

LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS VULNERABLES MEDIANTE EL INGRESO MÍNIMO VITAL: ALGUNAS SINGULARIDADES DE LA NUEVA PRESTACIÓN ASISTENCIAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA¹

THE PROTECTION OF VULNERABLE PEOPLE THROUGH THE MINIMUM LIVING RENT: SOME SINGULARITIES OF THE NEW SOCIAL INSURANCE ASSISTANCE BENEFIT IN SPAIN

Luis E. Delgado del Rincón²

RESUMEN

La protección de las personas más vulnerables frente a situaciones de necesidad económica y social es un mandato constitucional dirigido a los poderes públicos. El trabajo analiza la reciente creación del ingreso mínimo vital como prestación asistencial de la Seguridad Social, sus caracteres más relevantes y su implantación de acuerdo con los estándares internacionales de protección frente a la pobreza y la exclusión social. También examina la compatibilidad del ingreso mínimo vital con las rentas mínimas de inserción social de las Comunidades Autónomas, conforme al sistema de distribución de competencias establecido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

PALABRAS CLAVE: Estado social; personas vulnerables; ingreso mínimo vital; rentas mínimas de inserción social; derecho a la protección social frente a la pobreza

ABSTRACT

The protection of the most vulnerable people in situations of economic and social need is a constitutional order addressed to the public powers. The work analyzes the recent creation of the minimum living rent as a Social Insurance assistance benefit, its most relevant characteristics and its implementation in accordance with international standards of protection against poverty and social exclusion. It also examines the compatibility of the minimum living rent with the minimum rents for social insertion of the Autonomous Communities, in

¹ Este trabajo es el resultado de una comunicación presentada al *III Congreso internacional da Rede Ibero-americana de pesquisa em Seguridade Social (RIPSS)*, “O desafio da inclusão social - um resgate da Agenda 2030 da ONU”, organizado por la Red y la Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, Brasil, los días 24 a 26 de noviembre de 2021. Asimismo, se ha realizado en el marco del Proyecto de investigación PID2020-113929GB-100, sobre los límites de la autonomía de las Universidades Públicas (2021-2025).

² Profesor Titular de Derecho Constitucional en la Universidad de Burgos (España). Vocal de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Email: ldelgado@ubu.es

accordance with the system of distribution of powers established by the jurisprudence of the Constitutional Court

KEYWORDS: Social state; vulnerable people; minimum living rent; minimum rents for social insertion; right to social protection against poverty

1. INTRODUCCIÓN: LA NECESARIA CREACIÓN DE UNA NUEVA PRESTACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA PROTEGER A LOS MÁS VULNERABLES FRENTE A SITUACIONES DE NECESIDAD ECONÓMICA

En 2020, el Gobierno de la nación aprobó el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital (RDLIMV), convalidado por Acuerdo del Congreso de los Diputados, el 10 de junio de 2020. Mediante él se introduce en el ámbito de la acción protectora de la Seguridad Social una nueva prestación económica de naturaleza no contributiva. Prestación que, legalmente, se concibe como un derecho subjetivo y como una obligación de la Seguridad Social, al haber sido configurada esta como una función pública dirigida a proteger determinadas situaciones de necesidad³. La implantación de dicha prestación urgía como consecuencia de “la situación de pobreza y desigualdad existente en España”, y por el “incremento de la vulnerabilidad económica y social ocasionado por el COVID-19”⁴. Tenía por objeto “taponar una recurrente brecha del sistema de protección social (...) mediante la tutela de situaciones reales de necesidad económica de los ciudadanos”⁵. Aunque surge coyunturalmente como una medida destinada a paliar los efectos de la crisis sanitaria sobre la población más vulnerable, la prestación adquiere una vocación de permanencia al integrarse en

³ Sobre la dimensión subjetiva del ingreso mínimo vital como prestación que formaría parte de un “derecho a un mínimo vital”, entendido como un derecho de todos los individuos de una comunidad “a contar con una cantidad mínima para hacer frente a sus necesidades más básicas (como la alimentación y el vestido)”, *vid.* CARMONA CUENCA, E., “El derecho a un mínimo vital”, en Escobar Roca G. (director), *Derechos Sociales y Tutela Antidiscriminatoria*, Thomson Reuters, Aranzadi, Cizur Menor, 2012, p. 1577 y “El derecho a un mínimo vital y el derecho a la renta básica”, *Anuario de Derechos Humanos*, nº 13, 2017, p. 201. También JIMENA QUESADA, L., *La Europa social y democrática de Derecho*, Dykinson, Madrid, 1997, p. 277, que alude a un “derecho a recursos mínimos garantizados”, derecho que tiene un contenido más amplio al comprender la facultad de exigir al Estado, a los servicios públicos, la cobertura de las necesidades básicas de los individuos, entre otras, la alimentación, vivienda, salud o educación.

⁴ Así se establece en la Exposición de Motivos de la norma. Es una medida de protección social adoptada a iniciativa del primer Gobierno de coalición en España, formado el 13 de enero de 2020, mediante un acuerdo previo entre el Partido Socialista Obrero Español, PSOE y Unidas Podemos, UP.

⁵ En palabras de GONZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S., *El Ingreso Mínimo Vital: (comentarios al Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 17-18.

la estructura del sistema de la Seguridad Social, reforzando así su contenido nuclear mínimo y su consideración de garantía institucional (SSTC 37/1994, de 10 de febrero, FJ 4; 78/2004, de 29 de abril, FJ 3, 213/2005, de 21 de julio, FJ 3 y 128/2009, de 1 de junio, FJ 4). En definitiva, es un instrumento de protección social que ha llegado para quedarse. Su regulación, por razones de urgente necesidad ante la situación causada por el coronavirus, se contiene en el Real Decreto-ley 20/2020, con un preámbulo y articulado extenso para este tipo de norma. Sin embargo, por tratarse de una prestación no contributiva de la Seguridad Social, por su contenido concreto y carácter permanente e indefinido, convendría que se regulara 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), concretamente en un capítulo independiente del Título VI, dedicado a las “Prestaciones no contributivas”⁶.

Estamos ante una prestación que tiene su fundamento en el art. 41 CE, en el mandato que dirige a los poderes públicos para mantener un sistema público de Seguridad Social que garantice la asistencia y prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad. Es una prestación que responde a la evolución que han experimentado los sistemas contemporáneos de Seguridad Social, al incluir en su ámbito no solo a las prestaciones de carácter contributivo, como sucedía en su origen, sino también a las no contributivas⁷. Esta situación es, además, coherente con la configuración de la Seguridad Social como “una función del Estado” destinada a la atención de los ciudadanos que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad mediante prestaciones

⁶ Esta sería la fuente del Derecho más adecuada para su regulación. Sin embargo, no parece ser esta la respuesta del legislador ya que, hasta ahora, las insuficiencias y deficiencias de la norma de urgencia se han suplido con otras normas de urgencia. Así el RDL 20/2020, se ha modificado en siete ocasiones, seis por Decreto-ley y una por ley: Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo; Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia; Real Decreto-ley 35/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes de apoyo al sector turístico, la hostelería y el comercio y en materia tributaria; Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo; Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico; Real Decreto-ley 18/2021, de 28 de septiembre, de medidas urgentes para la protección del empleo, la recuperación económica y la mejora del mercado de trabajo; Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia. Dada la celeridad con la que tuvo que implantarse la medida, debido a la pandemia, algunas de las reformas eran claramente necesarias, para que pudieran acceder a la prestación nuevas personas vulnerables o amparar nuevas situaciones de pobreza y exclusión social; otras podían haberse llevado mediante el necesario desarrollo reglamentario (Disposición final décima RDLIMV), que todavía no ha llegado.

⁷ Evolución hacia una Seguridad Social “asistencial” que puede constatarse también en el Derecho brasileño, ratificada por el Supremo Tribunal Federal, como exponen VERONESE, O. y MONTEIRO PESSOA, R., “Beneficios de asistencia social y los extranjeros: un análisis comparado entre el derecho brasileño y el derecho chileno”, *Justiça do Direito*, vol. 34, nº. 2, 2020, pp. 175 y ss.

sociales⁸. De otro lado, como es sabido, esa función pública de la Seguridad Social se inserta en la cláusula del Estado social del art. 1 CE y en el mandato genérico del art. 9.2 CE de que los poderes públicos promuevan las condiciones necesarias para lograr una igualdad real y efectiva de todos los individuos. Además del art. 41 CE, la creación del ingreso mínimo vital puede ampararse de modo indirecto en otros preceptos constitucionales como los arts. 39 y 40 CE. En el primero, al encomendarse a los poderes públicos que procuren “una protección social, económica y jurídica de la familia” y “una protección integral de los hijos” y, en el segundo, al ordenarles que promuevan unas “condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa”⁹.

Hasta la aprobación del RDL 20/2020, por el que se establece el ingreso mínimo vital, el espacio dejado por el Estado en materia de garantía de ingresos en situaciones de vulnerabilidad económica, fue ocupado por las Comunidades Autónomas. La mayoría de ellas, basándose en la competencia atribuida por el art. 148.1.20 CE sobre asistencia social, aprobaron normas en sus Estatutos de Autonomía que habilitaban al legislador autonómico a regular por ley ingresos mínimos de inserción o rentas básicas de ciudadanía¹⁰. Ahora bien, esa actuación autonómica ha dado lugar a un sistema normativo de ingresos mínimos heterogéneo y muy fragmentado, “con variaciones muy sustanciales en su diseño, y especialmente en sus grados de cobertura y nivel de protección” (Exposición de Motivos del RDL 20/2020). Estas deficiencias y desigualdades del modelo español de garantía de ingresos mínimos se pusieron ya de manifiesto en informes y recomendaciones emitidas por instituciones nacionales e internacionales¹¹. En

⁸ Cfr., entre otras, las SSTC 103/1983, de 22 de noviembre, FFJJ 3 y 4; 65/1987, de 21 de mayo, FJ 17; 184/1990, de 15 de noviembre, FJ 4; 37/1994, de 10 de febrero, FJ 3; 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 3; 133/2019, de 13 de noviembre, FJ 4 y 158/2021, de 16 de septiembre, FJ 4.

