



Nuevos derechos para nuevas situaciones de necesidad y de emergencia social: el ingreso mínimo vital

José Luis Monereo Pérez

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Universidad de Granada

Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social (AESS)

Director de la Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum

Extracto

Las situaciones de pobreza y de exclusión social se han incrementado extraordinariamente en las sociedades del capitalismo actual por razones estructurales (revolución 4.0 y su utilización productiva no neutral con base en criterios «economicistas», desestandarización y precarización generalizada de los mercados de trabajo y del empleo, incidencia de los cambios ecológicos, globalización neoliberal y políticas de flexibilidad laboral neoliberal, etc.) y coyunturales, realizadas con aquellas, pero especialmente vinculadas a las crisis económicas, sanitarias y sociales de los últimos años. En este contexto problemático y antagonista de intereses y valores, la renta mínima es una de las instituciones sociales que están suscitando un mayor debate en el marco de la Unión Europea, donde se ha avanzado una propuesta de directiva marco europea. El ingreso mínimo vital introducido en nuestro país en virtud del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, constituye una expresión –modesta en sus objetivos, pero en sí muy importante desde la «razón de la sociedad»– de las medidas de garantía de rentas mínimas bajo el paradigma de la «condicionalidad» (estabilizadores sociales automáticos condicionados). Es una medida que ya figuraba en el programa del Gobierno de coalición PSOE y Unidas Podemos, y que la epidemia de la COVID-19 no ha hecho sino recomendar y acelerar su establecimiento legislativo inmediato y urgente en el marco del derecho de la emergencia, aunque pensada como institución jurídica de protección social de carácter permanente.

Palabras clave: ingreso mínimo vital; exclusión social; vulnerabilidad; prestaciones no contributivas de Seguridad Social; derechos sociales de la ciudadanía; derecho a la reinserción profesional.

Fecha de entrada: 18-06-2020 / Fecha de aceptación: 18-06-2020

Cómo citar: Monereo Pérez, J. L. (2020). Nuevos derechos para nuevas situaciones de necesidad y de emergencia social: el ingreso mínimo vital. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 448, 27-68.





New rights for new situations of need and social emergency: the minimum living income

José Luis Monereo Pérez

Abstract

Situations of poverty and social exclusion have increased dramatically in the societies of today's capitalism for structural reasons (revolution 4.0 and their non-neutral productive use on the basis of «economic» criteria, de-standardization and widespread precariousness of labour and employment markets, incidence of ecological changes, neoliberal globalization and neoliberal labour flexibility policies, etc.) and conjunctural ones, carried out with those but especially linked to the economic, health and social crises of recent years. In this problematic and antagonistic context of interests and values, minimum income is one of the social institutions that are sparking further debate within the framework of the European Union, where a proposal for a European Framework Directive has been advanced. The minimum living income (MLI/IMV) introduced into our country under Royal Decree-Law 20/2020, of 29 May, constitutes a modest expression in its objectives, but in itself very important since the «reason of society», of minimum income guarantee measures under the paradigm of «conditional» (conditional automatic social stabilizers). It is a measure that was already on the PSOE and United We Can coalition government program, and that the Covid-19 epidemic it has merely recommended and accelerated its immediate and urgent legislative establishment within the framework of the law of the emergency, although intended as a permanent social protection legal institution.

Keywords: minimum living income; social exclusion; vulnerability; non-contributory Social Security benefits; social rights of citizenship; the right to professional reintegration.

Citation: Monereo Pérez, J. L. (2020). New rights for new situations of need and social emergency: the minimum living income. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 448, 27-68.





Sumario

1. Introducción general
2. El modelo autonómico de rentas mínimas y sus insuficiencias
3. El IMV como renta mínima dentro del sistema institucional de la Seguridad Social no contributiva
 - 3.1. El problema social subyacente como telón de fondo
 - 3.2. Elementos constitutivos del instituto jurídico del IMV
4. Valoración final y propuestas de mejora en el plano técnico-jurídico y de política del derecho

Referencias bibliográficas



El hombre que no dispone de más propiedad que su fuerza de trabajo tiene que ser, necesariamente, en todo estado social y de civilización, esclavo de otros hombres, de aquellos que se han adueñado de las condiciones materiales de trabajo. Y no podrá trabajar, ni, por consiguiente, vivir, más que con su permiso.

Karl Marx y Friedrich Engels

1. Introducción general

La renta mínima es una de las instituciones sociales que están suscitando un mayor debate en el marco de la Unión Europea (UE), donde se ha avanzado una propuesta de directiva marco. El ingreso mínimo vital (IMV) introducido en nuestro país en virtud del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, constituye una expresión –modesta en sus objetivos, pero en sí muy importante desde la «razón de la sociedad»– de las medidas de garantía de rentas mínimas bajo el paradigma de la «condicionalidad» (estabilizadores sociales automáticos condicionados). Es una medida que ya figuraba en el programa del Gobierno de coalición PSOE y Unidas Podemos, y que la epidemia de la COVID-19 no ha hecho sino recomendar y acelerar su establecimiento legislativo inmediato y urgente en el marco del actual derecho de la emergencia, aunque está pensada como institución jurídica de protección social de carácter permanente.

Vivimos en tiempos difíciles y de cambios estructurales –y también coyunturales–. El debate sobre la renta mínima ha venido para quedarse, porque está vinculado con procesos de envergadura como la crisis de la sociedad del trabajo, la «revolución 4.0» (la cuarta revolución industrial), los problemas de desigualdad y de las insuficiencias –a menudo inexistencia– de políticas redistributivas, el mismo giro neoliberal del capitalismo mundial –la historia realmente existente del mundo (neo)liberal es el desorden neoliberal en todos los ámbitos y dimensiones que afectan al sentido de la democracia constitucional, formal y sustancial–, las dificultades de los Estados sociales «estatales» (salvo, es obvio, las grandes potencias estatales) para gobernar y responder a los nuevos desafíos de nuestro tiempo. Sin duda el futuro del Estado social está en su continua renovación y adaptación, pero también en su capacidad para participar en la constitución de espacios de decisión política y jurídica transnacionales como es el caso de la UE. Es la época de los «grandes espacios» geopolíticos, y eso no parece que vaya a cambiar si se produce una mutación del modelo de globalización

neoliberal actual por un modelo más descentralizado, dada la internacionalización de las fuerzas productivas, la financiarización de la economía y la mundialización de los modos de producción del derecho a escala internacional, cuya expresión más significativa es la *lex mercatoria* y la crisis del constitucionalismo social ante los nuevos poderes soberanos con la formación de la forma de «Estado de mercado» o «Estado de competencia económica»¹. Hasta tal punto es así que se ha podido hablar de la emergencia de los «poderes salvajes» que se impone a los regímenes de democracia constitucional (Ferrajoli, 2011, pp. 21 y ss.). Ello está produciendo una ruptura del pacto social de la posguerra, como se hizo visible abiertamente con la gestión unilateral de la última gran crisis económica basada en la austeridad (recorte del gasto público, señaladamente el gasto en prestaciones y servicios sociales públicos) y un trasvase de riesgos hacia las clases trabajadoras. Poner al Estado y a la sociedad al servicio de las fuerzas que ejercen su potencia soberana en el mercado comporta una ruptura de los equilibrios propios de la democracia y del derecho social en su configuración más amplia, es decir, como forma de expresión jurídica específica del Estado social de derecho; o si se quiere decir con otras palabras más expresivas: subordinar la constitución social a la constitución de la economía².

