

## POR UN NUEVO PACTO SOCIAL GARANTISTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES PARA AFRONTAR LA CRISIS Y LA RECUPERACIÓN

FOR A NEW SOCIAL COMPACT GUARANTEEING FUNDAMENTAL RIGHTS TO DEAL WITH THE CRISIS AND RECOVERY

**José Luis Monereo Pérez**

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social

Director de la Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum

[jmonereo@ugr.es](mailto:jmonereo@ugr.es) ORCID [0000-0002-0230-6615](https://orcid.org/0000-0002-0230-6615)

Recepción de trabajo: 06-08-2020-Aceptación: 07-09-2020

*"[Son]nuestras sociedades quienes han hecho al hombre un animal económico pero no somos hombres de este género"*

MARCEL MAUSS\*

■ 1. DE LA CRISIS SANITARIA A LA CRISIS SOCIO-ECONÓMICA: LOS DILEMAS Y LAS RESPUESTAS DE POLÍTICA DEL DERECHO. ■ 2. LAS MEDIDAS ALUVIONALES DURANTE EL ESTADO DE ALARMA Y LA DESORGANIZACIÓN POSTERIOR A SU EXTINCIÓN. ■ 3. EL ESTADO DE ALARMA "EXTENDIDO" ADAPTADO A LA SITUACIÓN EXTRAORDINARIA DE LA PANDEMIA COVID-19. ■ 4. EL INGRESO MÍNIMO VITAL PARA SITUACIONES DE POBREZA (ABSOLUTA O RELATIVA) Y DE EXCLUSIÓN SOCIAL SEVERA. 4.1. La crisis social derivada de razones estructurales y coyunturales vinculadas a la pandemia Covid-19. 4.2. Rasgos configuradores del Ingreso Mínimo Vital como nuevo derecho social de desmercantilización. 4.3. La relevancia histórico-jurídica de la nueva prestación de Seguridad Social no Contributiva. Las posibles líneas de evolución y propuestas de "legeferenda". ■ 5. LA EXIGENCIA DE REFORMAS ESTRUCTURALES DESEABLEMENTE "PACTADAS" QUE SUPONGAN UNA MODIFICACIÓN DEL MODELO LABORAL Y DE PROTECCIÓN SOCIAL PÚBLICA.

\* MAUSS, M.: *Essai sur le don*, en *Sociologie et Anthropologie* (1925), Paris, PUF, 2006, pág. 271.

## RESUMEN

La Pandemia actual no es sólo una crisis sanitaria. Es lo que en las ciencias sociales –en la dirección más solvente– se califica técnicamente de «*hecho social total*», en el sentido específico de que impacta y convulsa el conjunto de las relaciones y estructuras sociales, y conmociona a la totalidad de los actores (políticos, sociales y económicos), de las instituciones y de los valores de la sociedad, planteando una exigencia de recomposición de la cohesión social.

**Palabras clave:** crisis sanitaria; crisis social; crisis económica; Derecho de la emergencia; flexibilidad laboral; derechos fundamentales de los trabajadores; Pacto Social; Ingreso mínimo vital; pobreza; exclusión social; vulnerabilidad; prestaciones no contributivas de Seguridad Social; derechos sociales de la ciudadanía; derecho a la reinserción profesional; derecho a la inclusión social

## ABSTRACT

The current pandemic is not just a health crisis. It is what in the social sciences –in the most solvent direction– is technically described as a 'total social fact', in the specifics sense that it impacts and convulses all social relations and structures, and shocks all actors (political, social and economic), institutions and the values of society, posing a requirement of recomposition of social cohesion.

**KEYWORDS:** health crisis; social crisis; economic crisis; right of emergency; labour flexibility; fundamental workers' rights; Social Pact; minimum living income; poverty; social exclusion; vulnerability; non-contributory social security benefits; social rights of citizenship; right to professional reintegration; right to social inclusion

## 1. DE LA CRISIS SANITARIA A LA CRISIS SOCIO-ECONÓMICA: LOS DILEMAS Y LAS RESPUESTAS DE POLÍTICA DEL DERECHO

*“La vida del derecho no ha sido lógica: ha sido experiencia. Las necesidades de la época, las teorías morales y políticas predominantes, las intuiciones del orden público, reconocidas o inconscientes, aun los prejuicios que los jueces comparten con sus conciudadanos, han tenido una influencia mayor que los silogismos en la determinación de las reglas según las cuales deben gobernarse los hombres”*

OLIVER WENDELL HOLMES Jr.<sup>1</sup>

El impacto de la Pandemia Covid-19 ha supuesto una crisis de magnitudes extraordinarias: una crisis sanitaria con pérdidas masivas de vidas humanas; una crisis social y una crisis económica. Nos movemos en un ámbito donde en situaciones propias de una “sociedad del riesgo” actualizada, el Estado ha tenido que responder con un conjunto de medidas de distinta naturaleza, en muchos casos sin que se haya podido —o en algún caso no se ha sabido— dar respuesta con una planificación coherente de un cuadro de medidas interrelacionadas. La situación es la propia del desbordamiento político, jurídico e institucional. Sus consecuencias negativas en todos los ámbitos y especialmente en el ámbito socio-laboral se van a dejar sentir durante mucho tiempo (se habla ya de décadas). Ni siquiera está garantizada a corto plazo una estabilización de la crisis sanitaria, que es la detonante de la crisis económica y social extraordinaria que caracteriza la coyuntura en que vivimos. Por lo demás, en las situaciones que sobrepasan la prevención de riesgos —sin perjuicio de adaptarla en todo lo posible— es necesario ir más allá a través del principio de precaución para hacer frente a las situaciones de incertidumbre<sup>2</sup>.

1 HOLMES Jr, O.W.: *The Common Law*, trad. Fernando N. Barrancos y Vedia, revisión, edición y estudio preliminar, “La crítica iusrealista del formalismo jurídico de la cultura del “commonlaw” tradicional: la concepción funcional e instrumental del Derecho de Oliver Wendell Holmes” (pp. IX-XLIX), por J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2020, pág.5.

2 Sobre el enfoque de la prevención integral distinguiendo el ambiente interno de trabajo y el ambiente externo de la salud pública, véase MONEREO PÉREZ, J.L.: “Integración de la gestión de riesgos mediambientales en la prevención de riesgos laborales. La interrelación de la gestión de la prevención de riesgos laborales y del medio ambiente”, en MONEREO PÉREZ, J.L. y RIVAS VALLEJO, P. (Dirs.): *La prevención de riesgos mediambientales en el ámbito de las relaciones de trabajo*, Granada, Ed. Comares (Col. Prevención de Riesgos y Calidad Ambiental), 2011, págs. 327-378, con referencia específica a “La gestión integral de los riesgos” (*Ibid.*, Capítulo I, págs. 327 y sigs.) y a “Los principios comunes del Derecho polisistémico de tutela frente a los riesgos: los principios de precaución y responsabilidad y los problemas “inter-sistémicos” (Capítulo 2, págs. 351 y sigs.). Ya anteriormente, en MONEREO PÉREZ, J.L.: “Medio ambiente de trabajo y protección de la salud: hacia una organización integral de las políticas públicas de prevención de riesgos laborales y calidad ambiental”, en *Relaciones Laborales*, núm. 10, 2009, y en la monografía específica de MONEREO PÉREZ, J.L. y RIVAS VALLEJO, P.: *Prevención de riesgos y medioambiente*, Granada, Ed. Comares (Col. Prevención de Riesgos y Calidad Ambiental), 2010.

Desde el punto de vista estrictamente *jurídico* los dos principios están unidos en el derecho fundamental a la protección del medio ambiente y en el derecho humano al desarrollo. Véase, explícitamente, en este sentido, MONEREO PÉREZ, J.L.: “Protección del medio ambiente (Artículo 37 de la Carta de los Derechos

Se puede decir, así que la Pandemia actual no es sólo una crisis sanitaria. Es lo que en las ciencias sociales —en la dirección más solvente— se califica técnicamente de «*hecho social total*», en el sentido específico de que impacta y convulsa el conjunto de las relaciones y estructuras sociales, y conmociona a la totalidad de los actores (políticos, sociales y económicos), de las instituciones y de los valores de la sociedad, planteando una exigencia de recomposición de la cohesión social<sup>3</sup>. Las organizaciones internacionales y multilaterales de todo tipo (como ONU, Cruz Roja Internacional, G7, G20, FMI, OTAN, Banco Mundial, OMC, etc.) no han estado a la altura de la tragedia, por su silencio o por su incongruencia. Tan sólo mínimamente han tenido una respuesta debilitada la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la “recomendación” (*Soflaw*) de medidas activas y redistributivas en la lucha global contra la Pandemia del Covid-19. Por su parte, la Unión Europea tuvo una inicial respuesta suave antes de adoptar de manera tardía pero eficiente una respuesta mínimamente a la altura de lo que se esperaba. Se trata del Fondo de Recuperación (“NextGeneration EU”), aprobado el 21 de julio por el Consejo Europeo. Este fondo constituye una respuesta completamente distinta a la destructiva austeridad que se impuso para hacer frente al Crack de 2008. Este Fondo alcanza a 750.000 millones de presupuestos de gasto de los 27 países integrantes de la Unión. Se trata de un Fondo de adscripción finalista destinado a financiar proyectos de inversión que fomenten el crecimiento de la economía solvente y creadora de empleo y bienestar social. Todo ello marcado por las directrices de transición ecológica justa y respetuosa con el medioambiente y la digitalización de la economía en una era de innovación tecnológica y de Revolución 4.0. Se pretende no tanto conservar como propiciar en una respuesta ofensiva —no meramente defensiva— una transformación estructural general, pero que se centra en ciertos pilares básicos como el fortalecimiento del sistema sanitario (incluyendo la investigación en materia de salud), la investigación, la educación y la formación digital; sector de la cultura, las políticas sociales, la gestión mediambiental, infraestructuras de energías renovables, facilitar la movilidad sostenibles, etcétera. Esa estrategia para utilizar el Fondo racionalmente en la lógica económica, social, cultural, tecnológica y medioambiental, exigirá una mayor concreción por parte de las instancias políticas de la Unión para los próximos tres años, pero también por parte de los Estados, como el Español, que recibirá 140.000 millones de euros condicionados al logro de esos objetivos, no a otros sobre los que se ha especulado (como las reformas regresivas en materia de pensiones o de derechos laborales y sociales en general). De este modo todos los Gobiernos de la Unión deberán enfrentarse pronto a nuevos retos, pero sobre la base de unas *políticas ofensivas, es decir, proactivas que tratan de anudar la racionalidad económica con la racionalidad social y ecológica*.

Ello determina la articulación de una estrategia compleja de política social y económica.

---

Fundamentales de la UE”, en VV.AA.: *La Europa de los Derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, MonereoAtienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dir. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2012, págs. 1017-1076, con referencia específica igualmente a “la gestión integral de riesgos: medio ambiente y riesgos laborales” (Capítulo 3, págs. 1037 y sigs.); y MONEREO PÉREZ, J.L.: “Derecho al Desarrollo (artículo 28 DUDH; 1 PIDESC; Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo y Normas concordantes)”, en VV.AA.: *El Sistema Universal de los Derechos Humanos*, MonereoAtienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dir. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2014, págs. 951-983.

3 MAUSS, M.: *Sociología y antropología*, trad. T. Rubio de Martín, Madrid, Ed. Tecnos, 1971.

Se trata, en cierto sentido, de una crisis agravada, porque abunda sobre el Crack de 2008, cuyas consecuencias sociales, económicas y política todavía se dejan sentir. Tuvo como elemento desencadenante el colapso del sistema financiero mundial en el marco de una creciente financiarización de la economía, pero en realidad se trata de la punta del iceberg, porque lo que expresa nítidamente sus distorsiones de un modelo de crecimiento neoliberal de globalización conformado a la medida de los grandes fuerzas económicas y políticas de nuestro tiempo. La crisis económica, social y económica de la Pandemia del Covid-19, llega en un momento donde se cuestionaba en los hechos y en sector importante de la intelectualidad económica ese modelo afirmando el colapso de la globalización neoliberal, con la apertura de nuevos mundos posibles<sup>4</sup>. Por no hablar del “trilema político” de la economía mundial de Dani Rodrik<sup>5</sup>.

Pues bien: ha llegado el momento de cuestionar, efectivamente y con fundamento en su carácter destructivo en todos los órdenes de la vida, el modelo de globalización neoliberal actual y establecer un modelo atemperado y más equilibrado en todos los sentidos; a riesgo de que la hiperglobalización actual —que ha dejado indefensos a los Estados más débiles y, desde luego, a todos los trabajadores y personas más vulnerables y en situación precaria— acaba en teniendo consecuencias destructivas todavía mayores. En esta coyuntura, de nuevo, al menos las sociedades modernas más avanzadas (con Estado Social de Derecho) han podido establecer redes de protección social y laboral y un conjunto de instrumentos predispuestos para mitigar los efectos sociales. De este modo, el Estado Social ha podido atemperar el impacto de la situación crítica de los mercados. Respuesta que también se ha hecho valer en la presente crisis del Covid-19, que ha desautorizado a la ideología neoliberal y las estrategias de remercantilización de bienes comunes (y no se olvide que entre los bienes colectivos se encuentra, la salud y asistencia sanitaria, la educación, los servicios públicos sociales, etcétera) y de derechos sociales fundamentales. Las protecciones sociales públicas han impedido que se haya producido una catástrofe desde la perspectiva política y social (pero, contando con ella, también —y junto con otras medidas de intervención pública que han evitado el desmoronamiento del sistema a través de mecanismos para asegurar su supervivencia— ha contribuido a que no se produzca una catástrofe en términos económicos y no sólo estrictamente sociales), entre otras cosas manteniendo la demanda agregada, por no hablar de la paz social.

Y de nuevo se reproponen propuestas neokeynesianas sobre la base de un pacto social y político interclasista que permita garantizar el orden de la producción y un elevado nivel de empleo y de bienestar social. Se ha rememorado incluso los Pactos de la Moncloa, seguramente sin reparar en la diferencia de contexto político del momento, aunque quizás pensando en la idea de concentración o

---

4 Paradigmáticamente, ALTIVATER, E.: *El fin del capitalismo tal y como lo conocemos*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2011, págs. 39 y sigs., y 245 y sigs.; SAPIR, J.: *El nuevo siglo XXI. Del Siglo americano al retorno de las naciones*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2010, págs. 173 sigs.

5 RODRIK, D.: *La paradoja de la globalización. La democracia y el futuro de la economía mundial*, Barcelona, Antonio Bosch editor, 2012, págs. 203 y sigs. Ampliamente, MONEREO PÉREZ, J.L.: *Espacio de lo político y orden internacional. La teoría política de Carl Schmitt*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2015, págs. 382 y sigs.

unidad nacional que no es fácil de repetir en un contexto de confrontación de ideologías pluralistas. Lo que se ha de reclamar en el contexto de una democracia constitucional como la nuestra es más bien un *Pacto Constitucional* entre las fuerzas políticas sociales que busque una solución equilibrada en la reconstrucción del sistema social en un contexto que estará marcado por la Pandemia Covid-19. Al cual se añade, ahora, compromisos ecológicos y límites del crecimiento impuesto por el derecho humano al desarrollo y por el juego de los principios de prevención y de precaución. Con ello evitando que se confunda sin más el crecimiento económico con el progreso social, lo que en sí cuestiona ya la idea de un crecimiento exponencial el cual fomenta en sí una cultural propia del individualismo posesivo insolidario según el modo de pensar del neoliberalismo. De nuevo el Estado Social y sus políticas de planificación económica y sus sistemas de protecciones sociales viene a rescatar al capitalismo de sus tensiones disolventes y de sus crisis cíclicas ahora agravadas por la visibilidad de la inadecuación social y ecológico-personalista del modelo de globalización neoliberal. Pero también van a contribuir a aliviar el sufrimiento de millones de personas, muchas de las cuales despiertan de la promesas del “sueño neoliberal” de dominio de las fuerzas del mercado y el automatismo del progreso económico y el dominio de la naturaleza a través de las nuevas tecnologías (la Revolución 4.0, o cuarta revolución industrial). Ni el modelo ni las instituciones se han mostrado adecuados en defensa de la estabilidad económica ni de la protección del bienestar, la seguridad y la salud de las personas. Se sabe por experiencia que las situaciones de pobreza y exclusión social y la crisis ecológica, no se van a resolver de manera espontánea, sin que haya una intervención política del régimen democrático que conduzca el proceso de transición hacia una sociedad más civilizada, que ponga límites precisos a la tendencia a la mercantilización de todas las cosas, incluidos bienes comunes y derechos económicos, sociales y culturales. Estos derechos sociales (fórmula de síntesis que recoge a esa triada de derechos) son parte del desarrollo socio-económico y tienen un efecto multiplicador sobre el modelo de desarrollo al servicio de las personas, sin perjuicio de una razonable eficiencia económica. Son bien conocidos los problemas que ocasiona la desigualdad para el desenvolvimiento de sistema económico. Es necesario un cambio de enfoque que comporta pasar del desarrollo como simple crecimiento al desarrollo como progreso de la libertad creando las condiciones materiales adecuadas para aquélla sea real y efectiva, en este sentido implica disponibilidad de ingresos, recursos y la capacidad para lograr la autorrealización y el modo de vida que es libremente elegido en comunidad<sup>6</sup>. Pero esas *condiciones materiales de la libertad* —liberación de la pobreza, ostentar un trabajo decente, tener un nivel de ingresos para una vida digna— no los puede garantizar para todos exclusivamente el mecanismo del mercado. Que esto se puede realizar en un sistema económico de capitalismo no es fácil, pero en cualquier caso es imposible en un capitalismo salvaje; puede realizarse acaso un capitalismo diferente, es decir, un capitalismo organizado bajo el dominio de la política democrática y los correctivos de una planificación típica del desarrollo humano; o si se quiere un capitalismo *limitado democrática y ecológicamente*.