⁹ Algún autor como JIMENA QUESADA, L., *La Europa social*., ob. cit., p. 277, deduce el derecho a unos recursos mínimos garantizados de los preceptos constitucionales citados y de otros contenidos también en el capítulo III del Título I de la Constitución, en los que se encomienda a los poderes públicos la protección de ciertos colectivos que pueden encontrarse en situaciones de vulnerabilidad social y económica, como los ancianos (art. 50 CE), discapacitados (art. 49 CE), o desempleados (art. 41 CE). También podría conectarse con el valor de la dignidad de la persona del art. 10.1 CE, como “*prius* lógico y ontológico para la existencia y reconocimiento de los demás derechos” (STC 53/1985, de 11 de abril, FJ 3), incluidos los sociales.

¹⁰ Algunas Comunidades Autónomas iniciaron el desarrollo legal de esa política sobre rentas mínimas a comienzos de la década de los noventa del siglo pasado, política que se generalizará, sobre todo, a partir de las reformas estatutarias de 2007 y de la crisis económica de 2008. Actualmente, casi todas las Comunidades Autónomas cuentan con una norma con rango de ley sobre rentas mínimas bajo distintas denominaciones

¹¹ Como el interesante *Estudio sobre Los programas de rentas mínimas en España*, elaborado por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), disponible en: https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf; o el Informe del Comité Europeo de

definitiva, este sistema descentralizado, fragmentado y descoordinado exigía la intervención del legislador de urgencia para implantar un ingreso mínimo estatal en el ámbito de la Seguridad Social y en todo el territorio nacional, basándose para ello en la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación básica de la Seguridad Social (art. 149.1.17 CE).

2. ALGUNOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE EL DERECHO A LA PROTECCIÓN SOCIAL FRENTE A LA POBREZA MEDIANTE INGRESOS MÍNIMOS: SU VINCULACIÓN Y CUMPLIMIENTO POR EL DERECHO ESPAÑOL

La creación del ingreso mínimo vital en España como prestación social cumple con determinados estándares internacionales que reconocen los derechos a la seguridad social y a la protección contra la pobreza y la exclusión social. Derechos que, a su vez, guardan una relación estrecha con el derecho humano a una vida digna. A continuación, exponemos algunos de los estándares normativos internacionales que contemplan directa o indirectamente estos derechos y que, al haber sido suscritos por el Estado español, le vinculan jurídicamente. Nos referimos también a determinadas decisiones o resoluciones relevantes de los órganos encargados de la interpretación y aplicación de esas normas internacionales. Aunque la mayoría de ellas tengan la consideración de disposiciones de “*soft-law*”, lo cierto es que pueden tenerse en cuenta por los gobiernos y parlamentos (nacional y autonómicos) cuando aprueben normas sobre el contenido del derecho del art. 41 CE¹². También pueden utilizarse como parámetros por los tribunales nacionales cuando interpreten y apliquen dichas normas o cuando ponderen ese derecho con otros derechos constitucionales.

Derechos Sociales del Consejo de Europa (CEDS), sobre la conformidad de la legislación del Estado español con la Carta Social Europea, en las *CONCLUSIONS XXI-2 (2017)*, *European Social Charter. European Committee of Social Rights (Spain)*, January, 2018, disponible en: <http://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=XXI-2/def/ESP/13/1/FR>.

¹² En este sentido, se echa de menos que el RDL 20/2020 no invoque algunas de las normas internacionales que citaremos a continuación, salvo, en el marco comunitario, al Pilar Europeo de Derechos Sociales que, hoy por hoy, es considerado como disposición de “*soft-law*”. Tampoco lo hacen la mayoría de las leyes autonómicas que regulan las rentas mínimas o básicas de ciudadanía. Para una información más amplia sobre los estándares internacionales en esta materia, particularmente en el ámbito del Consejo de Europa, pueden verse, entre otros, los trabajos de JIMENA QUESADA, L., “El derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social como paradigma del respeto de la dignidad humana. La inserción del ingreso mínimo vital en el marco de la evolución de los estándares internacionales”, *Lex Social. Revista jurídica de los derechos sociales*, vol. 10, no. 2, 2020, pp. 367 y ss. y DALLI, M., “El ingreso mínimo vital y el derecho a la asistencia social de la Carta Social Europea”, *Lex Social. Revista jurídica de los derechos sociales*, vol. 11, nº. 1, 2021, pp. 222 y ss. Cfr. también MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. y TRILLO GARCÍA, A.R., *El Ingreso Mínimo Vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*, Laborum, Murcia, 2020, pp. 69-101 y BAVIERA PUIG, I., “Aspectos socioeconómicos y buenas prácticas”. En Sempere Navarro, A.V. y García Gil, M.B. (dirs.), *Ingreso Mínimo Vital*, Thomsom Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2021, pp. 175-195.

En el ámbito de Naciones Unidas, el art. 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), de 10 de diciembre de 1948, reconoce el derecho de toda persona “a un nivel de vida adecuado que le asegure, a ella y a su familia, la salud y el bienestar, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”. También el art. 23.3, que alude al derecho de toda persona “a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social”. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), de 16 de diciembre de 1966, proclama en el art. 9 el derecho de “toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social” y reitera, en términos similares a la DUDH, el derecho de toda persona “a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, y a una mejora continua de las condiciones de existencia” (art. 11.1) y el derecho “a una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores un salario equitativo e igual por trabajo” y unas “condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias” (art. 7.a.i y ii)¹³.

En el seno del Consejo de Europa, la Carta Social Europea (CSE), de 18 de octubre de 1961, revisada el 3 de mayo de 1996, reconoce varios derechos relacionados entre sí como los derechos “de los trabajadores a una remuneración suficiente que les proporcione a ellos y a sus familias un nivel de vida decoroso” (art. 4.1); el derecho a que los Estados partes establezcan o mantengan “un régimen de seguridad social (art 12.1); a que velen “por que toda persona que no disponga de recursos suficientes y no esté en condiciones de conseguir éstos por su propio esfuerzo o de recibirlos de otras fuentes, especialmente por vía de prestaciones de un régimen de seguridad social, pueda obtener una asistencia adecuada”(art. 13.1 y 3); el derecho de toda

¹³ Como disposiciones de “soft-law”, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas aprobó una *Declaración sobre la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y los derechos económicos, sociales y culturales*, el 17 de abril de 2020, con la finalidad de formular determinadas recomendaciones a los Estados partes para que las medidas que adoptasen contra la pandemia fuesen acordes con las obligaciones contraídas en virtud del PIDESC respecto de los derechos económicos, sociales y culturales declarados en él. Disponible en: <https://undocs.org/E/C.12/2020/1>. De igual modo ha de aludirse a la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2015, en la que se establecen 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas. El Objetivo 1 consiste en “poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”, para lo que se propone, entre otras medidas, “poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables”; “garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos...”. Disponible en: https://www.cooperacionspanola.es/sites/default/files/agenda_2030_desarrollo_sostenible_cooperacion_espanola_12_ago_2015_es.pdf.

persona “a la protección contra la pobreza y la exclusión social” y que para garantizar su ejercicio efectivo las partes se comprometen a “adoptar medidas en el marco de un planteamiento global y coordinado para promover el acceso efectivo, en particular al empleo, a la vivienda, a la formación, a la enseñanza, a la cultura, y a la asistencia social y médica, de las personas que se encuentren o que corran el riesgo de encontrarse en una situación de exclusión social o de pobreza, así como de sus familias” (art 30.a)¹⁴¹⁵.

En el marco de la Unión Europea, tanto el art. 21.2.d) del Tratado de la Unión Europea (TUE) como el art. 208.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), tras las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007, con entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009, introducen como objetivo principal de la política (exterior y de cooperación al desarrollo) de la Unión “la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza”. Asimismo, el art. 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), de 7 de diciembre de 2000, en su versión adaptada por el Tratado de Lisboa, establece, en su apartado 1º, que “la Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales” y, en su apartado 3º, que “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, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales”¹⁶. En el contexto de la Europa social, hay

¹⁴ La CSE de 1961 fue ratificada por España el 29 de abril de 1980. La CSE revisada ampliamente en 1996 fue firmada por España el 23 de octubre de 2000, aunque no ha sido ratificada. Es el primer y único instrumento internacional que ha reconocido de modo autónomo el derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social. Acerca de la regulación de este derecho en la CSE y de algunas “conclusiones” supervisoras de informes nacionales y de “decisiones” adoptadas en la resolución de reclamaciones colectivas del Comité Europeo de Derechos Sociales, véanse JIMENA QUESADA, L., “El derecho a la protección contra la pobreza...”, ob. cit., pp. 371 y ss.; SALCEDO BELTRÁN, M.C., “La Carta Social Europea y el protocolo de reclamaciones colectivas: fortalecimiento de los derechos sociales y sus garantías”, *Gaceta sindical: reflexión y debate*, nº 36, 2021, pp. 65 y ss. y DALLI, M., “El ingreso mínimo vital...”, ob. cit., pp. 229 y ss.

¹⁵ También como disposición de “soft-law”, el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS), órgano de supervisión de la Carta, adoptó una *Observación interpretativa sobre el derecho a la protección de la salud en tiempos de pandemia*, de 21 de abril de 2020, en la que indica que “que las pandemias, y las respuestas estatales a ellas, pueden plantear riesgos importantes para una amplia gama de los derechos establecidos en la Carta”, entre los que está “el derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social” (art. 30).. Disponible en: <https://rm.coe.int/statement-of-interpretation-on-the-right-to-protection-of-health-in-ti/16809e3640>.

