1998, de 22 de mayo; y deroga la Ley 10/2000, de 27 de diciembre, de Carta de los Derechos Sociales (modificada por la Ley 4/2007, de 22 de junio), sólo en los artículos 6, 7 y 8.

social y laboral. No excluye la posición de “deber”, pero sí parece que éste se sitúa en un segundo plano.

El segundo elemento a retener también tiene que ver con el modelo de atención personalizada y de proximidad, ajustado al enfoque comunitario de la atención y la puesta en valor de su carácter *preventivo* (adviértase la relevancia que adquiere la dimensión preventiva en el cuadro finalista de la medida social instaurada). Así, en ese marco, otorgará prioridad a las actuaciones de prevención, facilitará, siempre que resulte posible y conveniente, la atención de las personas en su entorno habitual y garantizará la adaptación de las intervenciones a las necesidades de la persona o de la unidad convivencial, el carácter integral de dichas intervenciones y la continuidad de los itinerarios de atención (art. 4).

La titularidad del derecho se configura en términos muy amplios, distinguiendo entre personas titulares, destinatarias y receptoras. 1º. Serán titulares de las prestaciones económicas de derecho y, en su caso, de los instrumentos de inclusión regulados en la presente ley las personas a nombre de quienes se tramita y concede la prestación y en quienes recae el derecho a la prestación o al convenio de inclusión. 2º. Tendrán la consideración de personas destinatarias de las prestaciones económicas de derecho y del convenio de inclusión las personas que formen parte de la misma unidad de convivencia que la titular. En el caso de las ayudas de naturaleza subvencional, tendrá la consideración de beneficiaria la persona a nombre de quien se tramita y a quien se concede la ayuda. 3º. Con carácter general, serán receptoras de las prestaciones económicas de derecho reguladas en la presente ley las personas titulares de las mismas. En el caso de las ayudas de naturaleza subvencional, serán receptoras, con carácter general, las personas beneficiarias de las mismas (art. 8).

Por otra parte, destinataria de las medidas es también la “unidad de convivencia”, concepto instrumental palpablemente se distingue de la unidad familiar (art. 9, en relación con el art. 8).

Un aspecto muy importante en la lógica interna de las instituciones es el relativo a la centralidad que ostenta el “Convenio de Inclusión” (art. 7).

Ciertamente, sobre la base del título competencial de “asistencia social” las CC.AA han asumido la competencia en materia de Renta de Inserción. El resultado práctico ha sido una expansión de las medidas asistencializadoras de las CC.AA, al amparo de una interpretación flexible del art. 148.1. 20ª CE, que ha permitido incluir la innovadora figura de las rentas mínimas de inserción. El TC ha apreciado ya desde los orígenes de la instauración de este tipo de medidas la legitimidad de la inclusión en la competencia de asistencia social autonómica, entendiendo que no forman parte del Sistema de Seguridad Social, operando con técnicas diferentes a las que han venido caracterizando a la Seguridad Social clásica (muy marcada por los ya relativizados criterios de previsualidad y de contributividad)

(SSTC 146/1986, de 25 de noviembre, 76/1986, de 9 de junio, 13/1992, de 6 de febrero, 239/2002, de 11 de diciembre, 226/2012, de 19 de noviembre, 227/2012, de 29 de noviembre, etcétera), y también dando cuenta de la posterior evolución contemporánea hacia una seguridad social asistencial o no contributiva (realizando el componente asistencialista de la misma Seguridad Social). Estableciendo, esta línea, una distinción operativa entre una asistencia social “interna” al sistema institucional de la Seguridad Social y otra “externa” que sería de competencia exclusiva de las CC.AA (SSTC 76/1986, de 9 de junio, 13/1992, de 6 de febrero, 239/2002, de 11 de diciembre, 226/2012, de 19 de noviembre, 227/2012, de 29 de noviembre).

Admitido que las CC.AA tienen una competencia propia en materia de asistencia social (asistencia externa al sistema de Seguridad Social) y que la Seguridad Social junto a la dimensión contributiva incorpora un componente asistencial, la delimitación de fronteras es más delicada obedeciendo a una decisión no meramente técnico-jurídica sino también de política del Derecho. De manera que no será suficiente distinguir entre previsión social y asistencia social (ésta se caracteriza, como es conocido, por la atención preferente a las situaciones objetivas de necesidad, por la inexistencia de la contributividad –al menos en vía principal-, y tendencialmente por incorporar una lógica universalista, aunque según el tipo de medidas puede remitirse a sujetos específicos y estar condicionada al cumplimiento de determinados requisitos; su concesión está normalmente condicionada)⁷, sino que es preciso establecer mecanismos de atribución competencial que garanticen espacios efectivos vitales de regulación de la materia asistencial tanto para las CC.AA como para la Seguridad Social Asistencial. El debate y las iniciativas actuales en favor de un “sistema de Rentas Mínimas garantizadas en todo el Estado”, con el que se atienda prioritariamente a los cerca de 740.000 hogares que no tienen ningún tipo de ingresos, en los que viven, 1,4 millones de personas; o incluso la más ambiciosa propuesta de implantación a nivel estatal –y en el marco de la Seguridad Social- de una “renta básica” o ingreso de ciudadanía universalista (e incondicionado; la cual en su lógica interna sobrepasa la idea misma de la asistencia social clásica abarcando una renovada asistencia social universalista que podría formar parte, potencialmente en términos constitucionales, de la Seguridad Social Asistencial ex art. 41 CE), ilustraría por sí mismo el hecho de que las fronteras son próximas y que lo que debe procurarse es respetar las respectivas *garantías constitucionales* de competencias en materia de asistencia social entre el Estado y las CC.AA buscando soluciones coherentes y equilibradas (artículos 148.1.20 CE, y 149.1.17, en relación con el art. 41 y concordantes del Texto constitucional).

⁷ Hay que tener en cuenta que el principio de la condicionalidad incorpora un criterio de intercambio funcional entre prestaciones y sujetos protegidos que da lugar a un sistema de obligaciones recíprocas.

Es relevante hacer notar que conforme al art. 34.3 (“Seguridad Social y ayuda social”) de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, “con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el *derecho a una ayuda social...* para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas en el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales” (Monereo, J.L., 2012b, pp. 893 ss.).

Con base al art. 148.1.20ª CE, las CC.AA han venido asumiendo competencias en materia de asistencia social y servicios sociales, en cuyo marco autonómico se han incluido la renta mínima de inserción con distintas denominaciones. En todo caso, es necesario replantear el modelo en un doble sentido: racionalizando la heterogeneidad de rentas de inserción (con distintas denominaciones, por otra parte) establecidas en las CC.AA, simplificándolo y coordinando los distintos tipos de medidas, por un lado, y por otro, pensando seriamente en establecer una renta básica a nivel de todo el Estado Social Autonómico, que pudiera ser completada o mejoradas por cada CC.AA. Por lo demás, no es baladí hacer notar que ese reajuste de la medida se impondría porque una renta básica incluida dentro de la Seguridad Social Asistencial (en su vertiente no contributiva) provocaría automáticamente la incorporación al Reglamento 883/2004, de 29 de abril, en cuyo art. 3.5 se excluye expresamente de las normas de coordinación comunitaria a las prestaciones asistenciales. Aparte de ello, existen iniciativas, todavía muy poco desarrolladas, de establecer una “renta mínima europea” (véase, señaladamente, el Dictamen del CESE sobre “la renta mínima europea e indicadores de pobreza (Dictamen de iniciativa)”, 2014/C 170/04, DOCE, 5.6.2014). El impulso más significativo es la Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de octubre de 2017, sobre las políticas encaminadas a garantizar la renta mínima como instrumento para luchar contra la pobreza (2016/2270/(INI)).

Debe ser objeto prioritario de la iniciativa legislativa y de la concertación social la propuesta de un Sistema de Rentas Mínimas Garantizadas en España. Las actuales prestaciones sociales de índole asistencial se caracterizan por la diversidad y las diferencias territoriales y por un nivel de cobertura claramente insuficiente. Las instituciones de la Unión Europea vienen promoviendo desde hace tiempo diversas propuestas para el desarrollo de sistemas de rentas mínimas y otros instrumentos de lucha contra la pobreza y la exclusión social. La propia Comisión Europea ha propuesto reforzar la relación entre rentas mínimas y activación laboral, diseñando el concepto de “*inclusión activa*” (“conjunto de procesos sociales e institucionales que desarrollan el derecho de todo ciudadano a la plena integración en la sociedad, al ejercicio de sus derechos sociales y de manera particular a la inserción laboral y social”) e instando a las políticas públicas y a los agentes sociales para promover acciones y programas que hagan frente a las importantes insuficiencias de los sistemas de protección contra el riesgo de pobreza y o exclusión, riesgos sin duda

modificados e incrementados como consecuencia de la intensidad y la duración de la crisis económica.

Hay que tener en cuenta que el debate sobre la instauración de una “*renta mínima europea*” ya está planteado en el marco de las instituciones de la Unión Europea. Así el Comité Económico y Social Europeo (CESE) entiende que, atendiendo a las previsiones de conformación de los mercados de trabajo y a la difícil coyuntura actual, el establecimiento de una renta mínima europea, contribuirá a la cohesión económica, social y territorial, a la protección de los derechos humanos fundamentales, al equilibrio entre los objetivos económicos y sociales y al reparto equitativo de los recursos y la renta. Realza que es acuciante la necesidad de garantizar una *renta mínima adecuada en la Unión Europea* mediante una Directiva Marco dirigida a combatir la pobreza y la exclusión social, facilitando la inserción en el mercado de trabajo, tal y como han solicitado también el Comité de las Regiones y varias organizaciones de lucha contra la pobreza y la exclusión social, e insta a la Comisión Europea a *emprender una acción concertada que responda a la Resolución adoptada por el Parlamento Europeo* (Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de noviembre de 2011, sobre la plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social; 2011/2052/(INI), DOC 153E de 31.5. 2013, pp. 57-78). La renta mínima garantizada es una ayuda a los ingresos que no está basada en el pago de cotizaciones (contributividad) y que proporciona una red de seguridad para las personas que no pueden optar a las prestaciones de la Seguridad Social. Como última salvaguarda contra la pobreza y exclusión social, está indisolublemente unida al derecho a llevar una vida digna de las personas que no tienen otra forma de asegurar sus ingresos y al de las personas que están a su cargo [Véase Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la renta mínima europea e indicadores de pobreza (Dictamen de Iniciativa), aprobado los días 10-11 de diciembre de 2013, 2014/C 170/04; y el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE), “Por una Directiva marco europeo sobre la renta mínima” (Dictamen de iniciativa), aprobada en pleno n.º 541, el 20. 02.2019⁸].

En consecuencia, en el marco de las políticas legislativas concertadas se debe situar la propuesta de un Sistema de Rentas Mínimas Garantizadas común para toda España (Estado Social Autonómico), que tenga carácter estructural y voluntad de permanencia y que se regule mediante una ley estatal. Se trataría con ello de hacer efectivo el derecho a percibir unos ingresos mínimos de subsistencia y de establecer medidas de apoyo dirigidas a conseguir la inclusión sociolaboral, reconociendo este derecho con carácter subjetivo.

⁸ SOC/585- EESC-2018-02210.00-00-AC-TRA (EN) 1/16- Ponente: Georges Dassis.

3. EL INGRESO MÍNIMO VITAL COMO RENTA MÍNIMA DENTRO DEL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL NO CONTRIBUTIVA

El RD-ley 20/2020, de 29 de mayo (LIMV)⁹, estableció dentro del sistema de Seguridad Social, en su nivel no contributivo, una nueva prestación denominada Ingreso Mínimo Vital (IMV). Las razones son estructurales vinculadas a la cronificación de la pobreza y de la exclusión social, pero también coyunturales derivadas de la situación crítica ocasionada por la Pandemia Covid-19 que está suponiendo un aumento exponencial de estos riesgos sociales (Monereo, J.L., 2020e, pp. 424 ss.; Monereo, J.L., Rodríguez Iniesta, G. y Trillo, A., 2020, pp. 13 ss.). En un escenario geopolítico presidido por la incertidumbre y las tensiones – conflictos y presiones de los poderes fácticos- sobre los regímenes democráticos (Boyer, R., 2020).

El Ingreso Mínimo Vital presenta una serie (no yuxtaposición o suma) de elementos típicos y delimitadores como nuevo derecho social de desmercantilización.

Primero. Su *finalidad* típica general es la lucha contra la pobreza y la desigualdad social 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 principal (más una serie de medidas complementarias y de acompañamiento social, como las vinculadas a las políticas de empleo, a las que se hará referencia después) que cubra el riesgo general de pobreza y de exclusión social severa. Es importante subrayar que su objetivo típico no se limita a la cobertura de las situaciones de “indigencia” (objetivo tradicional de la “beneficencia pública”), sino mucho más ampliamente -y con una nueva visión de los derechos sociales a proteger- a la protección de las situaciones de pobreza –absoluta y relativa- y las situaciones de exclusión social vinculadas a la falta (desempleo) o deficiencia (trabajadores “pobres” o “precarios”) del trabajo profesional.

Esta prestación nace con el objetivo principal de garantizar, a través de la satisfacción de unas condiciones materiales mínimas, la participación plena de toda

⁹ Este RD-Ley ha sido objeto de sucesivas e importantes modificaciones realizadas principalmente en virtud del RD-ley 25/2020, de 3 de julio, el RD-ley 28/2020, 22 septiembre; el RD-ley 30/2020, 29 septiembre; el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9-12-2020; RD-ley 35/2020, de 22 diciembre y el RD-ley 3/2021, de 2 febrero.

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.

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).

A partir del artículo 41 de nuestra Constitución, la doctrina constitucional concibe la Seguridad Social como una «función [social] 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 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). (Exposición de Motivos de LIMV).

No es baladí subrayar que la situación compleja protegida –o si se quiere contingencia social de relevancia jurídica objeto de protección– es integrada bajo la categoría socio-jurídica de “*vulnerabilidad económica*”. Esto resulta palpable desde las Exposiciones de Motivos o Preámbulos hasta la misma regulación. Y puede ser útil siempre que se precise su contenido, pero puede tener el riesgo de “diluir” y “difuminar” la realidad social diversificada y dramática como es la pobreza absoluta y relativa y la exclusión social de jóvenes y mayores por su dificultad de acceso y permanencia en el trabajo. Pero el concepto de “vulnerabilidad” no sólo puede tener el efecto no deseado de ocultar la dura realidad subyacente al IMV, sino también de que se construya un nuevo concepto jurídico-social que paradójicamente contribuya a expandir o acrecentar legalmente a los excluidos bajo un prisma pretendidamente homogeneizador de situaciones sociales heterogéneas y de biografías sociales individualizadas. Es decir, que se contribuye a crear la “subclase” o “infra clase” funcional en una sociedad fragmentada donde las situaciones de pobreza y de desventaja social se cristalizan y cosifican.

Ciertamente, el problema de este concepto de vulnerabilidad o inseguridad, es que debe ser siempre precisado en sus contenidos cada vez que se utiliza. De este modo, no existe el peligro de que sea un concepto mítico que enmascare –por el juego de las fórmulas más de las ciencias sociales y jurídicas– las realidades subyacentes. En la lógica interna del IMV la vulnerabilidad remite a una mayor predisposición al riesgo de individuos, familias y colectivos de la población que pueden determinar la pérdida de bienes esenciales y medios necesarios para una vida digna. Tiene una relación con la exposición a contingencias y tensión, y la

dificultad para afrontarlas; y se vincula a los medios disponibles y a las capacidades de respuesta. La vulnerabilidad tiene por tanto dos elementos. Por un lado, una parte externa, de los riesgos, convulsiones y presión a la cual está sometido un individuo, familia o unidad de convivencia; y un elemento o dimensión interna, que estriba en las dificultades de defensa, por falta de capacidades o falta de medios para hacer frente a la situación sin pérdidas perjudiciales. Es así que la vulnerabilidad enlaza con la inseguridad, en virtud de una multiplicidad de exposiciones a riesgos de distinta naturaleza (sanitarios, económicos, psicológicos, dificultades de capacidad para responder a ellos y peligro constante de caída en una situación de colapso) [Pérez de Armiño, K., 1999; Blaikie, P. et alii, 1994; Anderson, M. B. y Woodrow, P.J., 1989; Bohle, H. G., 1993; Cannon, T., 1994; Chambers, R., 1989. Vid. los estudios de referencia más amplios sobre capacidades y desarrollo humano, Sen, A., 2010; Nussbaum, M.C., 2011, 2007; Monereo, J.L., 2014b, pp. 951 ss.. Para la delimitación y fundamentación de los “nuevos” derechos fundamentales (los llamados derechos de la “tercera generación” y “cuarta generación”), puede consultarse Monereo, J.L., 2009a, pp. 120 ss.).

A ello hay que añadir que la vulnerabilidad adquiere manifestaciones e intensidades diversas, que, como en el caso del IMV, han de ser tomadas en consideración para responder a los problemas sociales de carácter estructural y coyuntural que afectan a las familias y a las unidades de convivencia. Y se ha de tener presente los factores económicos (muy presentes en la pobreza en sí), sin duda, pero también los aspectos relacionales y de inclusión social (muy presentes en las situaciones de exclusión social). En ambos casos se produce una afectación al sistema de necesidades económicas, sociales y culturales, pero también una incidencia importante en el estado de salud física y psicológica. Todo ello con distinta intensidad (en términos de vulnerabilidad moderada, grave o muy grave), que exige distintas modalidades de intervención en el campo de la protección social que ha de ser dispensada.