De ahí el carácter virtuoso de las políticas de regulación (re)distributivas conjugadas con las políticas de regulación y racionalización constitucional del orden económico y del empleo. No resulta

6 Basta reparar en los estudios teóricos y empíricos de Amartya Sen, cuyas ideas fundamentales sobre desarrollo y libertad, y la teoría de la justicia anudando derechos y capacidades humanas, encuentra su colofón en SEN, A.: *La idea de justicia* (2009), Madrid, Ed. Taurus, 2010. Asimismo, *Ibid.*, *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Ed. Planeta, 2000; *Ibid.*, *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid, Alianza Editorial, 2004.

baladí hacer notar que es posible otro paradigma de globalización alternativo —excluyente de la ideología y racionalidad neoliberal—, tan sólo reflexionar sobre el hecho histórico de que la globalización es, por el momento, la última fase de un proceso histórico de larga duración tendente a la creciente mundialización de la economía, que combine de manera eficiente y virtuosa la racionalidad social y la racionalidad económica. Y esto es importante porque en la coyuntura actual, los Estados se conforman unidireccionalmente como “Estados de mercado” o “Estados de competencia económica”, cuyo principio axial es la eficiencia de la economía y la mejora de las condiciones de competitividad de las empresas<sup>7</sup>.

Llama poderosamente la atención que la derecha más radical continúe en una estrategia de confrontación y de deslegitimación del legítimo Gobierno de Coalición actual y que esto impida la conclusión de un Pacto de mínimos entre las fuerzas políticas (salvo la actitud del Partido Nacionalista Vasco y, en aspectos más puntuales, del Partido Ciudadanos). También es criticable que los partidos de izquierdas y conservadores de Cataluña hagan prevalecer la lógica de la “identidad nacional” pretendida sobre la lógica de la recuperación económica y de la protección sociolaboral de las personas en general y de los trabajadores en particular (trabajadores asalariados y trabajadores autónomos).

Sin embargo, en contraste, son varios los acuerdos tripartitos adoptados a partir del 11 de mayo de 2020 (Acuerdo Social de Defensa del Empleo; ASDE) en el marco de la concertación social entre el Gobierno de coalición y los sindicatos y asociaciones empresariales más representativas. También desde el principio ese Acuerdo sociopolítico (Pacto Social) se tradujo y materializó jurídicamente —como manifestación de legislación negociada en la lógica de la concertación social— en el RDL 18/2020, de 12 de mayo. Se da lugar a esa típica forma de *Gobernanza horizontal y comunicativa* que caracteriza al fenómeno, intrínseca y sustancialmente político, de la concertación social. Que la idea es la de continuidad por esta senda de la concertación social lo puso de manifiesto la Disposición Adicional 2ª del pionero y ya aludido RDL 18/2020, al crear una Comisión de Seguimiento compuesta por las representaciones del Gobierno de coalición, y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Estos pactos de concertación social —materializados en legislación negociada— son importantes para una salida equilibrada la crisis multidimensional actual, pero no deberían impedir que se lleven a cabo reformas estructurales necesarias para que dicha recuperación sea efectiva en términos de modelo socio-económico. Y esto reclama la realización de modificaciones importantes en la reformas laborales de los últimos años especialmente de la reforma legislativa de 2012 (reformas que, pese al lenguaje indiferenciado que se suele utilizar, no pueden ser calificadas como “sociales”, pues esta lógica de “justicia social” y de trabajo decente le es ajena), porque de lo contrario no habrá ninguna posibilidad para orientar el modelo de competitividad hacia la innovación, la calidad del productivo y la calidad del empleo (en términos de trabajo productivo “decente”), salvo que eludiendo la derogación necesaria de los aspectos más regresivos de las últimas reforma laborales se quiera hacer recaer —y aceptar— los costes de la crisis económica y social inducidos por la crisis sanitaria Covid-19 en los trabajadores (asa-

7 MONEREO PÉREZ, J.L.: *La organización jurídico-económica del capitalismo moderno: El Derecho de la Economía*, Est.prel., a RIPERT, G.: *Aspectos jurídicos del capitalismo moderno*, Granada, edición a cargo de J.L. Monereo Pérez, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2001, espec. págs. LXVIII y sigs.

lariados y autónomos; privados y públicos), lo cual sería rechazable por lo que supondría de ruptura del modelo de garantismo multinivel —y de equilibrios de racionalidad económica y justicia social que le es inherente— jurídicamente consagrado al máximo nivel en nuestra Constitución y en el estándar mundial de garantía efectiva de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores<sup>8</sup>. Si no se deroga el núcleo liberalizador y regresivo de la reforma laboral de los últimos años, la precariedad en el empleo y la devaluación se producirán al amparo del propio marco de ordenación legal vigente, sin necesidad de recurrir a la “Derecho del Trabajo informal” o al fraude o abuso en la contratación laboral.

Por lo demás, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha venido apostando —siguiendo su larga tradición de existencia a partir de su constitución en la Parte XIII del Tratado de Versalles de 1919— por el diálogo y la concertación social como cauce de democracia procedimental (técnicamente, *de democracia deliberativa y comunicativa*)<sup>9</sup> para buscar “legislaciones de compromiso” y soluciones transaccionales equilibradas no sólo en las relaciones laborales y política sociales, sino también en el equilibrio entre de las relaciones de poder en el mundo del trabajo entre las organizaciones empresariales más representativas<sup>10</sup>. Y es que en el capitalismo autorganizado y autorregulado —sobre todo a través de la “*lex mercatoria*” reguladora del comercio internacional— con apoyo de las grandes potencias mundiales y las regulaciones flexibles estatales (Estado de Mercado), las respuestas a la crisis no han sido precisamente solidarias, sino que han buscado el apoyo público selectivo en la minoración de beneficios y en la actual fase inestable de recuperación económica y ecológica (también “ecología humana”) y de garantía del derecho humano al desarrollo.

8 Para ese estándar multinivel puede consultarse MONEREO PÉREZ, J.L.: *La protección de los derechos fundamentales. El modelo europeo*, Albacete, Ed. Bomarzo, 2009; *Ibid., La metamorfosis del Derecho del Trabajo*, Albacete, Ed. Bomarzo, 2017; y la trilogía interdisciplinar del garantismo multinivel en la sociedad mundial integrada por: VV.AA.: *La Europa de los Derechos. Estudio Sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, MonereoAtienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dir. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2012; VV.AA.: *El Sistema Universal de los Derechos Humanos. Estudio sistemático de la declaración 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*, MonereoAtienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dir. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2014; VV.AA.: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de los Derechos Humanos y la Carta Social Europa*, MonereoAtienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dir. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2017.

9 Esta configuración específica de los procesos de concertación social es defendida en MONEREO PÉREZ, J.L.: *Concertación y diálogo social en España*, Valladolid, Ed. Lex Nova/Tromson-Aranzadi, 1999.

10 Véase OIT: *Observatorio de la OIT, segunda edición: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Estimaciones actualizadas y análisis*, 7 de abril de 2020. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/grupups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_740981.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/grupups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_740981.pdf). Donde se apuesta por el diálogo social y la concertación desde el garantismo y el trabajo decente o digno de la que trabaja, el reforzamiento de los sistemas de salud y asistencia sanitaria y la realización de políticas fiscales y laborales que hagan recaer los costes de la crisis del lado de la posición de los trabajadores. Ello exige el mantenimiento de los derechos fundamentales específicos e inespecíficos y la regulación del trabajo informal o irregular, que jurídicamente es un trabajo calificable de ilegal estrictamente. Véase MONEREO PÉREZ, J.L. y PERÁN QUESADA, S.: “La OIT y el trabajo informal: la Recomendación 204 OIT sobre la transición de la economía informal a la formal”, en VV.AA.: *Derecho social y trabajo informal. Implicaciones laborales, económicas y de Seguridad Social del fenómeno del trabajo informal y de la economía sumergida en España y Latinoamérica*, Monereo Pérez, J.L. y Perán Quesada, S. (Dir. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2016, págs.3-26; VV.AA.: *El trabajo decente*, Monereo Pérez, J.L., Gorelli Hernández, J. y De Val Tena, Á.L. (Dir. y Coords.), López Insua, B.M. (Coord.), Granada, Ed. Comares, 2018; *Ibid., La dignidad del trabajador. La dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales*, Murcia, Ed. Laborum, 2019.



La OIT ha reiterado en diversos instrumentos la vigencia de la Declaración de Filadelfia, actualizándola para hacer frente a un mundo global, comenzado por declarar que el trabajo no es una mercancía y la garantía de los derechos sociales laborales individuales y sindicales. Y es de subrayar también que lo ha hecho respecto a la prevención de riesgos laborales y al Covid-19. La OIT ha advertido sobre la tendencia perniciosa del capitalismo histórico a la mercantilización de todas las cosas<sup>11</sup> y la orientación hacia los mercados dominados por la máxima de la flexibilidad/liberalización, con el triunfo del “Derecho flexible del Trabajo”<sup>12</sup>. Le pretende legitimar este modelo iusliberal a través de la eficiencia económica y la creación de empleo, pero los hechos contradicen estas afirmaciones puramente ideológicas. La realidad, es que esta forma de capitalismo histórico —capitalismo puro de expansión ilimitada o más acentuadamente liberalizador— conduce a cuestionar la dignidad del trabajador y su materialización en un conjunto de derechos fundamentales, y ello se traduce en una enorme desigualdad y la tendencia hacia el autoritarismo en los países que han tenido una tradición propia del constitucionalismo democrático-social con Estado Social de Derecho. Pero hay algo más: la crisis sanitaria Covid-19 y su conversión en *crisis total* ha puesto de manifiesto los límites del modelo neoliberal de organización económico-social y con él de globalización neoliberal, pues han tenido que ser las grandes organizaciones públicas internacionales y ante todo los Estados nacionales los que han tenido que “salvar” al capitalismo de sus propias insuficiencias y tendencias destructivas. Las soluciones arbitradas por la Unión Europea y los Estados miembros son todo menos desreguladora; todo lo contrario: intensa y penetrantemente intervencionistas en todo el espacio económico y social. Es decir, una repuesta propia del capitalismo intervenido y organizado, cuando no de “capitalismo de Estado”, más o menos democrático, más o menos autoritario, según el régimen político imperante en cada país en cada gran potencia estatal.

11 Algo ya planteado por Karl Marx y a su estela por autores como POLANYI, K.: *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, Madrid, Ed. La Piqueta, 1989; y en fecha más reciente MILANOVIC, B.: *Capitalismo, nada más. El futuro del sistema que domina el mundo*, trad. Teófilo de Lozoya y Juan Rabaseda Gascón, Madrid, Ed. Taurus, 2020. En la era de la globalización el capitalismo muestra a la vez que una capacidad de adaptación y una enorme capacidad de destrucción —quizás es algo en lo que no insiste suficientemente Milanovic—. El autor da por hecho el triunfo irreductible del capitalismo, el aniquilamiento del capitalismo clásico, pero también el confinamiento del capitalismo “democrático” socialdemócrata. Por ello sólo ve dos direcciones de capitalismo fuerte —en realidad capitalismo de Estado— como el “liberal meritocrático” (paradigma, Estados Unidos) y el “político autoritario” (paradigma, China, pero también, se podría añadir Rusia que es un capitalismo autoritario como una democracia restringida). En cualquier caso, y pese a este escenario, apuesta por políticas redistributivas a través de impuestos y transferencias públicas sociales, que en el fondo es la conocida receta de “civilización” del capitalismo sin pretender superarlo. Lo que se aprecia es una tensión entre capitalismo y democracia constitucional participativa y de orientación redistributiva. En este sentido, MONEREO PÉREZ, J.L.: *Espacio de lo político y orden internacional. La teoría política de Carl Schmitt*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2015, espec., págs. 460 y sigs. (sobre “El nuevo sistema mundial en una “situación de excepción”: globalización neoliberal y crisis económica”). En perspectiva de crítica de economía política, STREECK, W.: *Comprando tiempo. La crisis pospuestas del capitalismo democrático*, Barcelona, Katz editores, 2016.

12 Esta expresión y su sentido opuesto al Derecho del Trabajo clásico garantista del Estado Social de Derecho en MONEREO PÉREZ, J.L.: *Introducción al Nuevo Derecho del Trabajo. Una crítica del Derecho flexible del trabajo*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanc, 1996; *Ibid., Caracterización técnico-jurídica del Derecho del Trabajo*, Madrid, Ed. Civitas, 1996; *Ibid., Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, Ed. Consejo Económico y Social de España, 1996; y su evolución acentuada en esa dirección liberalizadora en *Ibid., La metamorfosis del Derecho del Trabajo*, Albacete, Ed. Bomarzo, 2017.

Ya en el temprano Comunicado de la Organización Internacional del Trabajo de 18 de Marzo de 2020 (OIT, Covid-19 y el mundo del trabajo: repercusiones y respuestas), se observaba que el diálogo social tripartito entre los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y empleadores es un instrumento fundamental para elaborar y aplicar medidas reparadoras sostenibles, a escalas comunitaria y mundial. Ello requiere organizaciones de interlocutores sociales sólidas, independientes y democráticas. Varias crisis, entre ellas la Gran Depresión de 2008, han puesto de manifiesto que sólo podemos evitar el riesgo de que se produzca un círculo vicioso a la baja mediante la aplicación de medidas políticas coordinadas y eficaces a gran escala.

Un diálogo social constructivo y continuo entre los gobiernos y los interlocutores es primordial para dar respuestas eficaces a escalas empresarial, sectorial y macroeconómica, como pone de manifiesto la experiencia adquirida en anteriores crisis económicas. Los gobiernos no pueden abordar las causas y las consecuencias de las crisis ni garantizar la estabilidad social o la recuperación sobre la base de medidas unilaterales. El diálogo social constituye un instrumento indispensable para gestionar las crisis de forma armonizada y eficaz y facilitar la recuperación, y es un *método de gobernanza* primordial para llevar a cabo cambios. El establecimiento de canales de comunicación eficaces y el diálogo ininterrumpido con los gobiernos son fundamentales para que las organizaciones de trabajadores y de empleadores puedan gestionar la reestructuración empresarial de manera sostenible y conservar el empleo.

Y ya apuntó 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.

Hay un cierto grado de incertidumbre en estas previsiones, al no estar claro en qué medida se verán afectados los países de ingresos bajos o medios. Si el virus afectara a esas economías en la misma medida, la incidencia en los trabajadores en situación de pobreza será mucho mayor. Y en condiciones de incertidumbre hay que actuar con los principios de prevención y de precaución.

La OIT insiste en que las epidemias y las crisis económicas pueden repercutir de forma desproporcionada en determinados grupos de población, y propiciar un aumento de la desigualdad. Habida cuenta de la experiencia relativa a casos anteriores y la información de que se dispone actualmente sobre la crisis del Covid-19, así como los conocimientos adquiridos en crisis anteriores, cabe destacar los grupos de población más vulnerables son:

- las personas con problemas de salud subyacentes o de edad avanzada, con mayor riesgo de padecer graves problemas de salud;
- los jóvenes, que deben afrontar un elevado índice de desempleo y subempleo, y son más vulnerables frente a una disminución de la demanda de mano de obra, como se constató a raíz de la última crisis financiera mundial. Los trabajadores de más edad son asimismo más vulnerables en el

plano económico. A raíz de la epidemia del MERS, se puso de manifiesto que los trabajadores de más edad eran más proclives que las personas más jóvenes a encontrarse en situación de desempleo y subempleo, o de reducción de su horario laboral;

- las mujeres, a raíz de la amplia labor que desarrollan en los sectores más afectados (en particular el de los servicios), o por realizar un trabajo de primera línea para hacer frente a la pandemia (por ejemplo, las enfermeras). Según estimaciones de la OIT, el 58,6% de las mujeres que trabajan en todo el mundo lo hacen en el sector terciario, frente al 45,4% de los hombres. Las mujeres tienen menor acceso a servicios de protección social y soportan una carga laboral desproporcionada en la economía asistencial, en particular en el caso de cierre de escuelas o de centros de atención;
- los trabajadores sin protección social, en particular los trabajadores por cuenta propia, los ocasionales y los que llevan a cabo una labor esporádica en plataformas digitales, especialmente susceptibles de verse afectados por el virus al no tener derecho a bajas laborales remuneradas o por enfermedad, y estar menos protegidos en el marco de los mecanismos convencionales de protección social, u otros medios de compensación de fluctuaciones de ingresos; y
- los trabajadores migrantes, particularmente vulnerables a los efectos de la crisis del Covid-19 que restringirá su capacidad para desplazarse a su lugar de trabajo en sus países de acogida y para regresar con sus familias.

En lo que se refiere a las respuestas, la OIT insiste en la estrategia del trabajo decente y el papel regulador de las normas internacionales de trabajo. No es fácil predecir en contextos de incertidumbre el tipo de políticas serán las más eficaces para mitigar los efectos del Covid-19 en el mundo del trabajo. Al producirse una crisis, las Normas internacionales del trabajo proporcionan una base sólida para actuar a nivel político, habida cuenta de la función primordial que desempeña el trabajo decente para propiciar una recuperación sostenida y equitativa. Dichas normas, aprobadas por representantes de los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y de empleadores, permiten promover un enfoque que facilite avances y fomente un desarrollo centrado en el ser humano, en particular mediante instrumentos políticos que propicien un aumento de la demanda y la mejora de la protección de los trabajadores y las empresas.

La respuesta a nivel político debería hacer hincapié en dos objetivos a corto plazo: la protección de la salud y el apoyo económico, tanto con respecto a la demanda como a la oferta

En primer lugar, los trabajadores y los empleadores, incluidas sus familias, deberían estar protegidos frente a los riesgos sanitarios que conlleva el Covid-19. Deberían implantarse medidas de protección en el lugar de trabajo y en las comunidades, o fortalecer las existentes, lo que exige un apoyo e inversiones públicas a gran escala.