Este es el contexto realmente existente. Dicho esto, hay que tener en cuenta que esta nueva medida prestacional del sistema de Seguridad Social es producto de un desarrollo histórico del propio sistema. Una característica de la Seguridad Social ha sido el carácter expansivo de su «ideal de cobertura» a la par que surgen nuevas necesidades, aspiraciones y sensibilidades en la política del derecho. Esto ha determinado que el catálogo de los derechos (en general y específicamente los derechos sociales) no sea cerrado, sino que esté abierto a nuevas necesidades y demandas de la sociedad o de determinados colectivos o clases sociales en la lucha por los derechos. En nuestro caso se trata de necesidades básicas de colectivos en situación de vulnerabilidad (concepto difuso que remite a las situaciones de pobreza absoluta o relativa, marginalidad, exclusión social por el trabajo, etc.) que se tutelan y protegen a través de la creación –invención– de nuevos derechos sociales de desmercantilización pública (Monereo, 1996). Se trata de derechos prestacionales que afectan al libre y pleno desarrollo de la personalidad como materialización y exigencia de la dignidad humana (art. 10.1 y 2 Constitución española –CE–) y, en relación con ello, del Estado social de derecho (arts. 1 y 9.2 CE). Derechos que presuponen acciones positivas por parte del Estado y de otros poderes públicos concernidos (y su proyección, señaladamente por lo que aquí más importa, en el bloque normativo regulador de los derechos a prestaciones sociales positivas garantizados constitucionalmente en los arts. 41 y ss.). Ese «ideal de cobertura» abierto al tiempo y a la cultura de los derechos se vincula al principio de

¹ Vid., ampliamente, Monereo (2015a, pp. 460 y ss. y 522 y ss.; 2017d, pp. 54-109) y bibliografía allí citada.

² Sobre las consecuencias sociales y políticas nefastas de esa puesta a disposición preferente del Estado democrático al servicio del mercado advirtió ya clásicamente Polanyi (1989, pp. 121 y ss.), pero también otros autores anteriores desde la economía crítica institucionalista como Thorstein Veblen. Puede consultarse al respecto, Monereo (2010).

progresividad consagrado en la Carta Social Europea revisada (Estrasburgo, 3 de mayo de 1996), al establecer que: «Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la Seguridad Social, las partes se comprometen: [...] a esforzarse por elevar progresivamente el nivel del régimen de Seguridad Social» (art. 12.3)³.

En situaciones de crisis económica, sanitaria o ecológica, que inexorablemente desembocan en una crisis social, debe tenerse en cuenta que el derecho internacional de los derechos humanos impone límites a los Estados para que todos los derechos sean respetados y la introducción de posibles excepciones –emergencia excepcional– sea motivada obedeciendo a la *ultima ratio* (asumiendo la carga de la prueba los Estados actuantes) y de carácter estrictamente temporal. Pero también en la perspectiva positiva impone a los Estados que realicen todos los esfuerzos posibles a su alcance para hacer frente a las nuevas situaciones de necesidad y demandas sociales legítimas de protección social (Monereo, 2017d, pp. 137 y ss.). En este sentido, la renta mínima actúa como uno de los posibles ejes vertebrados de los compromisos que constitucionalmente se le imponen al Estado social de derecho, en orden a la garantía efectiva de la dignidad de las personas y la lucha contra las desigualdades y situaciones de desventaja sociales intolerables (Monereo, 2019, pp. 161 y ss. y 235 y ss.). Es evidente que con esta medida no se trata de dismantelar los programas del estado del bienestar actualmente existente, sino de completarlo, mejorándolo. El enfoque ideológico-jurídico que inspira a la nueva renta mínima estatal, al IMV, no se hace desde la ideología neoliberal de sustituir los instrumentos de protección social de autodefensa de la sociedad frente a la lógica excluyente del mercado, sino desde el principio de solidaridad de autodefensa de la sociedad democrática, a través de la creación de un suelo o red de seguridad mediante un dispositivo que garantiza una prestación económica y prestaciones accesorias y complementarias encaminadas a la inclusión social por el trabajo decente –digno de la persona que trabaja– y libremente elegido (arts. 35.1 CE; 34 Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; 1, 2, 3, 4, 9, 10, 12 y 30 Carta Social Europea revisada). Existen, desde luego, otros modelos de deconstrucción y dismantelamiento neoliberal respecto al papel de las garantías de rentas mínimas condicionadas y también de la muy distinta figura de la renta básica incondicionada. Aparte de ser rechazables este tipo de propuestas, cabe subrayar que no tienen cabida y son inadmisibles en las constituciones sociales con Estado social y democrático de derecho y, desde luego, con el estándar de garantía jurídica multinivel de los derechos sociales fundamentales (*vid.* arts. 1, 10.1 y 2, 9.2, 96 y 41 y ss. CE). Por tanto, ello exigiría reformas constitucionales «regresivas» realizadas a través de los procedimientos constitucionalmente previstos (no de simples «mutaciones tácitas»), y la derogación o «neutralización» sistemática del referido estándar mundial multinivel de garantía jurídica de los derechos fundamentales. Y eso no es factible en una democracia constitucional, ni tampoco en el vigente modelo jurídico-político de derecho internacional público.

³ *Vid.* Monereo (2017a).

2. El modelo autonómico de rentas mínimas y sus insuficiencias

En el desarrollo diacrónico 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, 2015b), las cuales, a su vez, evolucionan internamente de «primera» a «segunda generación».

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 solo en apariencia (reparadora y proactiva), 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 rentas mínimas de inserción se ha acrecentado con la evolución hacia las «rentas de solidaridad activa», cuyo paradigma es el ordenamiento francés. La *revenu minimum d'insertion* (RMI), que se aprobó por Ley de 1 de diciembre de 1989, fue reemplazada por la *revenu de solidarité active* (RSA), creada por Ley 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 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. Acentúa, así, el elemento «proactivo» profesional, pero dejando en un segundo lugar, en las prioridades o preferencias, el elemento de la reinserción social.

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, ha 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 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 renta activa de inserción 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. Las rentas mínimas de inserción 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 la obligación del beneficiario (y correlativo deber 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 renta mínima de inserción 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 la renta garantizada de ciudadanía (que desarrolla el art. 24.3 Estatuto de Autonomía de Cataluña –LO 6/2006, de 19 de julio–: «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»), 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 Ley 14/2017).

Tienen derecho a la renta garantizada de ciudadanía las personas que cumplan los requisitos regulados por la ley (art. 5.1 Ley 14/2017). No es una verdadera «renta básica». 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, de que «una unidad familiar solo puede dar derecho a un único expediente de prestación de renta garantizada de ciudadanía» (art. 5.4)⁴.

Paradigmática resulta, igualmente, la renta mínima de inserción social de Andalucía (DL 3/2017, de 19 de diciembre). 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 el artículo 42.1 y 2 g) de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de servicios sociales de Andalucía (art. 1 DL 3/2017).

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 cargo y teniendo en cuenta la diferente situación de los hombres y las mujeres; y 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 DL 3/2017).

En cuanto a las personas titulares y beneficiarias, conforme al artículo 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

⁴ Se aporta (art. 6.1 Ley 14/2017) 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.

los requisitos establecidos en el artículo 7 del 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 perceptoras con vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Andalucía y que forman parte de una unidad familiar pluripersonal o bien constituyan por sí mismas una unidad familiar unipersonal (art. 3 DL 3/2017).