Desde esta perspectiva, la adjetivación como “económica” de la situación de vulnerabilidad (entendida sólo como “vulnerabilidad económica”), *resulta deficiente e insuficiente respecto a los fines legalmente perseguidos por la propia LIMV*, puesto que la vulnerabilidad es una situación compleja que comprende las dimensiones interrelacionadas de carácter económico, social, de salud (física y psíquica), de capacidades y de carácter cultural y educativo. Y esto es importante para atender a la interrelación entre la prestación principal (la prestación económica) como las prestaciones accesorias anudadas a la principal (políticas activas de empleo –facilitación del acceso al empleo, formación profesional, etcétera-; medidas de integración e inclusión social partiendo del trabajo de calidad pero yendo más allá del mismo para conseguir la inclusión social plena). De ahí la importancia de precisar de manera omnicomprensiva la expresión de “encontrarse en situación de vulnerabilidad”. La cuestión es importante porque

se trata de la construcción de un concepto de política del Derecho Social y de la Seguridad Social no contributiva, en nuestro caso, el cual define y determina la posición jurídico-social de la persona o de un colectivo, con la atribución de derechos y la imposición de deberes. Y estamos hablando –en el lenguaje de los derechos- de un derecho a la existencia vinculado al derecho al trabajo y al derecho a la protección dispensada por el sistema público de protección social. Preside en el instituto jurídico del IMV el interés público que deriva de un amplio grupo normativo constitucional y que impone obligaciones positivas de intervención al Estado y otros poderes públicos y la protección efectiva –preventiva y reparadora-correlativos a los derechos de los sujetos en situación de pobreza o de exclusión social (artículos, 41, 50, 9.2, 149.1.17^a, etcétera, en conexión necesaria con el art. 10.2 de la Constitución). Pero esta situación jurídicamente diferenciada no debe entrañar una estigmatización, ni menos aún la creación de una nueva forma de exclusión derivada del mismo tratamiento diferenciador. Pues de lo contrario la tutela protectora tendría una connotación propia del darwinismo social (o más propiamente de “spencerismo social”) (Monereo, J.L, 2009-2010), ya que sería la propia regulación legal la que la propiciaría.

La expresión “encontrarse en situación de vulnerabilidad” ha encontrado un relevante eco en los últimos meses, quizás debido también a la grave crisis sanitaria provocada por la pandemia del COVID-19. Y así podemos –sin ánimo de ser exhaustivos- ver que a ella se alude para justificar medidas de las más variopintas, por más que sean necesarias (Monereo, J.L., Rodríguez Iniesta, G. y Trillo, A., 2020, pp. 159-165), como en:

- a) RD-ley 4/2020, 18 de febrero, por el que se deroga el despido objetivo por faltas de asistencia al trabajo establecido en el art. 52. d) del Estatuto de los Trabajadores, motivado el mismo por causa de absentismo imputable a situaciones de incapacidad temporal “... *a efectos de garantizar el derecho a la no discriminación de las personas, así como para evitar el riesgo de exclusión social de colectivos de especial vulnerabilidad*” (Exposición de motivos apartado VI, último párrafo.).
- b) RD-ley 5/2020, de 25 de febrero, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación en relación con determinadas medidas en favor de los trabajadores de la agricultura “*que tienen como finalidad evitar el abandono de las explotaciones agrarias y asegurar en la medida de lo posible un reparto equitativo de los costes sociales, ambientales, de competitividad y de sostenibilidad, que se residencian de modo agravado en los operadores que dedican sus esfuerzos al sector primario y, muy especialmente, a los eslabones menos protegidos y más vulnerables, que permitan el mantenimiento y doten de estabilidad a las explotaciones agrarias*” (Exposición de motivos apartado II), introduciéndose medidas relativas a la reducción de las jornadas

reales para acceso al subsidio de desempleo o de la renta agraria de los trabajadores de Andalucía y Extremadura o también de la conversión de los contratos eventuales agrarios en contratos indefinidos o contratos fijos discontinuos.

- c) RD-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública para frenar desahucios ante impagos de las hipotecas “... *La suspensión de los lanzamientos beneficia a las personas que se encuentren dentro de una situación de especial vulnerabilidad y que por dicho motivo requieren de una especial protección, conforme a lo definido en el artículo 1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo...*” (Exposición de motivos apartado V), modificando la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección de deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social (art. segundo tres del Real Decreto Ley.).
- d) RD-ley 7/2020, 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19, que regula medidas de apoyo a las familias, entre ellas el derecho básico de alimentación de niños y niñas en situación de vulnerabilidad que se vean afectados por el cierre de centros educativos (art. 8 del RD-ley).
- e) RD-ley 8/2020, 17 de marzo, que establece medidas de apoyo a los trabajadores, familias y colectivos vulnerables, relativas a garantías de suministro de agua y energía en favor de consumidores vulnerables y de moratoria de deudas hipotecarias (arts. 4, 7 y ss.)¹⁰.
- f) RD-ley 9/2020, 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral para paliar los efectos derivados del COVID-19.

¹⁰ El art. 9 define la situación de vulnerabilidad económica en los siguientes términos:

- I. Los supuestos de vulnerabilidad económica a consecuencia de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19 quedan definidos con el siguiente tenor:
 - a) Que el deudor hipotecario pase a estar en situación de desempleo o, en caso de ser empresario o profesional, sufra una pérdida sustancial de sus ingresos o una caída sustancial de sus ventas.
 - b) Que el conjunto de los ingresos de los miembros de la unidad familiar no supere, en el mes anterior a la solicitud de la moratoria:
 - i. Con carácter general, el límite de tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples mensual (en adelante IPREM).
 - ii. Este límite se incrementará en 0,1 veces el IPREM por cada hijo a cargo en la unidad familiar. El incremento aplicable por hijo a cargo será de 0,15 veces el IPREM por cada hijo en el caso de unidad familiar monoparental.
 - iii. Este límite se incrementará en 0,1 veces el IPREM por cada persona mayor de 65 años miembro de la unidad familiar.
 - iv. En caso de que alguno de los miembros de la unidad familiar tenga declarada discapacidad superior al 33 por ciento, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite

Entre las medidas que se toman está la de fijar como servicios esenciales los prestados por centros, servicios y establecimientos sanitarios, como hospitales o ambulatorios, y los centros sociales de mayores, personas dependientes o personas con discapacidad, como residencias y centros de día, ya sean de titularidad pública o privada, o cualquiera que sea su régimen de gestión, como compromiso de toda la sociedad, instituciones y organizaciones de este país con las personas más vulnerables, entre las que, sin duda, se encuentran las enfermas y las socialmente dependiente (Art. 1 del RD-Ley.).

- g) RD-ley 11/2020, 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, que establece también medidas dirigidas a familias y colectivos vulnerables (alquileres, moratorias desahucios, prestaciones por desempleo a empleados de hogar, etcétera.) (Capítulo I del RD-ley.). El art. 5 contiene una definición de vulnerabilidad económica al objeto de obtener moratorias o ayudas en relación con los alquileres de la vivienda habitual. El art. 16 contiene una definición de vulnerabilidad económica a los efectos de moratorias hipotecarias y del crédito de financiación no hipotecaria. El art. 18 recoge la definición de vulnerabilidad económica

acreditadamente de forma permanente para realizar una actividad laboral, el límite previsto en el subapartado i) será de cuatro veces el IPREM, sin perjuicio de los incrementos acumulados por hijo a cargo.

- v. En el caso de que el deudor hipotecario sea persona con parálisis cerebral, con enfermedad mental, o con discapacidad intelectual, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 por ciento, o persona con discapacidad física o sensorial, con un grado de discapacidad reconocida igual o superior al 65 por ciento, así como en los casos de enfermedad grave que incapacite acreditadamente, a la persona o a su cuidador, para realizar una actividad laboral, el límite previsto en el subapartado i) será de cinco veces el IPREM.
- c) Que la cuota hipotecaria, más los gastos y suministros básicos, resulte superior o igual al 35 por cien de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar.
- d) Que, a consecuencia de la emergencia sanitaria, la unidad familiar haya sufrido una alteración significativa de sus circunstancias económicas en términos de esfuerzo de acceso a la vivienda, en los términos que se definen en el punto siguiente.
2. A los efectos de lo previsto en este artículo se entenderá:
- a) Que se ha producido una alteración significativa de las circunstancias económicas cuando el esfuerzo que represente la carga hipotecaria sobre la renta familiar se haya multiplicado por al menos 1,3.
- b) Que se ha producido una caída sustancial de las ventas cuando esta caída sea al menos del 40 %.
- c) Por unidad familiar la compuesta por el deudor, su cónyuge no separado legalmente o pareja de hecho inscrita y los hijos, con independencia de su edad, que residan en la vivienda, incluyendo los vinculados por una relación de tutela, guarda o acogimiento familiar y su cónyuge no separado legalmente o pareja de hecho inscrita, que residan en la vivienda.

en relación con contratos de crédito sin garantía hipotecaria. El art. 28.2 recoge la situación de consumidor vulnerable para el trabajador autónomo.

- h) RD-ley 12/2020, 31 de marzo, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género, declarando servicios esenciales los servicios de protección integral a las víctimas de violencia de género, colectivos de personas especialmente vulnerables que deben ser objeto de protección por parte del Gobierno (Capítulo I del RD-ley).
- i) RD-ley 13/2020, 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario, con medidas relativas a la flexibilidad laboral y compatibilidad de las prestaciones por desempleo con el trabajo para trabajadores agrícolas “en un momento de especial vulnerabilidad” (arts. 1 a 5 del RD-ley).
- j) RD-ley 15/2020, 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo, que presta atención “ ... a las personas que actualmente son más vulnerables exige que, de modo excepcionalidad, dentro incluso de lo ya extraordinario de esta situación que estamos viviendo, la fecha a considerar para la construcción de estas nuevas medidas no sea la de 14 de marzo, a diferencia del resto de normas adoptadas desde la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, sino aquellas en relación con las cuales los datos indican que las medidas serán realmente efectivas” adoptando diversas medidas para apoyar el tejido productivo y “ ... *tejer una red de seguridad para los ciudadanos, especialmente los más vulnerables*”¹¹.
- k) RD-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, sobre ayudas al sector cultural y sus trabajadores, artes escénicas, cinematografía y artes audiovisuales y del sector del libro y del arte contemporáneo, que permitan garantizar la protección de familias, trabajadores y colectivos vulnerables, y sostener el tejido productivo y social, minimizando el impacto y facilitando que la actividad económica se recupere cuanto antes (arts. 1 a 13 RD-ley).

Sin embargo, si analizamos la normativa autonómica relativa a las rentas mínimas, las referencias a la situación de vulnerabilidad es mínima, solo la vamos a encontrar en:

¹¹ Exposición de motivos. Véase arts. 1 a 4 medidas para reducir costes de pymes y autónomos; arts. 22 y 23 sobre situación legal de desempleo por extinción de la relación laboral en periodo de prueba y disponibilidad de los planes de pensiones.

- Prestación Aragonesa Complementaria de Ingreso Mínimo Vital: en relación con los beneficiarios que deberán de encontrarse en *situación de vulnerabilidad económica*, considerando como tal “la carencia de rentas, ingresos o patrimonio suficiente” (art. 3 DL-5/2020, de 29 de junio) remitiéndose para su consideración a lo dispuesto en el art. 8 LIMV.
- Renta garantizada de ciudadanía (Castilla y León): que la establece para las personas y familias que se encuentren en situación de exclusión social o en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión en Castilla y León (art. 1 D-Leg. 1/2019, de 10 de enero.), si bien solo define las situaciones de exclusión social y la de carencia de medios económicos (artículos 8 y 12 D-Leg. 1/2019, de 10 de enero).
- Renta de ciudadanía (Navarra). Declara como objeto prevenir y atender a las personas en situación de vulnerabilidad o de exclusión social¹².

En el examen del resto de disposiciones autonómicas sobre rentas mínimas, veremos que se nos presentan con el objetivo de: erradicar la marginación, desigualdad y lucha contra la exclusión social¹³; atender a las personas que carezcan de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas¹⁴; atender situaciones de necesidad de quienes no disponen de recursos económicos suficientes para afrontarlos y no están en condiciones de conseguir o recibir recursos de otras fuentes¹⁵; dar cobertura a las necesidades básicas de la vida a quienes, por carecer de recursos materiales, se encuentren en situación de mayor desigualdad social respecto al promedio de los ciudadanos¹⁶; atender la situación de recursos económicos, posibilitando a las personas en situación o en riesgo de exclusión social, la cobertura de sus necesidades básicas¹⁷; hacer efectivo el derecho a la protección social en situación de necesidad social y carencia de recursos posibilitando a las personas la cobertura de sus necesidades básicas¹⁸;

¹² Art. 1 Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre. Su art. 2.2 define la exclusión social como: “*Se entiende por exclusión social en sus diversos grados, a los efectos de esta ley foral, aquella situación consecuencia de un proceso dinámico de acumulación o combinación de diversos déficits o carencias personales, relacionales, laborales o socioambientales, que persisten en el tiempo y que impiden o limitan el ejercicio y disfrute efectivo de sus derechos*”

¹³ Andalucía, art. 4 Decreto-ley/2017, de 19 de diciembre, Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.

¹⁴ Asturias, art. 3.1 Ley 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico.

¹⁵ Baleares, art. 2.1 Decreto-ley 10/2020, de 12 de junio, de prestaciones sociales de carácter económico de las Islas Baleares.

¹⁶ Canarias, art. 1 a) Ley 1/2007, de 17 de enero, regula la Prestación Canaria de Inserción.

¹⁷ Cantabria, art. 28.1 Ley 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales.

¹⁸ Castilla La Mancha, art. 38.1. a) Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha.

asegurar los mínimos de una vida digna a las personas y unidades familiares¹⁹; garantizar recursos económicos de subsistencia a quienes a quienes carezcan de ellos²⁰; disponer de unos ingresos que les garantice los mínimos para una vida digna²¹; cubrir necesidades básicas de quienes se encuentren en situación o riesgo de exclusión social²²; atender las necesidad contempladas en el art. 142 del Código Civil²³; atender a personas de en situación de vulnerabilidad o exclusión social y el derecho a una renta garantizada²⁴; prevenir el riesgo de exclusión personal, social y laboral y facilitar la inclusión de quienes carezcan de recursos²⁵; o cubrir las necesidades básicas a la unidad de convivencia que carezcan de recursos económicos suficientes para la cobertura de las mismas²⁶.

En definitiva, luchar contra la pobreza (por falta de recursos económicos) y exclusión social “severa” son su objeto, al igual que el Ingreso Mínimo Vital introducido dentro de la acción protectora del sistema de Seguridad Social (art. 1 LIMV). Y ésta –la pobreza- se cuantifica o se mide en atención a la capacidad económica del individuo o de la unidad de convivencia económica, tomando como referencia el importe de la pensión no contributiva anual de la Seguridad Social, eso sí con una farragosa determinación en la que deben conjugarse los arts. 7, 8 y 10 LIMV.

Un aspecto más a reseñar, el IMV no solo tiene un objetivo reparador (facilitar una renta para atender necesidades básicas), sino también el de prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social (art. 1 LIMV) y en cierta forma el recuperador, el de “permitir el tránsito desde una situación de exclusión a una de participación en la sociedad”, de aquí el interés de la LIMV de llevar a cabo un diseño de incentivos

¹⁹ Extremadura, art. 1 Ley 5/2019, de 20 de febrero, de Renta Extremeña Garantizada.

²⁰ Galicia, art. 6.1 Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia.

²¹ Cataluña, art. 3.1 Ley 14/2017, de 20 julio, renta garantizada de ciudadanía.

²² La Rioja, art.1 Ley4/2017, de 28 de abril, regula Renta de Ciudadanía de La Rioja.

²³ Madrid, art. 3 Ley 15/2001, de 27 de diciembre, Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid; y Murcia, art. 3.1 Ley 3/2007, de 16 marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de Murcia.

El art. 142 del Código Civil, dispone:

“Se entiende por alimentos todo lo que es indispensable para el sustento, habitación, vestido y asistencia médica.

Los alimentos comprenden también la educación e instrucción del alimentista mientras sea menor de edad y aun después cuando no haya terminado su formación por causa que no le sea imputable.

Entre los alimentos se incluirán los gastos de embarazo y parto, en cuanto no estén cubiertos de otro modo.”.

²⁴ Navarra, art. 1.1 Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por el que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada.

²⁵ País Vasco, art.1 Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social.

²⁶ Valencia, art.1. a) Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión.

al empleo y a la inclusión (art. 3. d LIMV) (Monereo, J.L., Rodríguez Iniesta, G. y Trillo, A., 2020, pp. 159-165).

Segundo. 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 científica, Monereo, J.L., 2018a, Cap. 3.2, 2018b, pp. 831 ss.). 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. 149.1.17^a 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 Autónomas (Monereo, J.L., 2002). La STC 239/2002, de 11 de diciembre²⁷, 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 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.

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

²⁷BOE núm. 9, de 10 de enero de 2003.

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 este vector 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) (Monereo, J.L., 2014a, pp. 515 ss.; 2017b, pp. 629 ss.; 2012b, pp. 893 ss.).

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 solidaria (en la perspectiva histórica de desarrollo de las políticas de Seguridad Social, véase Monereo, J.L., 2012c, pp. 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 autonómicas (Monereo, J.L., 2018a, pp. 57 ss.).

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).

Tercero. 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 LIMV).

Cuarto. La gestión es pública y residenciada en el 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.

Quinto. 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. 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 automaticidad, 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 son 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”).

Sexto. 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 la situación económica de las personas destinatarias.

Séptimo. 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 adopta “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).

Octavo. 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).

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, 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 familias de “hecho” también están “juridificadas”), aunque evidentemente lo comprende en el más amplio concepto *normativo* de “unidad de convivencia”, conforme a la delimitación imperativa que se 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.

Noveno. 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) [el carácter complementario y no sustitutivo de una renta de subsistencia estatal respecto de las rentas mínimas autonómicas había sido mantenido por Monereo, J.L. 2018a, p. 111]. 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.