¹⁶ Como dice JIMENA QUESADA, L., “El derecho a la protección contra la pobreza...”, ob. cit., p. 394, las sentencias que hasta ahora ha dictado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea han tratado la pobreza y exclusión social “a título accesorio o con un enfoque de política comunitaria más que de protección de derechos”, constatando

que aludir también al Pilar europeo de derechos sociales proclamado conjuntamente el 17 de noviembre de 2017, por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, en la Cumbre social en favor del empleo justo y el crecimiento celebrada en Gotemburgo¹⁷. Es un documento de “*soft-law*”, una carta europea de derechos sociales en la que las instituciones europeas reconocen en favor de los ciudadanos de la Unión y de los nacionales de terceros países con residencia legal veinte principios y derechos sociales. El capítulo III, dedicado a la “protección e inclusión social”, contiene el decimocuarto principio, sobre la “renta mínima”, que otorga “el derecho de toda persona que carezca de recursos suficientes 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”¹⁸.

Las normas internacionales citadas son estándares de tutela de los derechos a la protección contra la pobreza y la exclusión social y de la seguridad social como derechos humanos. Derechos de las personas que, según hemos dicho, tienen también una relación próxima con la dignidad de la persona. Como estándares de tutela de los derechos, dichas normas obligan a los Estados firmantes y, por consiguiente, a España a cumplirlas y a adecuar sus leyes al contenido y a la interpretación realizada por sus órganos de supervisión. En nuestro caso, además, en virtud del mandato contenido en el art. 10.2 CE en relación con el art. 96.1 CE. Y ello sin perjuicio de que algunas de las decisiones adoptadas por los órganos de control, como las

“el carácter relegado en el que queda el catálogo de derechos sociales de la Carta en la jurisprudencia del Tribunal”.

¹⁷ Publicado en el Diario oficial de la Unión Europea (DOUE de 13 de diciembre de 2017, (2017/C 428/09), disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2017.428.01.0010.01.SPA&toc=OJ:C:2017:428:TOC

¹⁸ Puede traerse también a colación un dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 2019, “*Por una Directiva marco europea sobre la renta mínima*”, (Dictamen de iniciativa) (2019/C 190/01), disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IE2210&from=RO>. El Comité define el concepto de “renta mínima decente” como “(ingresos mínimos para llevar una vida digna, por encima del umbral de pobreza)”. Una de sus conclusiones es que “comparte sin reservas los principios enumerados en el pilar social” y que habría de adoptarse “una Directiva marco” que sirva para “concretar las declaraciones solemnes (...) sobre lucha contra la exclusión social, y lanzar el mensaje de que la construcción europea del siglo XXI no puede hacerse sin preocuparse por la vida de los ciudadanos europeos”. MONEREO PEREZ, J.L., “La renta mínima garantizada como medida estructural del sistema de seguridad social en la “sociedad del riesgo”, *Lex Social. Revista jurídica de los derechos sociales*, vol. 10, nº. 2, 2020, pp. 436-437, advierte también de la apuesta del Parlamento europeo “por la implantación generalizada en los Estados miembros de una Renta mínima garantizada por un fondo de cohesión de la Unión, y su materialización en los sistemas de protección social pública en todos los países que forman parte de ella”.

observaciones generales o declaraciones del Comité DESC de Naciones Unidas o los informes u observaciones interpretativas del CEDS del Consejo de Europa, se consideren disposiciones de “*soft-law*”. Esto es, resoluciones que formulan recomendaciones a las autoridades de los Estados miembros para que complementen e integren sus normas internas y adopten medidas efectivas para garantizar la efectividad de los derecho¹⁹.

Desde el punto de vista de su naturaleza, el ingreso mínimo vital es una prestación no contributiva de la Seguridad social que forma parte de un derecho social, de un derecho de configuración legal que, a partir del RDL 20/2020, el legislador le otorga un contenido concreto. Desde entonces, es un derecho que puede ser invocado y exigido ante los tribunales de acuerdo con lo previsto en la norma que con rango de ley lo desarrolla. A partir de este desarrollo legal, la prestación del ingreso mínimo vital como derecho subjetivo integrante del contenido del derecho a las prestaciones de la Seguridad Social (art. 41 CE)²⁰ deja de ser un derecho “de segunda fila”, un derecho cuya eficacia y protección, según el art. 53.3 CE, está condicionada por unas garantías determinadas (tutela judicial ordinaria según lo que disponga la ley de desarrollo, excluido el amparo constitucional). Baste recordar al respecto la jurisprudencia constitucional interpretadora del art. 41 CE sobre la consideración del derecho de acceso a “prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad” como un derecho de configuración legal (SSTC 37/1994, de 10 de febrero, FJ 3; 126/1994, de 25 de abril, FJ 5 y 213/2005, de 21 de julio, FJ 3). Ahora bien, como derecho de estricta configuración legal, el legislador dispone también de libertad para modular la acción protectora del sistema atendiendo a “las circunstancias económicas y sociales”, o a “las disponibilidades del momento y las necesidades de los diversos grupos sociales” (SSTC 65/1987, de 21 de mayo, FJ 17; 239/2002, de 11 de diciembre, FFJJ 5 y 6; 49/2015, de 5 de marzo, FJ 5 y ATC 4/2018, de 23 de enero y 133/2019, de 13 de noviembre, FJ 4).

¹⁹ Sobre los efectos en España de las decisiones en materia de derechos humanos adoptadas por las instituciones internacionales de control de carácter no jurisdiccional, véanse los trabajos incluidos en la obra colectiva de FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. (coord.), *Los efectos jurídicos en España de las decisiones de los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos de naturaleza no jurisdiccional*, Dykinson, Madrid, 2019.

²⁰ O, como se ha dicho al principio de este trabajo, en la terminología más concreta empleada por otros autores, el derecho “a un mínimo vital”, o “a unos recursos mínimos garantizados”, para erradicar la pobreza y afrontar situaciones de vulnerabilidad económica.

3. ALGUNOS DE LOS CARACTERES GENERALES QUE CONFIGURAN AL INGRESO MÍNIMO VITAL COMO PRESTACIÓN ASISTENCIAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Para comprender mejor su contenido y significado, exponemos, a continuación, algunos de los caracteres generales del ingreso mínimo vital, de acuerdo con su regulación en el RDL 20/2020 y modificaciones posteriores²¹.

1º) Finalidad y objeto: El ingreso mínimo vital es una prestación económica “dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas” (art. 1 RDLIMV).

2º) Es un “derecho subjetivo” a obtener una prestación económica no contributiva de la Seguridad Social que garantice la consecución de un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica (art. 2.1 RDLIMV). Es, por tanto, un derecho subjetivo integrante de un derecho social de prestación, condicionado por el cumplimiento de ciertos requisitos subjetivos y objetivos que serán apreciados por la Administración, de acuerdo con lo establecido por el legislador²². Los beneficiarios pueden ser tanto las “personas integrantes de una unidad de convivencia”, según lo previsto en la norma (art. 6 RDLIMV), como las personas individuales mayores “de veintitrés años (...) que no estén

²¹ Algunos de sus preceptos han sido modificados ampliamente por el Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico. En la exposición de estos caracteres generales, seguimos, entre otros, los trabajos de MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. y TRILLO GARCÍA, A.R., *El Ingreso Mínimo Vital en el sistema de protección social...*, ob. cit., pp. 101 y ss.; MONEREO PEREZ, J.L., “La renta mínima garantizada...”, ob. cit., pp. 474 y ss.; ÁLVAREZ CORTÉS, J.C., “Una nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social:..., ob. cit., pp. 292 y ss.; GONZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S., *El Ingreso Mínimo Vital: (comentarios al Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 27 y ss.; SALA FRANCO, T., y MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, Á., *Ingreso Mínimo Vital. El Sistema Español de Rentas Mínimas*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 90 y ss.; FERNÁNDEZ ORRICO, F.J., “Concepto y ámbito subjetivo”, En Sempere Navarro, A.V. y García Gil, M.B. (dirs.), *Ingreso Mínimo Vital*, Thomsom Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2021, pp. 24 y ss.

²² Algunos autores como FERNÁNDEZ ORRICO, F.J., “Concepto y ámbito subjetivo...”, ob. cit., p. 34, dudan de la naturaleza de derecho subjetivo como consecuencia de la relación que guarda el ingreso mínimo vital con los objetivos que persiguen las prestaciones de tipo asistencial. Esta conexión hace que estemos más ante un “mero interés legítimo” (“hasta el límite de los recursos presupuestados”), que ante un “auténtico derecho subjetivo”. Sin embargo, según afirma más adelante el autor, al regularse en la ley como una prestación de la Seguridad Social, goza de la cualidad de “derecho subjetivo”, al igual que las demás prestaciones incluidas en el sistema. Así, una vez que el sujeto protegido cumpla con las condiciones previstas legalmente, tendrá derecho a la prestación (p. 21).

unidas a otra por vínculo matrimonial o como pareja de hecho”. “Las mujeres víctimas de violencia de género o de trata de seres humanos y explotación sexual” pueden ser beneficiarias de la prestación aunque sean menores de veintitrés años (art. 4.1 RDLIMV).

Para acceder al ingreso mínimo vital, los beneficiarios han de “tener residencia legal y efectiva en España y haberla tenido de forma continuada e ininterrumpida durante al menos el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud”, aunque dicho plazo no se exige para los menores (recién nacidos, en adopción, en guarda o en acogimiento), ni para las víctimas de trata de seres humanos o de violencia de género (art. 7.1 RDLIMV). La exigencia de la residencia legal, efectiva y continuada en España, excluye como beneficiarios y titulares de la prestación a los extranjeros que se encuentren en España en situación administrativa irregular²³.

La fijación de la edad mínima en veintitrés años para ser beneficiarios del ingreso mínimo vital deja fuera a otro grupo de personas, el de los jóvenes mayores de edad pero menores de veintitrés años. Colectivo que puede encontrarse también en una situación de vulnerabilidad económica por carecer de un nivel mínimo de recursos (ingresos y rentas) y de un empleo²⁴.