El tercer modelo o paradigma relevante es el vasco de la renta de garantía de ingresos. Su regulación básica se establece en la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la garantía de ingresos y para la inclusión social, y por el Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la renta de garantía de ingresos (desarrollo de aquella). 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 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 Ley 18/2008). 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 Ley 18/2008; 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 Ley 18/2008). De estas características destaca la configuración de un derecho de estructura jurídica compleja, pues se habla de un «doble derecho» (art. 3 Ley 18/2008), 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 social y laboral. No excluye la posición de «deber», pero sí parece que este 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 Ley 18/2008).

La titularidad del derecho se configura en términos muy amplios, distinguiendo entre personas titulares, destinatarias y perceptoras. Serán titulares de las prestaciones económicas de derecho y, en su caso, de los instrumentos de inclusión regulados en la 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. 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. Con carácter general, serán perceptoras de las prestaciones económicas de derecho las personas titulares de las mismas. En el caso de las ayudas de naturaleza subvencional, serán perceptoras, con carácter general, las personas beneficiarias de las mismas (art. 8 Ley 18/2008).

Por otra parte, destinataria de las medidas es también la «unidad de convivencia», concepto instrumental que palpablemente se distingue de la unidad familiar (art. 9, en relación con el art. 8 Ley 18/2008).

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 Ley 18/2008).

Ciertamente, sobre la base del título competencial de «asistencia social», las comunidades autónomas han asumido la competencia en materia de renta de inserción. El resultado práctico ha sido una expansión de las medidas asistencializadoras de las comunidades autónomas, al amparo de una interpretación flexible del artículo 148.1.20.^a de la CE, que ha permitido incluir la innovadora figura de las rentas mínimas de inserción. El Tribunal Constitucional (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 de los ya relativizados criterios de previsualidad y de contributividad) (Sentencias del TC –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 29 de noviembre, 227/2012, de 29 de noviembre, etc.), y también dando cuenta de la posterior evolución contemporánea hacia una Seguridad Social asistencial o no contributiva (realzando 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 comunidades autónomas (SSTC 76/1986, de 9 de junio, 13/1992, de 6 de febrero, 239/2002, de 11 de diciembre, 226/2012, de 29 de noviembre, 227/2012, de 29 de noviembre). Admitido que las comunidades autónomas 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 (esta 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 –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–, sino que es preciso establecer mecanismos de atribución competencial que garanticen espacios efectivos vitales de regulación de la materia asistencial tanto para las comunidades autónomas 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 atiende 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; que 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), ilustrarían por sí mismos 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 comunidades autónomas buscando soluciones coherentes y equilibradas (arts. 148.1.20.^a y 149.1.17.^a CE, en relación con el art. 41 y concordantes del texto constitucional). Es relevante hacer notar que conforme al artículo 34.3 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 por el derecho comunitario y por las legislaciones y prácticas nacionales⁵.

Con base en el artículo 148.1.20.^a de la CE, las comunidades autónomas han venido asumiendo competencias en materia de asistencia social y servicios sociales, en cuyo marco autonómico se ha 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 comunidades autónomas, simplificándolo y coordinando los distintos tipos de medidas, por un lado, y, por otro, pensar seriamente en establecer una renta básica a nivel de todo el Estado social autonómico, que pudiera ser completada o mejorada por cada comunidad autónoma. 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 artículo 3.5 se excluye expresamente de las normas de coordinación comunitaria a las prestaciones asistenciales. Aparte de

⁵ Vid. Monereo (2012a).

ello, existen iniciativas, todavía muy poco desarrolladas, de establecer una «renta mínima europea»⁶. 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 UE 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 a promover acciones y programas que hagan frente a las importantes insuficiencias de los sistemas de protección contra el riesgo de pobreza 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 UE. Así, el 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 UE 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 de mayo de 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

⁶ *Vid.*, señaladamente, el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE) sobre la renta mínima europea e indicadores de pobreza (Dictamen de iniciativa), 2014/C 170/04 (DOCE 170, de 5 de junio de 2014).

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 cargo⁷.

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.

3. El IMV como renta mínima dentro del sistema institucional de la Seguridad Social no contributiva

3.1. El problema social subyacente como telón de fondo

Como se constata en la exposición de motivos del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, España se encuentra entre los países de la UE con una distribución de la renta entre hogares más desigual. Existe un elevado nivel de desigualdad, con situaciones de pobreza extrema y no solo de desventaja social. Se aportan datos significativos al respecto y se indica que, aunque las causas de estas altas tasas de desigualdad y pobreza son múltiples, un factor común es el débil efecto redistributivo del conjunto de la intervención del Estado en España en comparación con la mayoría de los países de nuestro entorno. Dicha debilidad deriva en parte del menor desarrollo y financiación de partidas con claro impacto redistributivo (en especial la ausencia de una política estatal de garantía última de ingresos, como existe en la mayor parte de los países europeos), y en parte también por el diseño concreto que han tomado las políticas públicas.

Ante esta realidad, han sido las comunidades y ciudades con estatuto de autonomía las que han ido configurando diferentes modelos de políticas de rentas mínimas. Estos sistemas han desempeñado un papel muy relevante para la atención de las personas en situación de vulnerabilidad, tanto en los momentos de crisis económica como en las etapas de crecimiento. Sin embargo, se trata de modelos muy diferentes entre sí, con variaciones muy sustanciales en su diseño, y especialmente en sus grados de cobertura y nivel de protección. El resultado ha sido una heterogeneidad significativa en el acceso a las prestaciones

⁷ Vid. el Dictamen del CESE 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 CESE sobre «Por una Directiva marco europea sobre la renta mínima» (Dictamen de iniciativa), aprobado en Pleno número 541, el 20 de febrero de 2019 –SOC/585-EESC-2018-02210.00-00-AC-TRA (EN) 1/16– (ponente: Georges Dassis).

sociales de las personas en situación de necesidad, muchas de las cuales continúan sin ser suficientemente cubiertas por nuestro estado del bienestar. Estas debilidades del sistema de garantía de ingresos español han sido puestas de manifiesto de manera recurrente en informes y recomendaciones procedentes de las instituciones europeas. Así, en la Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de España, se afirma que:

El impacto de las transferencias sociales [...] en la reducción de la pobreza es inferior a la media europea y está disminuyendo. Los sistemas de renta mínima garantizada se caracterizan por grandes diferencias en las condiciones de acceso en las distintas autonomías y por la fragmentación de los múltiples sistemas nacionales dirigidos a distintos grupos de demandantes de empleo, que están gestionados por distintas Administraciones (considerando 12).

En la Recomendación de 2019, se afirma que «tanto la proporción de personas en riesgo de pobreza y exclusión social como la desigualdad de ingresos están disminuyendo, pero permanecen por encima de la media de la Unión [...]. La tasa de pobreza infantil, aunque decreciente, sigue siendo muy alta» (considerando 14).

También en el marco comunitario, el Pilar europeo de derechos sociales, adoptado en la Cumbre social en favor del empleo justo y el crecimiento, celebrada en Gotemburgo en noviembre de 2017, pretende dar a los ciudadanos europeos unos derechos sociales nuevos y más efectivos. Este Pilar europeo de derechos sociales establece veinte principios fundamentales, uno de los cuales (principio 14) está dedicado a la renta mínima, señalando que:

Toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral.

Por otra parte, con el fin de prevenir y luchar contra la pobreza y la exclusión social en España, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2019 se aprobó la Estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023. Entre otros elementos, la estrategia identifica la reducción de la desigualdad de rentas entre los principales desafíos de las sociedades europeas y en España en particular.