En segundo lugar, deberían desplegarse esfuerzos en el plano político a gran escala de forma oportuna y coordinada para fomentar el empleo y los ingresos y promover la economía y la demanda de mano de obra. Esas medidas permitirían paliar los efectos de las pérdidas de empleo e ingresos de las

empresas y los trabajadores a corto plazo, y evitar efectos adversos en la oferta (incluida la pérdida de capacidad productiva de los trabajadores) y en la demanda (drástica reducción del consumo de los trabajadores y sus familias), para que no se produzca una recesión económica prolongada.

Es necesario adoptar medidas eficaces e integradas a gran escala en todas las esferas políticas para lograr resultados favorables y sostenibles. Habida cuenta de la rápida evolución de la crisis, es primordial llevar a cabo un meticuloso seguimiento de los efectos directos e indirectos de cada intervención, a fin de velar por la pertinencia de las medidas de respuesta en el plano normativo.

El fomento de la confianza por medio del diálogo es fundamental para que las medidas políticas resulten eficaces. En una coyuntura de mayor tensión social y de falta de confianza en las instituciones, es especialmente importante fortalecer los mecanismos de diálogo social y la confianza en los mismos, a fin de sentar unas bases sólidas que propicien una estrecha colaboración entre empleadores, trabajadores y gobiernos. El diálogo social a nivel empresarial es también primordial.

La OIT establece varios pilares fundamentales para luchar contra el Covid-19 sobre la base de

- las Normas internacionales del trabajo
- Protección de los trabajadores en el lugar de trabajo
- Fortalecimiento de las medidas en materia de SST
- Adaptación de acuerdos laborales y señaladamente el relativo al trabajo a distancia dadas las nuevas circunstancias de la pandemia.
- Prevención de la discriminación y la exclusión
- Acceso a servicios sanitarios de toda la población
- Ampliación del derecho a bajas remuneradas
- Fomento de la actividad económica y la demanda de mano de obra Promoción de una política fiscal eficaz
- Aplicación de políticas monetarias flexibles
- Apoyo financiero y de concesión de préstamos a sectores específicos, en particular el sanitario
- Apoyo al empleo y al mantenimiento de ingresos
- Ampliación de la protección social a toda la población
- Conservación del empleo: reducción del horario laboral y bajas remuneradas, entre subsidios
- Ayudas financieras y reducciones fiscales para las PYMES

La protección de los trabajadores en el lugar de trabajo para reducir todo lo posible los efectos directos del coronavirus, en consonancia con las recomendaciones y directivas de la OMS, ha de hacer hincapié en los aspectos siguientes:

- mejora de las medidas de SST, en particular el distanciamiento social, el suministro de equipos de protección (especialmente para los trabajadores sanitarios y afines, voluntarios y otras personas que estén en contacto permanente con la población), los procedimientos de higiene y los métodos de organización del trabajo (con apoyo de campañas de información y aumento de la concienciación), así como del diálogo social entre empleadores y trabajadores y sus representantes, por ejemplo en el marco de comités de SST;
- fomento de acuerdos laborales flexibles y adecuados, por ejemplo, sobre trabajo a distancia;
- prevención de la discriminación y la exclusión con respecto al Covid-19;
- fomento del acceso universal a servicios sanitarios de financiación conjunta, en particular para trabajadores no asegurados y sus familias;
- ampliación del derecho a bajas remuneradas o subsidios por enfermedad, para ocuparse del cuidado de los hijos o atender a otras personas, en el marco de programas de financiación conjunta, a fin de garantizar la estabilidad de los ingresos de personas enfermas, en situación de cuarentena o responsables del cuidado de niños, personas de edad avanzada u otros miembros de su familia;
- Fomento de la actividad económica y de la demanda de mano de obra mediante políticas económicas y de empleo que contribuyan a estabilizar la actividad económica, por medio de:
  - políticas fiscales eficaces, incluidas medidas de protección social, transferencias específicas y factores de estabilización automática sobre la base de prestaciones por desempleo, inversión pública y reducciones fiscales para personas de bajos ingresos y PYMES;
  - políticas monetarias flexibles (reducción de tipos de interés, flexibilización de los coeficientes de reserva y disposiciones específicas en materia de liquidez);
- apoyo financiero y en materia de concesión de préstamos a las empresas, especialmente las PYMES, en sectores específicos. La inversión en sistemas sanitarios es fundamental para fomentar la resiliencia y la recuperación frente a la crisis de Covid-19, y crear empleo decente.
- apoyo al empleo y al mantenimiento de ingresos de las empresas y los trabajadores que se han visto afectados adversamente de forma indirecta (por ejemplo, como consecuencia del cierre de fábricas, la interrupción de las cadenas de suministro, las restricciones de viaje o la anulación de actos públicos), mediante:
- medidas de protección social basadas en mecanismos existentes y/o la remuneración específica de trabajadores, en particular los trabajadores informales, ocasionales, temporeros y migrantes,

así como los que desarrollan su labor por cuenta propia (por ejemplo, mediante el fomento de las prestaciones por desempleo y programas de asistencia social o empleo público);

- disposiciones sobre conservación del empleo, en particular acuerdos sobre reducción de la jornada laboral o prestaciones parciales por desempleo, entre otros tipos de apoyo a las empresas por un período de tiempo determinado, por ejemplo subvenciones salariales (y reducción temporal de las retenciones fiscales en nómina o exención del pago de las cotizaciones a la seguridad social), concesión de bajas remuneradas a los trabajadores y ampliación de prestaciones existentes, bajas con fines de formación y subvenciones, entre otras medidas conexas;
- medidas de ayuda financiera o de reducción fiscal y de estabilización de ingresos por un período de tiempo determinado, con objeto de garantizar la continuidad de la actividad empresarial, en particular respecto de las PYMES y los trabajadores por cuenta propia (por ejemplo, mediante subsidios o programas de mediación para facilitar la concesión o la refinanciación de créditos con el fin de evitar restricciones de liquidez).

## 2. LAS MEDIDAS ALUVIONALES DURANTE EL ESTADO DE ALARMA Y LA DESORGANIZACIÓN POSTERIOR A SU EXTINCIÓN

El 14 de marzo de 2020 se publicó el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaraba el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. El estado de alarma abarcaba todo el territorio nacional, con una duración prevista de quince días naturales (que después han sido objeto de prórroga), y estableciendo una autoridad competente el Gobierno, si bien y para el ejercicio de las funciones se declaraba como autoridades competentes en sus respectivas áreas: La Ministra de Defensa, El Ministro del Interior, El Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, El Ministro de Sanidad. Asimismo, en las áreas de responsabilidad que no recaigan en la competencia de alguno de los Ministros indicados, será autoridad competente delegada el Ministro de Sanidad.

Dicho Real Decreto terminaba con un anexo relativo a los equipamientos y actividades cuya apertura al público quedaba suspendida. La “cascada” posterior de normas de diverso rango no se hizo esperar y es de todos bien conocida y hace innecesario aquí entrar en más detalles<sup>13</sup>. Pese al carácter temporal del Estado de Alarma —en principio hasta la finalización en 21 de junio de 2020—, no se

<sup>13</sup> Me remito para ello a los trabajos recogidos en la *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 23 (2020), convertido prácticamente en número Monográfico sobre la Pandemia Covid-19.

puede descartar que pueda ser declarado de nuevo —incidiendo de manera total o parcial en todo el territorio nacional— dependiendo de la evolución de la Pandemia Covid-19, que se sigue padeciendo en nuestro país, pero también a nivel mundial.

Hay que partir de reconocer que la gravedad de la situación a la que tenemos que hacer frente, nunca se había conocido y en estos momentos solo queda, aunque sea por sentido de la responsabilidad y confianza legítima, apoyar al Gobierno en su “lucha” contra la pandemia y sus consecuencias. Ahora bien, eso no quita o impide, que se pueda en estos momentos analizar, comentar y valorar las distintas medidas que se han venido tomando, que se hará básicamente desde las medidas de protección social. Dejar, por descontado, asimismo, que la *situación sanitaria excepcional* ha determinado medidas y procedimientos análogos en los diversos países de la Unión Europea de referencia comparables al nuestro (señaladamente los más afectados por la pandemia como Italia, Francia, etc.)<sup>14</sup>.

Ciertamente, la coyuntura ha estado marcada por el ritmo de los acontecimientos vertiginosos y la actuación del Gobierno, definiendo el rumbo a seguir a medida en que los retos se acrecentaban. Pronto se promulgaba el RD-ley 7/2020, y tras el RD 463/2020, comenzará una continua e incesante producción legislativa, que limitándonos a análisis de aquellas disposiciones con rango de Real Decreto-Ley nos encontraremos con un conjunto de disposiciones realmente impresionante. Su punto de partida —expresado en la Exposición de Motivos— es la constatación del hecho de que la pandemia de COVID-19 está suponiendo una emergencia sanitaria a nivel global. Tal y como declaró la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 11 de marzo, el brote de COVID-19 se convirtió en una pandemia. Inicialmente localizado en la región china de Hubei, el brote de COVID-19 se ha propagado rápidamente por todo el mundo. La crisis sanitaria se está transmitiendo a la economía y a la sociedad a una velocidad inusitada, afectando tanto a la actividad productiva como a la demanda y al bienestar de los ciudadanos. La economía se está viendo afectada por diversos canales, atendiendo a la evolución temporal y geográfica del brote de COVID-19. La rapidez en la evolución de los hechos, a escala nacional e internacional, requirió la adopción del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que ha declarado el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, incluyendo limitaciones a la libertad de circulación, requisas temporales y prestaciones personales obligatorias y medidas de contención en el ámbito educativo, laboral, comercial, recreativo, o en lugares de culto. También se adoptan —entre otras— ciertas medidas dirigidas a reforzar el Sistema Nacional de Salud en todo el territorio nacional, al aseguramiento de suministro de bienes y servicios necesarios para la protección de la salud pública, el abastecimiento alimentario, el suministro de energía eléctrica, productos derivados del petróleo y gas natural y ciertas medidas también en materia de transportes.

14 MONEREO PÉREZ, J.L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “La protección social en la emergencia. Entre el ensayo, precipitación y búsqueda de soluciones en tiempos de incertidumbre (A propósito de la crisis sanitaria provocada por el COVID 19 y la medidas legales adoptadas)”, en la *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 23 (2020), págs. 11-53; y, en la misma revista, TRILLO GARCÍA, A.R.: “Seguridad Social y COVID-19”, 57-174, y MORENO VIDA, M.N.: “Crónica legislativa, doctrina judicial y noticias bibliográficas. Medidas legales para hacer frente a la crisis sanitaria COVID-19”, págs. 226-279. Asimismo, MONEREO PÉREZ, J.L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: *La pensión de jubilación*, Murcia, Ed. Laborum, 2020.

Se establece un bloque de medias de envergadura con el objetivo explícito de contribuir a evitar o atenuar un impacto económico, laboral y social prolongado más allá de la crisis sanitaria, dando prioridad a la protección de las familias, autónomos y empresas más directamente afectadas:

La normativa estatal de desarrollo, aplicación e interpretación de los RD-leyes reseñados, es impresionante (y no digamos la autonómica que resulta inabordable)<sup>15</sup>. En muchas ocasiones las normas son modificadas al cabo de unos días, lo que nos evidencian cierta improvisación.

En un balance de la labor legislativa del Gobierno en últimos meses de vigencia de pandemia Covid-19, es fácil acordarse de aquello que decía Ortega y Gasset de que el estado se había convertido en una ametralladora que dispara leyes sin cesar, o también de que no encontramos en un mundo de leyes desbocadas como agudamente observaba García de Enterría<sup>16</sup>, o como decía Carl Schmitt que estemos ante una *legislación motorizada*<sup>17</sup>. En principio, la inflación legislativa no tiene que ser considerada como negativa, máxime en una situación de crisis sanitaria mundial y que nos está afectando de lleno. Es posible que sea inevitable, necesaria y útil, ahora bien, a la vista de lo noticiado, no se puede evitar pensar en cierta improvisación en el actuar del Gobierno que prueba y se equivoca u olvida algo corrige.

## 3. EL ESTADO DE ALARMA “EXTENDIDO” ADAPTADO A LA SITUACIÓN EXTRAORDINARIA DE LA PANDEMIA COVID-19 Y LA “LEGISLACIÓN MOTORIZADA” DE EMERGENCIA

Formalmente hemos estado en un estado de alarma prorrogado sucesivamente, pero la realidad nos lleva a pensar que se trata de un Estado de Alarma “extendido”, es decir, acompañado de algunas me-

---

15 Es suficiente consultar en la edición especial del BOE, códigos electrónicos que comenzó denominándose “Crisis Sanitaria COVID-19”, para pasar posteriormente a denominarse “Covid-19 Derecho Europeo, Estatal y Autonómico”. Cfr. [www.boe.es](http://www.boe.es), que es de actualización continua. También es interesante la dirección web: [www.mjusticia.gob.es/ciudadanos/servicios-esenciales-justicia](http://www.mjusticia.gob.es/ciudadanos/servicios-esenciales-justicia).

Las instrucciones, y criterios, respuestas a consultas, etcétera se pueden consultar en las páginas web de órgano del órgano emisor (Ministerio de Trabajo; Ministerio de Sanidad; Ministerio de Inclusión, Seguridad Social e Inmigración).

16 GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Justicia y Seguridad Jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, Ed. Civitas, 1990, reimpresión 2000, págs. 42 y 48. Ortega hacía referencia a la “legislación incontinente”, véase ORTEGA Y GASSET, J.: «Individuo y organización» [1953], en *Obras completas*, Madrid, Alianza Editorial, 1983, págs. 677-690, pág. 688.

17 SCHMITT, C.: *Die Lage der europäischen Rechtswissenschaft*, Tübingen, Internationaler Universitäts-Verlag, 1950, pág. 20. Véase, MONEREO PÉREZ, J.L.: *Espacio de lo político y orden internacional. La teoría política de Carl Schmitt*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2015, págs. 89 y sigs., y 141 y sigs.



didas próximas a las propias de un estado de excepción sin serlo. Es ésta una cuestión discutible, que no encuentra una respuesta tan sencilla y nítida como podría esperarse desde una análisis apresurado<sup>18</sup>.

Por lo pronto hay que dejar constancia de la previsión *específica* de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, que establece que de conformidad con el art. 116.2 de la Constitución Española, el Gobierno podrá declarar el estado de alarma cuando se produzcan “[...] *crisis sanitarias, tales como epidemias* [...]”. Por tanto, no hay aquí una motivación política de orden público de fondo, sino de carácter sanitario y sus consecuencias resultantes. En la perspectiva del factor causal determinante no hay ninguna objeción respecto al Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y la subsiguiente legislación de emergencia. Al amparo del estado de alarma se autoriza la “*restricción del ejercicio de derechos fundamentales*” y no la suspensión del ejercicio de tales derechos fundamentales (STC 83/2016, de 28 de abril). Por otra parte, conforme al art. 55.1 de la Constitución, los derechos fundamentales aludidos “podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución”.

Adviértase que el art. 13.1 de la LO 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, señala que: “Cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo, el Gobierno, de acuerdo con el apartado tres del artículo ciento dieciséis de la Constitución, podrá solicitar del Congreso de los Diputados autorización para declarar el estado de excepción”.

Es manifiesto que el ejercicio de los derechos queda afectado sensiblemente tanto en el estado de alarma como en el estado de excepción, aunque la intensidad de esta afectación pueda ser mucho más intensa en éste último.

Y aquí como mínimo, están comprometidos: a) El derecho a la libertad de residencia y circulación (art. 19 CE), pues la gran mayoría de los ciudadanos, en virtud de la declaración del Estado de Alarma, estaban confinados en sus domicilios sin poder circular libremente; b) El derecho de reunión, imposible en ese momento dado el estado de confinamiento obligado; c) El derecho al trabajo, hoy un eufemismo.

Resulta obvio que a ningún Gobierno que se precie está por la labor de la declaración de un estado de excepción por las connotaciones que tiene (y también por la naturaleza de las causas sustancialmente políticas que lo motivan); además, sería el primero de nuestra democracia. Teniendo en cuenta, además, que en tal caso las limitaciones pudieran ser aún de mayor extensión e intensidad que las ya adoptadas bajo la actual declaración del estado de alarma. Por otro lado, en una perspectiva de “realidad constitucional” necesita para ello contar con la aprobación expresa del Congreso de los Diputa-

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

dos y no parece que las fuerzas políticas que apoyaron al grupo político mayoritario llegar al Gobierno puedan estar por labor, ni —seamos realista— tampoco las demás con representación parlamentaria. De aquí que se haya optado por una declaración del estado de alarma “extendida”, por así decir, a la que ha seguido una serie prórrogas y no se puede descartar que se vuelva a declarar un nuevo Estado de Alarma. No obstante, hay que ver un lado harto positivo y es el apoyo que a las medidas que directa (con su voto favorable) o indirectamente (con su abstención) han estado dando los diversos grupos políticos y que la ciudadanía resignada acepta. Tampoco, ciertamente, hay un acuerdo o consenso en la doctrina académica —disenso fácilmente apreciable en los posicionamientos que ya se han hecho públicos— sobre si en el plano de la teoría constitucional las medidas adoptadas al amparo del estado de alarma suponen o una limitación de tipo suspensiva o una restricción menor del ejercicio de los derechos fundamentales<sup>19</sup>. También es cierto, que el estado de alarma presenta una causalidad específica, frente a la declaración del estado de excepción propiamente dicho (que adquiere una dimensión causal más estrictamente “política”<sup>20</sup>), previsto para situaciones distintas a la actual crisis sanitaria y con la autorización para establecer unas medidas más limitativas de los derechos y libertades fundamentales.