²³ MONEREO PEREZ, J.L., “La renta mínima garantizada...”, ob. cit., pp. 479-480, critica la exclusión del ingreso mínimo vital a ese colectivo, desde la perspectiva de “los derechos sociales y del principio de igualdad y no discriminación”, así como del de “integración social de los inmigrantes”, ya que la mayoría de las personas migrantes en situación administrativa irregular son las que realizan trabajos precarios que “los sitúan abiertamente dentro de esa categoría de marginalidad que se denomina “trabajadores pobres”. Las dificultades para acreditar la residencia y el domicilio son uno de los motivos de desestimación de las solicitudes presentadas (el 10 %). Esta dificultad se advierte especialmente en los casos de las personas sin hogar, a pesar de algunas modificaciones normativas y “de resoluciones que intentaban flexibilizar el empadronamiento”. También en los supuestos de la unidad de convivencia, al no poder aportarse “el padrón histórico colectivo (el certificado que acredita la residencia de todas las personas que han constado y/o constan empadronadas en un domicilio junto con el solicitante)”. Cfr., al respecto, el informe elaborado por la Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, disponible en: <https://directoressociales.com/wp-content/uploads/2021/11/NP.-IMV.-11-Noviembre-2021.3.pdf> y GRANADO, O., “Los problemas del ingreso mínimo vital”, Diario *El País*, de 26 de noviembre de 2021.

²⁴ La extensión del ingreso mínimo vital a estos jóvenes es propuesta también por la organización social de Cáritas, disponible en: <https://www.caritas.es/noticias/caritas-insta-a-corregir-las-trabas-de-acceso-al-ingreso-minimo-vital-que-excluyen-a-numerosos-perceptores/>. El Gobierno, a través de los Ministerios competentes, está trabajando en una reforma legal para extender el ingreso mínimo vital a otros colectivos especialmente vulnerables como los menores y los “jóvenes ex tutelados”, esto es, aquellos jóvenes que han estado bajo la tutela de instituciones públicas de protección de menores y que al cumplir los 18 años salen del sistema de protección. Cfr. *Revista Seguridad Social*, octubre de 2021, disponible en: <https://revista.seg-social.es/2021/10/18/escriva-el-complemento-de-ayuda-a-la-infancia-refuerza-el-imv-como-el-mejor-instrumento-para-luchar-contr-la-pobreza-infantil/>.

3º) El “derecho subjetivo” a la prestación del ingreso mínimo vital está condicionado también por el cumplimiento de rigurosos requisitos objetivos. Entre ellos destaca el de la existencia de una “situación de vulnerabilidad económica por carecer de rentas, ingresos o patrimonio suficientes, en los términos establecidos en el artículo 8” (art. 7.1.b) RDLIMV). Para determinar esta situación, los arts. 8 y 18 RDLIMV establecen unos criterios para el computo de los recursos (ingresos y rentas) de la persona beneficiaria individual o, en su caso, de la unidad de convivencia. La fijación de los umbrales de rentas e ingresos y su interpretación por la Administración está ocasionando ciertas dificultades a los solicitantes de la prestación para acreditar la situación de vulnerabilidad económica²⁵.

4º) La cuantía del ingreso mínimo vital que garantice un nivel mínimo de renta para afrontar la situación de vulnerabilidad económica se fijará y se hará efectiva mensualmente (arts. 9 y 11 RDLIMV). Tiene un carácter indefinido, ya que su duración no está sujeta a un periodo de tiempo determinado, sino que puede prolongarse “mientras persista la situación de vulnerabilidad económica y se mantengan los requisitos que originaron el derecho a su percepción” (arts. 3.c) y 12 RDLIMV).

5º) Gestión y financiación: como prestación económica no contributiva de la Seguridad Social y con la finalidad de garantizar una homogeneidad en su gestión, la competencia para su reconocimiento y control corresponde al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), sin perjuicio de la colaboración y cooperación de las Comunidades Autónomas y entidades locales, a través de sus servicios sociales, para iniciar y tramitar el expediente administrativo, previo

²⁵ De hecho, el incumplimiento de este requisito de la vulnerabilidad económica por superar los umbrales de renta y patrimonio es la causa de denegación del 60 % de las solicitudes presentadas. Cfr. el informe de la Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, ob. cit.: <https://directoressociales.com/wp-content/uploads/2...> En la propuesta de reforma legal del Gobierno, para extender el ingreso mínimo vital a otros colectivos especialmente vulnerables, o para atender “las situaciones de pobreza sobrevenida”, se plantea elevar “los umbrales de renta garantizada y patrimonio establecidos para cada tipología de hogar”. Vid. *Revista Seguridad Social*, octubre de 2021, ob. cit.: <https://revista.seg-social.es/2021/10/01....> Desde la doctrina y organizaciones sociales se han denunciado también las numerosas trabas burocráticas existentes para acreditar algunos de los requisitos subjetivos y objetivos exigidos para acceder al ingreso mínimo vital. Cáritas se refiere a los numerosos obstáculos para tramitar las solicitudes de la prestación, exigiendo, entre otras medidas, simplificar su tramitación, suprimir “las inadmisiones a trámite”, acelerar “los tiempos” de resolución de los expedientes y “motivar, conforme exige la ley, las denegaciones; e incorporar la asistencia jurídica gratuita para las reclamaciones previas”. Información disponible en: <https://www.caritas.es/noticias/caritas-.....> También aluden a esta “maraña burocrática” y a las “trabas administrativas”, que dificultan considerablemente la solicitud de la prestación, GRANADO, O., “Los problemas del ingreso mínimo vital...”, ob. cit.; COSTAS PÉREZ, E., “Obstáculos para reducir la pobreza”, Diario *El País*, de 19 de octubre de 2021 y la información del Diario *El País*, de 14 de noviembre de 2021, “Las zancadillas burocráticas del ingreso mínimo vital”.

convenio suscrito con el INSS (art. 22 1 y 2 RDLIMV)²⁶. La Exposición de motivos del RDL 20/2020 califica a este modelo de gestión “de gobernanza compartida” aunque, como se verá en el siguiente apartado, es una consecuencia de la interpretación jurisprudencial de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación básica de la Seguridad Social y de su ejecución por las Comunidades Autónomas (art. 149.1.17 CE).

La financiación del ingreso mínimo vital, como prestación no contributiva de la Seguridad Social, será con cargo al Estado mediante aportaciones al Presupuesto de la Seguridad Social, según lo dispuesto en el art. 109.2 LGSS y en art. 32 RDLIMV²⁷.

4. EL INGRESO MÍNIMO VITAL Y LA ALTERACIÓN DEL ORDEN CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS: ALGUNAS CONSIDERACIONES JURISPRUDENCIALES SOBRE EL REPARTO COMPETENCIAL ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

A) LA COMPLEJA ADAPTACIÓN DE LAS NORMAS AUTONÓMICAS SOBRE RENTAS MÍNIMAS A LA NORMATIVA ESTATAL: SU CARÁCTER COMPLEMENTARIO Y SUBSIDIARIO RESPECTO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL

Como ya se ha dicho, la creación del ingreso mínimo vital por el Gobierno de la nación para afrontar el aumento de la pobreza y de la desigualdad de una parte de la población, se fundamenta en la competencia exclusiva del Estado sobre un sector de la materia de la Seguridad Social (art. 149.1.17 CE), la protección social mediante prestaciones asistenciales frente a situaciones de vulnerabilidad económica que, hasta entonces, había desatendido

²⁶ La Disposición adicional quinta de la RDLIMV prevé, por “la especificidad que supone la existencia de haciendas forales”, que las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra puedan asumir, en su ámbito territorial, “las funciones y servicios correspondientes” que el RDL 20/2020 atribuyen al INSS en relación con el ingreso mínimo vital en los términos que se acuerde.

²⁷ La Disposición adicional tercera de la RDLIMV preveía ya un crédito extraordinario de 500 millones de euros para la creación de una partida presupuestaria en el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones destinada a financiar el ingreso mínimo vital en 2020. En 2021, de una partida presupuestaria de 2.728 millones de euros, a falta de tres meses para que concluya el año, se habían ejecutado solamente 1.402 millones, a pesar de haberse tramitado un millón y medio de solicitudes. Cfr. Diario *El País*, de 11 de noviembre de 2021, “El Gobierno gastó hasta septiembre solo la mitad del presupuesto para el ingreso mínimo vital”, citando como fuente un estudio de la Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales. Tampoco se han cumplido las previsiones ministeriales de que accedieran a la prestación 2.3 millones de personas. Hasta el momento solamente se ha concedido la ayuda a 800.000 personas (494.961 adultos y 304.242 menores). La cuantía media de la prestación por hogar es de 436 euros mensuales y por beneficiario, de 172 euros. Cfr. *Revista Seguridad Social*, octubre de 2021, disponible en: <https://revista.seg-social.es/2021/10/01/el-ingreso-minimo-vital-llega-en-septiembre-a-800-000-personas>.

parcialmente. Este vacío estatal había sido ocupado por las Comunidades Autónomas que, a partir de la década de los noventa del siglo pasado, fueron aprobando leyes de ingresos mínimos de inserción, basándose para ello en la competencia sobre asistencia social (art. 148.1.20 CE). En virtud de esta competencia, las Comunidades Autónomas atienden “situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta” (SSTC 239/2002, de 11 de diciembre, FFJJ 5 y 6; 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4 y 134/2020, de 23 de septiembre, FJ 4). La competencia exclusiva autonómica sobre esta materia ha sido calificada por el Tribunal Constitucional como “asistencia social externa al sistema de Seguridad Social, y no integrada en él” (STC 76/1986, de 9 de junio, FJ 6); distinguiéndola de una “asistencia social interna” propia del sistema de Seguridad Social. Sin embargo, dicha distinción parece diluirse en la STC 239/2002, de 11 de diciembre, FFJJ 7 y 8, en la que el Tribunal admite que en determinados casos puede coincidir la “zona asistencial interna al sistema” con “el título competencial [autonómico] del art. 148.1.20 CE”, sobre asistencia social, ante la “dificultad y complejidad que lleva consigo todo intento de deslinde de las fronteras entre la Seguridad Social y la asistencia social en el actual contexto normativo”²⁸.