Estos problemas ya existían, por causas estructurales y deficiencias del sistema general de protección social pública, pero a mayor abundancia la necesidad de instaurar una medida de renta mínima o de IMV como política destinada a corregir estos problemas se ha visto «acelerada» por la crisis sanitaria de la COVID-19 y el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Más allá del impacto directo sobre la actividad

económica, la pandemia ha desembocado en una profunda crisis social, que afecta especialmente a las personas en situación de vulnerabilidad. De ahí, el establecimiento como medida de urgencia –y en el marco del derecho de la emergencia actual, aun siendo una medida de carácter estructural y permanente– de un mecanismo de garantía de ingresos de ámbito nacional. Este mecanismo, articulado a partir del mandato que el artículo 41 de la CE otorga al régimen público de Seguridad Social para garantizar la asistencia y prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad, asegura un determinado nivel de rentas a todos los hogares en situación de vulnerabilidad con independencia del lugar de residencia. Materializando esa finalidad se aprueba el IMV como prestación económica de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva.

Es en este contexto –como se percibe, de carácter estructural y no limitado a la situación coyuntural de la tragedia de la pandemia de la COVID-19– donde hay que enmarcar el Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital (BOE de 1 de junio de 2020)⁸ (LIMV). El real decreto-ley tiene por objeto la creación y regulación del IMV 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. El IMV 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 (es decir, con referencia a las personas más desfavorecidas, los pobres –en sentido absoluto, indigentes, o relativo, con insuficiencia grave de recursos–, los marginados y los excluidos por falta de trabajo o por ser «trabajadores pobres») en los términos que se definen en el real decreto-ley. El IMV es una nueva prestación de la Seguridad Social que va acompañada de estrategias de inclusión focalizadas. Esta prestación, que será de carácter permanente dentro del cuadro del catálogo prestacional de la Seguridad Social, tiene como principales objetivos la redistribución de la renta, con la intención de erradicar la pobreza extrema, y la inclusión social y participación en el mercado laboral de las personas en situación de vulnerabilidad. El IMV es la respuesta del Gobierno de coalición al problema estructural de pobreza que existe en España y que hasta ahora no ha sido suficientemente atajado por las políticas y medidas protectoras existentes, como han puesto de manifiesto en numerosas ocasiones las recomendaciones remitidas a España desde diferentes organismos internacionales⁹ y, por supuesto, la doctrina científica. Su puesta en marcha se ha

⁸ Convalidado por Resolución de 10 de junio de 2020, del Congreso de los Diputados (BOE de 12 de junio de 2020).

⁹ No es baladí hacer notar que esta medida del IMV ha sido valorada muy positivamente por la directora del Fondo Monetario Internacional, Kristalina Georgieva, quien en respuesta a la pregunta: «España ha aprobado una renta mínima vital para familias vulnerables. ¿Cree que debería ser una herramienta permanente o solo adscrita a esta crisis?», responde con contundencia:

Primero, bravo. España ha adoptado una medida apropiada para proteger a las personas más vulnerables de esta crisis y, segundo, sí, tiene lógica hacerla permanente. Con la advertencia de que hay

acelerado¹⁰ para ayudar a cubrir las situaciones de vulnerabilidad causadas por la COVID-19, que se suman a las de las familias que ya se encontraban en dificultades previamente.

El IMV adopta una decisión de política del derecho de gran envergadura, porque asume como propia y legítima la iniciativa de establecer una nueva medida de garantía de rentas que antes solo estaba encomendada a las comunidades autónomas a través de sus instrumentos «asistenciales» con distintas denominaciones. Es obvio que no estamos ante una «recentralización», sino más bien ante una racionalización motivada por la necesidad de establecer una solución homogénea y coherente para todo el territorio español, cubriendo las limitaciones intrínsecas y extrínsecas de las rentas mínimas disponibles por las comunidades autónomas. Con ello se realiza la finalidad propia de la Seguridad Social tal como viene establecida en el artículo 41 de la CE.

El IMV es toda una política social que constituye un nuevo pilar prestacional de nuestro sistema institucional de Seguridad Social (art. 41 CE y normas concordantes del bloque normativo constitucional regulador de la Seguridad Social) y que se engarza alrededor de una prestación, de forma que, más allá de la ayuda monetaria, incluye estrategias de inclusión, en coordinación con las comunidades autónomas y los ayuntamientos, que posibiliten a las personas en situación de vulnerabilidad económica transitar a una situación mejor que les permita una inclusión social efectiva en una sociedad democrática. Los beneficiarios contarán con incentivos a la contratación y también se creará un «sello social» para las empresas que les ofrezcan formación y empleo.

Además, se fomentará la participación en el mercado laboral con incentivos. Cuando el titular de la prestación no tenga empleo y lo encuentre, parte de su salario estará exento

también instrumentos regionales y se tiene que hacer algo de trabajo para asegurarse de que hay una coherencia, de que no se producen solapamientos que generen injusticias. La pobreza en España es más alta en comparación con la eurozona, especialmente entre los niños. Un 21 % de la población se encuentra bajo el umbral de la pobreza, cuando en la UE es menor del 17 %. En cuanto a gente en riesgo de pobreza, España estaba en el 26 % y la UE en el 22 %. En otras palabras, España ha hecho un trabajo importante para mejorar en igualdad y este es un buen instrumento. Al salir de esta crisis debemos construir estabilizadores de protección social (Mars, 2020).

¹⁰ Vid. Coalición progresista (PSOE/Unidas Podemos): «Un nuevo acuerdo para España», Madrid, 30 de diciembre de 2019 (<<https://ep00.epimg.net/descargables/2019/12/30/87348523b35b92d92f5702e3cc84d950.pdf>>). En cualquier caso, ya había iniciativas en el marco del derecho internacional y en la propia UE. No solo es su amparo directo el artículo 34 de la Carta de los Derechos Sociales Fundamentales de la Unión Europea, sino también el instrumento de «derecho blando» (*soft law*), el cual ha adquirido una gran relevancia en el «derecho comunitario», aunque en sí importante en el plano de la política del derecho, del Pilar europeo de derechos sociales –dicho instrumento se aprobaría en la Cumbre de la UE de noviembre de 2017. Para un estudio sobre el alcance comprensivo de las rentas mínimas en el artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, vid. Monereo (2012a); y reforzando el análisis de la necesaria perspectiva de la garantía multinivel de los derechos fundamentales, vid. Monereo y Ortega (2017). Asimismo, Monereo (2017c).

transitoriamente en el cálculo de la prestación. En el caso de que esté ocupado, cuando su salario se incremente, la cuantía de la prestación se reducirá en una cantidad inferior. En el caso de que el titular no esté ocupado, se exigirá la inscripción como demandante de empleo para el acceso a la prestación.

Para el reconocimiento de la prestación se tendrán en cuenta los ingresos del año inmediatamente anterior, aunque para atender las situaciones de vulnerabilidad generadas por la pandemia de la COVID-19 también se podrá reconocer para solicitudes cursadas durante 2020 teniendo en cuenta la situación de ingresos de este año.

El resultado del IMV y de las distintas estrategias y políticas de inclusión será evaluado anualmente por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), mediante la emisión de la correspondiente opinión.

3.2. Elementos constitutivos del instituto jurídico del IMV

1.º *Finalidad*: lucha contra la desigualdad a través de la garantía de ingreso y la igualdad de oportunidades. La ordenación es nítida en su propio tenor literal, cuando delimita el objeto del real decreto-ley (art. 1), 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.

Subyace la idea-fuerza de establecer una prestación económica que cubra el riesgo general de pobreza y de exclusión social.