Décimo. Medida de carácter subsidiario, pues, por un lado, sólo actúa cuando se está por debajo del nivel mínimo de ingresos que se garantiza, y, por otro, cuando se esté por debajo de ese nivel mínimo sólo se completa hasta llegar a él; y asimismo es subsidiario 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). De lo que se trata es de establecer una “red de seguridad” para garantizar un *nivel de vida digno* (“derecho social a la existencia digna”) y la *inclusión social*.

Undécimo. 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 él, 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.

Duodécimo. 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 actividades 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.

Decimotercero. Incorporación de medidas proactivas 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 su carácter modesto, el IMV se 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 beneficiarios (en la perspectiva histórica del desarrollo diacrónico de las políticas de Seguridad Social, Monereo, J.L., 2012c, pp. 271 ss.; 2007). Estas medidas proactivas son fundamentales, y no deben considerarse como simples medidas de acompañamiento (aunque están poco enfatizadas, en la ordenación reglamentaria es 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.

Decimocuarto. El IMV es intransferible: “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).

Decimoquinto. Por otra parte, 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 el 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 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”. Además, se prevé en el apartado 5 que “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, quiérase 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.

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 residencia más en las situaciones de extrema necesidad, cuando habría que esperar más que se avanzara hacia una renta mínima garantiza *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 correspondientes (Monereo, J.L., 2018a, cap. 3.2, pp. 98 ss.). 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) (Monereo, J.L., 2002, pp. 1425 ss.; 2018c).

Parece que el legislador es consciente de la necesidad de una *mejora*, y del inicio 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 país²⁸. 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 propuesta por los dos sindicatos más representativos de nuestro país. Y ello con independencia de que se refuercen los distintos mecanismos de garantía 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.

²⁸No es baladí hacer notar que *delimitación legal instrumental de un concepto de vulnerabilidad económica*; antes utilizado pero no bien definido. A estos efectos el artículo 8 LIMV establece que para la determinación de la situación de vulnerabilidad económica se tomará en consideración la capacidad económica de la persona beneficiaria individual o, en su caso, de la unidad de convivencia en su conjunto, computándose los recursos de todos sus miembros en los términos previstos en el artículo 10 LIMV. Concurrirá el requisito de vulnerabilidad económica, cuando el promedio mensual del conjunto de ingresos y rentas anuales computables de la persona beneficiaria individual o del conjunto de los miembros de la unidad de convivencia, correspondiente al ejercicio anterior, sean inferior al menos en 10 euros, a la cuantía mensual de la renta garantizada con esta prestación que corresponda en función de la modalidad y del número de miembros de la unidad de convivencia.

El requisito de que “sea inferior al menos en 10 euros” puede parecer curioso, pero quizás tiene su lógica desde el punto de vista de la gestión y recuerda a las previsiones en este sentido –salvando las diferencias– para la asignación por hijo a cargo de no reconocer el abono por diferencias cuando la cuantía sea inferior al importe mensual por cada hijo (artículo 13.2 RD 1335/2005, de 11 noviembre).

Con carácter general el ejercicio a tomar en cuenta los ingresos y rentas del beneficiario o de la unidad es el del año anterior a la solicitud, no obstante se deja abierta la posibilidad, a desarrollo reglamentario, la fijación de supuestos excepcionales de vulnerabilidad que sucedan en el mismo ejercicio, en los que se pueda tomar en cuenta los ingresos y rentas del ejercicio en curso a los efectos de acceso a la prestación.

Pero el IMV constituye un paso histórico en sí ya muy relevante para avanzar hacia una renta mínima garantizada *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 (Monereo, J.L., Fernández Bernat y López Insua, 2016).

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 Arendt (Monereo, J.L., 2018a, pp. 118-119). El IMV es *derecho primario* que hace posible en sí mismo y sirve de prepuesto a ese “derecho a tener derechos”. Efectivamente, lo que une a los ciudadanos no es la existencia de vínculos naturales, sino el tener los mismos derechos, es decir, *el derecho a tener derechos como atribución fundamental del ciudadano* (Monereo, J.L., 1996a, pp. 167, con referencia a Arendt, H., 1993, pp. 37 ss.). Pero todo ello en el marco de una estrategia de *ciudadanía compleja* basada en los derechos y en los poderes colectivos. La complementariedad entre la ciudadanía de los derechos y la de los poderes es clara y necesaria en el sistema actualmente existente: no es pensable una ciudadanía sin soporte jurídico en la construcción de un Estado Social de Derecho; pero siendo indispensable no es suficiente la ausencia de impedimentos jurídicos, es necesario adicionalmente crear las condiciones reales para el ejercicio de los derechos y avanzar en el proceso de democratización de la sociedad. La pretendida disociación entre lo jurídico y lo político en la lucha por la ciudadanía es un reflejo de una estrategia ideológica que pretende ocultar la contribución de las fuerzas sociales en su desarrollo, pero nunca ha sido una realidad en la práctica política. En este sentido, la política de ciudadanía ha de transitar por un doble camino: la lucha por la ampliación y perfeccionamiento de los derechos sociales mediante su reconocimiento en un sentido menos delegante que la política del “Welfare”. Lo cual implica redefinir nuevamente las relaciones entre la sociedad política y la

sociedad civil y su mutua relación en la garantía del bienestar de la población que rehúya al mismo tiempo el “estatismo” y la mitificación de la sociedad civil. Con todo –como acontece con la implantación del IMV- una vez más, ha sido preciso reformular la estrategia de la ciudadanía revisando los términos del contrato social: un nuevo acuerdo para redistribuir los recursos de los miembros con arreglo a una noción compartida de sus necesidades, y sujetos a continua determinación política de su detalle (Monereo, J.L., 1996a, pp. 166 ss.).

Decimosexto. El Ingreso Mínimo Vital, al ser una prestación no contributiva del Sistema de Seguridad Social, está inequívocamente incluido en el ámbito de aplicación material del Reglamento (UE) 883/2004, de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social y, en consecuencia, resulta exportable a los Estados donde se aplica el Derecho de la Unión Europea (Sánchez Rodas, C., 2021).

Decimoséptimo. Goza de un *sistema de garantías mínimo de carácter jurídico e institucional*. Con independencia de que no se recojan expresamente en el RD-ley 20/2020, de 29 de mayo –objeto de sucesivas modificaciones y adaptaciones-, el IMV ostenta, además, otros rasgos característicos propios de una prestación no contributiva del sistema de Seguridad Social, como son (estos elementos característicos “adicionales” en Monereo, J.L., Rodríguez Iniesta, G. y Trillo, A., 2020, pp. 133-134):

1º) Garantías de mantenimiento de un cierto poder adquisitivo

Al vincular su importe con el de la pensión no contributiva y ser éstas actualizadas anualmente por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, al menos, se verán actualizadas en el mismo porcentaje que dicha Ley establezca como incremento de las pensiones contributivas de la Seguridad Social (art. 62 LGSS.).

2º) Garantías para evitar su pérdida

Aunque ciertamente muy relativizadas (véase art. 17 LIMV) le son de aplicación las previsiones generales de prohibición de revisión de oficio de las prestaciones previstas en el art. 146 Ley de la Jurisdicción Social.

3º) Garantías para su percepción efectiva

En nuestro sistema de Seguridad Social las prestaciones, a fin de garantizar su percepción, están sujetas a las reglas de prescripción y caducidad recogidas en los arts. 53 y 54 de la LGSS. En el caso de una prestación no contributiva como es el ingreso mínimo vital, la prescripción no parece muy operativa, al no poder aplicar aquí la noción de hecho causante propia de las prestaciones del nivel contributivo en las que el mismo tiene un marco temporal claro (aunque en algunos casos sea complejo luego su concreción; Por ejemplo, en las prestaciones de muerte y supervivencia es la fecha de

la muerte del sujeto causante, etc.). En el caso del ingreso mínimo vital (y de las pensiones no contributivas) el mayor o menor retraso en su solicitud no afecta al reconocimiento de la prestación que se mantiene en el tiempo, sino solamente en cuanto al momento en que se inicie la misma. Otra cosa es la caducidad, una vez reconocida la prestación, aquí sí parece operativa la aplicación del art. 54 LGSS al IMV.

4º) Financiación y gestión

Se financia conforme a lo previsto en el art. 109.2 de la LGSS para las prestaciones no contributivas, es decir con las aportaciones del Estado.

La gestión es pública residenciada en la entidad gestora Instituto Nacional de la Seguridad Social, sin perjuicio de la colaboración y cooperación del resto de las administraciones públicas autonómicas y locales (art. 22 y 27 a 29 LIMV), así como la previsión de otras fórmulas de gestión vía suscripción de convenios con las comunidades autónomas (véase DA. 4ª LIMV.) y, en su caso, de transferencias a las mismas (véase DA. 5ª LIMV).

5º) Exigencia de disposición activa para trabajar (“activación subjetiva”)

Aunque no es un requisito previo a la concesión de la prestación sí se liga a un cierto deseo de trabajar, al fijarse como obligaciones de los beneficiarios –con algunas excepciones– la de acreditar dentro de los seis meses siguientes a la notificación de la resolución positiva que figuren inscritos como demandantes de empleo²⁹ y tipificándose como infracción el incumplimiento de la obligación de participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (art. 34.3 letra d) LIMV.).

6º) Sujeta a reglas *específicas* de incompatibilidad y compatibilidad

Se establece una incompatibilidad general con la asignación económica por hijo o menor a cargo (art. 16 LIMV) que además se pretende integrar dentro del mismo (la DT. 7ª LIMV establece un régimen transitorio de su extinción).

En materia de compatibilidades con otras prestaciones sociales o rentas de trabajo la orientación es distinta.

En general, en el régimen jurídico de las prestaciones no contributivas del sistema las previsiones acerca de la compatibilidad con otras prestaciones

²⁹ Véase art. 33.1 letra g) LIMV. Con anterioridad a la reforma introducida por el RD-ley 30/2020 en el art. 33 la letra e) del mismo exigía a las personas integrantes de la unidad de convivencia que “*Si no están trabajando y son mayores de edad o menores emancipados, figurar inscritas como demandantes de empleo, salvo en los supuestos que se determinen reglamentariamente*”.

sociales son relativamente amplias. Las prestaciones no contributivas vienen – fundamentalmente- condicionadas a no superar un determinado umbral de rentas.

Por ello se suele partir de una regla general que es el cómputo de todos los ingresos que se tengan, aunque sean de naturaleza prestacional³⁰ para luego señalar toda una serie de ingresos por prestaciones cuyo cómputo se excluye o bien se declara directamente las mismas como compatibles³¹.

Junto a ello también se establecen reglas de incompatibilidad³², en algunos casos para evitar la duplicidad de beneficiarios por una misma situación de necesidad protegida, como es el caso de las prestaciones familiares (art. 361 LGSS.) o para evitar que uno o dos beneficiario en razón a una situación de discapacidad pueda ser esta utilizada para disfrutar de dos prestaciones, por ejemplo la prestación familiar y pensión de invalidez (art. 18 RD 357/1991, de 15 de marzo).

En el caso de rentas provenientes de trabajo también se parte de un cómputo general³³ sin perjuicio, en el caso de la invalidez no contributiva, de que se establezca para ella alguna excepción parcial o total de forma temporal (art. 366LGSS y art. 6.1 RD 357/1991, de 15 de marzo.).

Pues bien, en el caso del ingreso mínimo vital el régimen de compatibilidades es amplio, con:

- Prestaciones sociales públicas con similar objetivo, es decir salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas, y otras prestaciones y ayudas públicas finalistas concedidas para cubrir necesidades específicas de cualquiera de los miembros integrantes de la unidad de convivencia (becas, ayudas para el estudio, ayudas por vivienda, ayudas de emergencia u otras similares) (art. 8.2 y 4; art. 18.1.e LIMV) y las rentas exentas de IRPF recogidas en el art. 7 letras b), c), d), i), j), n), q), r), s), t), e y), de la Ley 35/2006, de 28 noviembre.
- Rentas obtenidas por el trabajo tanto por cuenta propia como ajena, si bien de forma limitada, con el fin evitar el riesgo moral de que la protección

³⁰ Véase art. 14.1 RD 1335/2005, de 11 de noviembre, para las prestaciones familiares y art. 12 RD 357/1991, de 15 de marzo para las pensiones no contributivas.

³¹ Véase art. 14.2 letra d), 14.6; y 29 del RD 1335/2005, de 11 noviembre para prestaciones familiares y art. 14.4 RD 357/1991, de 15 de marzo, para las pensiones no contributivas.

³² Véase art. 30 RD 1335/2005, de 11 noviembre y art. 18 RD 357/1991, de 15 de marzo para pensiones no contributivas.

³³ Véase art. 14 RD 1335/2005, de 11 noviembre para las prestaciones familiares y art. 12. RD 357/1991, de 15 de marzo para las pensiones no contributivas.

actúe como un desincentivo para aceptar una oferta de trabajo adecuado y contrarrestar la trampa de la pobreza y de la precariedad (art. 8.4 LIMV).

El IMV es una medida de pretensiones estructurales, pero se ha mostrado inestable e insuficiente en aspectos centrales de su regulación, siendo objeto de sucesivas reformas legislativas –a través del instrumento del real decreto-ley-. La última de ellas, proveniente del RD-ley 3/2021, de 2 de febrero (en relación a las modificaciones introducidas por el RD-ley 3/2021, Monereo, J.L. y Rodríguez Iniesta, G., 2021b), comienza señalando que se incluyen en el mismo “*una serie de reformas imprescindibles en el ámbito de la prestación no contributiva de ingreso mínimo vital*”, puesto que desde su entrada en vigor (recuérdese el 1 de junio de 2020) se ha hecho evidente la necesidad de mejorar algunos aspectos de la misma para permitir que se dé cobertura al mayor número de personas y se puedan incluir algunas situaciones que, con la regulación actual, no se contemplan o no cuentan con una operativa que permita incorporarlas correctamente a la prestación. Pues bien, bajo el eufemismo de mejorar algunos aspectos, en realidad se entra a reformar profundamente aspectos tan básicos del régimen jurídico de esta prestación, como la determinación de (art. 3 del RD-ley 3/2021, de 2 febrero.):

- a) Los sujetos beneficiarios (se da una nueva redacción al art. 4 del RD-ley 20/2020, de 29 de mayo). Se amplía el ámbito de sujetos que puedan ser beneficiarios incluyendo a las personas que residan en establecimientos financiados con fondos privados, dado que en la redacción previa solo se extendía a establecimientos públicos. En su momento (ni tampoco en la reforma anterior de este artículo) no se tuvo en cuenta que también hay personas en situación de exclusión social que están ingresadas en establecimientos privados. La norma –rectificadora- permite una ampliación de la cobertura a un mayor número de personas en situación objetiva de necesidad.
- b) De los titulares de la prestación (art. 5 RD-ley 20/2020, de 29 de mayo). Se modifica parcialmente el precepto que lo normaba en el sentido de eliminar el límite de titulares del ingreso mínimo vital en una misma vivienda, con el fin de eliminar las barreras de acceso al mismo que han podido experimentar las personas usuarias de prestaciones de servicio residencial, así como de reconocer la realidad de personas en situación de vulnerabilidad que se agrupan en una misma vivienda con el fin exclusivo de compartir gastos.
- c) La unidad de convivencia (art. 6 del RD-ley 20/2020, de 29 de mayo.). Se considera ahora relevante el considerar determinados casos especiales de empadronamiento, contemplados en la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autónoma y Local, por la que

se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal. En concreto, es el caso del empadronamiento en establecimientos colectivos y el empadronamiento en infraviviendas y de personas sin domicilio. Este tipo de empadronamientos ponen de manifiesto una realidad, la de residencia en centros colectivos y el sinhogarismo o residencia en infraviviendas, que requieren una consideración especial y que difiere del régimen general de empadronamiento establecido en el artículo 19 del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo.

- d) Situaciones especiales de beneficiarios (en atención a ellos se incorpora un nuevo art. 6 bis al RD-ley 20/2020, de 29 de mayo). En este supuesto, se permite que la unidad de convivencia se configure por el titular, por las personas unidas entre sí por vínculo matrimonial, como pareja de hecho, y, en su caso, con sus descendientes menores de edad hasta el primer grado de consanguinidad, afinidad, adopción o en virtud de régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción. En algunos supuestos se puede extender hasta el segundo grado. En estas situaciones jurídicas especiales para la *extensión de la acción protectora* tendrán la consideración de personas beneficiarias que no se integran en una unidad de convivencia, o en su caso, de personas beneficiarias integradas en una unidad de convivencia independiente, aquellas personas que convivan en el mismo domicilio con otras con las que mantuvieran alguno de los vínculos previstos en el artículo 6.1 del RD-ley 20/2020, y se encontraran en alguno de los siguientes supuestos tasados: a) Cuando una mujer víctima de violencia de género, haya abandonado su domicilio habitual acompañada o no de sus hijos o de menores en régimen de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente. b) cuando con motivo del inicio de los trámites de separación, nulidad o divorcio, o de haberse instado la disolución de la pareja de hecho formalmente constituida, una persona haya abandonado su domicilio familiar habitual acompañada o no de sus hijos o menores en régimen de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar, permanente. En el supuesto de parejas de hecho no formalizadas que hubieran cesado la convivencia, la persona que solicite la prestación deberá acreditar, en su caso, el inicio de los trámites para la atribución de la guarda y custodia de los menores. c) Cuando se acredite haber abandonado el domicilio por desahucio, o por haber quedado el mismo inhabitable por causa de accidente o de fuerza mayor, así como otros supuestos que se establezcan reglamentariamente. En los supuestos previstos en los párrafos b) y c) únicamente cabrá la consideración como unidad independiente a que se refiere el presente apartado durante los tres años siguientes a la

fecha en que se hubieran producido los hechos indicados en cada una de ellas.