Son varios los títulos competenciales que se invocan en la norma reguladora del ingreso mínimo vital, el RDL 20/2020, todos ellos relacionados directa o indirectamente con el art. 41 CE, esto es, con el mandato dirigido a los poderes públicos de mantener un régimen público de Seguridad Social (como función estatal) que garantice la asistencia y prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad. Mandato concreto que es una manifestación del más genérico del art. 9.2 CE y del art. 149.1.1 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales²⁹.

²⁸ A pesar de que la Seguridad Social y la asistencia social tengan orígenes diferentes: la primera en la previsión social y la segunda en la beneficencia. Las dificultades de diferenciación entre ambas, como reconoce FERNÁNDEZ ORRICO, F.J., “Concepto y ámbito subjetivo...”, ob. cit., p. 26, se debe también a que “la Seguridad Social se ha ido asistencializando” y la asistencia social ha ido ganando “garantías hasta convertirse en un derecho subjetivo”.

²⁹ La Disposición final novena del RDL 20/2020 menciona como títulos competenciales, no solo el del art. 149.1.17 CE, sino también los del art. 149.1.1, 13, 14 y 18 CE, que atribuyen 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; las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; y las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y el

Sin duda alguna, el título prevalente para la actuación del Estado es el del art. 149.1.17 CE, que le otorga la competencia exclusiva sobre “la legislación básica de la Seguridad Social (...), sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas”. Estaríamos aquí ante una competencia compartida en la que el Estado aprueba como legislación básica el RDL 20/2020 introduciendo en el ámbito del sistema de la Seguridad Social una nueva prestación no contributiva, el ingreso mínimo vital, cuyo desarrollo normativo y ejecución correspondería a las Comunidades Autónomas. Sucede, sin embargo, que estas ya habían aprobado una legislación propia sobre rentas mínimas (por tanto, no ejecutiva de la básica estatal), al amparo, además, de una competencia asumida como exclusiva en los Estatutos de Autonomía, la de asistencia social del art. 148.1.20 CE³⁰. Dicho de otro modo, sobre el sistema de garantía de ingresos mínimos concurren dos títulos competenciales, uno estatal, en materia de Seguridad Social no contributiva o asistencial interna, ejercitable por legislación básica (cuyas bases pueden ser desarrolladas y ejecutadas por las Comunidades Autónomas), y otro autonómico, en materia de asistencia social externa, proyectado en una legislación autonómica propia que no es desarrollo normativo ni ejecución de las bases del Estado.

Ahora bien, aunque en ese ámbito (concurrente y/o compartido) de garantía de ingresos mínimos intervienen las Comunidades Autónomas y el Estado en el ejercicio de sus competencias, creando dos redes paralelas de protección social, la irrupción del Estado exigía un “acoplamiento estructural y funcional” entre los respectivos ordenes competenciales (Seguridad Social asistencial y asistencia social). Acoplamiento que requería una protección social homogénea y coordinada en todo el territorio nacional, superando “el carácter invertebrado y dispar de las rentas mínimas territorializadas por Comunidades Autónomas”³¹.

procedimiento administrativo común. El legislador de urgencia omite aquí el art. 41 CE, probablemente por su carácter neutral, desde el punto de vista competencial, como ha reconocido el Tribunal Constitucional en las SSTC 206/1997, de 27 de noviembre, FJ 5 y 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 3, cuando habla de “la “neutralidad” del art. 41 CE, ya que el mismo no puede constituir parámetro de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, (...), no es un precepto apto para atribuir o distribuir competencias, (...). Es por ello un precepto neutro ...”.

³⁰ De ahí que algún autor como FERNÁNDEZ ORRICO, F.J., “Concepto y ámbito subjetivo...”, ob. cit., pp. 24-25, se haya mostrado contrario a la existencia de una “duplicidad de prestaciones” (estatal y autonómicas), con la “misma finalidad y objetivos, con similares requisitos, condiciones, limitaciones, cuantías...”, optando por una vía radical y más idónea como la de “coordinar una prestación única en todo el territorio nacional, suprimiendo las ayudas autonómicas”. Para este autor, el ingreso mínimo vital es una prestación de la Seguridad Social “mimetizada de las rentas mínimas autonómicas” (p. 28).

³¹ Cfr. MONEREO PEREZ, J.L., “La renta mínima garantizada...”, ob. cit., pp. 477-478 y MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. y TRILLO GARCÍA, A.R., *El Ingreso Mínimo Vital en el sistema de protección social...*, ob.

Sin embargo, el ajuste y coordinación de los instrumentos de protección social de las rentas mínimas estatal y autonómicas no es una tarea fácil. Ya sea porque las Comunidades Autónomas llevan décadas actuando en materia de asistencia social, bien con leyes específicas sobre rentas mínimas, o con leyes sobre servicios sociales que tienen una función de protección social similar a la del nuevo ingreso mínimo vital. O, ya sea porque las Comunidades Autónomas no pueden invadir el ámbito competencial de la Seguridad Social, de las prestaciones incluidas en él, salvo por la vía de las ayudas o prestaciones complementarias³². Esta sería la vía prevista en el RDL 20/2020 para compaginar el ingreso mínimo estatal y las rentas básicas autonómicas. Al menos así puede deducirse de su Exposición de motivos³³ y del articulado. En particular, del art. 2.2 RDLIMV, cuando reconoce que “el ingreso mínimo vital forma parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social (...)”, “sin perjuicio de las ayudas que puedan establecer las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias”³⁴.

Aun siendo compatibles y concurrentes los objetivos de ambos tipos de medidas estatal y autonómicas, la implantación del ingreso mínimo vital alteraba el régimen vigente de las segundas y obligaba a las Comunidades Autónomas a reordenar su sistema de garantía de rentas mínimas para adaptarlo y adecuarlo al del Estado. Entre otras razones, para evitar sobreprotecciones, solapamientos o duplicidades de coberturas que generasen confusión e inseguridad jurídica a los solicitantes o a los miembros de la unidad de convivencia³⁵. Con la

cit., p. 105. En sentido similar se pronuncia ÁLVAREZ CORTÉS, J.C., “Una nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social: el ingreso mínimo vital. Análisis del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, nº 56, 2020, p. 277.

³² *Id.*, en este sentido, GONZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S., *El Ingreso Mínimo Vital...*, ob. cit., pp. 23-24 y SALA FRANCO, T., y MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, Á., *Ingreso Mínimo Vital...*, ob. cit., pp. 147 y 148.

³³ Cuando se dice que “el ingreso mínimo vital se configura como una prestación «suelo» que se hace compatible con las prestaciones autonómicas que las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias estatutarias, puedan conceder en concepto de rentas mínimas, tanto en términos de cobertura como de generosidad. De esta forma, el diseño del ingreso mínimo vital, respetando el principio de autonomía política, permite a las comunidades autónomas modular su acción protectora para adecuarla a las peculiaridades de su territorio, al tiempo que preserva su papel como última red de protección asistencial”.

³⁴ La compatibilidad entre el ingreso mínimo vital y las rentas mínimas autonómicas, que pasan a ser ayudas complementarias y subsidiarias, puede desprenderse también de los arts. 7.1.c) y 18.1.1 RDLIMV, cuando regulan algunos de los requisitos que deben cumplir las personas beneficiarias para acceder a dicha prestación y el computo de los ingresos, para calcular el ingreso mínimo vital.

³⁵ Así consta en algunos de los Preámbulos de las normas autonómicas que modifican las rentas mínimas como la Ley 3/2021, de 20 de mayo, por la que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo

finalidad de adaptarse a la nueva situación, las Comunidades Autónomas tendrían que incluir en sus normas reguladoras de rentas mínimas disposiciones que reflejasen su carácter complementario respecto del ingreso mínimo vital³⁶. Algunas de las Comunidades Autónomas que, hasta ahora, han aprobado nuevas leyes o modificado las anteriores para adecuarlas a la legislación estatal del ingreso mínimo vital (el RDL 20/2020) han sido Aragón, Asturias, Canarias, Castilla y León, Islas Baleares y Valencia³⁷. Otras, sin embargo, mantienen aún la regulación de sus instrumentos de garantía de ingresos mínimos, sin perjuicio de que en la práctica los adapten al ingreso mínimo vital mediante disposiciones reglamentarias o meras ordenes o instrucciones. Este sería el caso de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra y País Vasco³⁸. En conclusión, de lo manifestado puede inferirse que las rentas

Vital y el Servicio Público Aragonés de Inclusión Social; el Decreto-ley 16/2020, de 24 de septiembre, de modificación de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción para su adaptación al Ingreso Mínimo Vital; o el Decreto-ley 7/2020, de 26 de junio, de modificación de la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión.

³⁶ Como, por ejemplo, aquella que estableciera que quienes solicitasen y les fuese concedido el ingreso mínimo vital, estos ya no podrían acceder a las rentas mínimas autonómicas, salvo que la cantidad obtenida por ingreso mínimo vital no fuese suficiente para cubrir todas las necesidades básicas de la persona o de la unidad de convivencia, en cuyo caso tendrían que solicitar una cantidad complementaria que protegiese íntegramente su situación de vulnerabilidad.