Esta prestación nace con el objetivo principal de garantizar, a través de la satisfacción de unas condiciones materiales mínimas, la participación plena de toda la ciudadanía en la vida social y económica, rompiendo el vínculo entre ausencia estructural de recursos y falta de acceso a oportunidades en los ámbitos laboral, educativo o social de los individuos. La prestación no es por tanto un fin en sí misma, sino una herramienta para facilitar la transición de los individuos desde la exclusión social que les impone la ausencia de recursos hacia una situación en la que se puedan desarrollar con plenitud en la sociedad. Aunque la situación de privación económica que sufren las personas a las que va dirigida esta medida esté en el origen de su situación de vulnerabilidad, la forma concreta que tomará su inclusión social variará en función de las características de cada individuo: para algunos, será el acceso a oportunidades educativas, para otros, la incorporación al mercado de trabajo o la solución a una condición sanitaria determinada. Este objetivo de inclusión condiciona de manera central el diseño de la prestación, que, incorporando las mejores prácticas internacionales,

introduce un sistema de incentivos buscando evitar la generación de lo que los expertos en política social han llamado «trampas de pobreza», esto es, que la mera existencia de prestación inhiba el objetivo de inclusión social y económica de los receptores. Para aplicar este sistema de incentivos resulta fundamental la cooperación con las comunidades autónomas y entidades locales en el despliegue de unos itinerarios de inclusión flexibles y adaptados a cada situación para los beneficiarios del IMV, 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 IMV. 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 (*vid.* exposición de motivos LIMV).

2.º *Prestación de Seguridad Social no contributiva* y, por tanto, inserta en el sistema institucional de la Seguridad Social¹¹. Debe destacarse al respecto una multiplicidad encadenada de títulos competenciales. Este real decreto-ley –establece la disp. 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 artículo 149.1.17.ª de la CE presupone la posibilidad de que las comunidades autónomas puedan dictar una legislación no básica ostentando, de asumirla, una competencia compartida que va más allá de la simple ejecución de la competencia «exclusiva» estatal por los órganos administrativos de dichas comunidades

¹¹ Esta configuración jurídica de la medida había sido realizada ya expresamente por la doctrina científica. *Vid.* Monereo (2018a, pp. 98 y ss.; 2018b).

autónomas (Monereo, 2002, p. 1.495). La STC 239/2002, de 11 de diciembre (BOE de 10 de enero de 2003), vino a dar una apertura constitucional a la competencia autonómica para completar las medidas de Seguridad Social establecidas por la legislación estatal (en cuyo fallo se desestiman los conflictos positivos de competencia promovidos por el Gobierno de la Nación frente a los Decretos de la Junta de Andalucía 284/1998, por el que se establecen ayudas económicas complementarias a favor de pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas, y 62/1999, de modificación del Decreto 284/1998) y declarar que la competencia controvertida corresponde a la comunidad autónoma.

No estamos ante una prestación de carácter asistencial, ni tampoco ante una prestación técnica de servicios sociales, aunque requiera de prestaciones serviciales de carácter accesorio y 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 artículo 41 de la norma fundamental.

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

La Constitución ofrece un marco especialmente favorable para la profundización de este vector no contributivo de la Seguridad Social, sin detrimento del segmento contributivo. Así lo ha declarado el TC respecto al artículo 41 de la CE (en interpretación sistemática con los arts. 1 y 9.2), que concibe la Seguridad Social como una «función del Estado» que atiende a cambiantes situaciones de necesidad (SSTC 37/1994 y 65/1987). Pero también atendiendo al ideal de cobertura que se recoge en el estándar multinivel de garantía del derecho a la Seguridad Social (arts. 10.2 y 96 CE) (Monereo, 2012a; 2014; 2017b).

Aunque hay que establecer las líneas más nítidas de demarcación, conviene retener que conforme al artículo 8.2:

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 artículo 148.1.20.^a de la 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 artículo 149.1.17.^a de la CE, pues solo 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.^a 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 LIMV, 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 esta 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 prestaciones que hagan frente a las nuevas necesidades sociales dentro de la socialización pública (o nacionalización estatal) de su cobertura solidaria¹².

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 invertido y dispar actual de las rentas mínimas territorializadas por comunidades autónomas. Ello sin perjuicio de reconocer la aportación extraordinaria que se ha llevado 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.

Siendo ello así, lo más lógico es que esta prestación específica se incluyera directamente en el Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social (LGSS), 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 de una medida (y esto la deja mal situada) que en su concepción ya originaria no la tiene (a pesar de algunas presiones políticas). Pero nunca es tarde si la dicha es buena: hay que incluir lo antes posible –sin esperar más tiempo innecesariamente– esta medida en la LGSS, lo cual es también importante para dotarla de una mayor visibilidad y ante todo estabilidad en el sistema jurídico.

¹² *Vid.*, en la perspectiva histórica de desarrollo de las políticas de Seguridad Social, Monereo (2012b).

3.º La *financiación es íntegramente estatal* con cargo a presupuestos generales del Estado. La financiación del IMV se realizará a cargo del Estado mediante la correspondiente transferencia a los presupuestos de la Seguridad Social (cap. VI LIMV).

4.º La *gestión es pública y residenciada en el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)* para garantizar su homogeneidad al igual que las demás prestaciones del sistema de Seguridad Social, sin perjuicio de la colaboración en la gestión por parte de las comunidades autónomas; las cuales –no se olvide– al amparo del artículo 149.1.17.^a de la CE 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 de la LIMV. La tramitación del procedimiento se realizará por medios telemáticos. Hay que evitar que los procedimientos burocráticos de reconocimiento del derecho al IMV acaben siendo intimidatorios y estigmatizadores desincentivando la incorporación al programa de ayuda social proactiva.

5.º *Derecho subjetivo perfecto* de las personas protegidas. Se establece (art. 2.1 LIMV) 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.

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

Su orientación es decididamente universalista y regida por un principio de automatidad, no se requieren los requisitos instrumentales de afiliación, alta y cotización. Sí acreditar la residencia y la situación de necesidad en los términos exigidos por la ordenación legal. La ordenación legal distingue entre personas beneficiarias –art. 4 LIMV: a) las personas integrantes de una unidad de convivencia en los términos establecidos legalmente; b) las personas de al menos 23 años y menores de 65 años que viven solas, o que compartiendo domicilio con una unidad de convivencia en los supuestos del art. 6.2 c) no se integran en la misma, siempre que concurren determinados requisitos explícitamente previstos– y personas titulares (art. 5 LIMV: las personas con plena capacidad de obrar que la soliciten y la perciban, en nombre propio o en nombre de una unidad de

convivencia. En este último caso, la persona titular asumirá la representación de la citada unidad. La solicitud deberá ir firmada, en su caso, por todos los integrantes de la unidad de convivencia mayores de edad que no se encuentren incapacitados judicialmente) del IMV, que pueden no coincidir.

Son sujetos titulares también los extranjeros, conforme al artículo 19.2 de la LIMV:

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 las sitúan 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 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 artículo 2 ter («Integración de los inmigrantes»).

6.º *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 con la situación económica de las personas destinatarias. Se trata, pues, de un sistema de renta mínima basado en la solidaridad social bajo condicionamiento de la comprobación de recursos de la persona individual o de la unidad de convivencia.

7.º *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 de la COVID-19. Ciertamente, esta medida se adapta (art. 2.2 LIMV):

En desarrollo del artículo 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.

Ya se ha señalado antes que debería insertarse expresamente en el cuadro de prestaciones no contributivas de la LGSS.

8.º 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 LIMV).