19 Basta reparar en la otra experiencia conocida y en la discusión técnico-jurídico que podría plantear en términos de interpretación rígida y formalista del art. 28.2 CE, el RD 1673/2010, de 4 de diciembre, que declaró el estado de alarma (en un supuesto muy distinto al actual) dictado en la crisis del transporte aéreo derivada de los efectos de la huelga de controladores en los servicios esenciales para la comunidad y teniendo en cuenta el carácter de derecho fundamentales del derecho de huelga (art. 28.2 Constitución, y mismo art. 55.1, que lo alude explícitamente, de la misma Norma Fundamental). La Declaración del Estado de Alarma se realizó al amparo de lo dispuesto en el art. 4 apartado c. en relación con los apartados a. y d. de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio, se declara el Estado de Alarma con el fin de afrontar la situación de paralización del servicio público esencial del transporte aéreo (Art. 1). Las previsiones de esta del RD 1673/2010, supuso no sólo una militarización del servicio, sino también una militarización de los propios trabajadores. Por ejemplo, el art. 3. Ámbito subjetivo. “En virtud de lo dispuesto en los artículos 9.Uno y 12.Dos de la Ley Orgánica 4/1981 en relación con el art. 44 de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea, todos los controladores de tránsito aéreo al servicio de AENA *pasan a tener, durante la vigencia del Estado de Alarma, la consideración de personal militar* a los efectos de lo previsto en el art. 10.Uno de la citada Ley Orgánica y en consecuencia, quedan sometidos a las órdenes directas de las autoridades designadas en el presente real decreto, y a las leyes penales y disciplinarias militares, de conformidad con lo dispuesto en el art. 8.5 de la Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre”. También “el Jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire y las autoridades militares que designe adoptarán las decisiones pertinentes en cumplimiento de lo que dispone el art. 3 del presente real decreto” (art. 6. “Autoridad delegada del Gobierno”).

20 El propio art. 55.2 CE ya hace referencia significativa a “personas determinadas en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas”. Pero también la misma Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, que delimita el justificado motivo para Declarar el Estado de Excepción, en términos vinculados a situaciones relacionadas con la esfera política de riesgo (la noción de orden público en términos de violencia o peligro de la paz): Art. 13. 1. “Cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo, el Gobierno, de acuerdo con el apartado tres del artículo ciento dieciséis de la Constitución, podrá solicitar del Congreso de los Diputados autorización para declarar el estado de excepción”. Este factor causal condicionante no haría precisamente fácil en encaje de la pandemia del coronavirus dentro del marco del Estado de Excepción. Para versificarlo es suficiente reparar en los pronunciamientos del propio Tribunal Constitucional. Así, por ejemplo, SSTC 71/1994, FJ 3, 199/1987, fjs.2, 7 y 8, 153/1988, FJ. 5, 25/1081, FJ. 5).

Resulta harto significativo que, en Francia e Italia, con un sistema constitucional análogo al nuestro, se haya declarado también el Estado de Alarma o de emergencia sanitaria para hacer frente al coronavirus; y no el Estado de Excepción en sentido técnico-constitucional<sup>21</sup>.

En el fondo, la declaración del estado de alarma —como el mismo estado de excepción— constituye en sí una excepción a la normalidad constitucional como consecuencia de la gravedad de la situación material representada por la pandemia. El debate científico-jurídico queda abierto. Pero no debe olvidarse, en cualquier caso, que la declaración del estado de alarma, estado de excepción o estado de sitio, pueden afectar levemente al normal funcionamiento de las instituciones democráticas, pero no podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de dichos estados. Por lo demás, su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados (art. 116. 5 de la Constitución).

Hay que decir, que existe un cierto reconocimiento generalizado —salvo en la oposición más frontal de algunos partidos (Partido Popular y Vox, partido de ultraderecha)— de que el Estado de Alarma —con el confinamiento y la limitación de la libertad de circulación y otras restricciones de derechos vinculadas a la lucha contra el Covid-19— ha sido imprescindible para la contención de mayores consecuencias trágicas para las personas, pero también para su mayor impacto en el sistema económico, cuya actividad y eventual reanudación se vería imposibilidad de llevar a cabo de no haberse acordado. De este modo el “mando único” estatal en la lucha con la pandemia del Covid-19 ha sido globalmente exitoso, más allá de los errores que de manera comprensible se han podido recaer por la misma situación de emergencia y su carácter mundial (piénsese en las dificultades del aprovisionamiento de material sanitario, donde los Estados y los mercados han mostrado una evidente insolidaridad, sin que la Unión Europea haya sabido o querido impedirlo en ese periodo inicial). Y nótese que el estado de alarma no

---

21 Para la comprensión de cómo el Estado de Alarma puede afectar al ejercicio pleno de los derechos y libertades fundamentales, en un caso de derecho sindical de manifestación (art. 21 CE) en la celebración del día 1 de mayo, resulta especialmente significativo el razonamiento jurídico del Auto del Tribunal Constitucional, Sala Primera, de 30 de abril de 2020. El Tribunal Constitucional declara (con cita de numerosas sentencias precedentes del TC) la inadmisión del recurso de amparo interpuesto por la Central Unitaria de Trabajadores contra la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia que desestimó la demanda de manifestación sindical en Vigo el día 1 de mayo. El TC considera que no se dan las circunstancias que permitan el ejercicio del derecho (un derecho de libertad que se agota en el “agerelicere”) de manifestación por la situación de pandemia provocada por el Covid-19. La relación entre el derecho a la vida y el derecho de manifestación —como también el de reunión— exige una ponderación por la que, ante la falta de garantías de seguridad en una situación extraordinaria de máximo riesgo de contagio, ha de primar el primer derecho. El Alto Tribunal utiliza los criterios de adecuación a la finalidad, de ponderación entre los derechos en juego, y de proporcionalidad. Entiende que “la limitación del ejercicio del derecho tiene una finalidad que no sólo ha de reputarse como legítima, sino que además tiene cobertura constitucional bastante en los artículos 15 CE (garantía de la integridad física de las personas) y 43 CE (protección de la salud), ambos tan intensamente conectados que es difícil imaginarlos por separado, máxime en las actuales circunstancias. Es aquí donde la finalidad de la medida restrictiva del ejercicio del derecho confluye con la justificación de la declaración del Estado de alarma. Las razones que sustentan ambas son idénticas y buscan limitar el impacto que en la salud de los seres humanos, en su integridad física y en su derecho a la vida pueda tener la propagación del Covid-19”. Con la prohibición de celebrar la manifestación se trata de “evitar la propagación de una enfermedad grave, cuyo contagio masivo puede llevar al colapso de los servicios públicos de asistencia sanitaria. La *adecuación entre la finalidad pretendida* por la limitación y la herramienta jurídica empleada en este caso, no parece por tanto inexistente” (fj. ii). Y añade: “Por último, un *juicio de la proporcionalidad* de la medida de prohibición, nos lleva a concluir que no existen indicios notables de concurrencia de la lesión denunciada” (fj. iii).

supuso una “recentralización” completa (ni menos lo que por algún autor se ha llamado “expropiación”) de competencias respecto de las redes sanitarias y, desde luego, respecto de la residencias de mayores, las cuáles siguieron siendo objeto de supervisión por las Comunidades Autónomas (CCAA), en el marco de la conformación de nuestro modelo de Estado compuesto de “federalismo débil”.

Con la quinta prórroga del estado de alarma se abrió un nuevo periodo en el abordaje de la pandemia con la “desescalada” y con la puesta en marcha de la llamada “cogobernanza” del Estado y las Comunidades Autónomas. En la sexta y última prórroga del estado de alarma se consolidó y acentuó esa cogobernanza con un protagonismo dual, pero creciente de los gobiernos autonómicos. El mando único ha cumplido su función, cómo actualmente lo está cumpliendo el gobierno más descentralizado por el protagonismo mayor de las Comunidades Autónomas. De este modo, se ha combinado de manera pragmática la respuestacentralizada del estado de alarma inicial —importante para doblegar la curva de contagios y la distribución de recursos sanitarios— y la descentralizada posterior a través de la acción —más o menos coordinada— de las Comunidades Autónomas. De este modo, la “nueva normalidad” se está caracterizando por el uso de las competencias autonómicas y la coordinación flexible del Estado (a través sobre todo del Ministerio de Sanidad) con la adaptación de medidas unificadoras, adicionales, complementarias o suplementarias, en todo cuanto sea necesario. Pero la evolución de la epidemia del COVID-19 y la situación de incertidumbre determinará si con carácter extraordinario y de urgente necesidad es necesaria la declaración de un nuevo estado de alarma (que como tal sólo puede ser declarado por el Gobierno estatal, aunque cabe dentro de él una combinación entre centralización-descentralización autonómica).

La técnica legislativa durante el periodo de emergencia ha sido la propia de una “legislación motorizada”, reflejo, en gran medida, de un desbordamiento jurídico-institucional ante la creciente expansión de la epidemia. Sorprende el iter de cómo se han redactado y diseñado las disposiciones promulgadas hasta la fecha<sup>22</sup>. Todos los grandes decretos leyes presentan largas Exposiciones de Motivos, y se advierte en ellos un desbordamiento institucional considerable, que sólo puede comprenderse y explicarse por la evolución diacrónica y expansiva de la Pandemia Covid-19. Ninguno de los Gobiernos europeos más afectados por la pandemia Covid-19 se ha salvado —en mayor o menor medida— de esa vorágine legislativa de emergencia o de excepción.

Esa “legislación incontinente” se verifica en la proliferación expansiva y aluvional de disposiciones de urgencia, muchas de ellas también “leyes medida”(Carl Schmitt y Franz Neumann) para hacer frente a situaciones concretas planteadas en los órdenes sanitarios, económico y social. Así, los Reales Decretos-leyes 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública, 7/2020, de 12 de marzo, por el que se

22 Hubiera sido aconsejable haber tomado como referencia las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005. En este sentido véase también titulares de diario “El País” de 17 de mayo de 2020 “El Gobierno ha dictado 209 normas en el estado de alarma. Los expertos respaldan el marco legal para la pandemia, pero alertan de la inseguridad jurídica de los cambios y la calidad técnica de algunos textos”. Pero a partir de esa fecha han seguido proliferando las normas de urgencia a todos los niveles, incluso sin Declaración de Estado de Alarma y adoptadas por los Gobiernos específicos de cada Comunidad Autónoma del Estado Social Autonómico español (lo cual ha resultado harto problemático cuando se limitan derechos fundamentales; y ello a pesar del hecho de que, en algún caso, se a requerido la “autorización” de órgano jurisdiccional ordinario. Basta reparar en el tenor literal de los artículos 55 y 116 de nuestra Constitución).

adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19 (Estos dos antes de la declaración del Estado de Alarma, Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, con prórrogas sucesivas), 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID, 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias en el ámbito laboral para paliar los efectos derivados del COVID-19, 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no prestenservicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19, 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social para hacer frente al COVID-19, 12/2020, de 31 de marzo, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a la víctimas de violencia de género, 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario, 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo, 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia, 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, 21/2020, de 9 de junio, de medida urgente de prevención, contención sanitaria ocasionada por el COVID-19, 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda, 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo<sup>23</sup>.

Se inician con unas aparentes Exposiciones de Motivos, excesivamente largas y que realmente —en la mayoría de los casos, en un exceso de “pedagogía” legislativa— son un resumen y comentario de la parte dispositiva, cosa que no es lo que debe ser su objeto<sup>24</sup>. En términos de conjunto adquieren una gran importancia el Real Decreto-Ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención sanitaria ocasionada por el COVID-19, que es un Real Decreto-Ley que muestra un mayor nivel de elaboración, el cual mantiene un enfoque integrador anudando aspectos preventivos y de precaución dentro y fuera de los lugares de trabajo<sup>25</sup>, a lo que cabe añadir un sinfín de normas de desarrollo relativa a aspectos concretos o puntuales o precisiones varias.

23 Un estudio y exposición de conjunto de prácticamente todas estas medidas puede encontrarse en las diversas aportaciones recogidas en los números 23 y 24 de 2020, de la *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*. Con aportaciones de seguimiento y valoración jurídico-crítica de J.L. Monereo Pérez, G. Rodríguez Iniesta, A. R. Trillo García, J. Aibar Bernad, M.N. Moreno Vida, Santos Miguel Ruesga Benito, J.C. Álvarez Cortes, entre otros autores.

24 Se supone que esa parte expositiva cumple su función cuando describe el contenido indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes, competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Solamente si es imprescindible, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto y obviamente evitando exhortaciones, declaraciones didácticas o laudatorias o análogas.

25 Sobre el enfoque de la prevención integral distinguiendo el ambiente interno de trabajo y el ambiente externo de la salud pública, véase MONEREO PÉREZ, J.L.: “Integración de la gestión de riesgos mediambientales en la prevención de riesgos laborales. La interrelación de la gestión de la prevención de riesgos laborales y del medio ambiente”, en MONEREO PÉREZ, J.L. y RIVAS VALLEJO, P. (Dir.): *La prevención de riesgos mediambientales en el ámbito de las relaciones de trabajo*, Granada, Ed. Comares (Col. Prevención de Riesgos y Calidad Ambiental), 2011, págs. 327-378, con referencia específica a “La gestión integral de los riesgos” (*Ibid.*, Capítulo I, págs. 327 y sigs.) y a “Los principios comunes del Derecho polisistémico de tutela frente a los riesgos: los principios de precaución y responsabilidad y los problemas “inter-sistémicos” (Capítulo 2, págs. 351 y sigs.). Ya anteriormente, en MONEREO PÉREZ, J.L.: “Medio ambiente de trabajo y protección de la salud: hacia una organización integral de las políticas públicas de prevención de riesgos laborales y calidad ambiental”, en *Relaciones Laborales*, núm. 10, 2009, y en la monografía específica de MONEREO PÉREZ, J.L. y RIVAS VALLEJO, P.: *Prevención de riesgos y medioambiente*, Granada, Ed. Comares (Col. Prevención de Riesgos y Calidad Ambiental), 2010.

En el plano de la protección social pública las medidas adoptadas en España han sido relevantes para hacer frente a las situaciones de necesidad generadas por la pandemia, aunque en algunos casos adolecen de cierta improvisación. De cualquier modo, estamos ante una situación excepcional y no es fácil evitar desaciertos y contradicciones.

Al cuadro de medidas señaladas, se han añadido otras nuevas, especialmente la renta mínima garantizada o ingreso mínimo vital para las familias más vulnerables. Una renta mínima vital que, según el Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, José Luis Escrivá, se añadirá a las rentas mínimas autonómicas, sin sustituirlas y que reforzará nuestro sistema de protección social y con él se protegerá a las personas y la recuperación socio-económica. Pero es una nueva prestación llamada a tener una dimensión estructural y no simplemente coyuntural, porque al tiempo acabará subsistiendo —perfeccionada— una vez superada la crisis de la Covid-19. La nueva Renta Mínima Estatal se pensó ya originariamente que debería ser una prestación permanente de carácter no contributivo dentro del Sistema de Seguridad Social creada al amparo del bloque o grupo normativo constitucional regulador del Sistema de Seguridad Social (señaladamente, los artículos 41 y 149.1.17ª y concordantes de nuestra Norma Fundamental). Con ella se reforzarían los instrumentos de solidaridad social actualmente insuficientes y desvertebrados para garantizar el derecho a la existencia digna<sup>26</sup>.

## 4. EL INGRESO MÍNIMO VITAL PARA SITUACIONES DE POBREZA (ABSOLUTA O RELATIVA) Y DE EXCLUSIÓN SOCIAL SEVERA

### 4.1. La crisis social derivada de razones estructurales y coyunturales vinculadas a la pandemia Covid-19

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 (en adelante, LIMV), España se encuentra entre los países de la Unión Europea con una distribución de la renta entre hogares más desigual. Existe un elevado nivel de desigualdad, con situaciones de pobreza extrema y no sólo 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

26 En este sentido, expresamente, MONEREO PÉREZ, J.L.: *La renta mínima garantizada. De la Renta mínima a la Renta Básica*, Albacete, Ed. Bomarzo, 2018, espec., págs. 7 y sigs., y 57-120; *Ibid.*, "La renta mínima garantizada como medida estructural del sistema de seguridad social en la "sociedad del riesgo", en *Lex Social. Revista de Derechos Sociales*, vol. 10, núm. 2 (2020), págs. 424-505; *Ibid.*, "Nuevos derechos para nuevas situaciones de necesidad y de emergencia social: el ingreso mínimo vital", en *RTSS. CEF*, núm. 448 (julio 2020).

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

Ante esta realidad, han sido las comunidades y ciudades con Estatuto de Autonomía las que han ido configurando diferentes modelos de políticas de rentas mínimas. Estos sistemas han desempeñado un papel muy relevante para la atención de las personas en situación de vulnerabilidad, tanto en los momentos de crisis económica como en las etapas de crecimiento. Sin embargo, se trata de modelos muy diferentes entre sí, con variaciones muy sustanciales en su diseño, y especialmente en sus grados de cobertura y nivel de protección. El resultado ha sido una heterogeneidad significativa en el acceso a las prestaciones sociales de las personas en situación de necesidad, muchas de las cuales continúan sin ser suficientemente cubiertas por nuestro Estado del bienestar. 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 está por debajo de la media europea y está bajando. Los programas de garantía de rentas están marcados por grandes disparidades en las condiciones de acceso y entre regiones, y por la fragmentación de los programas destinados a diferentes grupos de individuos en búsqueda de empleo y gestionados por diferentes administraciones» (punto 12). En la Recomendación de 2019, se afirma que «la proporción de personas en riesgo de pobreza y exclusión social, así como la desigualdad de ingresos sigue estando por encima de la media de la Unión (...). La pobreza infantil, aunque se está reduciendo, sigue siendo muy alta.» (punto 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 un medida de renta mínima

o de ingreso mínimo vital como política destinada a corregir estos problemas se ha visto “*acelerada*” por la crisis sanitaria del COVID-19 y el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. 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— un mecanismo de garantía de ingresos de ámbito nacional. Este mecanismo, articulado a partir del mandato que el art. 41 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 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 01-06-2020)<sup>27</sup> (en adelante, LIMV). El real decreto-ley tiene por objeto la creación y regulación del ingreso mínimo vital (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 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 (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 ser “trabajadores pobres”) en los términos que se definen en el real decreto-ley. El Ingreso Mínimo Vital es una nueva prestación de la Seguridad Social que va acompañada de estrategias de inclusión focalizadas. El IMV, 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 internacionales<sup>28</sup> y, por supuesto,

27 El Congreso convalidó este Real Decreto-ley por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital. Cfr. Resolución de 10 de junio de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital. De conformidad con lo dispuesto en el art. 86.2 de la Constitución, el Congreso de los Diputados, en su sesión del día de hoy, acordó convalidar el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, publicado en el “BOE” número 154, de 1 de junio de 2020. Se ordena la publicación para general conocimiento. Palacio del Congreso de los Diputados, 10 de junio de 2020.-La Presidenta del Congreso de los Diputados, Meritxell Batet Lamaña.