³⁷ *Vid.* la Ley 3/2021, de 20 de mayo, por la que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y el Servicio Público Aragonés de Inclusión Social y el Decreto 161/2021, de 13 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital establecida por la Ley 3/2021, de 20 de mayo; la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la prestación canaria de inserción, modificada por el Decreto-ley 16/2020, de 24 de septiembre, de modificación de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción para su adaptación al Ingreso Mínimo Vital y por el Decreto-ley 3/2021, de 18 de marzo, por el que se modifica la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción para agilizar la gestión administrativa de las renovaciones de la Prestación Canaria de Inserción, se mejora la financiación de la gestión municipal y se aprueba un suplemento económico en favor de las familias con personas menores de edad a cargo; el Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León, modificado por la Ley 2/2020, de 24 de noviembre, de modificación del texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero; el Decreto-ley 10/2020, de 12 de junio, de prestaciones sociales de carácter económico de las Illes Balears y la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión, modificada por el Decreto-ley 7/2020, de 26 de junio, de modificación de la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión. La Ley 3/2021, de 30 de junio, de Garantía de Derechos y Prestaciones Vitales (Principado de Asturias), aunque no alude en su Exposición de motivos a su adecuación al RDL 20/2020, sí puede deducirse de su contenido al regular dentro del Sistema Asturiano de Garantía de Derechos y Prestaciones Vitales, el salario social básico y otras prestaciones económicas adicionales, los denominados complementos vitales.

³⁸ Cfr. la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales (Cantabria), que ha introducido alguna modificación en 2020 pero de carácter financiero; al igual que la Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula

mínimas autonómicas tendrían ahora un carácter complementario y subsidiario respecto del ingreso mínimo vital del Estado, constituyendo la última red o nivel de protección social que cubriría residualmente situaciones de vulnerabilidad no amparadas por el ingreso mínimo vital estatal³⁹.

B) BREVES CONSIDERACIONES JURISPRUDENCIALES SOBRE EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS: LAS SSTC 239/2002, DE 11 DE DICIEMBRE Y 158/2021, DE 16 DE SEPTIEMBRE

Una de las primeras cuestiones que surgen tras la creación del ingreso mínimo vital es cuál será el alcance de la competencia estatal del art. 149.1.17 CE, sobre legislación básica de la Seguridad Social, para que no se vacíe de contenido la competencia autonómica del art. 148.1.20 CE, sobre asistencia social. Una respuesta a esta cuestión puede encontrarse en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en la que destacamos dos sentencias: una anterior al ingreso mínimo vital, la STC 239/2002, de 11 de diciembre y otra posterior, la STC 158/2021,

la Renta de Ciudadanía de La Rioja, modificada en 2021; la Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía (Cataluña), que fue modificada por el Decreto ley 28/2020, de 21 de julio, por el que se modifica la Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía y se adoptan medidas urgentes para armonizar prestaciones sociales con el ingreso mínimo vital, pero que fue derogado al no haber obtenido el apoyo parlamentario necesario para su convalidación por el Acuerdo de la Diputación Permanente del Parlamento de Cataluña, de 14 de Agosto de 2020, de derogación del Decreto ley 28/2020, de 21 de julio; la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid; la Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social (País Vasco); Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de servicios sociales de Castilla-La Mancha; la Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia; la Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada (Navarra); el Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía y la Ley 5/2019, de 20 de febrero, de Renta Extremeña Garantizada.

³⁹ Así resulta de los preámbulos y del articulado de algunas de las normas autonómicas. Es claro en este sentido el Preámbulo de la Ley 3/2021, de 20 de mayo, por la que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y el Servicio Público Aragonés de Inclusión Social, cuando establece que “la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital” (constituida por varias prestaciones e integrante del Sistema Público de Servicios Sociales de Aragón) tiene, “por una parte, un carácter subsidiario del IMV cuando este sea denegado y se identifique falta de recursos suficientes, y, por otra, un carácter complementario para aquellas personas que sean beneficiarias del IMV, hasta la cuantía que les pudiera corresponder teniendo en cuenta su situación de vulnerabilidad”. Véase también el art. 2.2 y 3 de la Ley aragonesa. En sentido similar se pronuncian los Preámbulos del Decreto-ley 10/2020, de 12 de junio, de prestaciones sociales de carácter económico de las Illes Balears; del Decreto-ley 16/2020, de 24 de septiembre, de modificación de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción para su adaptación al Ingreso Mínimo Vital; del Decreto-ley 7/2020, de 26 de junio, de modificación de la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión y de la Ley 2/2020, de 24 de noviembre, de modificación del texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León.

de 16 de septiembre, sobre uno de los aspectos no sustanciales del ingreso mínimo vital, el procedimiento de gestión.

a) La STC 239/2002, de 11 de diciembre: la naturaleza asistencial de determinadas ayudas autonómicas de carácter complementario a las pensiones estatales no contributivas de jubilación e invalidez

La STC 239/2002, de 11 de diciembre, es una de las decisiones del Tribunal que fija doctrina sobre el orden constitucional de competencias en la materia de garantía de ingresos mínimos y su encuadre en los títulos competenciales de la Seguridad Social del art. 149.1.17 CE y de la asistencia social del art. 148.1.20 CE⁴⁰. Exponemos seguidamente algunas de las consideraciones que se contienen en los FFJJ 5 a 10.

1ª) En los últimos tiempos puede constatarse cómo, dentro del marco del art. 41 CE, la Seguridad Social ha evolucionado hacia una modalidad no contributiva o asistencial, denominada por el Tribunal como “asistencia social interna”. Ante la dificultad y complejidad para fijar las “fronteras entre la Seguridad Social y la asistencia social”, existe una “franja común”, un espacio en el que pueden confluir “la asistencia social [art. 148.1.20 CE] y la seguridad social asistencial [art. 149.1.17 CE]” (FFJJ 5 y 7). La intervención del Estado en esa zona común mediante instrumentos de la Seguridad Social asistencial (las pensiones de jubilación e invalidez o, actualmente, el ingreso mínimo vital), no es obstáculo para que “las Comunidades Autónomas (...) actúen en esta franja común cuando ostentan título competencial suficiente, máxime si se considera que, en determinadas coyunturas económicas, el ámbito de protección de la Seguridad Social pudiera conllevar limitaciones asistenciales y prestacionales

⁴⁰ Esta sentencia trae causa de dos conflictos positivos de competencia promovidos por el Gobierno de la nación contra los Decretos de la Junta de Andalucía 284/1998 y 62/1999, que regulan ayudas económicas complementarias a las pensiones estatales de jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas. Para la representación del Estado, las ayudas complementarias establecidas por la Junta de Andalucía vulneran el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que se incardinan en la materia de “Seguridad Social”, en concreto, en el ámbito básico reservado al Estado por el art. 149.1.17 CE. Para la representación de la Junta de Andalucía, por el contrario, no existe vulneración del sistema de competencias, ya que los Decretos autonómicos no se encuadran en la materia de “Seguridad Social”, al regular ayudas que pretenden paliar ciertas situaciones de necesidad, de acuerdo con el ámbito de “asistencialidad” contenido en el art. 41 CE, el cual se conecta con la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de “asistencia y servicios sociales” (art. 13.22 del Estatuto de Autonomía de Andalucía). Un comentario a esta fundamental sentencia, puede verse en FERNÁNDEZ ORRICO, F.J., “El reparto de competencias entre el Estado-Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social, a propósito de las Pensiones No Contributivas”, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, nº 54, 2004, pp. 90 y ss. y MERCADER UGUINA, J.R., “Artículo 148.1.20”, Comentarios a la Constitución española, (dirs. M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y M. E. Casas Baamonde), Tomo II, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2018, pp. 1200-1202

que, por ello, precisen de complementación con otras fuentes para asegurar el principio de suficiencia al que alude el art. 41 CE” (FJ 7)

2ª) La actuación por las Comunidades Autónomas en esa zona común asistencial está condicionada por determinados requisitos y por el respeto a ciertos límites. Así, en primer lugar, es preciso que las Comunidades Autónomas hayan asumido la competencia en materia de asistencia social en sus Estatutos de Autonomía (todas lo han hecho) y, en segundo lugar, que se “aprecie una situación real de necesidad en la población beneficiaria de las ayudas asistenciales de la Seguridad Social”. Respecto de los límites, el Tribunal Constitucional ha reconocido que en el desarrollo de esa “actividad prestacional”, las Comunidades Autónomas no pueden interferir “ni en el régimen jurídico básico de la Seguridad Social, ni en el de su régimen económico” (FJ 7); ni en “las condiciones básicas que garantizan la igualdad de derechos de todos los españoles en la materia de la Seguridad Social”, ex art. 149.1.1 CE.

3ª) Las Comunidades Autónomas con competencia en materia de asistencia social pueden determinar sus técnicas asistenciales que pueden consistir en ayudas económicas complementarias a las pensiones de la Seguridad Social de jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas. Son “apoyos económicos” o “dinerarios” concedidos a beneficiarios de esas prestaciones de la Seguridad Social (pensionistas de jubilación e invalidez) para complementar la atención de “necesidades no cubiertas” por ellas (FJ 8). El Tribunal Constitucional incluye también entre las técnicas asistenciales autonómicas a “los llamados salarios mínimos de inserción, que han sido objeto de regulación por las Comunidades Autónomas al amparo de sus competencias en materia de “asistencia social” y de “servicios sociales” y tienen como finalidad paliar las situaciones de necesidad en que se encuentran determinados grupos de personas”. “La característica más destacable de estos salarios o rentas mínimas de inserción (...)”, dice el Tribunal, “es su compatibilidad con cualquier otro tipo de ingreso, incluidas las pensiones [o actualmente con el ingreso mínimo vital] (...). De este modo, estas ayudas pueden ser recibidas como ayudas de “asistencia social” (...) por personas que efectivamente perciban pensiones propias de este sistema [Seguridad Social], sin que hasta el día de hoy hayan sido objeto de impugnación ante este Tribunal” (FJ 6).