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, en 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 b) LIMV). Es importante señalar que la norma elude el concepto de «familia» (que de por sí ya ha adquirido un alcance más amplio abarcando distintos tipos de familia con diversos modos de formalización jurídica, las llamadas de «hecho» también están «juridificadas»), aunque evidentemente lo comprende en el más amplio concepto normativo de «unidad de convivencia», conforme a la delimitación imperativa ex artículo 6 de la LIMV, que establece un concepto legal general al que se añaden una serie de excepciones tipificadas como tales que confirman ese concepto y regla general. El concepto general se expresa en los siguientes términos (art. 6.1 LIMV):

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 de la LGSS, 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.

Por su parte, se establecen «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. 6.2). El carácter excepcional supone que no admite nuevas inclusiones,

ni tampoco interpretaciones extensivas, ni analógicas exorbitantes del fin explicitado en la normativa¹³.

9.º *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 subjetivos a las prestaciones económicas y serviciales dispensadas)¹⁴. En cualquier caso, está pendiente, a través de la normativa reglamentaria que la LIMV prevé, llevar a cabo una racionalización de la articulación entre esta y otras ayudas.

10.º Medida de *carácter subsidiario*, pues solo actúa, por un lado, 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 solo se completa hasta llegar a él; y, asimismo, cuando se reciben otras prestaciones como, por ejemplo, las rentas mínimas de inserción. En efecto, se dispone (art. 3 a) LIMV) 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 artículo 10.

11.º 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 del IMV, sin perjuicio de que el sujeto pueda actualizar ese derecho si vuelve a encontrarse en cualquier momento ante la situación de necesidad).

12.º *Condicionabilidad*. 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 (arts. 33 y 34 LIMV). Por un lado, deber 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 otro lado, 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).

¹³ Para los límites intrínsecos de la interpretación analógica, *vid.* Atienza (1986, pp. 15 y ss. y 179 y ss.).

¹⁴ El carácter complementario y no sustitutivo de una renta de subsistencia estatal respecto de las rentas mínimas autonómicas había sido mantenido por Monereo (2018a, p. 111).

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.

13.º *Incorporación de medidas proactivas* que 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 (art. 3 d) LIMV) que el 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.

Pese a su carácter modesto, el IMV corresponde a las nuevas necesidades y técnicas emergentes de paso 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 beneficiarios¹⁵. 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).

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 LIMV).

Se contempla la promoción de estrategias de inclusión de las personas beneficiarias del IMV, 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 IMV.

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

¹⁵ En la perspectiva histórica del desarrollo diacrónico de las políticas de Seguridad Social, puede consultarse Monereo (2012b, pp. 271 y ss.).

14.º El IMV es intransferible (art. 3.6 LIMV):

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.

15.º Por último, 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 artículo 8.2 de la LIMV 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 artículo 18 [sobre cómputo de los ingresos y patrimonio].

Por su parte, se añade en los apartados 4 y 5 del artículo 8 que:

4. Con el fin de que la percepción del ingreso mínimo vital no desincentive la participación en el mercado laboral, la percepción del ingreso mínimo vital será compatible con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia de la persona beneficiaria individual o, en su caso, de uno o varios miembros de la unidad de convivencia en los términos y con los límites que reglamentariamente se establezcan. En estos casos, se establecerán las condiciones en las que la superación en un ejercicio de los límites de rentas establecidos en el punto 2 del presente artículo por esta causa no suponga la pérdida del derecho a la percepción del ingreso mínimo vital en el ejercicio siguiente. Este desarrollo reglamentario, en el marco del diálogo con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, prestará especial atención a la participación de las personas con discapacidad y las familias monoparentales.

5. Reglamentariamente se podrán establecer, para supuestos excepcionales de vulnerabilidad que sucedan en el mismo ejercicio, los supuestos y condiciones en los que podrán computar los ingresos y rentas del ejercicio en curso a los efectos de acceso a esta prestación.

Cabe comentar, adicionalmente, que no solo se trata de evitar que se desincentive la incorporación al mercado de trabajo (lo cual se sitúa, quiérase o no, en una lógica de «activación subjetiva»), sino también reforzar el aspecto positivo –y menos de control disciplinario– consistente en el fomento del trabajo como derecho de integración social (art. 35.1 CE), lo cual se sitúa en una lógica garantista de «activación objetiva». Es harto significativo que la exposición de motivos destaque la idea de activación y los mecanismos de control posible del fraude; aunque, ciertamente, no descuida la idea-fuerza de la inclusión social por el trabajo profesional. La compatibilidad con el trabajo es importante para evitar el «riesgo moral» de que el IMV actúe como un desincentivo para aceptar una oferta de trabajo adecuado (y no lo es tanto si es poco remunerado) y contrarrestar la «trampa de la pobreza» y la «trampa de la precariedad». La compatibilidad trabajo-IMV pretende evitar ese «riesgo moral» entre posibles costes de transacción.

Queda pendiente, todavía, una reflexión sobre la mejora de esta nueva medida de protección social –IMV– para alcanzar sus fines idóneos (por el momento se reside más en las situaciones de extrema necesidad, cuando habría que esperar más que se avanzara hacia una renta mínima garantizada condicionada que vaya más allá de la lógica del «mínimo vital» para penetrar en una lógica de fomento de la integración social plena, aunque sin alcanzar todavía el objetivo utópico –que no significa irrealizable– de una renta básica universal «incondicionada»), lo cual implica, entre otras cosas, la mejora de su cuantía y la racionalización interna de las prestaciones no contributivas del sistema de Seguridad Social. Al tiempo habrá que racionalizar todas las prestaciones mínimas del sistema de protección social en los niveles no contributivos y asistenciales, con las prestaciones familiares y su conexión con el importe del salario mínimo interprofesional; sin que se afecte al nivel o vector contributivo profesional que tiene su lógica propia, incluida la noción de «suficiencia contributiva» referenciada a las rentas de activo dejadas de percibir con los correctivos correspondientes. Por el momento, las prestaciones por hijo o menor a cargo han sido integradas en el IMV (disp. trans. séptima LIMV). 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» orientado 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, 2002; 2018a).

Parece que el legislador es consciente de la necesidad de una mejora de la 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 IMV 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 %. La progresiva reorganización de las prestaciones no contributivas que deberá abordarse en los próximos años permitirá una focalización en colectivos particularmente vulnerables que contribuya a una mayor redistribución de la renta y la riqueza en nuestro país. Desde esta perspectiva, el IMV supone el inicio de un proceso de reorganización de las técnicas de ayuda de nuestro modelo general de protección social pública.

Por otra parte, esta importante medida de garantía de ingresos –que opera como un estabilizador social y permite instaurarla con carácter homogéneo en toda España– está lejos todavía de ser suficiente y 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 que fue propuesta por los dos sindicatos más representativos de nuestro país. Y ello con independencia de que se refuercen los distintos mecanismos de garantías de rentas contributivas (desempleo y jubilación, señaladamente), cuya intensidad o calidad protectora debe mejorar para homologarnos con otros países europeos de referencia comparables al nuestro.

Pero el IMV constituye un paso histórico en sí ya muy relevante para avanzar hacia una renta mínima garantizada suficiente en términos de intensidad protectora en el sentido previsto en el artículo 41 de la CE, por referencia al estándar multinivel de garantía de los derechos de Seguridad Social a que remite en vía interpretativa el artículo 10.2 de la CE. Permitirá atenuar o paliar –que no 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 empleo¹⁶.

La Europa social de los derechos no puede quedarse solo 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, 2018a, pp. 118-119).

¹⁶ Un estudio completo y exhaustivo, en Monereo, Fernández y López (2016).