28 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 per-



la doctrina científica. Su puesta en marcha se ha acelerado<sup>29</sup> 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 sólo 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. Pero con ello se realiza la finalidad propia de la Seguridad Social tal como viene establecida en el art. 41 de la Norma Fundamental.

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,

---

manente 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 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 Unión Europea 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”. Entrevista en el Diario *ELPAIS*, Sección “Economía y Trabajo”, Lunes 15 de junio de 2020, págs. 38-39, en particular pág. 39.

- 29 COALICIÓN PROGRESISTA (PSOE/UNIDAS PODEMOS): *Un nuevo Acuerdo para España*, Madrid, a 30 de diciembre de 2019. En cualquier caso, ya había iniciativas en marco del Derecho Internacional y en la propia Unión Europea. No sólo es su amparo directo en el art. 34 de la Carta de los Derechos Sociales Fundamentales de la Unión Europea, sino también el instrumento de “Derecho blanco” (*softlaw*), 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 Unión Europea de noviembre de 2017, y en cuyo apartado 14, establece que “Toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínimas 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 puedan trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral”. Véase, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité de las Regiones, “Apertura de una consulta sobre un pilar europeo de derechos sociales”, Estrasburgo, 8.3.2016 COM(2016) 127 final. Consúltase, MONEREO PÉREZ, J.L.: “Pilar Europeo de Derechos Sociales y sistema de seguridad social”, en *Lex Social. Revista de Derechos Sociales*, Vol. U, Núm. 2 (2018), págs. 251-298; MONEREO PÉREZ, J.L.: *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, Albacete, Ed. Bomarzo, 2018, págs. 7 y sigs., en particular pág. 10. Para un estudio sobre del alcance comprensivo de las rentas mínimas en el art. 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, véase MONEREO PÉREZ, J.L.: “Seguridad Social y Ayuda Social (Artículo 34 de la Carta de la UE)”, en VV.AA.: *La Europa de los Derechos. Estudio Sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, MonereoAtienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, ed. Comares, 2012, págs. 893 y sigs.; y reforzando el análisis de la necesaria perspectiva de la garantía multinivel de los derechos fundamentales, véase MONEREO PÉREZ, J.L. y ORTEGA LOZANDO, P.G.: “Derecho a a protección contra la pobreza y la exclusión social (artículos 30 de la Carta Social Europea)”, en VV.AA.: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, MonereoAtienza y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2017, págs. 925 y sigs. Asimismo, MONEREO PÉREZ, J.L.: “La garantía internacional y europea de los derechos a la Seguridad Social y Asistencia Social”, en VV.AA.: *Estudios sobre Seguridad Social. Libro Homenaje al Profesor José Ignacio García Ninet*, Madrid, ed. Atelier, 2017, págs. 187-245.

más allá de la ayuda monetaria incluye estrategias de inclusión, en coordinación con las comunidades autónomas y los ayuntamientos, que permitan a las personas en situación de vulnerabilidad económica transitar a una situación mejor que les permite 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 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 COVID-19, también se podrá reconocer para solicitudes cursadas durante 2020 teniendo en cuenta la situación de ingresos de este año.

El resultado del Ingreso Mínimo Vital 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.

## 4.2. Rasgos configuradores del Ingreso Mínimo Vital como nuevo derecho social de desmercantilización

1. Su *finalidad típica* general es la 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, indicando que “tiene por objeto la creación y regulación del ingreso mínimo vital como prestación *dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social* de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, *cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad* por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas” (art. 1. Objeto). Subyace la idea-fuerza de establecer una prestación económica que cubra el riesgo general de pobreza y de exclusión social.

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

será el acceso a oportunidades educativas, para otros, la incorporación al mercado de trabajo o, la solución a una condición sanitaria determinada. Este objetivo de inclusión condiciona de manera central el diseño de la prestación, que, incorporando las mejores prácticas internacionales, introduce un sistema de incentivos buscando evitar la generación de lo que los expertos en política social han llamado «trampas de pobreza», esto es, que la mera existencia de prestación inhiba el objetivo de inclusión social y económica de los receptores. Para aplicar este sistema de incentivos, resulta fundamental la cooperación con las comunidades autónomas y entidades locales en el despliegue de unos itinerarios de inclusión flexibles y adaptados a cada situación para los beneficiarios del ingreso mínimo vital, dado que, en el ejercicio de sus competencias, pueden acceder de manera más directa a las realidades concretas de los perceptores a través de los servicios sociales, pieza clave en la articulación del sistema. El sector privado también será copartícipe del diseño de estos itinerarios de inclusión, estableciéndose un Sello de Inclusión Social que acredite a todas aquellas empresas que ofrezcan oportunidades de empleo y formación a los perceptores del ingreso mínimo vital. El IMV no es, pues, una política dirigida apriorísticamente a grupos o individuos concretos, sino que, atendiendo a aquellos que en un momento determinado sufren situaciones de exclusión y vulnerabilidad, protege de forma estructural a la sociedad en su conjunto. Esta política actuará así como un seguro colectivo frente a los retos que nuestras sociedades enfrentarán en el futuro próximo: carreras laborales más inciertas, nuevas vulnerabilidades, transformaciones económicas asociadas a la robotización o el cambio climático, y en general una mayor volatilidad en los ingresos y los empleos, problemas frente a los que casi nadie será inmune, pero que afectarán especialmente a los grupos sociales más vulnerables (Véase Exposición de Motivos de la LIMV).

2. *Prestación de Seguridad Social no contributiva* y, por tanto, inserta en el Sistema institucional de la Seguridad Social. Debe destacarse al respecto una multiplicidad encadenada de títulos competenciales. Este real decreto-ley —establece la Disposición final novena, relativa al Título competencial— “se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup>, 13.<sup>a</sup>, 14.<sup>a</sup>, 17.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> de la Constitución Española, que atribuye al Estado la *competencia exclusiva* sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; hacienda general y deuda del Estado; legislación *básica* y régimen económico de la Seguridad Social; y bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común”. Adviértase que la “legislación *básica*” ex art. 149.1.17<sup>a</sup> CE presupone la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan dictar una legislación *no básica* ostentando, de asumirlas, una competencia compartida que va más allá de la simple ejecución de la competencia “exclusiva” estatal por los órganos administrativos de dichas Comunidades Autónomas (Monereo Pérez, 2020, p.1495). La STC 239/2002, de 11 de diciembre (BOE núm. 9, de 10 de enero de 2003), vino a dar una apertura constitucional a la competencia autonómica para completar las medidas de Seguridad Social establecidas por la legislación estatal (en cuyo Fallo se desestiman los conflictos positivos de competencia promovidos por el Gobierno de la Nación frente a los Decretos de la Junta de Andalucía 284/1998, por el que se establecen ayudas económicas complementarias a favor de pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no

contributivas, y 62/1999, de modificación del Decreto 284/1998, y declarar que la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma).

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

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

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

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

Es ésta una medida que perfecciona el “ideal de cobertura” en la lógica evolutiva que ha inspirado siempre el desarrollo de la seguridad social: la invención de sistemas prestacionales que hagan

frente a las nuevas necesidades sociales dentro de la socialización pública (o nacionalización estatal) de su cobertura solidaria.

El IMV o renta mínima vital configurada como prestación *no* contributiva de Seguridad Social permite una protección pública homogénea para todas las personas —individuales o en unidades de convivencia— en todo el Estado español, sobrepasando el carácter invertebrado y dispar actual de las rentas mínimas territorializadas por Comunidades Autónomas. Ello sin perjuicio de reconocer la aportación extraordinaria que se ha llevada a cabo por el Estado Social Autonomático 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 RD-Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, y como un capítulo separado del Título VI, relativo a las “Prestaciones no contributivas”. Tanto más, dado que se configura no como una prestación de carácter excepcional respecto al sistema general vigente, sino como una prestación permanente del Sistema. Por tanto, es criticable técnicamente que no se haya insertado en dicho Título. Y debería hacerse lo antes posible para subsanar esta deficiencia de técnica legislativa, que tiene además el inconveniente de política del Derecho de hacer visible una supuesta provisionalidad (y esto dejar mal situada a esta medida) de una medida que en su concepción ya originaria no la tiene (a pesar de algunas presiones políticas). Pero nunca es tarde si la dicha es buena: hay que incluir lo antes posible —sin esperar más tiempo innecesariamente— esta medida en el TRLGSS, lo cual es también importante para dotarla de una mayor visibilidad y ante todo *estabilidad en el sistema jurídico*.

3. La *financiación es íntegramente estatal* con cargo a presupuestos generales del Estado. La financiación del ingreso mínimo vital se realizará a cargo del Estado mediante la correspondiente transferencia a los presupuestos de la Seguridad Social (Cap. VI de la LIMV).
4. La *gestión es pública y residenciada en el INSS* para garantizar su homogeneidad al igual que las demás prestaciones del sistema de Seguridad Social, sin perjuicio de la colaboración en la gestión por parte de las Comunidades Autónomas; las cuales —no se olvide— al amparo del art. 149.1.17<sup>a</sup> pueden asumir una legislación *no* básica, que lógicamente respete ese núcleo esencial básico, sin el cual se produciría una disfuncional regulación asimétrica de esta institución prestacional de Seguridad Social. El INSS será el organismo competente para el reconocimiento y control de la prestación, sin perjuicio de la posibilidad de suscribir convenios y de las disposiciones adicionales cuarta y quinta. La tramitación del procedimiento se realizará por medios telemáticos. Hay que evitar que los procedimientos burocráticos de reconocimiento del derecho al IMV acaben siendo intimidatorios y estigmatizadores que desincentiven la incorporación al programa de ayuda social proactiva.
5. *Derecho subjetivo perfecto* de las personas protegidas una vez acreditada la situación o contingencia protegida. Se establece que: “El ingreso mínimo vital se configura como el derecho subjetivo a una prestación de naturaleza económica que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se en-

cuentren en situación de vulnerabilidad económica en los términos que se definen en el presente real decreto-ley. A través de este instrumento se persigue garantizar una mejora de oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias” (Art.2. Concepto y naturaleza.1). Lógicamente, es un derecho subjetivo perfecto a la prestación económica (y vale decir también a las accesorias) cuando se acreditan los requisitos exigidos legalmente, porque se trata de una medida condicionada a un déficit de recursos económicos del sujeto o de la unidad de convivencia tomada como supuesto de hecho de la norma.

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

Sujetos titulares también los extranjeros, conforme al art. 19 (“Acreditación de los requisitos”) “La residencia *legal* en España se acreditará mediante la inscripción en el registro central de extranjeros, en el caso de nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, Espacio Económico Europeo o la Confederación Suiza, o con tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión o autorización de residencia, en cualquiera de sus modalidades en el caso de extranjeros de otra nacionalidad”. Este requisito puede plantear graves problemas sobre todo respecto de las personas migrantes en situación administrativa irregular; y hay que tener en cuenta que muchas de estas personas están realizando trabajos precarios que los sitúa abiertamente dentro de esa categoría de marginalidad que suele llamarse “trabajadores pobres”. Esta exclusión puede ser criticable desde la perspectiva de los derechos sociales y del principio de igualdad y no discriminación; y desde luego plantea el gran problema de erradicar el trabajo informal o irregular (que para el jurista es típicamente un trabajo en condiciones de ilegalidad y contrario al “trabajo decente” o digno)<sup>30</sup>. Hay que tener en cuenta la lógica *in fine* que inspira a artículos como el 36.5 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Pero también el art. 2 ter (“Integración de los inmigrantes”).

**6. 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 indi-

30 Puede consultarse exhaustivamente, VV.AA.: *Derecho social y trabajo informal. Implicaciones laborales, económicas y de Seguridad Social del fenómeno del trabajo informal y de la economía sumergida en España y Latinoamérica*, Monereo Pérez, J.L. y Perán Quesada, S. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2016, 621 págs.

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

7. *Medida de carácter permanente* dentro del Catálogo de prestaciones no contributivas del Sistema jurídico e institucional de Seguridad Social. Lo cual se comprende porque atiende a situaciones de necesidad social consideradas institucionalmente como de carácter estructural aunque agravadas por la crisis social generada por la pandemia del Covid-19. Ciertamente, esta medida se adapta “En desarrollo del art. 41 de la Constitución Española, y sin perjuicio de las ayudas que puedan establecer las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias, el ingreso mínimo vital forma parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social como prestación económica en su modalidad no contributiva”. (Art.2. 2 Concepto y naturaleza). Ya se ha señalado antes que debería insertarse expresamente en el cuadro de prestaciones no contributivas del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS).
8. La acción protectora se resuelve en una prestación económica principal que se fijará y se hará efectiva mensualmente en los términos establecidos en la LIMV y en sus normas de desarrollo (por establecer todavía). Ello no obstante, a esta prestación principal se añade y *anuda* una serie de prestaciones accesorias que tiene que ver con las políticas activas de empleo, de inserción en el mercado de trabajo, y con las más amplias políticas de inclusión social.

En cuanto a la determinación de la cuantía mensual de la prestación de IMV que corresponde a la persona individual o a la unidad de convivencia vendrá determinada por la diferencia entre la cuantía de la renta garantizada, según lo establecido en la LIMV y su normativa de desarrollo, y el conjunto de todas las rentas e ingresos de la persona beneficiaria o de los miembros que componen esa unidad de convivencia del ejercicio anterior, en los términos establecidos en los artículos 8, 13 y 17, siempre que la cuantía resultante sea igual o superior a 10 euros mensuales (art. 10).

Implícitamente se consagra un *Principio de adecuación social finalista* respecto de la cuantía económica del IMV. Lo cual se expresa en dos sentidos: por un lado, la un ingreso mínimo garantizado que se califica de “vital”, lo que indica que quiere garantizar no simplemente un nivel de “subsistencia” en la cobertura de las necesidades, sino un nivel digno de vida, aunque ciertamente se expresa con una cuantía de intensidad mínima. En segundo lugar, el principio de adecuación social finalista se expresa en la ordenación normativa al señalar que: “Se articula en su acción protectora diferenciando según se dirija a un beneficiario individual o a una unidad de convivencia, en este caso, atendiendo a su estructura y características específicas” (art. 3.a) del RD-Ley 20/2020). Es importante señalar que la norma elude el concepto de “familia” (que de por sí ya ha adquirido un alcance más amplio abarcando distintos de tipos de familia con diversos modos de formalización jurídica, las llamadas de “hecho” también están “juridificadas”) (El estudio más completo que se ha realizado en nuestro País sobre la protección social de la familia es, sin la menor duda, el realizado en Asociación Española de Salud y Seguridad Social, 2018, *pasim*), aunque evidentemente lo comprende en el más amplio concepto *normativo* de “unidad de convivencia”, conforme a la delimitación imperativa realiza ex art. 6 (Unidad de convivencia), que establece un concepto legal *general*

al que se añaden una serie de excepciones tipificadas como tales que confirma ese concepto y regla general. El concepto general se expresa en los siguientes términos: “Se considera unidad de convivencia la constituida por todas las personas que residan en un mismo domicilio y que estén unidas entre sí por vínculo matrimonial o como pareja de hecho en los términos del artículo 221.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, o por vínculo hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad, adopción, y otras personas con las que conviva en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente” (art. 8.1). Por su parte, se establece un “como excepción” a la regla anterior una serie de supuestos específicos de “consideración de unidad de convivencia a los efectos previstos en este real decreto-ley” (art. 8.2). El carácter excepcional supone que no admite nuevas inclusiones, ni tampoco interpretaciones extensivas, ni analógicas exorbitantes del fin explicitado en la normativa (dentro de respecto a los límites intrínsecos de la interpretación analógica).