En todos estos casos especiales que determinan la extensión de la protección de Seguridad Social dispensada se pretende realizar el fin típico de la prestación del IMV, atendiendo a la situación objetiva de necesidad objeto de cobertura, a saber: el IMV como prestación económica no contributiva del Sistema de Seguridad Social (artículo 2 del RD-ley 20/2020) dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas (artículo 1 del RD-ley 20/2020). En la misma dirección de política del Derecho Social se sitúa el nuevo artículo 6 quater sobre la cobertura en situaciones de “convivencia sin vínculo de parentesco” (“Cuando convivan en el mismo domicilio personas entre las que no concurren los vínculos previstos en el artículo 6, podrán ser titulares del IMV aquella o aquellas personas que se encuentren en riesgo de exclusión de conformidad con lo previsto en el artículo 19.10”), al que luego se aludirá.

- d) Domicilio en supuestos especiales (se incorpora un nuevo art. 6 ter al RD-ley 20/2020, de 29 de mayo). Se considera otro fenómeno que también afecta a los potenciales beneficiarios de la prestación como es la posibilidad de residir en un domicilio con personas con las que tuvieran vínculos propios de la unidad de convivencia, pero que esta convivencia se deba a una situación especial, tal como tener el carácter de mujer víctima de violencia de género, haber iniciado los trámites de separación, nulidad o divorcio, o de haberse instado la disolución de la pareja de hecho formalmente constituida, acompañada de menores en régimen de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente, o haber abandonado el domicilio por desahucio, o por haber quedado inhabitable por causa de accidente o fuerza mayor. Salvo en el supuesto de mujeres víctimas de violencia de género, la consideración de unidad de convivencia independiente tendrá carácter temporal.
- e) Convivientes sin vínculos de parentesco (se incorpora un nuevo art. 6 quater al RD-ley 20/2020, de 29 de mayo). Asimismo, se permite el acceso a la prestación a personas solas en situación de exclusión social que convivan con otras personas solas o unidades de convivencia y que no tengan vínculos de parentesco.
- f) Colaboración de las Entidades del Tercer Sector de Acción Social en la gestión de la prestación de Ingreso Mínimo Vital o un nuevo ensayo de «externalización» de la gestión pública de prestaciones de la Seguridad Social (mediante la incorporación de una nueva DT. Octava al RD-ley 20/2020, de 29 de mayo). La complejidad de la realidad de las personas

potenciales beneficiarias de la prestación requiere de la participación de los servicios sociales, y transitoriamente, de entidades del tercer sector de acción social debidamente acreditadas -los *mediadores sociales* del ingreso mínimo vital- para poder certificar la existencia de determinadas situaciones particulares.

La nueva figura de los mediadores sociales del Ingreso Mínimo Vital constituye un mecanismo de cooperación reforzada en la tramitación de la prestación que se hace necesaria –como técnica de control social y de verificación de las situaciones de necesidad protegida- durante los primeros cinco años desde la entrada en vigor de esta norma, para agilizar y facilitar a la entidad gestora de la prestación, la acreditación de determinados requisitos exigidos para el acceso a la misma.

Para ello se regulan los requisitos sustantivos para que una entidad pueda considerarse mediador social del ingreso mínimo vital. Esta condición se obtendrá mediante la inscripción en el registro de mediadores sociales del ingreso mínimo vital, que se crea en la disposición transitoria octava que se introduce en el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo. La inscripción en el mismo se realizará por medio de resolución de la persona titular de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social previa acreditación de todos los requisitos requeridos para la misma. El mantenimiento de los requisitos que permitieron la inscripción en el registro deberá acreditarse con carácter anual.

Es así que se exigirá, para el acceso a la prestación, *certificado de los servicios sociales* con el fin de acreditar la residencia colectiva, el carácter no permanente de la prestación de servicio residencial, el domicilio real de una persona que alegue no vivir donde consta en el empadronamiento o la inexistencia de vínculos cuando en el mismo domicilio, aparte de los solicitantes de la prestación, residan otras personas. El mantenimiento de los informes debe hacer con carácter anual.

- g) Otras modificaciones relevantes para el régimen jurídico de la prestación. Que afectan: a') Suspensión del derecho (mediante la reforma del art. 14 del RD-ley 20/2020, de 29 de mayo); b') Acreditación de determinados requisitos mediante certificado de los servicios sociales competentes (se modifica el art. 19 del RD-ley 20/2020, de 29 de mayo); c') Obligaciones anuales de comunicar a la entidad gestora por parte de los servicios sociales el mantenimiento de determinados requisitos previstos en el art. 19 del RD-ley 20/2020 (se incorpora un nuevo art. 19 bis al RD-ley 20/2020, de 29 de mayo); d') modificaciones a la tramitación de las solicitudes fijando un plazo máximo de seis meses desde la solicitud, transcurridos los cuales se entenderá desestimada (se modifica el art. 25.3 del RD-ley 20/2020, de

29 de mayo); e') Modificación relativa a la composición de la Comisión de Seguimiento (se modifica el art. 30.2 del RD-ley 20/2020, de 29 de mayo); f') Nueva composición del Consejo Consultivo (se modifica el art. 31.2 del RD-ley 20/2020, de 29 de mayo); y g') Obligaciones de comunicación de cambios en el Padrón a cargo de los Ayuntamientos (se incorpora un nuevo art. 33 bis al RD-ley 20/2020, de 29 de mayo).

De todo lo noticiado, merece una mención especial el escaso éxito en la gestión de esta nueva prestación que no ha conseguido llevarla, tal y como se anunciaba por el Gobierno, a 850.000 hogares. ¿A qué se debe? y al mismo tiempo inquirir sobre ¿Qué hacer? Las razones del poco tino con que se está llevando a cabo la implantación de esta prestación son múltiples, a saber:

- El Instituto Nacional de la Seguridad Social es quizás una de las entidades gestoras públicas con los técnicos (a todos los niveles) más cualificados de las administraciones públicas españolas. Su actuación, podría decirse o calificarse como “cartesiana” es decir, son principios que rigen normalmente sus actuaciones: a) La duda o evidencia sistemática: que solo se acepta como verdadero lo comprobado; b) El análisis o descomposición de cada problema, éste se descompone en tantas partes como sea posible y necesario para su comprensión y solución; c) La síntesis: y así se va de los pensamientos y razonamientos sencillos a los más difíciles; y d) La verificación o comprobación: se recuenta, se revisa todo para evitar que nada sea pasado por alto y comprobar que la evidencia es falsa o verdadera.
- Pues bien, lo anterior casa mal cuando se introduce de la noche a la mañana una nueva prestación muy compleja, dentro de la Seguridad Social, de carácter periódico y de larga previsión temporal en su disfrute, que se quiere a toda costa que se reconozca a 2.500.000 de personas o 850.000 hogares de forma inmediata, diseñando o estableciendo unos requisitos para ello etéreos, en los que en muchas ocasiones la condición de beneficiario, titular, unidad de convivencia, etcétera, se deja como norma en blanco o a fijación reglamentaria (por señalar solamente un ejemplo: véase el art. 4.1 letra b. Personas beneficiarias).
- La escasez de personal con la que cuenta el INSS, con olvido de la Recomendación Octava del Pacto de Toledo de 2020 que recomendaba, más bien se reiteraba, la necesidad de proceder a abordar de forma inmediata un plan integral de recuperación y renovación de la plantilla de personal al servicio de la Seguridad Social (Monereo, J.L. y Rodríguez Iniesta, G., 2020a pp. 13 ss.)³⁴. Esta escasez de personal se ha intentado paliar con

³⁴ En palabras de la Recomendación Octava del Pacto de Toledo “... En este sentido, resulta inaplazable abordar un plan integral de recuperación y renovación de la plantilla de personal al servicio de la Seguridad

la incorporación de 1.050 trabajadores interinos en el último trimestre de 2020, con una formación mínima.

- El fracaso de la externalización parcial (en términos de contratación pública vía “encomiendas de gestión”) de la gestión en la tramitación en favor de una empresa pública muy controvertida en su actividad, TRAGSATEC³⁵ filial del TRAGSA³⁶, a la que se encargó la captura y tramitación de la gestión

Social; a tal efecto, debe programarse la cobertura ordenada, paulatina e ininterrumpida del desmesurado número de plazas que han ido quedando vacantes durante las últimas décadas en los diferentes niveles de gestión del sistema de Seguridad Social, a fin de evitar que la pérdida de recursos humanos pueda afectar a la atención eficiente, adecuada y ágil que la ciudadanía demanda de la Seguridad Social. Igualmente debe mantenerse la inversión en recursos electrónicos, así como en formación de las plantillas, dado que siguen constituyendo herramientas esenciales...”.

³⁵En este sentido, por ejemplo, véase el informe de fiscalización de 2013 del Fondo de Garantía Salarial realizado por Tribunal de Cuentas, una síntesis del mismo se puede consultar en la nota difundida por su oficina de prensa en: <https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/sala-de-prensa/news/APROBADO-EL-INFORME-DE-FISCALIZACION-SOBRE-LA-GESTION-Y-CONTROL-DE-LAS-PRESTACIONES-ABONADAS-POR-EL-FONDO-DE-GARANTIA-SALARIAL-EJERCICIO-2013/> :

“Entre las medidas que el FOSAGA aprobó para paliar la situación de acumulación de expedientes, se encuentra una encomienda de gestión que el Fondo suscribió con una empresa pública. Pero, como señala el informe del Tribunal, dado que la práctica totalidad de las actividades que desarrollaba esta empresa pública estaban relacionadas con trabajos agrícolas, ganaderos y de protección de medio natural, y no con la actividad administrativa propia del organismo, desde el punto de vista de la legalidad vigente, el FOGASA no debió realizar esta encomienda de gestión.

En relación con dicha encomienda de gestión, en el informe del Tribunal se señala, entre otros extremos, lo siguiente:

- La existencia de indicios de extralimitación de las funciones de apoyo encargadas a la empresa pública para el tratamiento de los expedientes, que además vulnera la normativa vigente. Por ello, los actos de reconocimiento y denegación de las prestaciones de garantía salarial que realice el Secretario General del organismo podrían adolecer de anulabilidad.
 - Existen dudas razonables sobre si la tramitación de los 148.260 expedientes de prestaciones de garantía salarial, objeto de la encomienda solucionará el colapso de expedientes pendientes de tramitar o si será una mera fórmula transitoria, dado que, a 7 de abril de 2014, el número de expedientes pendientes de resolver por el FOGASA no solo no había disminuido, sino que había aumentado un 11% respecto a la cifra de expedientes pendientes a 31 de diciembre de 2013.
 - El número medio mensual de expedientes aprobados por el organismo en el ejercicio 2013, sin la colaboración de la empresa pública, fue un 22% superior a la media de expedientes aprobados en los seis primeros meses del ejercicio 2014, cuando ya estaba actuando aquella.
 - Comparando sólo los costes directos, si la tramitación de los expedientes de esta encomienda la hubieran realizado los propios funcionarios del FOGASA en el marco del Plan Especial de Actuación, el importe abonado a éstos hubiera ascendido a 274.281 euros, frente a los 3.267.000 euros de la encomienda de gestión.
 - El coste medio por expediente tramitado a través de la encomienda estaba previsto en 21,78 euros, mientras que el importe abonado por el FOGASA a los funcionarios para instruir expedientes fuera del horario laboral fue de 1,85 euros brutos, lo que evidencia una diferencia del 1.077% entre un importe y otro.
 - El personal de la empresa pública no tiene información relativa a las empresas que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ha declarado que no tenían ningún tipo de actividad, por lo que existe el riesgo de reconocimiento indebido de prestaciones de garantía salarial.
- De todo lo anterior cabe concluir que la formalización de la encomienda de gestión fue antieconómica para los fondos públicos del FOGASA”.

³⁶Sobre las controversias en la viabilidad de adjudicación de contratos públicos a esta empresa –en sentido favorable- puede verse también la STJUE de 19 de abril de 2007, Asunto C-295/05, que tuvo por objeto

electrónica de las prestaciones del Ingreso Mínimo Vital, excluyendo obviamente la concesión o denegación de la prestación que evidentemente reside en el personal del INSS. Esa externalización se llevó a cabo vía encomienda de gestión en julio de 2020 y posteriormente renovada en octubre hasta diciembre del mismo año.

Pues bien, si la gestión es compleja, ahora se acude a otra “externalización de servicios” en favor de las entidades del tercer sector, creando una nueva figura, el mediador social del Ingreso Mínimo Vital, al cual se le va dotar del poder de acreditar situaciones de personas en riesgo de exclusión social que vivan juntas sin vínculos o de quienes se encuentren empadronados en domicilios ficticios. Todo un reto. La experiencia determinará la eficiencia de la nueva figura y su capacidad para contribuir a mejorar la protección dispensada más allá de su actuación segura como medida de *control social* de los colectivos potencialmente protegidos. Es posible pensar, en cualquier caso, que sí debería de dotarse de una mayor plantilla de personal funcionarial al INSS para llevar a cabo sus funciones típicas. Con ello, la nueva figura del “mediador social” nunca debería ser sustitutiva de esta exigencia de dotación de personal público al servicio de la gestión eficiente de la acción protectora de la Seguridad Social. Por otra parte, atendiendo a otras experiencias que están en la mente de todos, la nueva figura de gestión indirecta debe ser objeto de una *supervisión pública que evite una deriva hacia la mercantilización* de los servicios dispensados.

El IMV es una medida de enorme relevancia estructural para afrontar las situaciones de pobreza, exclusión social y desigualdad ya existentes, las cuales se verán incrementadas por las consecuencias de la actual pandemia mundial. Por ello mismo es necesario que se establezca su diseño normativo y se lleve a cabo su correcta racionalización en términos de mejora de la prestación y del régimen de gestión. Sería preciso garantizar un *mínimo vital* más allá de cualquier otra consideración, es decir, una cuantía mínima que permita aproximarse a un nivel de vida digno. No debe olvidarse que se trata de una *prestación de naturaleza no contributiva de Seguridad Social y, por tanto, vinculada a la situación objetiva de necesidad; y que debe atender –en esa lógica interna- al principio de suficiencia prestacional que se impone deducir del artículo 41 de nuestra Norma Fundamental*. Este es un aspecto que se ha descuidado en el modelo legal vigente y que viene exigido, sin embargo, por uno de los principios fundamentales de la Seguridad Social: el principio constitucional de suficiencia que incide en el núcleo de la institución

una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al art. 234 CE, por el Tribunal Supremo, mediante Auto de 1 de abril de 2005, recaído en el procedimiento entre la Asociación Nacional de Empresas Forestales (Asemfo) y Transformación Agraria (Tragsa), Administración del Estado.

Otro sector de la Seguridad Social objeto de encomienda de gestión es el relativo a la gestión de prestaciones económicas al amparo de normas internacionales, véase la Resolución de 23 de marzo de 2018 del INSS por la que se publica dicha encomienda de gestión (BOE de 10 de abril).

determinante de la cuantía del IMV como prestación no contributiva regida por los principios de suficiencia y de solidaridad (Monereo, J.L., 2002, pp. 1425-1524). No se debe olvidar que “la locución “Seguridad Social” usada para designar un tipo de ordenamiento [instrumento a través del cual los propios ordenamientos se proponen alcanzar sus fines sociales], se refiere a la finalidad que intenta conseguir este tipo de ordenamiento,... se mantiene para indicar un cambio de dirección, en virtud del cual un plano de acción social se escribe en función de la finalidad y no en función de un determinado instrumento” (Venturi, A., 1994, p.275).

4. DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS DE *LEGE FERENDA*

“Una simple declaración de derechos no basta, se necesitan instituciones que permitan que los derechos se hagan realidad”

KARL POLANYI

La gran transformación. Crítica del liberalismo económico (1997, p.399)

En definitiva, la creación de una Renta Mínima de ámbito estatal se hacía cada vez más necesaria. La LIMV la ha establecido en un nivel todavía de “perfil bajo” o modesto, pero resulta innegable que está destinada a acrecentarse en su ideal de cobertura por las razones estructurales anteriormente indicadas. Se ha de poner un umbral mínimo de prestación económica para garantizar una vida digna y realizar así los fines inclusivos de esta nueva institución jurídica. Y se han de superar los obstáculos burocráticos para el reconocimiento de la esta renta mínima (IMV) a todas las personas en situación de pobreza o de exclusión social.

Mientras tanto –y a pesar de las sucesivas modificaciones a través de reales decretos-leyes, el desarrollo reglamentario de la LIMV se hace estrictamente necesario y urgente para alcanzar plenamente sus objetivos de protección preventiva y reparadora frente a las situaciones de pobreza y exclusión social severa.

El IMV es un subsidio condicionado (integrado en el Sistema jurídico-institucional de la Seguridad Social no contributiva o asistencial); un subsidio no contributivo *focalizado* a los pobres y personas en situaciones de exclusión social severa. Esta medida de renta de subsistencia (IMV) no constituye nada parecido a un primer paso hacia la instauración de una Renta Básica Universal e Incondicionada. Pero cabe decir que tampoco excluye su posible implantación en un futuro ciertamente lejano y marcado por la incertidumbre propia de la que se ha dado en llamar “sociedad del riesgo”. Dejemos que las generaciones futuras decidan sobre las distintas opciones imaginables de política de garantías de rentas de subsistencia para garantizar el derecho a la existencia digna de la persona en una sociedad civilizada.