4. Valoración final y propuestas de mejora en el plano técnico-jurídico y de política del derecho

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y especialmente la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, discapacidad, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad –Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), art. 25–.

En definitiva, la creación de una renta mínima de inserción de ámbito estatal era cada vez más necesaria. Por otra parte, su implantación a nivel estatal es constitucionalmente legítima y tiene amparo en la normativa internacional (arts. 10.2 y 96 CE). La base constitucional para el establecimiento de una renta mínima garantizada o renta mínima de inserción a nivel estatal está legitimada y justificada en los artículos 41, 9.2 y 149.1.17.^a de la CE (y todos ellos interpretados con arreglo al garantismo jurídico multinivel que se impone deducir del art. 10.2 CE, norma interpretativa de apertura constitucional a dicho estándar garantista), para la protección de las personas frente a situaciones de necesidad no adecuadamente satisfechas por otros instrumentos o mecanismos de protección social pública (señaladamente, las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas), 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 artículo 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 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 ex artículo 148.1.20.^a (*vid.*, STC 239/2002, de 11 de diciembre); o, en su caso, su facultad de dictar una «legislación no básica» al amparo del artículo 149.1.17.^a de la CE. 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 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 descalificada 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 solo coyuntural– de lucha contra la pobreza y la exclusión social, ante las consecuencias de la «revolución 4.0» (cuarta revolución industrial), desestructuración del modelo estándar de trabajo propio del fordismo, 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 (de la «sociedad del riesgo») y, en relación con ello, de la redefinición de los sistemas de protección social pública. Y en un contexto de progresivo vaciamiento (por no decir, desmantelamiento; cuando no de 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 con el desplazamiento paulatino del «Estado social» por la forma «Estado de mercado».

La renta mínima garantizada se configura como derecho subjetivo de Seguridad Social (una nueva prestación no contributiva de carácter proactivo por su orientación hacia la reinserción profesional y social) y, por tanto, gozando de la necesaria justiciabilidad a través del orden social de la jurisdicción¹⁷. La renta mínima garantizada puede ser una vía para la protección 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

¹⁷ Puede consultarse, Monereo (2015b); Monereo y Molina (1999).

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 «proactiva», 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 vigentes (rentas mínimas de inserción, actualmente existentes, que son, sin duda, legítimas al amparo del título competencial autonómico en materia de asistencia social –art. 148.1.20.^a CE– y tanto más después de la amplitud competencial que autoriza la doctrina establecida por la STC 239/2002, de 11 de diciembre).

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 UE se está discutiendo sobre la implantación de una «renta mínima europea» –*vid.* Dictamen del CESE 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 CESE subraya la acuciante necesidad de garantizar una renta mínima adecuada en la UE 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 de mayo de 2013, pp. 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 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 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 el artículo 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 Tratado de la Unión Europea –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 calidad¹⁸. 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. A tiempo, tras un periodo de experimentación del modelo de solidaridad social condicionada y selectiva (renta mínima de inserción 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 solo 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). La implantación como un nuevo derecho social de

¹⁸ Sobre este alcance prestacional del artículo 34.3 de la Carta de la Unión Europea, *vid.* Monereo (2012a).

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 CESE «Por una Directiva marco europea sobre la renta mínima» apuesta por su decidida implantación. 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 20 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 marco (el recurrir a la legislación de la UE encuentra un fundamento jurídico en el art. 153.1 c) y h) Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea –TFUE–) está justificada por la necesidad de garantizar el acceso a todos los que precisan ayuda y de que esta se adecue 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 incondicionada (se advierte que no se debe confundir el concepto de «renta mínima decente», objeto del 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).

Interesa destacar que ahora se vincula directamente la renta mínima europea con el concepto de «trabajo decente» impulsado por la Organización Internacional del Trabajo (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 OIT¹⁹. De ahí que se haga referencia a una «renta mínima europea decente».

La OIT ha insistido en el contexto de la pandemia de la 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 económico 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, la 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: la cantidad de empleo (tanto en materia de desempleo como de subempleo); la calidad del trabajo (con respecto a los salarios y el acceso a protección social); y 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 nitidamente la función que desempeña la protección social para fomentar la demanda agregada en situaciones de crisis y mitigar las desigualdades sociales que propician la justicia social y la paz social (OIT, 2020; este comunicado institucional de la OIT proporciona una evaluación preliminar de las posibles repercusiones de la COVID-19 en el mundo del trabajo y se propone un conjunto de medidas a nivel político y jurídico para mitigar esas

¹⁹ <<https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>>.

repercusiones negativas y facilitar una recuperación sólida, eficaz y solidaria). 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, 2017c, pp. 213 y ss.).

A los fundamentos jurídicos ya aludidos se añade que revisten especial importancia las referencias jurídicas de los tratados, como, por ejemplo, el artículo 3 del TUE, que cita entre los objetivos de la UE 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 artículo 9 del TFUE, que precisa que:

En 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 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.

Objetivos que resultan realizables por la Unión en la medida en que esta (art. 153.1 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 en los trabajos de economistas como Amartya Sen (Sen, 2010), sobre lo que él mismo denomina «*capabilities*» (enfoque de las capacidades), compuestas por tres elementos: salud/esperanza de vida; saber/nivel de formación; nivel de vida. 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, 2007; 2011).

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 típica 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 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 activo²⁰. 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 UE, 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 esta 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* posnacional 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, 1993; y, basándose en su pensamiento como punto de partida, Rodotà, 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.

La Europa social no puede quedar solo 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

²⁰ Vid., al respecto, Raventós y Casassas (2011); Van Parijs (1996); Van Parijs y Vanderborght (2017).

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 UE 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 y Vanderborght, 2017, pp. 296 y ss.). Por lo demás, la renta básica no exige dismantelar el resto del sistema de protección social pública, sino tan solo 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. Ello se resuelve, pues, en la exigencia de adaptación permanente –creativa, y no simplemente reactiva– de las técnicas de protección social a los cambios socioeconómicos y tecnológicos en orden a la cobertura de las necesidades de las personas.

Eso sí, implicaría, aparte de la racionalización y 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 de viable realización para alcanzarlos.

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 permite el art. 34 Carta de la UE y las recomendaciones 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 ha encontrado un apoyo en el Consejo de Europa (Resolución 2197/2018, de 23 de enero, 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 la pobreza y la exclusión social). La renta básica aparece como una medida jurídico-institucional necesaria para repensar no solo 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 dispensadas²¹. 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 posguerra mundial (la crisis institucional del pacto social de la posguerra, que determinó la construcción de los estados del bienestar, es hecho verificado desde hace varias décadas²²) sobre el alcance de la desmercantilización que a través de los derechos sociales ha de garantizar el Estado social y 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 remercantilización de las protecciones sociales estructuradas principalmente en el ámbito nacional. Es esta 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); el 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 global²³, que hace visible un largo giro del capitalismo de posguerra al neoliberalismo (Piketty, 2013; Streeck, 2016, pp. 38 y ss., 59 y ss. y 99 y ss.).

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 estas 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

²¹ El fundamento de esta concepción dinámica del estado del bienestar en Monereo (1996, pp. 19 y ss. y 159 y ss.).

²² Para el advenimiento de la forma «Estado de mercado» en el marco de un capitalismo financiero especulativo, puede consultarse Altvater (2012, pp. 155 y ss.); Harvey (2007, pp. 73 y ss.); Monereo (2015a, pp. 460 y ss.).

²³ Es suficiente reparar en las reflexiones de Stiglitz (2012). Raventós (2007) hace referencia a la renta básica como una de las condiciones materiales de la libertad real.