9. *Carácter no sustitutivo* respecto de las medidas de “ayuda social” (la técnica de ayuda es la que se utilizó para que las Comunidades Autónomas pudiesen asumir competencias en materia de rentas mínimas de inserción, o ingresos de solidaridad o salario social, que con distintas denominaciones han ido evolucionando hacia una asistencia social moderna que reconoce derechos subjetivo a las prestaciones económicas y serviciales dispensadas) (El carácter complementario y no sustitutivo de una renta de subsistencia estatal respecto de las rentas mínimas autonómicas había sido mantenido por la Monereo Pérez, 2018, p. 111.). En cualquier caso, está pendiente a través de la normativa reglamentaria que el real decreto-ley prevé, llevar a cabo una racionalización de la articulación entre ésta y otras ayudas.
10. *Medida de carácter subsidiario*, pues sólo actúa, cuando se está por debajo del nivel mínimo de ingresos que se garantiza, por un lado, y por otro, cuando se esté por debajo de ese nivel mínimo sólo se completa hasta llegar a él; y asimismo cuando se reciben otras prestaciones como, por ejemplo, las rentas mínimas de inserción. En efecto, se dispone que: el IMV “Garantiza un nivel mínimo de renta mediante la cobertura de la diferencia existente entre la suma de los recursos económicos de cualquier naturaleza de que disponga la persona beneficiaria individual o, en su caso, los integrantes de una unidad de convivencia, y la cuantía de renta garantizada para cada supuesto en los términos del art. 10” (Art. 3.a) del RD-Ley 20/2020).
11. En cuanto a *la duración es potencialmente indefinida* atendiendo a la misma duración/superación de la situación de necesidad objetiva objeto de cobertura (cuestión distinta es que si tiene éxito y se supera la situación de necesidad fijada en el nivel mínimo de rentas legalmente establecido, desaparecerá el presupuesto de hecho de la norma y con el el derecho actual de la RMV, sin perjuicio de que el sujeto pueda actualizar ese derecho si vuelve a encontrarse en cualquier momento ante la situación de necesidad).
12. *Condicionalidad*. Incorpora una posición de *deber jurídico recíproco*, que se refleja en los requisitos de acceso (art 7 LIMV), en la indicación de los deberes que los sujetos protegidos asumen en el desenvolvimiento dinámico del disfrute de la prestación y en el régimen de infracciones y sanciones (artículos 33 y 34 LIMV). Por un lado, del sujeto protegido sobre el que recaen “cargas” anudadas



al derecho relativas a la aceptación de ofertas de trabajo adecuado y a actividad formativas o de reciclaje profesional. Por también conlleva, *al mismo tiempo*, el deber público de poner todos los medios necesarios para facilitar la incorporación al mercado de trabajo (vinculado al derecho al trabajo). Por consiguiente: la “activación” adquiere una doble vertiente, subjetiva del sujeto para esa puesta a disposición, y objetiva del poder público/Administración pública actuante para poner los medios adecuados para garantizar la inclusión social y el derecho al trabajo.

**13.** *Incorporación de medidas proactivas* tienen que ver con el objetivo básico de superación de las situaciones de falta de integración en la sociedad (señaladamente, pobreza o marginalidad “descalificadora”) o de exclusión social por el trabajo (su falta o insuficiencia dada su precariedad manifiesta). En efecto, se indica que IMV “Se configura como una red de protección dirigida a *permitir el tránsito desde una situación de exclusión a una de participación en la sociedad*. Contendrá para ello en su diseño incentivos al empleo y a la inclusión, articulados a través de distintas fórmulas de cooperación entre administraciones” públicas (art. 3.d). Pese a carácter modesto, el IMV se corresponde las nuevas necesidades y técnicas emergentes de la Seguridad Social “pasiva” a la “Activa” (el Estado Social Activo) El dato normativo es que este tipo de “derechos sociales” prestacionales se reconfiguran como derechos sociales “condicionados” al cumplimiento de deberes jurídicos de actuación adicionales por parte de los sujetos protegidos o beneficiarios (En la perspectiva histórica del desarrollo diacrónico de las políticas de Seguridad Social, puede consultarse, Monereo Pérez, 2012, 271 ss.; 2007, *passim*.). Estas medidas proactivas son fundamentales, y no deben considerarse como simples medidas de acompañamiento (aunque están poco enfatizadas en la ordenación reglamentaria se previsible y deseable que se concreten).

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

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

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

- 14.** *El IMV es intransferible:* “No podrá ofrecerse en garantía de obligaciones, ni ser objeto de cesión total o parcial, compensación o descuento, retención o embargo, salvo en los supuestos y con los límites previstos en el artículo 44 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre” (art. 3.6).
- 15.** 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 IMV pretende ser, una medida de *estructura jurídica y finalista compleja* que combina medidas pasivas (prestación económica que garantice un nivel de subsistencia digno, situada en la dirección de garantizar el derecho a la existencia) y medidas activas (formación/capacitación profesional y mecanismos que propician la incorporación o reinserción en el mercado de trabajo, en la línea de garantizar el derecho al trabajo). En este sentido se la puede calificar como una nueva y típica *renta activa de inserción*. El art. 8. 3, establece que “A efectos de este real decreto-ley, no computarán como ingresos los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas, y otros ingresos y rentas de acuerdo con lo previsto en el art. 18” (“Cómputo de los ingresos y patrimonio”). Por su parte, se añade en el apartado 4 que “Con el fin de que la percepción del ingreso mínimo vital no desincentive la participación en el mercado laboral, la percepción del ingreso mínimo vital *será compatible con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia* de la persona beneficiaria individual o, en su caso, de uno o varios miembros de la unidad de convivencia en los términos y con los límites que reglamentariamente se establezcan. En estos casos, se establecerán las condiciones en las que la superación en un ejercicio de los límites de rentas establecidos en el punto 2 del presente artículo por esta causa no suponga la pérdida del derecho a la percepción del ingreso mínimo vital en el ejercicio siguiente. Este desarrollo reglamentario, en el marco del diálogo con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, prestará especial atención a la participación de las personas con discapacidad y las familias monoparentales. 5. Reglamentariamente se podrán establecer, para supuestos excepcionales de vulnerabilidad que sucedan en el mismo ejercicio, los supuestos y condiciones en los que podrán computar los ingresos y rentas del ejercicio en curso a los efectos de acceso a esta prestación”. Comentar, adicionalmente, que no sólo se trata de evitar que se des-incentive la incorporación al mercado de trabajo (lo cual se sitúa, quiérase o no, en una lógica de “activación subjetiva”), sino también el aspecto positivo –y menos de control disciplinario– consistente en el fomento del trabajo como derecho de integración social (art. 35.1 CE), lo cual se sitúa en una lógica garantista de “activación objetiva”. Es harto significativo que la Exposición de Motivos destaque la idea de activación y los mecanismos de control posible del fraude; aunque, ciertamente, no descuida la idea-fuerza de la inclusión social por el trabajo profesional. La compatibilidad con el trabajo es importante para evitar el “riesgo moral” de que la IMV actúe como 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 propia lógica, 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 (Disposición transitoria séptima). Pero a la par que el IMV se convierte en una más intensa renta mínima garantizada de carácter también condicionado, el proceso de racionalización de las prestaciones no contributivas y asistenciales deberá ir avanzando. Siempre que se respete el mantenimiento de la Seguridad Social Contributiva y su catálogo de prestaciones, pues nuestro modelo de Seguridad Social no es “residual” sino “institucional” orientada en el nivel contributivo a dispensar prestaciones próximas a las rentas de activo (concepto de suficiencia contributiva, frente a la noción de suficiencia no contributiva y asistencial que atiende ante todo a garantizar una subsistencia digna sin necesidad de otorgar prestaciones equivalentes a las rentas de activo).

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

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

Con todo, el IMV constituye una prestación extremadamente *compleja* en su estructura interna y en sus relaciones dinámicas y funcionales con otras prestaciones que atiende a resolver la cuestión social de la pobreza y la exclusión social. Ello exigirá una racionalización del conjunto de prestaciones no contributivas y asistenciales, su régimen de compatibilidad con ellas y con el trabajo de la persona o unidad de convivencia. De ahí la enorme importancia del desarrollo reglamentario, respecto del cual, cabe añadir, que la Ley reguladora debería haber establecido unas bases y condicionantes legales respecto al desarrollo a través de lo que debe ser un típico Reglamento de Ejecución, el cual presupone una unidad finalista entre Ley-Reglamento, coherente y jerárquicamente estructurada.

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

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

### 4.3. La relevancia histórico-jurídica de la nueva prestación de Seguridad Social no Contributiva. Las posibles líneas de evolución y propuestas de “*legeferenda*”

*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 RMI de ámbito estatal era cada vez más necesaria. Por otra parte, la implantación de la RMI a nivel estatal es constitucionalmente legítima y tiene amparo en la normativa internacional (art. 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, justificada y adecuadamente en los artículos 41, 9.2 y 149.1.17ª de la Constitución (y todas ellas interpretadas con arreglo al garantismo jurídico multinivel que se impone deducir del art. 10.2 CE, norma de 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 CC.AA), con cargo a Presupuestos Generales del Estado (como ocurre con las prestaciones no contributivas o con la renta activa de inserción en el marco de la protección por desempleo). Nuestro texto constitucional ex art. 41 y normas concordantes del bloque constitucional de la Seguridad Social configura un sistema mixto de Seguridad Social, con ámbitos contributivos y asistenciales o no contributivos, y con una marcada orientación a realzar el elemento o dimensión asistencialista o no contributivo. Es visible la plasmación de la tendencia hacia la universalización subjetiva y objetiva o prestacional pública y la consagración explícita del principio de suficiencia vinculado a la calidad de las prestaciones dispensadas por 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 CCAA, 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 art. 148.1.20ª CE (véase, STC 239/2002, de 11 de diciembre); o, en su caso, su facultad de dictar una “legislación no básica” al amparo del art. 149.1.17ª 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 des-calificada socialmente como “población excedente” situada en los márgenes de la estructura social, sin excluir (más bien presuponer a medio/largo plazo) que en un futuro pudiera avanzarse reflexivamente hacia una Renta Básica o Ingreso Básico incondicionado universalista, que implicaría una refundación más intensa, en cierto sentido, de los actuales sistemas de protección social pública y del propio Estado Social de Derecho.

La exigencia de este tipo de rentas de subsistencia y de inserción laboral e inclusión social se impone frente al problema estructural —y no sólo coyuntural— de lucha contra la pobreza y la exclusión social, ante las consecuencias de la “Revolución 4.0” (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 a ello, de la redefinición de los sistemas de protección social pública. Y en un contexto de progresivo vaciamiento (por no decir, desmantelamiento; cuando no 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 pro-activo por su orientación hacia la reinserción profesional y social) y, por tanto, gozando de la necesaria justiciabilidad a través del orden social de la jurisdicción (puede consultarse, Monereo Pérez, 2018, pp. 98 ss.; Monereo Pérez y Molina Navarrete, 1999; Monereo Pérez, 2015, pp. 713-755; Suárez Corujo, 2014, pp. 49-60.). 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 permanente en su cristalización normativa, no coyuntural. Se percibirá por la persona afectada de forma indefinida mientras se mantenga la situación de necesidad y tendrá una línea “pro-activa”, combinando el subsidio no contributivo con políticas activas de empleo.

La creación de una renta mínima garantiza 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. 20ª CE) y tanto más después de la amplitud competencia que autoriza la doctrina establecida por la 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 Unión Europea se está discutiendo sobre la implantación de una “renta mínima europea” (Véase el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la “Renta mínima europea e indicadores de pobreza” (Dictamen de iniciativa), 2014/C 170/04), aprobado en sesión plenaria de 10 de diciembre de 2013). El CESE subraya la acuciante necesidad de garantizar una renta mínima adecuada en la Unión Europea mediante una Directiva Marco dirigida a combatir la pobreza facilitando la inclusión en el mercado de trabajo, tal y como han solicitado el Comité de las Regiones y varias organizaciones de lucha contra la pobreza, e insta a la Comi-

sión 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 como la pobreza y la exclusión social (2011/2052(INI), DO C 153E de 31.5.2013, 57-78). La renta mínima garantizada es una ayuda a los ingresos que no está basada en el pago de cotizaciones y que proporciona una red de seguridad para las personas que no 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 tiene otra forma de asegurar sus ingresos y al de las personas que están a su cargo (familiares, o miembros de la “unidad de convivencia”). La renta mínima garantizada no debe confundirse con el “salario mínimo”, que se fija por medio de la legislación o por medio de los convenios colectivos. (Otras políticas distintas al respecto son: a) una renta básica universal, que es una ayuda permanente, de cuantía fija, que se paga a intervalos preestablecidos a cada ciudadano adulto, independientemente de su situación económica o social o de su disponibilidad para el trabajo; y b) un impuesto negativo sobre la renta, basado en el concepto de tipo impositivo marginal). La medida es compatible con otras iniciativas de la lucha contra la pobreza y la desigualdad a través de otros tipos de medidas de reforma legislativas, como señaladamente a través de la fiscalidad progresiva y su gestión por la Agencia Tributaria.

El fundamento principal de la renta mínima garantizada europea estaría en el art. 34. 3 —en relación con el art. 1 que establece que “la dignidad humana es inviolable. Será respetada y protegida”— de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (con rango *normativo* asimilado al de los tratados fundamentales de la Unión ex art. 6.1 TUE), conforme al cual “con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes”. Para el CESE los nuevos regímenes de renta mínima debería ir acompañados de políticas generales y disposiciones específicas, como las políticas activas del mercado laboral, destinadas a ayudar a las personas sin empleo a reincorporarse en el mercado de trabajo, servicios de colocación, una gestión de las prestaciones y los programas relativos al mercado laboral, como la formación y la creación de empleo apoyadas por estrategias de activación adecuadas, para dar mayores oportunidades a las personas en busca de empleo. Son esenciales, asimismo, unos organismos eficaces de organización del mercado laboral, atención sanitaria y políticas de vivienda, así como servicios públicos asequibles y accesibles de gran calidad<sup>31</sup>. 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

---

31 Sobre este alcance prestacional del art. 34.3 de la Carta de la Unión Europea, véase MONEREO PÉREZ, J.L. (2012). “Seguridad Social y Ayuda Social (Artículo 34)”, en VV. AA. *La Europa de los Derechos. Estudio Sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, MonereoAtienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dir. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2012, págs. 893 y sigs.

abrazar un línea de *armonización* comunitaria de rentas mínimas garantizadas. A tiempo, tras un periodo de experimentación del modelo de solidaridad social condicionada y selectiva (RMI y fórmulas similares) habría que avanzar hacia la implantación de una renta básica universal e incondicional (sin prueba de recursos y sin contrapartidas), que completase el Sistema de Protección Social del Estado Social de Derecho; es decir, un modelo de solidaridad social incondicional y universal. Es un nuevo modelo de solidaridad social introducido en el corazón del Estado Social de Derecho. Se trataría de una garantía contra la exclusión social y de defender la libertad real para todos. Esta técnica de protección social formaría parte de las condiciones materiales de la libertad (garantizando sólo en parte las condiciones materiales de la existencia de los individuos), y será posible confirmar nuevamente y en la práctica que la generosidad de las transferencias o prestaciones sociales no constituye un desincentivo para trabajar (ni generalizable ni sustancialmente relevante). La implantación como un nuevo derecho social de desmercantilización de las personas en todos los ámbitos donde se desarrolla su personalidad y dignidad humana debe ser el objetivo principal de un renovado Estado Social de Derecho.

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

La renta mínima decente en Europa a través de un instrumento normativamente vinculante como es la Directiva marco (El recurrir a la legislación de la UE encuentra un fundamento jurídico reside en el artículo 153, apartado 1, letras c) y h), del TFUE.) está justificada por la necesidad de garantizar el acceso a todos los que precisan ayuda y de que esta se adecúe a sus necesidades reales. La renta mínima decente es también un instrumento al servicio de la integración/reintegración laboral de las personas excluidas y de la lucha contra el fenómeno de los trabajadores en situación de pobreza, pese a tener empleo.

Los sistemas de renta mínima hay que concebirlos en términos no de carga sino de *inversión social*. Los sistemas de renta mínima decente benefician no solo a las personas necesitadas, sino también a la sociedad en su conjunto. Garantizan que las personas que los necesitan se mantengan activas dentro de la sociedad, les ayudan a reconciliarse con el mundo laboral y les permiten vivir dignamente. Unas rentas mínimas decentes son indispensables para conseguir una sociedad más igualitaria, constituyen la base real de la protección social y garantizan una cohesión social que beneficia a toda la sociedad. Los sistemas de renta mínima apenas representan un porcentaje reducido del gasto social, pero arrojan un retorno de inversión considerable, mientras que la ausencia de inversión tiene repercusiones



muy negativas para las personas y conlleva costes elevados a largo plazo. Forman un conjunto de estímulos eficaces, ya que el dinero gastado revierte inmediatamente en la economía, frecuentemente en los sectores que más acusan la crisis. Como resultado de la interacción entre las rentas mínimas y el salario mínimo, también contribuyen a garantizar salarios decentes y a evitar el aumento del número de trabajadores pobres.

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

Interesa destacar que ahora se vincula directamente la renta mínima europea con el concepto de trabajo decente impulsado por la OIT. Se ha trabajado ya mucho sobre la renta mínima y se han expresado numerosas posiciones al respecto. Mediante este dictamen, el CESE insiste en el concepto de «renta mínima decente» (ingresos mínimos para llevar una vida digna, por encima del umbral de pobreza), inspirándose en el concepto de «trabajo decente» de la OIT (<http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm>). De ahí que se haga referencia a una «renta mínima europea decente».

La OIT ha insistido en el contexto de la Pandemia del Covid-19 en la necesidad de la protección de los ingresos de las personas. Añadiendo que “Hay que aplicar reformas institucionales y políticas en profundidad para facilitar la recuperación sobre la base de la demanda y aumentar la resiliencia por medio de sistemas de protección social universal eficaces que constituyan factores estabilizadores automáticos en los planos 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, el Covid-19 tendrá una amplia repercusión en el mercado laboral. Más allá de la inquietud que provoca a corto plazo para la salud de los trabajadores y de sus familias, el virus y la consiguiente crisis económica repercutirán adversamente en el mundo del trabajo en tres aspectos fundamentales: 1) la cantidad de empleo (tanto en materia de desempleo como de subempleo); 2) la calidad del trabajo (con respecto a los salarios y el acceso a protección social); y 3) los efectos en los grupos específicos más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral. Es manifiesto que será preciso establecer políticas orientadas al pleno empleo en el marco de una recuperación económica y desde luego poner en valor que los sistemas de protección social refuerzan la resiliencia y permiten hacer frente a emergencias a corto plazo en plano social, así como mitigar los efectos de crisis venideras (y el coronavirus no se ha ido). Los sistemas de Seguridad Social eficaces y eficientes son factores estabilizadores económicos y sociales muy eficaces en los planos económico y social en particular si se implantan antes de que se produzca una crisis. Cabe reconocer nítidamente la función que desempeña la protección social para fomentar la demanda agregada en situaciones de crisis y mitigar las desigualdades sociales que propicia la justicia social y la paz social (OIT., 2020. Este Comunicado institucional de la OIT proporciona una evaluación preliminar de las posibles repercusiones del Covid-19 en el mundo del trabajo y se

propone un conjunto de medidas a nivel político y jurídico para mitigar esas repercusiones negativas y facilitar una recuperación sólida, eficaz y solidaria.). 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<sup>32</sup>.