Por otra parte, la implantación de la Renta Mínima a nivel estatal (llámese ahora IMV) es constitucionalmente legítima y tiene amparo en la normativa internacional. La base constitucional para el establecimiento de una renta mínima garantizada o renta mínima de inserción a nivel estatal está legitimada, justificada y adecuadamente garantizada en los artículos 41, 9.2 y 149.1.17ª de la Constitución (y todos ellos interpretados con arreglo al garantismo multinivel que se impone deducir del art. 10.2 CE), para la protección de las personas frente a situaciones de necesidad no adecuadamente satisfechas por otros instrumentos de protección social pública (señaladamente, las rentas mínimas de inserción de las CC.AA)³⁷, con cargo a Presupuestos Generales del Estado (como ocurre con las prestaciones no contributivas o con la renta activa de inserción en el marco de la protección por desempleo). Nuestro texto constitucional ex art. 41 y normas concordantes del bloque constitucional de la Seguridad Social configura un sistema mixto de Seguridad Social, con ámbitos contributivos y asistenciales o no contributivos, y con una marcada orientación a realzar el elemento o dimensión asistencialista o no contributivo. Es visible la plasmación de la tendencia hacia la universalización subjetiva y objetiva o prestacional pública y la consagración explícita del principio de suficiencia vinculado a la calidad de las prestaciones dispensadas por el sistema de Seguridad Social en su doble y heterogénea dimensión contributiva y asistencial.

Esta nueva prestación de Seguridad Social “asistencialista” o “no contributiva”, aparte de que puede ser completada por las Comunidades Autónomas, no impide la subsistencia de las rentas mínimas autonómicas si estas lo considerasen oportuno reclamando su competencia en materia de asistencia social garantizada constitucionalmente; o, en su caso, su facultad de dictar una “legislación *no* básica”. La instauración de esta renta mínima garantizada (acompañada en la esfera del Derecho Laboral por una política del Derecho cuyo objetivo sea el pleno empleo y la orientación hacia el “trabajo garantizado”, decente o digno de la persona que trabaja; esto es, en contraposición con el trabajo precario) puede permitir completar las redes de la protección social pública atendiendo de modo más eficiente y equitativo a la tutela de las situaciones de necesidad vinculadas al desempleo prolongado y a la exclusión social. Se trata de un subsidio condicionado a la situación de necesidad y

³⁷ Aparte de los grandes textos internacionales que proclaman el derecho a la existencia digna, resulta harto significativo que el “Proyecto de Código para la armonización de las legislaciones nacionales europeas de Seguridad Social”, elaborado en la Universidad de Lovaina (Bélgica) en 1977, establecía en su art. 4 que toda persona tiene derecho a “una renta mínima adecuada que le permita un existencia humana y digna”, añadiendo después que tal derecho se genera para las personas que se hallen en circunstancias tales que no les permita disponer de una renta mínima, esto es, un nivel de recursos económicos necesarios para subvenir a la satisfacción de las necesidades más elementales o básicas de una existencia humana y digna (art. 39). Por otra parte, debe anotarse que, con reiteración, el Parlamento Europeo ha aprobado varias resoluciones donde se recomienda que se “estímule la instauración en todos los Estados miembros de una renta mínima garantizada para favorecer la inserción de los ciudadanos más pobres en la sociedad” (Resoluciones de 16 de septiembre y de 16 de noviembre de 1988, de 15 de marzo y de 22 de noviembre de 1989, etcétera).

la disponibilidad de recursos del sujeto protegido; un subsidio que, por supuesto, es necesariamente compatible con la realización de políticas activas de pleno empleo para todos. Se trata de garantizar el derecho a la existencia digna de una parte de la población des-calificada socialmente como “población excedente” situada en los márgenes de la estructura social, sin excluir (más bien presuponer a medio/largo plazo) que en un futuro pudiera avanzarse reflexivamente hacia una Renta Básica o Ingreso Básico incondicionado universalista, que implicaría una refundación más intensa, en cierto sentido, de los actuales sistemas de protección social pública y del propio Estado Social de Derecho.

La exigencia de este tipo de rentas de subsistencia y de inserción laboral se impone frente al problema estructural –y no sólo coyuntural- de lucha contra la pobreza y la exclusión social, ante las consecuencias de la “Revolución 4.” (Cuarta Revolución Industrial) o las situaciones derivadas de Pandemias sanitarias o de las consecuencias negativas del cambio climático o el deterioro medioambiental. Es la era de la inseguridad social creciente y, en relación a ello, de la redefinición de los sistemas de protección social pública. Y en un contexto de progresivo vaciamiento (por no decir, desmantelamiento; cuando no intentos de deslegitimación) de las instituciones de la solidaridad social propias del Estado Social redistributivo e integrador ante la implantación de una sociedad de mercado de competencia generalizada.

La renta mínima garantizada (IMV) se configura como derecho subjetivo de Seguridad Social (una nueva prestación no contributiva de carácter pro-activo por su orientación hacia la reinserción profesional y social) y, por tanto, gozando de la necesaria justiciabilidad a través del orden social de la jurisdicción (Monereo, J.L., 2018a, pp. 98 ss.; 2015b, pp. 713-755; 2020, pp. 27-68; Monereo, J.L. y Molina, C., 1999, Monereo, J.L., y Rodríguez Iniesta, G., 2020b, Suárez, B., 2014, el cual descarta por sus inconvenientes adicionales, de carácter técnico y de política del Derecho, las otras dos opciones posibles, a saber: una Ley de Armonización de las rentas mínimas autonómicas por el cauce del art. 150.3 CE y la vía del art. 149.1.1ª CE)³⁸. La renta mínima garantizada puede ser una vía para la protección

³⁸Las dos organizaciones sindicales más representativas, CCOO y UGT han acometido una Iniciativa Legislativa Popular, proponiendo el establecimiento de una “Prestación de Ingresos Mínimos” o “Rentas mínimas garantizadas”, que asegure unos recursos económicos básicos a todas las personas residentes legales en España, en edad laboral, que queriendo trabajar no pueden hacerlo, que no tengan derecho a prestaciones de desempleo y carezcan de recursos que les permitan vivir con dignidad. Para garantizar su universalidad se ha propuesto como una prestación de la Seguridad Social en su ámbito no contributivo, cuya financiación debe garantizarse vía impuestos, a través de los Presupuestos Generales del Estado. Se trata de una prestación común para todo el Estado, compatible con las competencias en materia de asistencia social de las CCAA. Esta figura sería distinta a la Renta Básica de ciudadanía, esto es, una asignación económica pública de carácter incondicional dirigida a toda la población. En realidad, hay tres propuestas novedosas para abordar los problemas del desempleo (masivo y estructural y derivado de la precariedad laboral) y la pobreza masiva y desigualdad social o desventaja social extrema, a saber: la Renta Mínima de Inserción (la renta mínima garantizada), la Renta Básica de ciudadanía o ingreso de ciudadanía universal, y el Trabajo Garantizado.

de las personas en edad de trabajar sin protección por desempleo o de personas en situación de riesgo de pobreza o exclusión social y supondrá un reforzamiento del sistema de protección social clásico del Estado social. Se configura como una prestación de Seguridad Social en su ámbito no contributivo o asistencial, con financiación íntegramente estatal y con cargo a imposición general. La prestación de renta mínima garantizada o ingresos mínimos será, de este modo, una prestación de último recurso –red de seguridad- a la que se accede tras agotar las prestaciones contributivas o asistenciales de desempleo o, en su caso, por no haber podido generar derecho a las mismas. El objetivo de la prestación de renta mínima garantizada es proteger adecuadamente a quienes queriendo y pudiendo trabajar carecen de empleo y sufren una situación de necesidad económica. La medida tendrá naturaleza estructural o permanente en su cristalización normativa, no coyuntural. Se percibirá por la persona afectada de forma indefinida mientras se mantenga la situación de necesidad y tendrá una línea “pro-activa”, combinando el subsidio no contributivo con políticas activas de empleo.

La creación de una renta mínima garantizada a nivel estatal en la coyuntura actual (y como posible –y no exento de controversia- paso intermedio hacia el establecimiento a más largo plazo –de manera particularmente meditada- de una renta incondicionada o ingreso de ciudadanía) deriva de la constatación de las insuficiencias del tradicional sistema de protección por desempleo (prestación contributiva y subsidios asistenciales) y del conjunto heterogéneo e inorganizado de rentas mínimas autonómicas actualmente vigentes³⁹. La renta mínima garantizada será, verdaderamente, el último recurso de la red de seguridad de los sistemas de protección social pública. En el marco de la Unión Europea se está discutiendo sobre la implantación de una “renta mínima europea” [véase el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la “*Renta mínima europea e indicadores de pobreza*” (Dictamen de iniciativa, 2014/C 170/04), aprobado en sesión plenaria de 10 de diciembre de 2013]. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) subraya la acuciante necesidad de garantizar una renta mínima adecuada en la Unión Europea mediante una Directiva Marco dirigida a combatir la pobreza facilitando la inclusión en el mercado de trabajo, tal y como han solicitado el Comité de las Regiones y varias organizaciones de lucha contra la pobreza, e insta a la Comisión a emprender una acción concertada que responda a la Resolución adoptada por el Parlamento Europeo en 2011 [Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de noviembre de 2011, sobre la plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social (2011/2052(INI), DO C 153E de 31.5.2013, 57-78]. La renta mínima garantizada es una ayuda a los ingresos que no está basada en el pago de cotizaciones y que proporciona una red de seguridad para las personas que no

³⁹ Rentas Mínimas de Inserción, actualmente existentes, que son, sin duda, legítimas al amparo del título competencia autonómico en materia de asistencia social (art. 148.1. 20ª CE) y tanto más después de la amplitud competencia que autoriza la doctrina establecida por la 239/2002, de 11 de diciembre.

pueden optar a las prestaciones de la Seguridad Social. Como última salvaguarda contra la pobreza, está indisolublemente unida al derecho a llevar una vida digna de las personas que no tienen otra forma de asegurar sus ingresos y al de las personas que están a su cargo (familiares, o miembros de la “unidad de convivencia”). La renta mínima garantizada no debe confundirse con el “salario mínimo”, que se fija por medio de la legislación o por medio de los convenios colectivos. (Otras políticas distintas al respecto son: a) una renta básica universal, que es una ayuda permanente, de cuantía fija, que se paga a intervalos preestablecidos a cada ciudadano adulto, independientemente de su situación económica o social o de su disponibilidad para el trabajo; y b) un impuesto negativo sobre la renta, basado en el concepto de tipo impositivo marginal). La medida es compatible con otras iniciativas de la lucha contra la pobreza y la desigualdad a través de otros tipos de medidas de reforma legislativas, como señaladamente a través de la fiscalidad progresiva y su gestión por la Agencia Tributaria.

El fundamento principal de la renta mínima garantizada europea estaría en los artículos 12 (“Derecho a la Seguridad Social”), 11 (“Derecho a la protección de la salud”), 13 (“Derecho a la asistencia social y médica”), y 30 (“Derecho a protección social contra la pobreza y exclusión social”) de la Carta Social Europea Revisada (Estrasburgo, 3.V. 1996) (Monereo, C. y Monereo, J.L., 2017; Monereo, J.L., 2020c) y, en el marco de la UE en el art. 34. 3 –en relación con el art. 1 que establece que “la dignidad humana es inviolable. Será respetada y protegida”- de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (con rango *normativo* asimilado al de los tratados fundamentales de la Unión ex art. 6.1 TUE), conforme al cual “con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes”. Para el CESE los nuevos regímenes de renta mínima deberían ir acompañados de políticas generales y disposiciones específicas, como las políticas activas del mercado laboral, destinadas a ayudar a las personas sin empleo a reincorporarse en el mercado de trabajo, servicios de colocación, una gestión de las prestaciones y los programas relativos al mercado laboral, como la formación y la creación de empleo apoyadas por estrategias de activación adecuadas, para dar mayores oportunidades a las personas en busca de empleo. Son esenciales, asimismo, unos organismos eficaces de organización del mercado laboral, atención sanitaria y políticas de vivienda, así como servicios públicos asequibles y accesibles de gran calidad (Monereo, J.L., 2012b, pp. 893 ss.). El establecimiento de una renta mínima de inserción permitiría combatir la pobreza y ciertos niveles de desigualdad, e incluiría junto a las ayudas o subsidios económicos la aplicación de políticas activas de empleo, sin que, por tanto, entre en juego el

prejuicio de que la medida pueda desincentivar la búsqueda de empleo por parte de los sujetos protegidos.

Su implantación se situaría en la línea de política del Derecho impulsada por el denominado Pilar Europeo de los Derechos Sociales, pero yendo más allá de una mera convergencia de objetivos para abrazar una línea de *armonización* comunitaria de rentas mínimas garantizadas. Al tiempo, tras un periodo de experimentación del modelo de solidaridad social condicionada y selectiva (RMI y fórmulas similares) habría que avanzar hacia la implantación de una renta básica universal e incondicional (sin prueba de recursos y sin contrapartidas), que completase el Sistema de Protección Social del Estado Social de Derecho; es decir, un modelo de solidaridad social incondicional y universal. Es un nuevo modelo de solidaridad social introducido en el corazón del Estado Social de Derecho. Se trataría de una garantía contra la exclusión social y de defender la libertad real para todos. Esta técnica de protección social formaría parte de las condiciones materiales de la libertad (garantizando sólo en parte las condiciones materiales de la existencia de los individuos), y será posible confirmar nuevamente y en la práctica que la generosidad de las transferencias o prestaciones sociales no constituye un desincentivo para trabajar (ni generalizable ni sustancialmente relevante) [Para la crítica de ese enfoque del discurso del liberalismo radical –que comprende al mathusianismo, al spencerismo social, al darwinismo social y a las diversas versiones del neoliberalismo contemporáneo, Monereo, J.L., 1997, 1996b, 1999, 2008b, pp. 11-109, 2009-2010, 2017a]. La implantación como un nuevo derecho social de desmercantilización de las personas en todos los ámbitos donde se desarrolla su personalidad y dignidad humana debe ser el objetivo principal de un renovado Estado Social de Derecho.

El Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE), “Por una Directiva marco europeo sobre la renta mínima” [Dictamen de iniciativa, aprobada en pleno nº. 541, el 20. 02.2019. SOC/585- EESC-2018-02210.00-00-AC-TRA (EN) 1/16- Ponente: Georges Dassis], apuesta una por una decidida implantación de una Directiva marco europea sobre la renta mínima. Su punto de partida es ahora más contundente, pues se indica que los textos fundamentales de la Unión y sus compromisos, como la Estrategia Europa 2020, que pretende reducir en veinte millones el número de personas en riesgo de pobreza, no han arrojado los resultados esperados. *La aplicación del principio de subsidiariedad, con el método abierto de coordinación (MAC) como único instrumento, resulta por tanto insuficiente para alcanzar los objetivos fijados.* Establecer un marco europeo vinculante para una renta mínima decente en Europa que permita generalizar, apoyar y convertir en decentes (adecuados) los sistemas de renta mínima de los Estados miembros constituiría, por tanto, una primera respuesta europea importante al grave y persistente problema de la pobreza en Europa.

La renta mínima decente en Europa a través de un instrumento normativamente vinculante como es la Directiva marco⁴⁰ está justificada por la necesidad de garantizar el acceso a todos los que precisan ayuda y de que ésta se adecúe a sus necesidades reales. La renta mínima decente es también un instrumento al servicio de la integración/reintegración laboral de las personas excluidas y de la lucha contra el fenómeno de los trabajadores en situación de pobreza, pese a tener empleo.

Los sistemas de renta mínima hay que concebirlos en términos no de carga sino de *inversión social*. Los sistemas de renta mínima decente benefician no solo a las personas necesitadas, sino también a la sociedad en su conjunto. Garantizan que las personas que los necesitan se mantengan activas dentro de la sociedad, les ayudan a reconciliarse con el mundo laboral y les permiten vivir dignamente. Unas rentas mínimas decentes son indispensables para conseguir una sociedad más igualitaria, constituyen la base real de la protección social y garantizan una cohesión social que beneficia a toda la sociedad. Los sistemas de renta mínima apenas representan un porcentaje reducido del gasto social, pero arrojan un retorno de inversión considerable, mientras que la ausencia de inversión tiene repercusiones muy negativas para las personas y conlleva costes elevados a largo plazo. Forman un conjunto de estímulos eficaces, ya que el dinero gastado revierte inmediatamente en la economía, frecuentemente en los sectores que más acusan la crisis. Como resultado de la interacción entre las rentas mínimas y el salario mínimo, también contribuyen a garantizar salarios decentes y a evitar el aumento del número de trabajadores pobres.

En cuanto al modelo de renta mínima o renta de subsistencia se trata de una renta mínima garantizada de carácter condicionado y no de una renta básica universal e incondicionada⁴¹.

Interesa destacar que ahora se vincula directamente la renta mínima europea con el concepto de trabajo decente impulsado por la OIT. Se ha trabajado ya mucho sobre la renta mínima y se han expresado numerosas posiciones al respecto. Mediante este dictamen, el CESE insiste en el concepto de «renta mínima decente» (ingresos mínimos para llevar una vida digna, por encima del umbral de pobreza), inspirándose en el concepto de «trabajo decente» de la OIT⁴². De ahí que se haga referencia a una «renta mínima europea decente».

⁴⁰El recurrir a la legislación de la UE encuentra un fundamento jurídico reside en el artículo 153, apartado 1, letras c) y h), del TFUE.

⁴¹Advierte que no se debe confundir el concepto de renta mínima decente, objeto del presente dictamen, con el de renta universal abonada a todos los miembros de una colectividad (municipio, región o Estado) sin requisitos relativos a sus recursos o su situación laboral. Además, aunque la mayoría de los países cuentan con sistemas de renta mínima, aún debe examinarse su adecuación con respecto a las necesidades, ya que en la mayoría de los casos sigue siendo un problema. Alemania y Francia obran en este sentido.

⁴² <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm>.