4ª) Las ayudas autonómicas de carácter económico y complementario a las pensiones estatales no contributivas de jubilación e invalidez (y los salarios o rentas mínimas de inserción) “se financian con los créditos de los presupuestos autonómicos”, con los “propios recursos” de las

Comunidades Autónomas. Al no provenir ni estar “llamados a integrarse en la llamada "caja única" del sistema de la Seguridad Social” (a diferencia de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación y actualmente el ingreso mínimo vital) “no interfieren ni quebrantan el régimen económico unitario de la Seguridad Social” (FJ 8). En consecuencia, ese tipo de ayudas económicas autonómicas no son contrarias ni a la competencia exclusiva del Estado del art. 149.1.17 CE sobre “el régimen económico de la Seguridad Social”, ni a la de la fijación de sus “bases”, ya que, como se ha dicho, no se encuadran en la materia Seguridad Social (FJ 10).

5ª) Al consistir esos auxilios económicos en “un incremento de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación del sistema de la Seguridad Social”, tampoco vulneran “las condiciones básicas que garanticen la igualdad de derechos de todos los españoles en esta materia”, ex art. 149.1.1 CE. Este título competencial “no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 b)” (FJ 10).

De conformidad con lo expuesto y teniendo en cuenta los caracteres de las ayudas económicas a las pensiones de la Seguridad Social de jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas (su carácter complementario, extraordinario y temporal -al ser limitadas en el tiempo- y su abono a cargo de los presupuestos autonómicos) y su naturaleza de prestación de “asistencia social”, de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, el Tribunal Constitucional concluye que no son contrarias a las competencias estatales de los arts. 149.1.17 y 149.1.1 CE (FJ 10).

b) La STC 158/2021, de 16 de septiembre: la legislación básica de la Seguridad Social comprende la determinación de sus prestaciones y la fijación de sus requisitos, entre ellos el procedimiento de gestión del ingreso mínimo vital.

La STC 158/2021, de 16 de septiembre, se refiere expresamente al ingreso mínimo vital, aunque se circunscriba a determinados aspectos relacionados con el procedimiento de gestión. Contiene también algunas consideraciones sobre el sistema de distribución de competencias en materia de Seguridad Social y asistencia social, algunas de las cuales son aplicación de la doctrina fijada en decisiones anteriores⁴¹.

⁴¹ La sentencia tiene su origen en un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de Cataluña contra diversos preceptos del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, que atribuyen al Estado (a través del INSS), la gestión del ingreso mínimo vital. Para el recurrente, dichos preceptos vulneran no solo las competencias ejecutivas que tiene la Generalitat de Cataluña sobre Seguridad Social [arts. 149.1.17 CE y 165.1 a), b) y e) del

1ª) El Tribunal entiende que el asunto tiene su “encuadramiento competencial” en el título del art. 149.1.17 CE sobre “el bloque material” de la “Seguridad Social” y no en el de la “asistencia social” del art. 148.1.20 CE. Entre otros motivos, porque el ingreso mínimo vital es una “prestación ínsita en la acción protectora del sistema de la Seguridad Social”, al suponer “el ejercicio de una «función del Estado» (la que le atribuye el art. 41 CE) destinada a poner remedio a situaciones de necesidad (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 3)” (FJ 3).

2ª) En la distribución de competencias en la materia de la Seguridad Social, el Tribunal fija el alcance de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas de la siguiente manera:

a) El alcance de las competencias del Estado sobre la “legislación básica” de la Seguridad Social implica la existencia de un “común denominador normativo”, de “un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional”, a partir del cual cada Comunidad Autónoma puede, “introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto (SSTC 133/2019, de 13 de noviembre, FJ 6 y 68/2021, de 18 de marzo, FJ 5, C)”. (FJ 4.a).

En cuanto a la competencia exclusiva del Estado sobre el régimen económico de la Seguridad Social, esta tiene por objeto “garantizar la unidad presupuestaria del sistema, a través de los principios de unidad de caja y solidaridad financiera”. En este ámbito, “el Estado posee tanto competencias normativas como ejecutivas (STC 272/2015, de 17 de diciembre, FJ 3), impidiéndose, de este modo, la existencia de diversas políticas territoriales de Seguridad Social en cada una de las comunidades autónomas” (FJ 4.a).

Conforme a lo anterior, “la determinación de una prestación de la Seguridad Social” constituye una norma básica que corresponde establecer al Estado *ex art.* 149.1.17 CE, debiendo “hacerlo

Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)], sino también las que tiene en materia de asistencia social [arts. 148.1.20 CE y 166.1 a) y c) EAC]. No se cuestiona, por tanto, la regulación sustantiva del ingreso mínimo vital, sino aspectos de carácter procedimental relativos a la solicitud, inicio de tramitación, resolución y control de la prestación, en la medida en que tales funciones han sido atribuidas al INSS. Para el Gobierno catalán, de igual modo que corresponde a la Generalitat la gestión de las prestaciones no contributivas de invalidez y jubilación del sistema de la Seguridad Social y la de la “renta garantizada de ciudadanía” autonómica (art. 24.3 EAC), le correspondería también la gestión del ingreso mínimo vital. Debido a que esta prestación tiene la misma naturaleza que aquellas y a que comparten la finalidad de combatir la pobreza y la exclusión social garantizando una renta mínima. Contra la sentencia se formula un Voto particular por la magistrada María Luisa Balaguer Callejón, al que se adhiere el magistrado Juan Antonio Xiol Ríos.

de forma unitaria para todos los sujetos comprendidos dentro de su ámbito de cobertura, salvo razones excepcionales debidamente justificadas y vinculadas a la situación de necesidad que se trata de proteger (SSTC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 8; 40/2014, de 11 de marzo, FJ 4; 7/2016, FJ 4 y 133/2019, FJ 5)” (FJ 4). En este sentido, está dentro de la “legislación básica” y es competencia estatal “la fijación de los requisitos, alcance y régimen jurídico de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social”, que incluye su “modelo de gestión”, el cual “no puede ser definido por cada Comunidad Autónoma [STC 128/2016, de 7 de julio, FJ 9 C) y 52/2017, de 10 de mayo, FJ 8 A) a]” (FJ 4.a).

En consecuencia, los preceptos impugnados del RDL 20/2020 “constituyen legislación básica de la Seguridad Social y afectan, además, a su régimen económico”, ya que establecen “el procedimiento para la solicitud, la tramitación y el reconocimiento del ingreso mínimo vital, instaurando un modelo de gestión atribuido al INSS”, y “afectan a la gestión de los recursos económicos y a la administración financiera de aquel sistema, al conllevar la realización de los correspondientes ingresos y gastos en su caja única” (FJ 5)⁴².

b) En cuanto al alcance de las competencias autonómicas de la Generalitat, el Tribunal considera que esta tiene competencias “ejecutivas” en materia de Seguridad Social, en virtud de lo previsto en el art. 165.1 EAC, entre otras: “a) el desarrollo y la ejecución de la legislación estatal, excepto de las normas que configuran el régimen económico; b) la gestión del régimen económico de la Seguridad Social” y “la organización y administración de todos los servicios de la Seguridad Social”. Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que dichas competencias ejecutivas

⁴² En el Voto particular presentado por María Luisa Balaguer Callejón, al que se adhiere Juan Antonio Xiol Ríos, la magistrada considera que la sentencia realiza una “mutación interpretativa de la jurisprudencia previa sobre la competencia del art. 149.1.17 CE”, para considerarla como una competencia “exclusiva y completa del Estado sobre la seguridad social y su régimen económico”. Compartimos algunas de las precisiones que la magistrada Balaguer Callejón hace sobre la delimitación competencial. Coincidimos con ella en que el Tribunal debiera de haber explicado de modo más completo y adecuado el encuadre competencial. Así, en las relaciones entre el “IMV y las rentas autonómicas de inserción”, el primero integra “el patrimonio y caja única del sistema de Seguridad Social y las segundas la asistencia social externa”. De este modo, quedaría claro que “las rentas mínimas de inserción autonómicas no tienen por qué desaparecer del sistema de protección, porque no ha desaparecido la competencia autonómica que les da cobertura, ni la desigualdad estructural que justifica su existencia. Y esa competencia seguirá activa siempre que las comunidades autónomas actúen de forma complementaria al sistema universal, previsto para todo el territorio nacional”. La regulación por el Estado de “las rentas mínimas de inserción [como el IMV]”, que pueden fundamentarse también “en el art. 149.1.1. CE, para asegurar la igualdad de todos los residentes en España en el acceso a esta prestación básica (...), sobre la base del ejercicio de derechos (sociales), no impide el margen de mejora del modelo de inserción que pueden asumir las comunidades autónomas”.

(este sería su alcance y, por tanto, límites) “no puedan comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico uniforme, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o engendrar directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de seguridad social (SSTC 31/2010, de 28 de junio, FJ 60 y 104/2013, de 25 de abril, FJ 4)” (FJ 4.b).

De acuerdo con este alcance, el Tribunal extiende “la potestad ejecutiva del Estado (a través del INSS) (...) a todos los aspectos relativos al reconocimiento (iniciación, tramitación, resolución, revisión y control)” y limita las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas a los “aspectos instrumentales que no guarden relación con el régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio, de la posibilidad legalmente prevista de asumir las potestades de iniciación, tramitación y resolución de los expedientes de reconocimiento del IMV tras la suscripción de un convenio con la citada entidad gestora de la Seguridad Social” (FJ 5)⁴³.