A los fundamentos jurídicos ya aludidos se indica que revisten especial importancia las referencias jurídicas de los Tratados, como por ejemplo el art. 3 del TUE, que cita entre los objetivos de la Unión el pleno empleo y el progreso social, pero también la lucha contra la exclusión social y la discriminación y el fomento de la cohesión económica, social y territorial, así como la solidaridad entre los Estados miembros, el art. 9 del TFUE, que precisa que «[e]n la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección 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 (artículo 153, apartado 1, del TFUE) «apoyará y completará la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos: [...] c) la seguridad social y la protección social de los trabajadores; [...] h) la integración de las personas excluidas del mercado laboral; [...] j) la lucha contra la exclusión social; [y] k) la modernización de los sistemas de protección social [...]».

El enfoque de los objetivos a perseguir con esta institución se apoya 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, 2011; 2007).

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

32 MONEREO PÉREZ, J.L.: *La metamorfosis del Derecho del Trabajo*, Albacete, ed. Bomarzo, 2012, espec., págs. 213 y sigs.

ma de solidaridad contribuiría a la lucha contra la pobreza, en particular para los desempleados de larga duración, al simplificar el sistema de ayudas sociales. El Gobierno ya ha reservado 4 000 millones de euros con esta finalidad hasta 2021.

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

La renta básica a nivel de la Unión Europea, finalmente, tendría la virtualidad de hacer más visible la idea —o, mejor, proyecto político) de construir una Europa de los Derechos basada en la garantía de los derechos sociales fundamentales, siendo, ésta, una parte relevante de la *base normativa común* de una Europa Social como “derecho a la existencia digna de la persona”. He aquí la posible emergencia de un *welfarepost*-nacional en el espacio geopolítico de la Unión. Pues, en definitiva, el derecho a una renta básica acaba por asumir la función de un “derecho a tener derechos” en el sentido de Hannah Arendt y Rodotà). 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 sólo en palabras, entre las medidas que garanticen una Europa social y cohesionada debe estar la aprobación de una *Directiva Marco Europea* sobre Rentas Mínimas, que garantice con fuerza normativa vinculante y desde el Derecho Social Comunitario ingresos mínimos adecuados a todas las personas —y a las personas que formen parte de su familia o unidad de convivencia— en la UE. La intensificación del proceso de construcción europea afectaría a la viabilidad política y jurídica de la propuesta de avanzar en una modelo social para una Europa Social, que se haga merecedora de esa denominación y con ello merezca una mayor adhesión y legitimación política de los pueblos europeos. Aquí la Unión Europea actuaría como una unión de transferencias redistributivas, siendo la renta básica —o ingreso básico— un pilar para la supervivencia y perfección del llamado modelo social europeo. Y contribuiría a evitar la competitividad basada en las ventajas legislativas de los sistemas de protección social nacionales, es decir, evitaría, en gran medida, la tentación de reducir la protección social dispensada en nombre de la competitividad. Por lo demás, la renta básica no exige dismantelar el resto del sistema de protección social pública, sino tan sólo una racionalización de las prestaciones no contributivas y asistenciales a menudo desorganizadas, superpuestas y desvertebradas. Y a esa racionalización habría que añadir un incremento ponderado del papel de los impuestos en la financiación del sistema (señaladamente en el vector no contributivo del Sistema de Seguridad Social en el que se insertaría la renta mínima garantizada). De nuevo nos

encontramos con un problema 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 socio-económicos y tecnológicos en orden 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 para alcanzarlos de viable realización.

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

Al tiempo y tras una larga fase de experimentación de una renta mínima europea y estatal podría pensarse en un objetivo de más largo alcance, a saber: ante los cambios estructurales en curso los Sistemas de Seguridad Social deberían incorporar (en una dirección que permite el art. 34 de la 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 (RBU) ha encontrado un apoyo en el Consejo de Europa (Resolución 2197/2018, de 23 de enero de 2018, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y en el Parlamento Europeo (Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de octubre de 2017, sobre las políticas encaminadas a garantizar la renta mínima como instrumento para la lucha contra pobreza y la exclusión social). La renta básica aparece como una medida jurídico-institucional necesaria para repensar no sólo la Seguridad Social sino también el Estado del Bienestar en nuestra época el cual debe alcanzar siempre sus objetivos de garantizar el derecho a la existencia digna de la persona a través de una renovación constante de sus instrumentos técnicos organización de las tutelas dispensadas<sup>33</sup>. Esta renta básica o ingreso universal puede ser viable técnicamente y posible desde el punto de vista económico-financiero a condición de que se renueve el pacto social de la postguerra mundial (La crisis institucional del pacto social de la postguerra, que determinó la construcción de los Estados del Bienestar, es hecho verificado desde hace varias décadas. Puede consultarse, por ejemplo, Merkel., 1995, pp. 19 ss.; Monereo Pérez., 1996, pp. 185 ss. Para el advenimiento de la forma “Estado de mercado” en el marco de un capitalismo financiero especulativo, puede consultarse Harvey., 2007, pp. 73 ss.; Altvater., 2011, pp. 155 ss.; Monereo Pérez., 2015, pp.460 ss.) sobre

33 El fundamento de esta concepción dinámica del Estado del Bienestar, en MONEREO PÉREZ, J.L.: *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, Albacete, Ed. Bomarzo, 2018; *Ibid.*, *La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales*, Murcia, Ed. Laborum, 2019; *Ibid.*, *La metamorfosis del Derecho del Trabajo*, Albacete, Ed. Bomarzo, 2017, *passim*; en una perspectiva de larga duración, *Ibid.*, *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, Ed. Consejo Económico y Social de España, 1996, espec., págs. 19 y sigs. y 159 y sigs.).

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 re-mercantilización de las protecciones sociales estructuradas principalmente en el ámbito nacional. Es ésta una nueva expresión por la lucha permanente en una sociedad democrática por garantizar la seguridad de la existencia de la cuna a la tumba para todas las personas (el ideal de Beveridge más allá de sus limitaciones liberales); 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 reinvención) del modelo de Estado Social contemporáneo en una sociedad cada vez más fragmentada y compleja en su estructuración y en un contexto de construcción y dominio del capitalismo global (Es suficiente reparar en que la renta mínima y la renta básica son una de las condiciones materiales de la libertad real), que hace visible un largo giro del capitalismo de postguerra al neoliberalismo.

Y todo ello, se insiste, sin pretender en absoluto que sea una alternativa a las prestaciones de la Seguridad Social contributiva: una gestión de la reducción por reemplazo de éstas por esta nueva renta garantizada universalista e incondicional no parece deseable, ni tampoco factible en una sociedad democrática que la rechazaría. Por lo demás, hay que tener en cuenta que los fenómenos a los que responde no son coyunturales, ni pasajeros en gran medida, sino un producto de nuestra época que hunde sus raíces en la exclusión y marginación social crecientes de amplias capas de la población que evidencia una desconexión y ruptura de la sociedad entre los de abajo y los de arriba; un fenómeno que introduce una fractura desestabilizadora tanto desde la perspectiva social como desde la política, y que debilita profundamente los pilares en los que se sustentan las democracias constitucionales. Esta medida merece ser considerada seriamente como una de las alternativas posibles a la crisis sociales 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 Unión Europea, 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 socio-económica) de la economía y de las instituciones jurídicas que rigen de 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 lo que, por cierto, es la inicia-

tiva de política del Derecho que está postulando la Organización Internacional del Trabajo). Salvo que se quiera —con lógica autodestructiva— el retorno de una sociedad del riesgo basada en la aceptación irresponsable de “incertidumbres fabricadas”.

## 5. LA EXIGENCIA DE REFORMAS ESTRUCTURALES DESEABLEMENTE “PACTADAS” QUE SUPONGAN UNA MODIFICACIÓN EN SENTIDO GARANTISTA DEL MODELO LABORAL Y DE PROTECCIÓN SOCIAL PÚBLICA

Es difícil que en el futuro inmediato nadie se atreva a discutir la imperiosa necesidad de reforzar —en su doble dimensión preventiva y reparadora— al Sistema Público de Salud en todo el Estado Social Autónomo español. Hay que tener en cuenta que la Covid-19 está siendo una Pandemia global y es posible —desgraciadamente— que se sucedan otras situaciones análogas que den lugar a una enfermedad de dimensiones mundiales como ésta.

Al final, como está planteando insistentemente la Organización Internacional del Trabajo (aparte del Gobierno de Coalición y, en gran medida, los agentes sociales de nuestro País), de lo que se trata es de refundar el Estado Social de Derecho a través de un nuevo *contrato o pacto social*, entre todos los actos políticos y agentes sociales comprometidos con la democracia constitucional. El nuevo contrato social ha de tener una dimensión no exclusivamente nacional, sino también de la Unión Europea (*Contrato Social de la Unión Europea*); la Unión Europea como tal ha venido dando una respuesta tardía, insuficiente y deficiente a la tragedia humana, social y económica que planteada por la pandemia del Covid-19. Por ello, es necesario profundizar en la construcción de una verdadera Europa Social de los derechos y de las libertades fundamentales (en el sentido integral ya previsto, pero insuficientemente desarrollado en el Derecho de la Unión, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea); en cuyo contexto el Derecho Social sea, efectivamente, una “legislación de compromiso social” (en expresión de George Scelle, defensor de un orden internacional basado en la paz y en la solidaridad social) entre la racionalidad social y la racionalidad económica. Se ha señalado, con razón, que “una simple declaración de derechos no basta, se necesitan instituciones que permitan que los derechos se hagan realidad”<sup>34</sup>. Ese debería ser el alcance de la “nueva normalidad” en el marco de una realidad social y geopolítica que ya ha sido —trágicamente— profundamente cambiada.

Cabría interrogarse sobre qué es lo que se ha podido hacer hasta el momento respecto a ese gran contrato social, no sólo reactivo, sino también refundador.

34 POLANYI, K.: *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, trad. J. Varela y F. Álvarez-Uría, Madrid, Ed. La Piqueta, 1989, pág. 399.

En primer lugar, en el plano internacional, las instituciones internacionales hacen lo que pueden y se les deja hacer, por las grandes potencias y los poderes fácticos de las grandes empresas multinacionales. Hasta cierto punto de vista se podría afirmar que están “secuestradas” por el veto detentado selectivamente por las grandes potencias mundiales, pero además nos encontramos con un determinado modelo de globalización neoliberal que es orientado para la maximización de los beneficios de los grandes grupos de empresas transnacionales. Por ello resultará muy difícil llegar a acuerdos sobre cómo combatir la pandemia de la Covid-19 (o cualquier otra de las probables pandemias que sobrevengan) ni, evidentemente, sobre un necesario modelo de desarrollo humano sostenible, en la lógica de una ecología humana<sup>35</sup>. Como se indicó al principio las Naciones Unidas, se han visto impotentes para llegar a mecanismos de acción sobre la propia pandemia (ha habido una lucha mercantilizada sobre los recursos sanitarios a nivel global, con enriquecimiento de las multinacionales del sector y con la insolidaridad manifiesta de los que han tenido mayor capacidad y presión de compra). El Fondo Monetario Internacional y la OCDE han reaccionado muy tarde y con unas orientaciones y posibilidades muy limitadas.

Por su parte, la OIT ha realizado un esfuerzo extraordinario en la lucha por el trabajo decente, pero lo ha hecho sobre todo a través de instrumentos “*softlaw*” relevantes, pero carentes de fuerza normativa, a excepción de normas fuertes como el Convenio OIT, núm. 190, sobre la violencia y el acoso, de 21 de junio de 2019.

Por su parte, la Unión Europea, más próxima por ser un espacio geopolítico al cual pertenecemos, ha respondido muy tarde a través de un paquete de medidas económico-financieras importantes, aunque haciendo visible la carencia de importantes elementos de gobernanza económica de la propia Unión Europea y poniendo de manifiesto —y de manera muy visible— las diferencias de interés entre Norte-Sur en Europa. En cualquier caso, esas medidas son imprescindibles para la dar una respuesta a la pandemia y para hacer frente a sus consecuencias. Ahora bien, lo que resulta particularmente criticable en este contexto es la persistencia en no asumir competencias normativas sustantivas (es decir, a través del Derecho Social de la Unión Europea) en materias como la salud pública y la asistencia sanitaria de Seguridad Social, como también el raquitismo de su normativa “*hardlaw*” en materias tan relevantes como puedan ser las pensiones, el desempleo, etcétera; como el no adoptar una decisión generalizable de una Directiva-Marco sobre una renta mínima garantizada universalista de carácter condicionado (no parece factible pensar, por el momento, en una renta básica incondicionada y universal). Los límites del método abierto de coordinación han sido y siguen siendo útiles, pero debería aplicarse una política de empleo con base normativa y abundar asimismo en la creación de un Derecho de la Seguridad Social Europeo que supere el desbordamiento institucional actualmente existente en la materia —como se puede apreciar fácilmente en la tarea jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Por tanto, persiste el riesgo de que la política y el Derecho del Trabajo

35 MONEREO PÉREZ, J.L.: “Derecho al Desarrollo (Artículo 28 DUDH; 1 PIDESC; Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo y Normas concordantes)”, en VVAA: *El Sistema Universal de los Derechos Humanos*, MonereoAtienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2014, págs. 951-983.

y de la Seguridad Social nacionales queden subordinados a la “constitución económica de la Unión”, es decir, en términos más expresivos, al Derecho de la Competencia comunitario; y todo ello con la vigencia impuesta durante la Crack de 2008 (que ha sido una crisis extendida de larga duración y de gravísimas consecuencias sociales, económica y ecológicas) de la “regla de oro” aducida frecuentemente para restringir derechos sociales de contenido prestacional (dicha regla está incorporada en nuestro texto constitucional ex art. 135).

Esto no será suficiente para cambiar el modelo de crecimiento neoliberal, no ya sólo a nivel global, sino dentro de la propia Unión Europea. Sería necesaria profundiza en el proceso democrático de integración de la Unión Europea y que ésta desarrollarse una política económica y social común basada en combinación de derechos y libertades sociales y económicas que la propia Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ya prevé (y que está dotada de valor de Tratado de la Unión Europea ex art. 6.1 del TUE, pero condicionada en su eficacia a que se aplique el “Derecho” comunitario, pues de lo contrario prácticamente no existe con fuerza normativa directa (aunque siempre actúe como fuente de inspiración de toda decisión de los poderes públicos de la Unión, incluidos los procesos de interpretación); si bien es cierto que siempre estará ahí para informar la actuación de los poderes públicos de la Unión y del mismo TJUE, sobre todo si se tiene en cuenta el garantismo multinivel que presiden en los ordenamientos jurídicos europeos, con la vigencia de la Carta Social Europea y el Convenio Europeo de Derechos Humanos que abre la competencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos).

Pero también es importante atender a un cierto “giro” de la política de la Unión Europea operado en la Cumbre del Consejo Europeo celebrada el 21 de julio de 2020, donde a pesar de la fuerte división política y social existente entre los Estados miembros de la Unión Europea se ha alcanzado un gran acuerdo de solidaridad y de mutualización de las deudas, que acaba siendo —si quiera o no ver— un gran paso hacia el avance en el proceso de integración política e institucional de la Unión. Es, por tanto, un hito histórico en el desarrollo de la Unión como espacio de decisión política. Es una medida todavía insuficiente, pero resulta ser la línea correcta que opera un giro radical respecto de las políticas de austeridad (ya fracasadas en el crack de 2008), al optarse por una política ofensiva de incrementar la cuantía del fondo de recuperación, evitando —al menos explícitamente— la condicionalidad de precarizar aún más el mercado de trabajo y reducir los estándares de protección social (señaladamente, el sistema de pensiones y servicios sociales tan importantes como la asistencia sanitaria y la educación). Se afrontan así los modelos de crecimiento en el espacio geopolítico de la Unión adoptando un enfoque que supera la vista limitada a través de las medidas coyunturales y atisba la necesidad de adoptar medidas de tipo estructural, política medioambiental, avanzar en la “constitución social europea” (derecho social comunitario construido a partir de un Sistema de los Tratados de la UE que incorpore con plena efectividad jurídica la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, abriendo la competencia incondicionada del TJUE<sup>36</sup>, evitando, así, el predominio de la “constitución económica” de la Unión

36 Véase MONEREO PÉREZ, J.L.: “La Interpretación y la aplicación de la Carta (Artículos 51 a 54)”, VV.AA.: *La Europa de los Derechos. Estudio Sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, MonereoAtienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dir. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2012, págs. 1301-1444.



sobre la débil “constitución social” europea), y abordar una mayor democratización de las estructuras institucionales de la Unión, dando más poder al Parlamento Europeo y cambiando el sistema de unanimidad en materia económica y social por las regla de la mayoría simple o cualificada, según los casos.

Por el momento, cabe decir, que no se trata de una política de austeridad y que no es cierto que la contrarreforma laboral como el mantenimiento y mejora del sistema de pensiones vigente en España choque frontalmente con las exigencias de las instituciones de la UE (el Derecho laboral europeo es manifiestamente incompleto y no existe un Derecho de la Seguridad Social que, por el momento, vaya más de los mecanismos de coordinación y de estrategias en instrumentos o reglas “*softlaw*” en el espacio de la Unión).