La OIT ha insistido en el contexto de la Pandemia del Covid-19 en la necesidad de la protección de los ingresos de las personas. Añadiendo que “Hay que aplicar reformas institucionales y políticas en profundidad para facilitar la recuperación sobre la base de la demanda y aumentar la resiliencia por medio de sistemas de protección social universal eficaces que constituyan factores estabilizadores automáticos en los planos económicos y social frente a la crisis. Ello contribuirá asimismo a recuperar la confianza en las instituciones y en los gobiernos”. Por lo demás, se subraya, el Covid-19 tendrá una amplia repercusión en el mercado laboral. Más allá de la inquietud que provoca a corto plazo para la salud de los trabajadores y de sus familias, el virus y la consiguiente crisis económica repercutirán adversamente en el mundo del trabajo en tres aspectos fundamentales: 1) la cantidad de empleo (tanto en materia de desempleo como de subempleo); 2) la calidad del trabajo (con respecto a los salarios y el acceso a protección social); y 3) los efectos en los grupos específicos más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral. Es manifiesto que será preciso establecer políticas orientadas al pleno empleo en el marco de una recuperación económica y desde luego poner en valor que los sistemas de protección social refuerzan la resiliencia y permiten hacer frente a emergencias a corto plazo en el plano social, así como mitigar los efectos de crisis venideras (y el coronavirus no se ha ido). Los sistemas de Seguridad Social eficaces y eficientes son factores estabilizadores económicos y sociales muy eficaces en los planos económico y social en particular si se implantan antes de que se produzca una crisis. Cabe reconocer nítidamente la función que desempeña la protección social para fomentar la demanda agregada en situaciones de crisis y mitigar las desigualdades sociales que propicia la justicia social y la paz social⁴³. De este modo es posible establecer una relación virtuosa entre las medidas sociales (racionalidad social) y las medidas económicas (racionalidad económica) bajo un enfoque integrador propio del Estado Social de Derecho (Monereo, J.L., 2017a, cap.IV, pp. 213 ss.).

A los fundamentos jurídicos ya aludidos se añade que revisten especial importancia las referencias jurídicas de los Tratados, como por ejemplo el art. 3 del TUE, que cita entre los objetivos de la Unión el pleno empleo y el progreso social, pero también la lucha contra la exclusión social y la discriminación y el fomento de la cohesión económica, social y territorial, así como la solidaridad entre los Estados miembros; el art. 9 del TFUE, que precisa que «[e]n la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección

⁴³ OIT.: *Comunicado de la Organización internacional del Trabajo. Covid-19 y el mundo del trabajo: repercusiones y respuestas*, 18 de marzo de 2020. Este Comunicado institucional de la OIT proporciona una evaluación preliminar de las posibles repercusiones del Covid-19 en el mundo del trabajo y se propone un conjunto de medidas a nivel político y jurídico para mitigar esas repercusiones negativas y facilitar una recuperación sólida, eficaz y solidaria.

social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana»; y, más concretamente, el artículo 151 del TFUE que abre el título X sobre la política social y que menciona como objetivos de la Unión y de los Estados miembros «el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones». Todos ellos, objetivos que resultan realizables por la Unión en la medida en que ésta (artículo 153, apartado 1, del TFUE) «apoyará y completará la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos: [...] c) la seguridad social y la protección social de los trabajadores; [...] h) la integración de las personas excluidas del mercado laboral; [...] j) la lucha contra la exclusión social; [y] k) la modernización de los sistemas de protección social [...]».

El enfoque de los objetivos a perseguir con esta institución se apoya se apoya en los trabajos de economistas como Amartya Sen (Sen, 2010) sobre lo que él mismo denomina «capabilities» (enfoque de las capacidades), compuestas por tres elementos⁴⁴. Lo que implica que asume una determinada idea en cuanto a la realización de la justicia social a través de un sistema de derechos y de garantías de las capacidades humanas. Es también el enfoque básicamente análogo que ha mantenido Martha Nussbaum (Nussbaum, 2011, 2007).

También se intuye que la introducción de una renta mínima garantizada podría conducir a una racionalización de las *ayudas sociales* en determinados países. Y reténgase que se hace referencia a las prestaciones basadas en la ayuda social (técnicas de ayuda que asumen la lógica de la compensación –típicos de la asistencia social y de las prestaciones no contributivas de Seguridad Social- y no la lógica de la sustitución como sería el caso de las prestaciones contributivas de los regímenes profesionales típicos de Previsión y Seguridad Social Contributiva. Este enfoque es, por ejemplo, el que subyace a la propuesta de «renta universal del trabajo» formulada en el plan de lucha contra la pobreza presentado por el presidente de la República Francesa, que pretende «garantizar una base mínima de dignidad a todos los que puedan beneficiarse de ella, fusionando el mayor número

⁴⁴ Salud/esperanza de vida □ Estudios recientes demuestran que las personas en situación de pobreza ahorran en su atención sanitaria, en particular en la dental. Adoptan un mal estilo de vida, se alimentan peor y, por tanto, padecen más problemas relacionados con la obesidad. Existen diferencias considerables en la esperanza de vida entre ricos y pobres. También es preciso tener en cuenta la dureza del trabajo realizado. Saber/nivel de formación □ Las estadísticas muestran claramente la tasa de desempleo en función de los distintos niveles de formación. Según los datos de Eurostat de 2015, el 11 % de los europeos de entre 18 y 24 años han abandonado el colegio prematuramente. Nivel de vida □ Se trata de integrar todos los elementos de la calidad de vida en un mismo poder adquisitivo y no solo los componentes relativos a la supervivencia alimentaria. La capacidad de movilidad y el acceso a la cultura son elementos importantes de integración/inclusión en la relación con sus congéneres y la sociabilidad, es decir, los medios para no encerrar a las , personas pobres en un aislamiento que supone un círculo vicioso de des-socialización.

de prestaciones sociales». Del mismo modo, el debate iniciado en Alemania sobre la introducción de una renta mínima de solidaridad contribuiría a la lucha contra la pobreza, en particular para los desempleados de larga duración, al simplificar el sistema de ayudas sociales. El Gobierno ya ha reservado 4.000 millones de euros con esta finalidad hasta 2021.

Por otra parte, la instauración de una renta básica o ingreso universal no debe ser (en la lógica del reformismo democrático-social) una pretendida alternativa al objetivo irrenunciable del pleno empleo de calidad y a la lucha por el trabajo garantizado, pues se trata de dos objetivos plena y necesariamente compatibles en una perspectiva de profundización en la mejor tradición del constitucionalismo democrático-social con Estado Social Activo (Van Parijs, PH. y Genet, 1996; Van Parijs, PH., 1996; Van Parijs, PH. y Vanderborght, Y., 2017; Raventós, D., 2007; Raventós, D. y Casassas, D., 2011; Monereo, J.L., 2018a, 2019a). La renta básica –o ingreso básico- incondicional supondría una decisiva reforma modernizadora y de mejora de los actuales sistemas de Estados del Bienestar. Pero no una alternativa sustitutoria de la Seguridad Social contributiva tal como la conocemos, la cual deberá ser mantenida respetando su propia lógica de sustitución de las rentas de activo dejadas de percibir durante la etapa de vida activa del sujeto protegido.

La renta básica a nivel de la Unión Europea, finalmente, tendría la virtualidad de hacer más visible la idea –o, mejor, proyecto político– de construir una Europa de los Derechos basada en la garantía de los derechos sociales fundamentales, siendo, ésta, una parte relevante de la *base normativa común* de una Europa Social como “derecho a la existencia digna de la persona”. He aquí la posible emergencia de un *welfare* post-nacional en el espacio geopolítico de la Unión. Pues, en definitiva, el derecho a una renta básica acaba por asumir la función de un “derecho a tener derechos” en el sentido de Hannah Arendt (Arendt, H., 1993, 1998; basándose en su pensamiento como punto de partida central, Monereo, J.L., 1996a, Cap. III, pp. 166-168; Rodotà, S., 2014). Por tanto, estamos ante una institución que va más allá del discurso de implantar una simple “malla de seguridad” –una “última red de protección social”–, pues –sin dejar de ser eso– se sitúa en el marco de una política de rentas que autentificaría una libertad real para todos y el disfrute efectivo del conjunto de los derechos fundamentales.

Como ya se ha dicho, la Europa social no puede quedar sólo en palabras. Entre las medidas que garanticen una Europa social y cohesionada debe estar la aprobación de una *Directiva Marco Europea* 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. La intensificación del proceso de construcción europea afectaría a la viabilidad política y jurídica de la propuesta de avanzar en un modelo social para una Europa Social, que se haga merecedora de esa denominación y con ello merezca una mayor adhesión y legitimación política

de los pueblos europeos. Aquí la Unión Europea actuaría como una unión de transferencias redistributivas, siendo la renta básica –o ingreso básico- un pilar para la supervivencia y perfección del llamado modelo social europeo. Y contribuiría a evitar la competitividad basada en las ventajas legislativas de los sistemas de protección social nacionales, es decir, evitaría, en gran medida, la tentación de reducir la protección social dispensada en nombre de la competitividad (Van Parijs, PH. y Vanderborght, Y., 2017, pp. 296 y ss.). Por lo demás, la renta básica no exige dismantelar el resto del sistema de protección social pública, sino tan sólo una racionalización de las prestaciones no contributivas y asistenciales a menudo desorganizadas, superpuestas y desvertebradas. Y a esa racionalización habría que añadir un incremento ponderado del papel de los impuestos en la financiación del sistema (señaladamente en el vector no contributivo del Sistema de Seguridad Social en el que se insertaría la renta mínima garantizada). De nuevo nos encontramos con un problema de decisión sustancialmente política, pues de lo que se trata es de cómo acrecentar y distribuir los recursos necesarios para garantizar los derechos sociales y a través de ellos mejorar la vida de las personas (Van Parijs, PH. y Vanderborght, Y., 2017; Barry, B., 2005, pp. 208 y ss.). Ello se resuelve, pues, en la exigencia de adaptación permanente –*creativa*, y no simplemente reactiva- de las técnicas de protección social a los cambios socio-económicos y tecnológicos en orden la cobertura de las necesidades de las personas.

Eso sí, implicaría, aparte de la racionalización y un más acentuado modelo público mixto de financiación, un marco de planificación económico-social que la complete como garantía de ingresos (incluidas esas medidas de fiscalidad progresiva). Es dar cuenta de la preferencia del fin impulsando los medios para alcanzarlos de viable realización.

Con todo, la renta mínima garantizada no es una simple “fórmula mágica” de la ciencia jurídica; es un nuevo instrumento de gestión de lo social necesario para evitar la desprotección efectiva de un cada vez más amplio número de personas expulsadas del mercado de trabajo o en situación de exclusión social o de pobreza (a la que el trabajo precario no es capaz de liberar), que de lo contrario quedarían en la periferia, esto es, en los márgenes de la sociedad.

Al tiempo y tras una larga fase de experimentación de una renta mínima europea y estatal podría pensarse en un objetivo de más largo alcance, a saber: ante los cambios estructurales en curso los Sistemas de Seguridad Social deberían incorporar (en una dirección que permiten los artículos 12 y 30 de la Carta Social Europea Revisada, el artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y los instrumentos jurídicos de la OIT) una nueva rama de prestaciones más ambiciosa y compleja como es la Renta Básica. La implantación de la renta básica universal e incondicionada (RBU) ha encontrado un apoyo en el Consejo de Europa (Resolución 2197/2018, de 23 de enero de 2018, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa) y en el Parlamento Europeo (Resolución del

Parlamento Europeo, de 24 de octubre de 2017, sobre las políticas encaminadas a garantizar la renta mínima como instrumento para la lucha contra pobreza y la exclusión social). La renta básica aparece como una medida jurídico-institucional necesaria para repensar no sólo la Seguridad Social sino también el Estado del Bienestar en nuestra época, el cual debe alcanzar siempre sus objetivos de garantizar el derecho a la existencia digna de la persona a través de una renovación constante de sus instrumentos técnicos de organización de las tutelas dispensadas (el fundamento de esta concepción dinámica del Estado del Bienestar, en Monereo, J.L., 2018a; en una perspectiva de larga duración, Monereo, J.L., 1996a, pp. 19 y ss. y 159 y ss.).

Esta renta básica o ingreso universal puede ser viable técnicamente y posible desde el punto de vista económico-financiero a condición de que se renueve el pacto social de la postguerra mundial [la crisis institucional del pacto social de la postguerra, que determinó la construcción de los Estados del Bienestar, es un hecho verificado desde hace varias décadas, Merkel, W., 1995, pp. 19 y ss.; Monereo, J.L., 1996a, pp. 185 y ss.; para el advenimiento de la forma “Estado de mercado” en el marco de un capitalismo financiero especulativo, puede consultarse Harvey, D., 2007, pp. 73 y ss.; Altwater, E., 2011, pp. 155 y ss.; Monereo, J.L., 2015c, pp. 460 y ss.]. Un Pacto Social sobre el alcance de la desmercantilización que a través de los derechos sociales ha de garantizar el Estado Social y ha de recrear los sistemas de Seguridad Social nacionales y fomentar un impulso a la solidaridad en el nuevo horizonte de una “economía-mundo” que ha alcanzado el nivel que conocemos de “globalización”, en cuyo marco se ha ampliado el “mercado-mundo” que tiende a la mercantilización y re-mercantilización de las protecciones sociales estructuradas principalmente en el ámbito nacional. Es ésta una nueva expresión por la lucha permanente en una sociedad democrática por garantizar la seguridad de la existencia de la cuna a la tumba para todas las personas (el ideal de Beveridge más allá de sus limitaciones liberales). Contribuye al necesario impulso hacia una mayor redistribución de la renta que añade a los mecanismos estándar tradicionales una prestación consistente en la renta básica universal e incondicionada, la cual tiene la virtualidad de garantizar un cierto nivel de desmercantilización y con ello también una autonomía básica de las personas.

Se comprenderá, así, que esta medida, lejos de una idea utópica ingenua, podría permitir –en unión con otras- la renovación (o si se quiere reinención) del modelo de Estado Social contemporáneo en una sociedad cada vez más fragmentada y compleja en su estructuración y en un contexto de construcción y dominio del capitalismo global [es suficiente reparar en las reflexiones de Stiglitz, J., 2012; Raventós, D., 2007, hace referencia a la renta básica como una de las condiciones materiales de la libertad real], que hace visible un largo giro del capitalismo de postguerra al neoliberalismo [Streeck, W., 2016, pp. 38 y ss., 59 y ss., y 99 y ss.; Piketty, T., 2014, 2019, para el cual la desigualdad social no deriva sólo de

factores económicos y tecnológicos, sino también –y para él principalmente- de factores ideológicos y políticos. Es así que las ideas y las ideologías cuentan en el desarrollo histórico].

Y todo ello, se insiste, sin pretender en absoluto que sea una alternativa a las prestaciones de la Seguridad Social contributiva: una gestión de la reducción por reemplazo de éstas por esta nueva renta garantizada universalista e incondicional no parece deseable, ni tampoco factible en una sociedad democrática que la rechazaría. Por lo demás, hay que tener en cuenta que los fenómenos a los que responde no son coyunturales, ni pasajeros en gran medida, sino un producto de nuestra época que hunde sus raíces en la exclusión y marginación social crecientes de amplias capas de la población que evidencia una desconexión y ruptura de la sociedad entre los de abajo y los de arriba; un fenómeno que introduce una fractura desestabilizadora tanto desde la perspectiva social como desde la política, y que debilita profundamente los pilares en los que se sustentan las democracias constitucionales. Esta medida merece ser considerada seriamente como una de las alternativas posibles a las crisis sociales realmente existentes y las que se intuyen en el porvenir de instauración de un mundo neoliberal. El derecho a una renta básica –así concebido- es un elemento importante de un proyecto de política del Derecho encaminado hacia la reconstrucción de la sociedad civilizada, especialmente tras las experiencias de la crisis económica que supuso el crack de 2008 y de la crisis social total de la Pandemia Covid-19, cuyas consecuencias sociales actualmente padecemos.

No se trata, pues, de una medida coyuntural, sino de carácter eminentemente estructural, pues está pensada para afrontar la nueva revolución tecnológica, la desestructuración del modelo de trabajo fordista, la “crisis de la sociedad salarial” y la emergencia de la “sociedad del riesgo”.

5. BIBLIOGRAFÍA

ALTVATER, ELMAR (2011). *El fin del capitalismo tal y como lo conocemos*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo.

ÁLVAREZ CORTÉS, JUAN CARLOS (2020). “Una nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social: el Ingreso Mínimo Vital”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 56.

ALVAREZ CUESTA, HENAR (2011). “Lagunas y puentes en la protección de las rentas de inserción autonómicas”. En AA.VV., *Los nuevos marcos de relaciones laborales en el renovado estado de las autonomías. XXI Congreso Nacional de Derecho el Trabajo y de la Seguridad Social*, Valencia, Tirant lo Blach.