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 la crisis social realmente existente y la que se intuye 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.

Se trata de crear desde el Estado democrático las condiciones para que el futuro del trabajo y de los sistemas de protección social sea construido y modelado al servicio de las personas que integran la comunidad política. Medidas como las orientadas a la política de pleno empleo de calidad y a mejorar la integración y los sistemas de solidaridad social deben formar parte del programa del Estado democrático (y, por extensión, de la UE, que debe caminar hacia una Europa de los derechos) de reconstrucción y remodelación (porque no será suficiente «reconstruir», sino también «reinventar» nuevos órdenes de organización de la actividad socioeconómica) de la economía y de las instituciones jurídicas que rigen la sociedad. El tiempo del desmantelamiento de los derechos sociales y de la precarización debería acabarse y recuperar la lógica de la legislación de compromiso social de un «nuevo contrato o pacto social para este siglo veintiuno en curso» (que es en lo que, por cierto, consiste la iniciativa de política del derecho que está postulando la OIT). Salvo que se quiera –con lógica autodestructiva– el retorno de una sociedad del riesgo basada en la aceptación irresponsable de «incertidumbres fabricadas».

Referencias bibliográficas

- Altwater, E. (2012). *El fin del capitalismo tal y como lo conocemos*. Barcelona: Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo.
- Arendt, H. (1993). *La condición humana*. Barcelona: Paidós.
- Atienza Rodríguez, M. (1986). *Sobre la analogía en el derecho. Ensayo de análisis de un razonamiento jurídico*. Madrid: Civitas.
- Ferrajoli, L. (2011). *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional* (prólogo y traducción de Perfecto Andrés Ibáñez). Madrid: Trotta.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Mars, A. (2020). Kristalina Georgieva: «El ingreso mínimo español es un buen instrumento por la igualdad». <elpais.com> (15-06-2020). Recuperado de <<https://elpais.com/economia/2020-06-14/kristalina-georgieva-el-ingreso-minimo-espanol-es-un-buen-instrumento-por-la-igualdad.html>>.
- Monereo Pérez, J. L. (1996). *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*. Madrid: Consejo Económico y Social de España.
- Monereo Pérez, J. L. (2002). El derecho a la Seguridad Social. En J. L. Monereo, C. Molina y M.^a N. Moreno (Coords.), *Comentario a la Constitución Socio-Económica de España* (pp. 1.425-1.524). Granada: Comares.

- Monereo Pérez, J. L. (2010). *La teoría crítica social de Thorstein Veblen: sociedad opulenta y empresa de negocios*. Granada: Comares.
- Monereo Pérez, J. L. (2012a). Artículo 34. Seguridad Social y ayuda social. En C. Monereo Atienza y J. L. Monereo Pérez (Coords.), *La Europa de los derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (pp. 893-938). Granada: Comares.
- Monereo Pérez, J. L. (2012b). Los (pre)supuestos histórico-institucionales de la Seguridad Social en la constitución social del trabajo. En G. Rojas Rivero (Coord.), *Orígenes del contrato de trabajo y nacimiento del Sistema de Protección Social* (pp. 203-328). Albacete: Bomarzo.
- Monereo Pérez, J. L. (2014). Derecho a la Seguridad Social y asistencia social (art. 22 DUDH; art. 9 PIDESC). En C. Monereo, J. L. Monereo y A. Aguilar (Coords.), *El Sistema Universal de los Derechos Humanos. Estudio sistemático de la Declaración universal de los derechos humanos, el Pacto internacional de derechos civiles y políticos, el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales y textos internacionales concordantes* (pp. 515-541). Granada: Comares.
- Monereo Pérez, J. L. (2015a). *Espacio de lo político y orden internacional. La teoría política de Carl Schmitt*. Barcelona: Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo.
- Monereo Pérez, J. L. (2015b). La renta de «subsistencia». En especial, la renta de inserción como derecho social. En A. P. Baylos, J. Cabeza, J. Cruz y F. Valdés (Coords.), *La jurisprudencia constitucional en materia laboral y social en el periodo 1999-2010. Libro homenaje a María Emilia Casas* (pp. 713-755). Madrid: La Ley.
- Monereo Pérez, J. L. (2017a). Derecho al trabajo (artículo 1). En C. Monereo Atienza y J. L. Monereo Pérez (Coords.), *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea* (pp. 361-393). Granada: Comares.
- Monereo Pérez, J. L. (2017b). Derechos a la Seguridad Social (artículo 12). En C. Monereo Atienza y J. L. Monereo Pérez (Coords.), *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea* (pp. 629-659). Granada: Comares.
- Monereo Pérez, J. L. (2017c). La garantía internacional y europea de los derechos a la Seguridad Social y asistencia social. En M.^a A. Vicente Palacio (Coord.), *Estudios sobre Seguridad Social. Libro homenaje al profesor José Ignacio García Ninet* (pp. 187-221). Madrid: Atelier.
- Monereo Pérez, J. L. (2017d). *La metamorfosis del derecho del trabajo*. Albacete: Bomarzo.
- Monereo Pérez, J. L. (2018a). *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*. Albacete: Bomarzo.
- Monereo Pérez, J. L. (2018b). La renta mínima para las familias sin recursos. En *Protección a la familia y Seguridad Social. Hacia un nuevo modelo de protección sociolaboral. II Congreso Internacional y XV Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social* (tomo II) (pp. 831-856). Murcia: Laborum.
- Monereo Pérez, J. L. (2019). *La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales*. Murcia: Laborum.
- Monereo Pérez, J. L. y Molina Navarrete, C. (1999). *El derecho a la renta de inserción. Estudio de su régimen jurídico*. Granada: Comares.
- Monereo Pérez, J. L. y Ortega Lozano, P. G. (2017). Derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social (artículo 30).

- En C. Monereo Atienza y J. L. Monereo Pérez (Coords.), *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea* (pp. 925-958). Granada: Comares.
- Monereo, J. L., Fernández, J. A. y López, B. M. (Dir.). (2016). *Las políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Nussbaum, M. C. (2007). *Las fronteras de la justicia: consideraciones sobre la exclusión*. Barcelona: Paidós.
- Nussbaum, M. C. (2011). *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*. Barcelona: Paidós.
- OIT. (2020). El COVID-19 y el mundo del trabajo: repercusiones y respuestas. Recuperado de <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_739158.pdf>.
- Piketty, T. (2013). *Le Capital au XXIe siècle*. Paris: Éditions du Seuil.
- Polanyi, K. (1989). *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. Madrid: La Piqueta.
- Raventós, D. (2007). *Las condiciones materiales de la libertad*. Barcelona: Ediciones de Intervención Cultural/EI Viejo Topo.
- Raventós, D. y Casassas, D. (Eds.). (2011). *La renta básica en la era de las grandes desigualdades*. Barcelona: Ediciones de Intervención Cultural/EI Viejo Topo.
- Rodotà, S. (2014). *El derecho a tener derechos*. Madrid: Trotta.
- Sen, A. (2010). *La idea de justicia*. México: Taurus.
- Stiglitz, J. (2012). *El precio de la desigualdad*. Madrid: Taurus.
- Streeck, W. (2016). *Comprando tiempo. La crisis pospuesta del capitalismo democrático*. Buenos Aires-Madrid: Kartz Editores.
- Van Parijs, P. (1996). *Libertad real para todos: qué puede justificar el capitalismo si hay algo que pueda hacerlo*. Barcelona: Paidós.
- Van Parijs, P. y Vanderborght, Y. (2017). *Ingreso básico. Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata*. México: Grano de Sal.