⁴³ El Tribunal descarta aquí otro de los argumentos utilizados por el recurrente para justificar su pretensión de gestionar el ingreso mínimo vital, el hecho de que la Generalitat de Catalunya gestiona ya otras prestaciones no contributivas (como las de invalidez o jubilación), en virtud de un traspaso de competencias, que “en el supuesto que ahora nos ocupa (IMV), no se ha producido (...) y la colaboración autonómica en la gestión ha quedado supeditada por el legislador a la suscripción de un previo convenio con el INSS (art. 22.2 y Disposición adicional cuarta del RDL 20/2020)”. La magistrada Balaguer Callejón, en su Voto particular a la sentencia, discrepa de la argumentación de la mayoría al afirmar que “el título jurídico que funda la titularidad de una competencia no es la existencia del correspondiente traspaso de competencias, sino su reconocimiento en las normas que rigen la distribución de competencias, la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Los traspasos de competencias son consecuencia y reflejo de tal distribución de competencias y no al contrario. La magistrada discrepante considera también que esta resolución mezcla “las dos dimensiones competenciales que engloba este título” (el del “art. 149.1.17 CE”), “de un lado la seguridad social y de otro lado el régimen económico de la seguridad social”. Como consecuencia de ello, la sentencia confunde “la facultad de regular el modelo de gestión de las prestaciones, con la facultad para gestionar el modelo previamente diseñado”. Así, en el ámbito de la competencia sobre la legislación básica de la materia de Seguridad Social (que es “una competencia normativa, y en ningún caso ejecutiva”), “la regulación del modelo puede ser estatal, pero no lo será su puesta en práctica. Las comunidades autónomas tienen la totalidad de las competencias ejecutivas en materia de seguridad social según el desarrollo jurisprudencial dado, hasta la fecha, al art. 149.1.17 CE (...SSTC 46/1985, de 26 de marzo, FJ 2, y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 6)”. En consecuencia, de un lado, el Estado carece de facultades ejecutivas sobre el ingreso mínimo vital, tanto desde “la competencia estatal en materia de Seguridad Social, al ser esta exclusivamente normativa”, como desde “la competencia sobre el régimen económico de la Seguridad Social, ya que no se da ninguna de las condiciones de reserva”. De otro, la Generalitat de Catalunya, en el ejercicio de sus facultades ejecutivas sobre el régimen económico de la Seguridad Social, podría gestionar la solicitud, el reconocimiento y el control de la nueva prestación, como se reconoce expresamente a los territorios forales en la Disposición adicional quinta del RDL 20/2020.

3ª) El Tribunal afirma también que la Generalitat de Cataluña puede asumir “estatutariamente como competencia exclusiva las de asistencia social (art. 166 EAC) y, en el ejercicio de sus funciones”, puede garantizar “unas rentas mínimas en su ámbito territorial”; pero “no puede afectar al ejercicio de las del Estado (ex art. 149.1 CE) cuando estas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico o sobre el mismo objeto jurídico”. Las competencias del Estado, entre las que está la del art. 149.1.17 CE, “constituyen límites infranqueables a los enunciados estatutarios (STC 31/2010, FFJJ 104 y 102)” (FJ 5).

Por las razones indicadas, el Tribunal Constitucional concluye que los preceptos recurridos del RDL 20/2020, que atribuyen la gestión del ingreso mínimo vital al Estado, no vulneran las competencias ejecutivas de la Generalitat de Cataluña en materia de Seguridad Social, al haber sido aprobados por el Estado en el ejercicio legítimo de las competencias que le atribuye el art. 149.1.17 CE sobre legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social (FJ 5)

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

La creación por el RDL 20/2020 del ingreso mínimo vital como una prestación no contributiva de la Seguridad Social está contribuyendo a paliar la situación de pobreza y exclusión social de miles de hogares en España. También a superar algunas de las deficiencias y desigualdades del que existían en el modelo español de garantía de ingresos mínimos, caracterizado por su descoordinación y heterogeneidad normativa. Su implantación como prestación social cumple con los principales estándares internacionales que reconocen los derechos a la seguridad social y a la protección contra la pobreza, como expresión del derecho a una vida digna. Sería necesario que los gobiernos y parlamentos (nacional y autonómicos), cuando aprueben normas sobre el contenido del derecho del art. 41 CE, o los tribunales cuando las interpreten y apliquen, tuviesen en cuenta también el contenido de determinadas disposiciones de “*soft-law*” dictadas por los órganos encargados de la interpretación y aplicación de las normas internacionales de derechos humanos suscritas por España.

A partir de la aprobación del RDL 20/2020, el derecho subjetivo al ingreso mínimo vital pasa a formar parte del contenido de un derecho social configurado libremente por el legislador. Desde entonces, puede ser invocable y exigible ante los tribunales de acuerdo con lo previsto en la norma legal de desarrollo.

El establecimiento del ingreso mínimo vital tiene su fundamento en la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social (art.

149.1.17 CE). Su implantación en todo el territorio nacional exige un acoplamiento, ajuste y actualización de las leyes que las Comunidades Autónomas han aprobado sobre rentas mínimas, al amparo de su competencia exclusiva en materia de asistencia social (art. 148.1.20 CE). La compatibilidad entre el ingreso mínimo estatal y las rentas mínimas autonómicas supone concebir a estas como ayudas complementarias y subsidiarias de aquél para cubrir situaciones de vulnerabilidad no protegidas por él. Esta sería la vía prevista en el RDL 20/2020 y la que han seguido algunas de las nuevas leyes autonómicas sobre rentas mínimas y otras que han reformado las anteriores.

Para concretar el alcance de la competencia estatal del art. 149.1.17 CE, sobre legislación básica de la Seguridad Social, con el fin de no vaciar de contenido la competencia autonómica del art. 148.1.20 CE sobre asistencia social, es preciso recurrir a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, particularmente a dos decisiones: las SSTC 239/2002, de 11 de diciembre y 158/2021, de 16 de septiembre. La primera admite la existencia de una zona común en la que pueden intervenir, en el ejercicio de sus competencias, el Estado mediante mecanismos de la Seguridad Social asistencial y las Comunidades Autónomas con instrumentos de asistencia social que complementen los estatales. Ahora bien, los autonómicos han de respetar ciertos límites como el no interferir en el régimen jurídico básico de la Seguridad Social, ni en el de su régimen económico, ni en las condiciones básicas que garanticen la igualdad de derechos de todos los españoles en la materia de la Seguridad Social. La STC 158/2021, de 16 de septiembre, considera que integran las bases del Estado y, por tanto, es legislación básica, ex art. 149.1.17 CE, no solo la potestad normativa de fijar los requisitos, alcance y régimen jurídico de una prestación de la Seguridad Social, sino también la potestad ejecutiva sobre el modelo de gestión. Así, en relación con la prestación del ingreso mínimo vital, las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas se reducirán a los aspectos instrumentales y tras la suscripción de un convenio con el INSS.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. “La protección de las personas a través de las rentas mínimas y las rentas básicas en la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Trabajo, Revista Iberoamericana de Relaciones Laborales*, nº 38, 2020.

ÁLVAREZ CORTÉS, J.C., “Una nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social: el ingreso mínimo vital. Análisis del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, nº 56, 2020

BAVIERA PUIG, I., “Aspectos socioeconómicos y buenas prácticas”. En Sempere Navarro, A.V. y García Gil, M.B. (dirs.), *Ingreso Mínimo Vital*, Thomsom Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2021

CARMONA CUENCA, E., “El derecho a un mínimo vital y el derecho a la renta básica”, *Anuario de Derechos Humanos*, nº 13, 2017.

CARMONA CUENCA, E., “El derecho a un mínimo vital”, en Escobar Roca G. (director), *Derechos Sociales y Tutela Antidiscriminatoria*, Thomson Reuters, Aranzadi, Cizur Menor, 2012

COSTAS PÉREZ, E., “Obstáculos para reducir la pobreza”, Diario *El País*, de 19 de octubre de 2021

DALLI, M., “El ingreso mínimo vital y el derecho a la asistencia social de la Carta Social Europea”, *Lex Social. Revista jurídica de los derechos sociales*, vol. 11, nº. 1, 2021

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. (coord.), *Los efectos jurídicos en España de las decisiones de los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos de naturaleza no jurisdiccional*, Dykinson, Madrid, 2019

FERNÁNDEZ ORRICO, F.J., “Concepto y ámbito subjetivo”, en Sempere Navarro, A.V. y García Gil, M.B. (dirs.), *Ingreso Mínimo Vital*, Thomsom Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2021

FERNÁNDEZ ORRICO, F.J., “El reparto de competencias entre el Estado-Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social, a propósito de las Pensiones No Contributivas”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 54, 2004

GONZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S., *El Ingreso Mínimo Vital: (comentarios al Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020

JIMENA QUESADA, L., “El derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social como paradigma del respeto de la dignidad humana. La inserción del ingreso mínimo vital en el marco de la evolución de los estándares internacionales”, *Lex Social. Revista jurídica de los derechos sociales*, vol. 10, no. 2, 2020

JIMENA QUESADA, L., *La Europa social y democrática de Derecho*, Dykinson, Madrid, 1997.

MERCADER UGUINA, J.R., “Artículo 148.1.20”, *Comentarios a la Constitución española*, (dirs. M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y M. E. Casas Baamonde), Tomo II, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2018

MONEREO PEREZ, J.L., “La renta mínima garantizada como medida estructural del sistema de seguridad social en la “sociedad del riesgo” *Lex Social. Revista jurídica de los derechos sociales*, vol. 10, nº. 2, 2020

MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. y TRILLO GARCÍA, A., *El Ingreso Mínimo Vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*, Laborum, Murcia, 2020

RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M., “La dimensión constitucional de las pensiones de Seguridad Social no contributivas”, *Revista de Seguridad Social*, nº 34, 1988

SALA FRANCO, T., y MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, Á., *Ingreso Mínimo Vital. El Sistema Español de Rentas Mínimas*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2020

SALCEDO BELTRÁN, M.C., “La Carta Social Europea y el protocolo de reclamaciones colectivas: fortalecimiento de los derechos sociales y sus garantías”, *Gaceta sindical: reflexión y debate*, nº 36, 2021, pp. 65 y ss.

SEMPERE NAVARRO, A.V. y GARCÍA GIL, M.B. (dirs.), *Ingreso Mínimo Vital*, Thonsom Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2021

VERONESE, O. y MONTEIRO PESSOA, R., “Beneficios de asistencia social y los extranjeros: un análisis comparado entre el derecho brasileño y el derecho chileno”, *Justiça do Direito*, vol. 34, nº. 2, 2020

Submetido em 16.10.2021

Aceito em 15.10.2021