- ANDERSON, MARY B. Y WOODROW, PETER J. (1989). *Rising from the Ashes. Development Strategies in Times of Disaster*, Westview Press, Boulder, Colorado (reeditado en 1998 por Intermeditate Technology, Londres).
- AÑON ROIG, MARÍA JOSÉ (2010). “El derecho a una existencia digna. Mujer y renta básica”. En Monereo Atienza, Cristina y Monereo Pérez, J.L. (Dir. y Coords.), *Género y Derechos Fundamentales*, Granada, Editorial Comares (Col. Crítica del Derecho. Sección Derecho Vivo), pp. 613 y ss.
- ARCARONS, JORDI, RAVENTÓS, DANIEL Y TORRENS, LLUIS (2017). *Renta básica incondicional. Una propuesta de financiación racional y justa*, Barcelona, Ediciones del Serbal.
- ARENDT, HANNAH (1993). *La condición humana*, Barcelona, Editorial Paidós.
- ARENDT, HANNAH (1998). *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Editorial Taurus.
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL (2015). *La Protección por desempleo en España. XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social (AESSS)*, Murcia, Editorial Laborum.
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL (2018). *Protección a la familia y Seguridad Social. Hacia un nuevo modelo de protección sociolaboral*, 2 Tomos, Congreso Internacional y XV Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social (AESSS), celebrado en Madrid, octubre de 2018, Murcia, Editorial Laborum.
- AYALA CAÑON, LUIS (2000). *La renta mínima en la reestructuración de los Estado de Bienestar*”, Madrid, CES.
- BADEL, MARYSE (2018). “La lutte contre les exclusions en droit français le rôle des minima sociaux. Rapport France”. En Quintanilla Navarro, R.Y. (Dir.), *La exclusión social: Estudio comparado desde la perspectiva jurídica laboral y constitucional*, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, pp. 317-337.
- BAGGIO, ANTONIO MARÍA, COSSEDDU, ADRIANA Y MÁRQUEZ PRIETO, ANTONIO (2012). *Fraternidad y justicia*, Granada, Editorial Comares.
- BARRY, BRIAN (2005). *Why Social Justice Matters*, Cambridge, Polity.
- BECK, ULRICH (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Editorial Paidós.
- BECK, ULRICH (2002). *La sociedad del riesgo global*, Madrid, Editorial Siglo XXI.
- BLAIKIE, PIERS, CANNON, TERRY, DAVIS, IAN Y WISNER, BEN (1994). *At Risk. Natural Hazards, People's Vulnerability, and Disasters*, Routledge, Londres y Nueva York, Editorial Routledge.

- BOHLE, HANS-GEORG (1993). "The Geography of Vulnerable Food Systems", en Bohle, H. G., T. E. Downing, J. O. Field y F. N. Ibrahim (Eds.). *Coping with Vulnerability and Criticality: Case Studies on Food-Insecure People and Places, Freiburg Studies in Development Geography*, Verlag breitenbach Publishers, Saarbrücken.
- BOYER, ROBERT (2020). *Les capitalismes à l' épreuve de la pandémie*, París, Editorial La découverte.
- BORRAJO DACRUZ, EFRÉN (1990). "La Seguridad Social en la Constitución española: desarrollos legales y criterios del Tribunal Constitucional", *Documentación Laboral*, núm. 30.
- CANNON, TERRY (1994). "Vulnerability Analysis and the Explanation of 'Natural' Disasters". En Varley, A. (Ed.), *Disasters, Development and Environment*, John Wiley and Sons, Nueva York, pp. 13-30;
- CASAS BAAMONDE, MARÍA EMILIA (2014). "La protección de los derechos en el sistema universal de derechos humanos (Protección Internacional de derechos e intereses fundamentales de la comunidad internacional y soberanía de los Estados)". En Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), *El Sistema Universal de los Derechos Humanos*, Granada, Ed. Comares.
- CASASSAS, DAVID Y RAVENTÓS, DANIEL (Eds.) (2011). *La renta básica en la era de las grandes desigualdades*, Barcelona, Editorial Montesinos.
- CASTEL, ROBERT (2010). *El ascenso de las incertidumbres*, Buenos Aires, FCE.
- CASTEL, ROBERT (2003). *L' Insécurité sociale. Qu' est-ce qu' être protégé?*, París, Éditions du Seuil et La République des Idées.
- CASTEL, ROBERT (2010). *La discriminación negativa*, trad. A. Martínez-Riu, Barcelona, Editorial Hacer.
- CAVAS MARTÍNEZ, FAUSTINO (2003). "Protección por desempleo e inserción laboral: balance provisional de los programas de renta activa de inserción 2000/2003", *Aranzadi Social*, Vol. V.
- CHAMBERS, ROBERT (1989). "Vulnerability, Coping and Policy". *IDS Bulletin*, vol. 20, nº 2 (monográfico: Vulnerability: How the Poor Cope), Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton (Inglaterra), pp. 1-7.
- CHARRO BAENA, PILAR (2017). "Derecho de los trabajadores migrantes y sus familias a protección y asistencia". En Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Granada, Ed. Comares, pp. 745 y ss.

CRUZ VILLALÓN, JESÚS (Dir.) (2011). *Eficacia de las normas laborales desde la perspectiva de la calidad del empleo*, Valencia, Tirant lo Blanch.

DE LA CASA QUESADA, SUSANA Y MOLINA HERMOSILLA, OLIMPIA (2001). “La renta activa de inserción: una cierta incursión estatal en el ámbito de las política de inserción”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 224.

DE LA VILLA GIL, LUIS ENRIQUE (2003). “El modelo constitucional de protección social”. En Sempere Navarro, Antonio V (Dir.), *El modelo constitucional de protección social*, Madrid, MTAs.

DAMON, JULIEN (2016). “Le revenu universel en questions(s)”. *Revue de Droit Sanitaire et Sociale (RDSS)*, núm. 5-6, pp. 467-477.

DAMON, JULIEN (2015). “L’investissement social: contenu et portée d’une notion en vogue”, *Droit de la protection sociale*, núm. 4.

DWORKIN, RONALD (1993). *Los derechos en serio*, trad. Marta Guastavino, Barcelona, Editorial Planeta-De Agostini.

EYDOUX, ANNE (2013). “Du RMI au RSA, la gouvernance de l’insertion en cuestión”, *Inform.soc.*, nº. 179.

ESTEBAN LEGARRETA, RICARDO E. (2006). *La renta activa de inserción*, Valencia, Editorial Tirant Lo Blanch.

FERNÁNDEZ AVILÉS, JOSÉ ANTONIO (2002). “El programa de renta activa de inserción para el año 2002”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 114.

FERRAJOLI, LUIGI (1999). *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. P. Andrés Ibañez y A. Greppi, Madrid, Editorial Trotta.

FERRAJOLI, LUIGI (2016). *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia. 1. Teoría del derecho*, trad. J. C. Bayón, P. Andrés Ibañez, A. Ruiz Miguel, L. Prieto Sanchís, Madrid, Editorial Trotta, 2ª ed.

FERRAJOLI, LUIGI (2014). *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*, trad. P. Andrés Ibañez, Madrid, Editorial Trotta.

GARCÍA MURCIA, JOAQUÍN (2002). “Desempleo”, Ponencia General al XIV Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Oviedo.

GARCÍA NINET, J. IGNACIO (2000). “Programa de inserción laboral para trabajadores desempleados de larga duración. Plan para el año 2000”, *Tribuna Social*, núm. 112.

GARCÍA ROMERO, M. BELÉN (1999). *Rentas mínimas garantizadas en la Unión Europea*, Madrid, Editorial CES.

GOERLICH PESET, JOSÉ MARÍA (2016). “Política de inserción laboral (II. Empresas de Inserción)”. En Monereo Pérez, J.L., Fernández Bernat, J.A., López Insua, B.M.

(Dir. y Coords.), *Las políticas Activas de Empleo: Configuración y Estudio de su regulación jurídica e institucional*, Cizur Menor (Navarra), Editorial Thomson/Aranzadi, pp. 875 y ss.

GÓMEZ GORDILLO, RAFAEL (2020). “El Ingreso Mínimo Vital: la pensión que aspira a ser subsidio. Análisis del RDL 20/2020, de 29 de mayo de sus modificaciones”, *Revista de Derecho Social*, núm. 91, pp. 37-67.

GONZÁLEZ ORTEGA, SANTIAGO (Dir. y Coord.) (2018). *Las prestaciones de garantía de rentas de subsistencia en el sistema español de Seguridad Social*, Valencia, Editorial Tirant Lo Blanch.

HARVEY, DAVID (2007). *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Editorial Akal.

HOLMES JR., OLIVER WENDELL HOLMES (2020). *The Common Law*, trad. F. N. Barrancos y Vedia, revisión, edición y estudio preliminar, “La crítica iusrealista del formalismo jurídico de la cultura del “Common Law” tradicional: la concepción funcional e instrumental del Derecho de Oliver Wendell Holmes” (pp. IX-XLIX), a cargo de J. L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2020.

IHERING, RUDOLF VON (2008). *La lucha por el Derecho*, trad. Adolfo Posada, revisión, edición y estudio preliminar, “Ihering y la lucha por el Derecho” (pp. VII-XXXI), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada (Col. Crítica del Derecho).

IRTI, NATALINO (2004). *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, Editori Laterza.

KESSLER, FRANCIS (2010). “Revenu minima en Europe: esquisse à d' evolutions législatives”, *Regards EN3S*, n.º. 38, pp-82 ss.

LAUTIER, BRUNO (2008). “Hacia una universalización de la protección social y protección de los ‘más vulnerables’”. En OIT, *Protección e inclusión social: Experiencias y políticas*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración.

LE NAIRE, OLIVIER ET LEBON, CLÉMENTINE (2017). *Le revenu de base*, París, Éd. Actes Sud.

LÓPEZ GANDÍA, JUAN (2004). *Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo*, Documento de Trabajo 19/2003, Madrid, Editorial Fundación Alternativas.

LÓPEZ INSUA, BELÉN DEL MAR (2015). “La renta activa de inserción como instrumento de lucha contra la exclusión social”. En ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL, *La Protección por desempleo en España. XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Murcia, Editorial Laborum, pp. 385 y ss.

MALDONADO MOLINA, JUAN ANTONIO (2010). “Derecho a la Seguridad Social de la mujer”. En Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dir. y Coords.), *Género y*

Derechos Fundamentales, Granada, Editorial Comares (Col. Crítica del Derecho. Sección Derecho Vivo), pp. 445 y ss.

LUHMANN, NIKLAS (2006). *Sociología del riesgo*, México, Universidad Iberoamericana, 3ª ed.

MAESTRO BUELGA, GONZALO Y GARCÍA HERRERA, MIGUEL ÁNGEL (1993). *Marginación, Estado Social y Prestaciones Autonómicas*, Madrid, Marcial Pons.

MÉDA, DOMINIQUE (1998). *El Trabajo: Un valor en peligro de extinción*, Barcelona, Editorial Gedisa, 1998.

MENGER, ANTON (2004). *El derecho al producto íntegro del trabajo & El Estado democrático del trabajo*, edición y estudio preliminar, “Derechos sociales y Estado democrático social en Anton Menger” (pp. IX-LXXVIII), a cargo de José Luis Monereo Pérez, Granada, Editorial Comares (Col. Crítica del Derecho).

MÁRQUEZ PRIETO, ANTONIO (2001). *La protección por desempleo en España y otros Estados europeos*, Madrid, MTAS.

MARTÍNEZ-GUJÓN MACHUCA, MIGUEL ÁNGEL (2005). *Protección Social, Seguridad Social y Asistencia Social*, Madrid, CES.

MERCADER UGUINA, JESÚS R. (2017). *El futuro del trabajo en la era de la digitalización y la robótica*, Valencia, Editorial Tirant lo Blanch.

MERKEL, WOLFGANG (1995). *¿Final de la socialdemocracia?*, Valencia, Edicions Alfons El Magnànim.

MILANO, SERGE (1988). “Le revenu minimum garanti dans les pays de la CEE”. *Droit Sociale*.

MOLINA NAVARRETE, CRISTÓBAL Y VALLEGILLO GÁMEZ, MARÍA ROSA (2008). *Empresas de inserción y mercados de trabajo inclusivos*, Granada, Editorial Comares.

MONEREO ATIENZA, CRISTINA (2010). “El enfoque de las capacidades para medir la igualdad en el bienestar. Capacidades, género y derechos económicos, sociales y culturales”. En Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dir. y Coords.), *Género y Derechos Fundamentales*, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho. Sección Derecho Vivo), pp. 553 y ss.

MONEREO ATIENZA, CRISTINA Y MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (Dir. y Coords.) (2010). *Género y Derechos Fundamentales*, Granada, Editorial Comares (Col. Crítica del Derecho. Sección Derecho Vivo).

MONEREO ATIENZA, CRISTINA Y MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (Dir. y Coords.) (2012). *La Europa de los Derechos. Estudio Sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Granada, Editorial Comares.

MONEREO ATIENZA, CRISTINA Y MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (Dirs. y Coords.) (2014). *El Sistema Universal de los Derechos Humanos*, Granada, Editorial Comares.

MONEREO ATIENZA, CRISTINA Y MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (Dirs. y Coords.) (2017). *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de los Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Granada, Editorial Comares.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS Y LÓPEZ INSUA, BELÉN DEL MAR (2015). “La garantía internacional del derecho a un trabajo decente”. *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 177, pp. 27-72

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS Y LÓPEZ INSUA, BELÉN DEL MAR (2017). “Derecho a unas condiciones equitativas (artículo 2)”. En Monereo Atienza, Cristina y Monereo Pérez, José Luis (Dirs. y Coords.). *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*. Granada, Editorial Comares, pp. 395 y ss.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS Y FERNÁNDEZ BERNAT, JUAN ANTONIO (2009). “Protección social complementaria”. En Monereo Pérez, José Luis y Serrano Falcón, Carolina (Dir. y Coord.), *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Granada, Editorial Comares.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS, FERNÁNDEZ BERNAT, JUAN ANTONIO Y LÓPEZ INSUA, BELÉN DEL MAR (Dirs. y Coords.) (2016). *Las políticas activas de empleo. Configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, Cizur Menor (Navarra), Editorial Thomson Reuters/Aranzadi.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS, MOLINA NAVARRETE, CRISTÓBAL, QUESADA SEGURA, ROSA, MORENO VIDA, MARÍA NIEVES Y MALDONADO MOLINA, JUAN ANTONIO (2020). *Manual de Seguridad Social*, decimosexta edición, Madrid, Editorial Tecnos.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS Y RODRÍGUEZ INIESTA, GUILLERMO (2016). “Las prestaciones familiares, ese “pariente pobre” de la Seguridad Social”. *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 6, pp. 13-26.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS Y RODRÍGUEZ INIESTA, GUILLERMO (Dirs.) (2017). *Tratado de Derecho de la Seguridad Social*, 2 Tomos, Murcia, Editorial Laborum.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS Y RODRÍGUEZ INIESTA, GUILLERMO (2020a). «El Pacto de Toledo 25 años después (A propósito del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020)». *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, 4º. Trimestre, núm. 25, pp.13-32.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS Y RODRÍGUEZ INIESTA, GUILLERMO (2020b). “El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital”. *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 24, pp. 1-23.

<https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/416/458>.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS Y RODRÍGUEZ INIESTA, GUILLERMO (2020c). “La protección social en la emergencia. Entre el ensayo, precipitación y búsqueda de soluciones en tiempos de incertidumbre (A propósito de la crisis sanitaria provocada por el COVID 19 y la medidas legales adoptadas)”. *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 23, pp. 11-53.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS Y RODRÍGUEZ INIESTA, GUILLERMO (2021a). “La Seguridad Social en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021 (Ley 11/2020, de 30 de diciembre)”. *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 26, pp.13-31.

<https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/download/442/482>.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS Y RODRÍGUEZ INIESTA, GUILLERMO (2021b). “Nuevas medidas de seguridad social relativas a la reducción de la brecha de género, reforma del ingreso mínimo vital y otras a favor de determinados colectivos”. *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 27.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS, RODRÍGUEZ INIESTA, GUILLERMO Y TRILLO GARCÍA, ANDRÉS RAMÓN (2020). *El Ingreso Mínimo Vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*, Murcia, Editorial Laborum.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS Y ORTEGA LOZANO, POMPEYO GABRIEL (2017). “Derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social (artículo 30 de la Carta Social Europea”. En Monereo Atienza, Cristina y Monereo Pérez, José Luis (Dirs. y Coords.). *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Granada, Editorial Comares, pp. 925 y ss.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS Y FERNÁNDEZ AVILÉS, JOSÉ ANTONIO (2009). “El ingreso mínimo de solidaridad”. En Monereo Pérez, José Luis y Serrano Falcón, Carolina (Dirs. y Coords.). *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Granada, Editorial Comares, 2009.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS Y MOLINA NAVARRETE, CRISTÓBAL (1999). *El derecho a la renta de inserción*, Granada, Editorial Comares.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS Y ROMERO CORONADO, JUAN (2013). “La nueva configuración jurídica de la protección asistencial por desempleo de los trabajadores agrarios por cuenta ajena”. En Monereo Pérez, José Luis y Romero Coronado, Juan, *La Seguridad Social Agraria. La reforma de su régimen jurídico en una sociedad en transformación*, Granada, Editorial Comares.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS Y TRIGUERO MARTÍNEZ, LUIS ÁNGEL (2010). “Derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres inmigrantes”, en Monereo Atienza, Cristina y Monereo Pérez, José Luis (Dir. y Coords.), *Género y Derechos Fundamentales*, Granada, Editorial Comares (Col. Crítica del Derecho. Sección Derecho Vivo), 2010, pp. 645 y ss.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS Y MALDONADO MOLINA, JUAN ANTONIO (2017). “Derecho a la asistencia social y médica (Artículo 13), en Monereo Atienza, Cristina y Monereo Pérez, José Luis (Dir. y Coords.), *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa: El convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Granada, Editorial Comares, pp. 661 y ss.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS Y MALDONADO MOLINA, JUAN ANTONIO (Dir.) (2019). *Envejecimiento activo y vida laboral*, Granada, Editorial Comares.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (1992-1993). “La Carta comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores” (I) y (II). *Revista Española de Derecho del Trabajo*. Civitas, núms. 56-57 y núm. 57, pp. 85 y ss.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (1996a). *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, CES.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (1996b). «El modelo español de protección contra el desempleo». En López López, Julia (Coord.), *Seguridad Social y Protección social: temas de actualidad*, Madrid, Editorial Marcial Pons.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (1997). *El sistema de protección por desempleo en España*, Valencia, Editorial Tirant lo Blanch.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (1999). «Los renglones torcidos de la política social moderna: Los derechos sociales a fin de siglo», *Rev. Facultad de Derecho Universidad de Granada*, núm. 2.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2000). “Crisis de la Modernidad y Cuestión social: el pensamiento crítico de Tönnies”. *Revista española de Derecho del Trabajo*, núm. 144, pp. 793-862.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2001). *La organización jurídico económica del capitalismo: El Derecho de la Economía*. Estudio preliminar a RIPERT, G. *Aspectos jurídicos del capitalismo moderno*, trad. J. Quero Morales, revisión, edición y estudio preliminar a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Editorial Comares (Col. Crítica del Derecho), pp. XIII-CL.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2002). “Derecho a la Seguridad Social (Artículo 41 CE)”. En Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M.N. (Dir. y Coords.), *Comentarios a la Constitución Socio-Económica de España*, Granada, Editorial Comares, pp. 1425-1524.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2003). *Las nuevas políticas de protección por desempleo y su reflejo en el sistema jurídico*, Valencia, Editorial Tirant Lo Blanc.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2006a). “Razones para actuar: solidaridad orgánica, anomia y cohesión social en el pensamiento de Durkheim”. Estudio preliminar a DURKHEIM, E. *Sociología y filosofía*, trad. J.M. Bolaño (hijo), revisión, edición y estudio preliminar a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Editorial Comares (Col. Crítica del Derecho), pp. VII-LXVI.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2006b). “Cuestión social y reforma moral: Las ‘corporaciones profesionales’ en Durkheim”. Estudio preliminar a DURKHEIM, E. *Lecciones de sociología, física de las costumbres y Derecho*, trad. Estela Canto, edición y estudio preliminar a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Editorial Comares (Col. Crítica del Derecho), pp. VII-LI.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2007). *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Editorial Comares.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2008a). “El modelo de protección por desempleo: Configuración técnica y orientaciones de su reforma”, en Monereo Pérez, José Luis; Molina Navarrete, Cristóbal y Moreno Vida, María Nieves (Coords.), *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras. Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación*, Granada, Editorial Comares.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2008b). “Pobreza, trabajo y exclusión social en la larga duración: una reflexión crítica a partir de Henry George”. *Documentación laboral. Revista de relaciones laborales, economía y sociología del trabajo, y trabajo autónomo*, núm. 83-Vol. II, pp. 11-109.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2008c). “Ciclos vitales y Seguridad Social: trabajo y protección social en una realidad cambiante”. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, Núm. Extra 74, pp. 49-134 (Texto completo en online en abierto).

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2009a). *La protección de los derechos fundamentales. El modelo europeo*, Albacete, Editorial Bomarzo.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2009b). «Genealogía de las Declaraciones de Derechos y su significación político-jurídica». Estudio preliminar a JELLINEK, G. *La declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, Granada, Editorial Comares.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2009-2010). “La ideología del ‘darwinismo social’: La política social de Herbert Spencer (I y II). *Documentación Laboral*, núm. 87 y 90, pp. 11-80 y 11-57, respectivamente.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2011). *La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral*, Albacete, Editorial Bomarzo.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2012a). “Los derechos a la Seguridad Social y a la Ayuda Social (Artículo 34)”. En Monereo Atienza, Cristóbal y Monereo Pérez, José Luis (Dirs. y Coords), *La Europa de los derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Granada, Editorial Comares.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2012b). “Seguridad Social y ayuda social (Artículo 34 de la Carta de la UE)”. En Monereo Atienza, Cristina y Monereo Pérez, José Luis (Dirs. y Coords.), *La Europa de los Derechos. Estudio Sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Granada, Editorial Comares, pp. 893 y ss.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2012c). “Los (pre)supuestos histórico-institucionales de la Seguridad Social en la constitución social del trabajo”. En Rojas Rivero, Gloria (Coord.), *Orígenes del contrato de trabajo y nacimiento del Sistema de Protección Social*, Albacete, Editorial Bomarzo, pp. 203-328.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2013a). *Modernidad y capitalismo. Max Weber y los dilemas de la teoría política y jurídica*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2013b). *Los fundamentos de la democracia. La Teoría Político Jurídica de Hans Kelsen*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2014a). “Derecho a la Seguridad Social y Asistencia Social (artículo 22 DUDH; artículo 9 PIDESC y Normas concordantes)”. En Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, José Luis (Dirs. y Coord.), *El sistema Universal de los Derechos Humanos*, Granada, Editorial Comares, pp. 515 y ss.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2014b). “Derecho al Desarrollo (artículo 1 PIDESC; Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo y normas internacionales concordantes)”. En Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), *El Sistema Universal de los Derechos Humanos*, Granada, Editorial Comares, pp. 951-983.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2015a). “El sistema español de protección por desempleo: Eficacia, equidad y nuevos enfoques”, en AA.VV, *La Protección por desempleo en España. XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Murcia, Editorial Laborum, pp. 125 y ss.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2015b). “La renta de “subsistencia”. En especial, la renta de inserción como derecho social”, en Baylos Grau, A.P., Cabeza Pereiro, J., Cruz Villalón, J., Valdés Dal-Re, F. (Coords.), *La jurisprudencia constitucional en materia laboral y social en el período 1999-2010. Libro homenaje a María Emilia Casas*, Madrid, Editorial La Ley, pp. 713-755.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2015c). *Espacio de lo político y orden internacional. La teoría política de Carl Schmitt*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, pp.460 y ss.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2017a). *La metamorfosis del Derecho del Trabajo*, Albacete, Editorial Bomarzo.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2017b). “Derechos a la Seguridad Social (Art. 12 de la Carta Social Europea)”. En Monereo Atienza, Cristina y Monereo Pérez, José Luis (Dirs. y Coords.), *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de los Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Granada, Editorial Comares, pp. 629 y ss.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2017c). “La garantía internacional y europea de los derechos a la Seguridad Social y Asistencia Social”, en AA.VV., *Estudios sobre Seguridad Social. Libro Homenaje al Profesor José Ignacio García Ninet*, Madrid, Editorial Atelier, pp. 187-245.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2018a). *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, Albacete, Editorial Bomarzo.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2018b). “La renta Mínima para las familias sin recursos”. En ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL, *Protección a la familia y Seguridad Social. Hacia un nuevo modelo de protección sociolaboral*, II Congreso Internacional y XV Congreso Nacional de la AESSS, celebrado en Madrid, octubre de 2018, publicado en Murcia, Editorial Laborum, pp. 831 y ss.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2018c). “Dignidad de la persona y protección social en la Constitución de 1978: balance y propuestas de reforma para la mejora de sus garantías de suficiencia como derecho social fundamental”. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF. Núm. 429*.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2018d). “Los derechos sociales fundamentales ante las recientes reformas: un desafío para el trabajo decente”. En VVAA, *El futuro del derecho del trabajo y de la seguridad social en un panorama de reformas estructurales: Desafíos para el trabajo decente*, Congreso Internacional de Granada, Monereo Pérez, J.L., Túlio Barroso, F., Las Heras, H. (Dirs.), Moreno Vida, M.N. y Maldonado Molina, J.A. (Coords.), Murcia, Editorial Laborum, pp. 27-84.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2018e). “Pilar Europeo de Derechos Sociales y sistemas de seguridad social”. *Lex Social. Revista de Derechos Sociales*, Vol. 8, Núm. 2, pp. 251-298.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2018f). “Trabajo decente y prestaciones ante situaciones de necesidad. Desempleo y políticas de activación e inserción”, en Monereo Pérez,

J.L.; Gorelli Hernández, J. y De Val Tena, Á.L. (Dir.), *El trabajo decente*, Granada, Editorial Comares.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2019a). *La dignidad del trabajador. Dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales*, Murcia, Editorial Laborum.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2019b). “Refundar el ordenamiento laboral para juridificar plenamente el principio de justicia social y el trabajo decente”. *Lex Social. Revista jurídica de los derechos sociales*, Vol. 9, núm. 1, pp. 220-294.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2020a). “Por un nuevo pacto social garantista de los derechos fundamentales para afrontar la crisis y la recuperación”. *Revista de Estudios Jurídicos Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 1, pp. 16-83.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2020b). “Nuevos derechos para nuevas situaciones de necesidad y de emergencia social: el ingreso mínimo vital”. *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, núm. 448, pp. 27-68.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2020c). “La garantía del derecho a la existencia y los fundamentos jurídicos de la renta mínima en la Carta Social Europea”, en Salcedo Beltrán, Carmen (Dir.), *La Carta Social Europea: Pilar de Recuperación y Sostenibilidad del Modelo Social Europeo. Homenaje al Profesor José Vida Soria*, Valencia, Editorial Tirant Lo Blanch.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (2020d). *El Derecho en la democracia constitucional. La teoría crítica del Gustav Radbruch*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/ El Viejo Topo.

MORENO DE VEGA Y LOMO, FERNANDO (2020). “La dinámica temporal del Ingreso Mínimo Vital”. *Revista Internacional de la Protección Social*, Vol. V, N° 2, pp. 12-34.

<https://dx.doi.org/10.12795/e-RIPS.2020.i02.02>

NUSSBAUM, MARTHA C. (2011). *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*, Barcelona, Ed. Paidós.

NUSSBAUM, MARTHA C. (2007). *Las fronteras de la justicia: consideraciones sobre la exclusión*, Barcelona, Editorial Paidós.

OIT (2008). *Protección e inclusión social: Experiencias y políticas*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración.

OIT (2007). *Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales. Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

OIT (2009). *La igualdad de género de género como eje del trabajo decente*, Informe IV, Conferencia Internacional del Trabajo, 98ª reunión, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

OIT (2008). “*Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, adaptada por la conferencia Internacional del trabajo en su nonagésima séptima reunión, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 10 de junio de 2008.

OIT (2010). *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, adoptada por la Conferencia Internacional del trabajo en su octogésima sexta reunión, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo 18 de junio de 1998 (Anexo revisado, el 15 de junio de 2010), 2ª ed., revisada.

PAINE, THOMAS (1990). *La justicia agraria (1797)*. Paine, Thomas, *El sentido común y otros escritos*, est., prel., selección y trad., de R. Soriano y E. Bocardo, Madrid, Tecnos.

PÉREZ DE ARMIÑO, KARLOS (1999). “Vulnerabilidad y desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis de África”. *Cuadernos de Trabajo*, nº 24, Hegoa, Universidad del País Vasco, Bilbao.

PIKETTY, THOMAS (2014). *El capitalismo en el siglo XXI*, Madrid, Fondo de Cultural Económica de España.

PIKETTY, THOMAS (2019). *Capital e ideología*, Barcelona, Deusto ediciones.

PISARELLO, GERARDO Y DE CABO, ANTONIO (Eds.) (2006). *La renta básica como nuevo derecho ciudadano*, Madrid, Editorial Trotta.

POLANYI, KARL (1997). *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, trad. J. Varela y F. Álvarez-Uría, Madrid, Ediciones de La Piqueta.

RAVENTÓS PANELLA, DANIEL (2007). *Las condiciones materiales de la libertad*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo.

RAVENTÓS PANELLA, DANIEL (Coord.) (2001). *La renta básica. Por una ciudadanía libre, más igualitaria y más fraterna*, Barcelona, Editorial Ariel.

REVELLI, MARCO (2001). *Más allá del siglo XX. La política, las ideologías y las asechanzas del trabajo*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo.

REY PÉREZ, JOSÉ LUIS (2007). *El derecho al trabajo y el ingreso básico ¿Cómo garantizar el derecho al trabajo?*, Madrid, Editorial Dykinson.

REVISTA DE DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL LABORUM (2020), números 23 y 24. Con aportaciones de seguimiento y valoración jurídico-crítica de J.L. Monereo Pérez, G. Rodríguez Iniesta, A. R. Trillo García, J. Aibar Bernad, M.N. Moreno Vida, Santos Miguel Ruesga Benito, J.C. Álvarez Cortes, entre otros autores.

RIFKIN, JEREMY (1996). *El fin del trabajo. El declive de la fuerza del trabajo global y el nacimiento de la era posmercado*, Barcelona, Editorial Paidós.

RODOTÀ, STEFANO (2014). *El derecho a tener derechos*, Madrid, Editorial Trotta.

RODRÍGUEZ CARDO, IVÁN ANTONIO (2011). “El concepto de asistencia social: un foco permanente de tensión entre el Estado y las Comunidades Autónomas”. En AA.VV., *Los nuevos marcos de relaciones laborales en el renovado estado de las autonomías. XXI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2011, pp. 797-816.

RODRÍGUEZ INIESTA, GUILLERMO (2020). «Implicaciones del COVID-19 en la acción protectora de la Seguridad Social por confinamiento, restricción en los desplazamientos y contagio ¿contingencia común o profesional?». *Revista Documentación Laboral*, nº. 121, Vol. III, pp. 59-89.

RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, MIGUEL (2003). “La normalización de la renta activa de inserción”. *Relaciones Laborales*, núm. 12.

ROJO TORRECILLA, EDUARDO (1996). “Protección social y rentas mínimas de inserción (de la cobertura económica al derecho de ciudadanía)”. En López López, J. (Coord.), *Seguridad Social y Protección Social*, Madrid, Editorial Marcial Pons.

ROMERO BURILLO, ANA M^a (2007). *El nuevo régimen jurídico de la renta activa de inserción*, Cizur Menor (Navarra), Thomson/Aranzadi.

RODGERS, GERRY ET ALII (2009). *La OIT y la lucha por la justicia social, 1919-2009*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

ROSANVALLON, PIERRE (2012). *La sociedad de iguales*, Buenos Aires, Editorial Manantial.

SÁNCHEZ RODAS, C.: “El Ingreso Mínimo Vital a la luz del derecho de la Unión Europea y de los convenios internacionales de seguridad social vigentes en España”, en *Cuadernos de Derecho Transnacional* (Marzo 2021), Vol. 13, N° 1, págs. 629-656. - www.uc3m.es/cdt - DOI: <https://doi.org/10.20318/cdt.2021.5974>.

SELMA PENALVA, ALEJANDRA (2011). “Las rentas mínimas de inserción autonómicas”, en *Los nuevos marcos de relaciones laborales en el renovado estado de las autonomías. XXI Congreso Nacional de Derecho el Trabajo y de la Seguridad Social*, Valencia, Tirant lo Blanch.

SEN, AMARTYA (2010). *La idea de la justicia*, Madrid, Editorial Taurus.

SENNETT, RICHARD (2000). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*, Barcelona, Editorial Anagrama.

SIGNORINI, ELENA (2018). *Il diritto del lavoro nell'economia digitale*, Torino, G. Giappichelli Editore.

- STANDING, GUY (2018). *La renta básica. Un derecho para todos y para siempre*, Epílogo de Daniel Raventós y David Casassas, Barcelona, Ediciones de Pasado y Presente.
- STREECK, WOLFGANG (2016). *Comprando tiempo. La crisis pospuesta del capitalismo democrático*, Buenos Aires-Madrid, Kartz Editores.
- STIGLITZ, JOSEPH E. (2012). *El precio de la desigualdad*, Madrid, Editorial Taurus.
- SUÁREZ CORUJO, BORJA (2014). “Una prestación de renta mínima garantizada: reflexiones sobre su encaje competencial en el marco constitucional”. *Revista de Información Laboral*, núm.10, pp. 49-60.
- TODOLÍ SIGNES, ADRIÁN (2017). *El trabajo en la era de la economía colaborativa*, Valencia, Editorial Tirant lo Blanch.
- TRILLO GARCÍA, ANDRÉS R. (2020). “Seguridad Social y COVID-19”. *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 23, pp. 57-174.
- VAN PARIJS, PHILIPPE Y VANDERBORGHT, YANNICK (2006). *La renta básica*, Bacerlona, Editorial Paidós.
- VAN PARIJS, PHILIPPE Y VANDERBORGHT, YANNICK (2017). *Ingreso básico. Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata*, trad. Laura Lecuona y Maia F. Miret, México, Editorial Grano de Sal.
- VAN PARIJS, PHILIPPE (1996). *Libertad real para todos: qué puede justificar el capitalismo (si hay algo que pueda hacerlo)*, trad. J. Francisco Álvarez, Barcelona, Editorial Paidós.
- VEGA RUIZ, MARÍA LUZ (2018). “El futuro del trabajo: ¿Regular un derecho humanos? El debate sobre la centralidad del ser en el trabajo”. En VVAA, *El futuro del derecho del trabajo y de la seguridad social en un panorama de reformas estructurales: Desafíos para el trabajo decente*, Congreso Internacional de Granada, Monereo Pérez, J.L., Túlio Barroso, F., Las Heras, H. (Dir.), Moreno Vida, M.N. y Maldonado Molina, J.A. (Coords.), Murcia, Editorial Laborum, pp. 11-26.
- VENTURI, AUGUSTO (1994). *Los fundamentos científicos de la Seguridad Social (1954)*, trad. G. Tudela Cambroner, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- VIDA SORIA, JOSÉ (1996). “Comentario al art. 41 de la Constitución”. En Alzaga Villaamil, O. (Dir.), *Comentario a la Constitución Española de 1978*, t. IV, Madrid, Edersa.
- VIDA SORIA, JOSÉ (2016). “Los derechos de los pobres... ¡Pobres derechos!” En Monereo Pérez, J.L. y Márquez Prieto, A. (Dir.), *La política y el Derecho del*

Empleo en la nueva sociedad del trabajo. Libro Homenaje a la Profesora Rosa Quesada Segura, Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales (CARL).

VILA TIERNO, FRANCISCO (2016). “Política de inserción laboral (I. Rentas Mínimas de Inserción)”. En Monereo Pérez, J.L., Fernández Bernat, J.A., López Insua, B.M. (Dirs. y Coords.), Cizur Menor (Navarra), Editorial Thomson/Aranzadi, pp. 895 y ss.

WIETHÖLTER, RUDOLF (1991). *Las fórmulas mágicas de la ciencia jurídica*, Madrid, Editorial Edersa.

VV.AA.: *El trabajo decente*, Monereo Pérez, J.L., Gorelli Hernández, J. y, De Val Tena, L.A. (Dirs.), López Insua, B.M. (Coord.), Granada, Ed. Comares, 2018.