Existe un margen de política del Derecho para valorar las circunstancias y determinar el alcance de la realización del programa del Gobierno de Coalición. Es cierto también que la pandemia Covid-19 supuso una paralización de la actividad económica y del empleo de consecuencias gravísimas. El Gobierno de Coalición actúa correctamente con un paquete de ayudas económicas y una actuación en el mercado de trabajo que ha tratado de garantizar el mantenimiento del empleo evitando los despidos (ERTEs masivos e introducción de una nueva prestación social para los trabajadores autónomos). Esta medida puede dilatarse en el tiempo, pero no puede convertirse en indefinida por su coste excesivo y porque realmente lo deseable es la reactivación económica y la recuperación de los niveles de empleo. En cualquier caso, esta medida acabó por no proteger a los trabajadores temporales, dada la elevadísima e injustificable tasa de temporalidad en nuestro País. Lo que ha supuesto la destrucción de más de un millón de empleos netos. La situación de incertidumbre generalizada con la Pandemia no ayuda precisamente, y ello va a suponer la desaparición de muchas empresas y, por tanto, la pérdida de muchos empleos de carácter indefinido. Entonces la política económica e industrial del Gobierno central y de los Gobiernos autonómicos deberá tomarse en serio el proceso de reindustrialización y en cualquier caso, la recolocación de los trabajadores en actividades menos afectadas por la Pandemia (las más afectadas han sido las actividades de servicios vinculadas al turismo y a la construcción; la menos algunas del sector de distribución y logística, del sector industrial y agrario, comercio electrónico, reparto de turismo, elaboración de productos de consumo básicos, empresas vinculadas a las nuevas tecnologías de la información, las vinculadas a la digitalización y transición ecológica de un modelo productivo destructivo hacia un modelo de economía más verde, etcétera). Para racionalidad económica y racionalidad social se unen para afrontar el problema del riesgo de pobreza y exclusión social severa, que se han incrementado desde la crisis de 2008 y acrecentado con el crack de la pandemia covid-19. Esto supone enlazar el modelo productivo y de crecimiento con el modelo de relaciones laborales ante la emergencia de “crisis totales” que en cuanto tales son polifacéticas, pues inciden en los campos económicos, sanitarios, sociales, políticos y jurídicos; y lo hacen en condiciones de mundialización del orden económico.

¿Y cuál es el estado de situación normativo y de política del Derecho en España? Ya se ha indicado suficientemente el sentido de la legislación de emergencia y sus límites en el marco de una renovación continuada del Estado de Alarma (que no ha sido un Estado de Excepción, ni podría serlo constitucionalmente, pues está previsto para otras circunstancias conforme a la misma Ley Orgáni-

ca de desarrollo de estos estados extraordinarios previstos diversamente, en términos cualitativos de intensidad e incidencia sobre el desenvolvimiento vital de los derechos y libertades fundamentales). Sin descuidar la realidad de una Pandemia todavía existente —y por tanto produciendo nuevas consecuencias sociales y económicas agravantes de la situación crítica—, correspondería, y así se dice, por la OIT y el actual Gobierno de Coalición, llegar a un gran Pacto Social (en otras palabras, un *nuevo “contrato social”*), que como siempre ha dado y ofrecido buenos resultados en nuestro País, aunque se pueda legítimamente discrepar de algunas de las medidas que han sido adoptadas en estos acuerdos sustancialmente políticos, sociales y económicos.

Si se quiere realizar un programa de reformas estructurales y preventivas de las crisis sanitarias y ecológicas, deberá rediseñarse el *contrato social*, haciendo frente a los nuevos riesgos con nuevos paradigmas. No es necesario recordar aquí las virtualidades de la concertación y una de su expresión cualificada como el pacto social. En nuestro país la concertación social ha presidido la construcción del sistema democrático de relaciones laborales desde la misma transición política, reflejándose formalmente en acuerdos tripartitos de ámbito nacional y autonómico y en “leyes negociadas”. Se puede afirmar, con todo, que la concertación social de los últimos años se ha convertido en el instrumento político-social más flexible de organización del sistema de relaciones laborales y de los requerimientos de consenso social adicional indispensable para su buen funcionamiento. Pero, en cualquier caso, se pone de relieve que la concertación social ha devenido en un instrumento permanente (aunque de desarrollo discontinuo) y dinámico para la gobernabilidad política del sistemas de relaciones laborales y la conformación de nuestro sistema de protección social pública en el mercado del Estado del Bienestar. No debe olvidarse que la función de la concertación social se vincula íntimamente con la creciente necesidad de una gestión consensuada de los procesos sociales en los sistemas de gobierno de los países avanzados, como culminación de los procesos de racionalización flexible que preside su funcionamiento. La concertación social constituye un método o procedimiento sociopolítico para la adopción de decisiones conjuntas o en colaboración entre el Gobierno o poder público y los agentes sociales. Implica un encuentro entre poderes públicos y privados. En el proceso de concertación se produce una negociación o una consulta político-social entre los agentes sociales (organizaciones sindicales y empresariales más representativas) y los poderes públicos. El método de la concertación es en sí sustancialmente político, pues de lo que se trata es, en el fondo, de hacer partícipes a las grandes organizaciones profesionales en la gestión de la política social y económica y de corresponsabilizarlas, de algún modo, en las correspondientes decisiones del poder público<sup>37</sup>. Sin duda el diálogo social y la concertación social ya han sido un procedimiento eficaz para impulsar el crecimiento económico, el empleo y la protección social pública (incluyendo, en especial, pensiones, desempleo y rentas mínimas garantizadas)<sup>38</sup>.

37 Véase, ampliamente, MONEREO PÉREZ, J.L. (Dir): *La concertación social en España: una evaluación de su trayectoria en la perspectiva de los cambios socioeconómicos*, R. Álvarez Gimeno, Á.L. De Val Tena, J.A. Maldonado Molina, J.L. Monereo Pérez, M.N. Moreno Vida y R. Muñoz de Bustillo, Madrid, Ed. Consejo Económico y Social de España (Premio de Investigación del CES), 2012, págs. 3 y sigs.; MORENO VIDA, M.N.: *Los Pactos Sociales en el Derecho del Trabajo*, Granada, Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada, 1989; MONEREO PÉREZ, J.L.: *Concertación y diálogo social*, Valladolid, Ed. Lex Nova, 1999.

38 En este sentido, y en una evaluación de la trayectoria de la concertación social, MONEREO PÉREZ, J.L. (Dir): *La concertación social en España: una evaluación de su trayectoria en la perspectiva de los cambios socioeconómicos*, cit., págs. 331 y sigs., 354 y sigs., y 365 y sigs.

1. El primero de ellos ha sido la importante medidas que va más allá de lo coyuntural y alcanza a lo estructural consistente en el Ingreso Mínimo Vital, que ha sido una medida adoptada en el marco de la concertación social y materializada en una “legislación negociada”. Una medida modesta en sí, pero que puede hacer frente a las situaciones de pobreza absoluta y relativa en que se encuentran muchas personas, familias y unidades de convivencia. Pero es una medida que en su progresivo perfeccionamiento está llamada a ser un nuevo Pilar del Estado del Bienestar.
  2. Se dispone un “Acuerdo por la reactivación Económica y el Empleo”, de 3 de julio de 2020, celebrado entre el Gobierno y las organizaciones sindicales y las asociaciones empresariales más representativas de nuestro País. Es un Acuerdo tripartito, un Pacto Social típico, que aborda importantes aspectos y que tiene que materializarse a través del procedimiento legislativo, por un lado, y por otro, a través de los procedimientos de autorregulación social (negociación colectiva) entre las organizaciones profesionales más representativas como sujetos sociopolíticos en el sentido expresamente previsto en el art. 7 de nuestra Norma Fundamental. Sin embargo, es un Acuerdo importante en sí mismo, pero resulta muy limitado en sus objetivos.
    - Su naturaleza es *sustancialmente política* —es un instrumento que carece de fuerza normativa—, y más precisamente de política del Derecho Social.
    - Tiene un *carácter programático* de indicación de objetivos y principios rectores a seguir en lo que se pretende la *apertura* de un proceso de diálogo y concertación social sobre las reformas que han de ser llevada a cabo para la recuperación económica y social de las consecuencias de una crisis social y laboral inducida por la crisis sanitaria provocada por el impacto extraordinario del Covid-19.
- a. Los firmantes comparten la urgencia de impulsar la reactivación económica y la creación de empleo tras la desescalada de las medidas contención adoptadas ante la persistente emergencia sanitaria causada por el COVID 19. La idea-fuerza es sentar la bases necesarias para un crecimiento económico más sostenible e inclusivo, apoyado en la economía “verde” y la transición ecológica justa, en la digitalización, en la reindustrialización del país y el desarrollo de sectores estratégicos, en la colaboración público-privada, la I+D y la ciencia, en la educación y la formación profesional, en la creación de empleo de calidad y un mejor funcionamiento del mercado de trabajo, en el aumento de la productividad y el refuerzo de nuestro Estado del Bienestar. Todo ello, advirtiendo la necesidad del refuerzo de nuestros servicios públicos en los distintos niveles de la Administración, especialmente sanidad y atención a nuestros mayores, claves ante una situación de emergencia sanitaria similar a la actual.
  - b. En ese amplio objetivo perseguido se plantea no es un Acuerdo cerrado, sino abierto a un amplio desarrollo; o, dicho en otras palabras, se trata de la apertura de un *proceso de diálogo* y concertación social que supondrá nuevos encuentros con la posibilidad de alcanzar acuerdos concretos. Todo ello partiendo de la centralidad del trabajo decente o digno en un modelo de empresa que sea socialmente responsable y que asuma efectivamente las responsabilidades legales.

En cierto sentido se podría decir que este Acuerdo, es una suerte de *Declaración de principios y objetivos generales* sobre la recuperación económica y el empleo desde un punto de vista de una estrategia de largo alcance, los cuales deberán ser materializados a lo largo del proceso de diálogo y concertación social. Sentar las bases de una nueva economía y de un nuevo Derecho del Empleo. Y en tal sentido es una forma de gobernanza de la salida a la crisis pluridimensional, que implica a los interlocutores sociales y al Gobierno nacional de las Comunidades Autónomas. Por tanto, se combina la Gobernanza vertical —propia de la responsabilidad pública de gobierno y regulación de las relaciones laborales y de protección social— y la Gobernanza horizontal —propia de los agentes sociales—, pero también a la Gobernanza reflexiva —que involucra el proceso de dialógico y comunicativo tripartito entre el Gobierno y los agentes o interlocutores sociales dentro de la lógica del intercambio político que supone el proceso de concertación social.

- c. Se trata de partir de lo ya alcanzado por la política gubernamental para estabilizar y crear una dinámica de crecimiento cualitativo. Esa continuidad hacia la estabilidad se explicita en el propio Acuerdo Social: “Desde el inicio de la crisis, se han puesto en marcha un conjunto de medidas excepcionales en el ámbito económico y social que, acompañando a las medidas sanitarias, han permitido preservar el tejido productivo, el empleo y las rentas familiares. Entre ellas, destaca la movilización de más de cien mil millones de euros en avales públicos a través del ICO para garantizar la liquidez del conjunto de la economía, en especial de las PYMES, el establecimiento de un mecanismo ágil para los Expedientes de Regulación *Temporal* de empleo (ERTES) con fuerte apoyo público y la adopción de una red de seguridad para las familias (instrumento, éste, que ha sido determinante en la crisis sanitaria, al evitar —de manera generalizada en todo tipo de empresas— la destrucción masiva de empleos y contribuyendo, así, a preservar “capital humano” y tejido productivo que habría sido difícilmente sustituible de otra forma) y los trabajadores incluyendo una prestación extraordinaria para los autónomos por cese de actividad y el establecimiento de un mecanismo permanente de Ingreso Mínimo Vital para los colectivos más vulnerables”.

En este marco, el Gobierno ha puesto en marcha medidas adicionales para impulsar y acompañar la progresiva reactivación económica, incluyendo planes de choque que movilizan un importante volumen de recursos públicos para los sectores estratégicos más afectados por la crisis inducida por el Covid-19. En esa dirección se ha extendido hasta el 30 de septiembre de 2020 un mecanismo de protección de los trabajadores y empresas acogidas a ERTE (Expedientes de regulación temporal de empleo; en realidad ya habría que hablar desde la reforma de 2012, con la supresión de la autorización administrativa, de “procedimientos” de regulación temporal de empleo), tanto por fuerza mayor como por causas económicas, técnicas, organizativas y de producción, con la idea de que pueda servir de transición hacia un modelo permanente de cara al futuro. Los ERTE se han convertido en el instrumento de regulación jurídico-laboral que ha contribuido con éxito a contener el hundimiento del empleo, tanto en términos estadísticos —ha afectado masivamente a varios millones de trabajadores— como de impacto sobre el bienestar social y asimismo a limitar —desde el punto de vista estructural— el gasto en desempleo asociado a una crisis de una enorme envergadura. Se ha tratado de medidas excepcionales, de emergencia social y empresarial (pues muchas de las empresas no habrían podido soportar las consecuencias económicas derivadas de la crisis sanitaria como factor determinante).

- d. Dentro del paquete de medidas económicas, el Gobierno, en el marco del Acuerdo Social, se compromete a poner en marcha un segundo programa financiero de apoyo público a la solvencia y la inversión empresarial de cincuenta mil millones de euros, orientado a impulsar el crecimiento (que es calificado de sólido, inclusivo y sostenible), a reforzar empresas solventes en sectores estratégicos, y a impulsar la demanda interna, como palanca necesaria para reactivar la actividad económica e incrementar el empleo. En ambos sentidos favorece una recuperación facilitando la reanudación de la actividad productiva. Estas medidas ya fueron objeto de acuerdos entre los agentes sociales sobre la base de un diagnóstico realista del carácter destructivo del COVID-19. El Pacto Social alcanzado pretende proseguir esa dirección constructiva de búsqueda de soluciones equilibradas en la salida de la crisis a través de un crecimiento más inclusivo, pero también de una revisión de los factores distorsionantes de un modelo de desarrollo y configuración de las relaciones laborales (Este enfoque queda, desde luego, por verificar en la concreción y despliegue operativo de las medidas).
- e. En la perspectiva más directa jurídico-laboral, se pretende generar empleos en sectores emergentes y situando la *creación de empleo de calidad en el centro de la recuperación y evitando que el despido sea el principal mecanismo de ajuste* ante caídas de actividad o cambios del ciclo económico, ante caídas de actividad o cambios del ciclo económico, con un reparto del coste equitativo entre los agentes implicados.
- Al respecto el objetivo es estabilizador del empleo, pues se acuerda impulsar la reincorporación a las empresas de los trabajadores afectados por los ERTES derivados la crisis del Covid 19, primando los ajustes de capacidad en horas de trabajo y no en empleos. Igualmente, las empresas impulsarán la recontratación de los trabajadores con contrato temporal cuya relación laboral finalizó durante la crisis sanitaria cuando las circunstancias así lo permitan, *potenciando en la medida de lo posible la contratación indefinida*.
  - Desarrollo de mecanismos eficaces para la formación y recualificación de los trabajadores capacitándolos en el ámbito digital y tecnológico.
  - Establecer un marco adecuado para el trabajo a distancia y la adaptabilidad de la jornada laboral, conciliando los distintos intereses en juego.
  - Modernizar las políticas activas de empleo con la finalidad de reorientar los recursos correspondientes hacia un sistema eficaz de apoyo personalizado, formación y recualificación de los trabajadores.
  - Pero se deja demasiado abierto un aspecto nuclear como es modernizar nuestro “marco laboral a fin de minimizar el impacto sobre el empleo de crisis futuras”. Decir esto es decir, muy poco, como luego se indicará porque lo que sería necesario es abordar un nuevo Estatuto de los Trabajadores que aborde desde las causas la precariedad en el empleo (restricción de la contratación laboral disfuncional y desnaturalizada; uso abusivo de la contratación temporal vinculada a la subcontratación; preferencia de los convenios de empresas sobre los convenios supraempresariales o de sector; regulación actual de la ultractividad que provoca inseguridad jurídica; reconfiguración de las modificaciones sustanciales referentes a los convenios extraes-

tatutarios o concernientes a la reducción de las cuantías salariales; abordar de una vez por todas la regulación de los grupos de empresas, etcétera) (N: Mi Ponencia en el Congreso AEDTSS y el conjunto de las ponencias específicas; y para la crítica del modelo vigente, mi monografía sobre “La metamorfosis del Derecho del Trabajo”).

- Lo mismo cabe decir, respecto al sistema de protección social y servicios públicos de carácter social. El Acuerdo se limita a llevar a cabo una declaración de principios: en primer lugar, indicando como objetivo el reforzamiento de los Servicios Públicos en los distintos niveles de la Administración, especialmente en el servicio sanitario y el sistema de dependencia, así como en el servicio público de empleo, mejorando la calidad de los empleos y los mecanismos de coordinación y de colaboración público-privada existentes. En segundo lugar, planteando la necesidad de abordar *las necesarias adaptaciones para el refuerzo y la garantía de sostenibilidad y suficiencia a largo plazo del sistema público de pensiones, protegiendo así su poder adquisitivo*. Hay que señalar que esta problemática de las pensiones se someta al proceso político-social del Pacto de Toledo, y si no hay acuerdo entonces el Gobierno deberá proponer iniciativas legislativas para garantizar ese objetivo.
- f. Se pretende poner en práctica un Pacto por la Industria que permita impulsar un proceso de *reindustrialización*, que diversifique, equilibre y modernice su estructura productiva, y apoyar los sectores estratégicos que fomenten una economía más resiliente. Hay que tener en cuenta que cuando en el periodo de finales de la década de los setenta y durante los años ochenta se llevaron a cabo los procesos de reconversión, la normativa reguladora trazó como objetivo preferente el realizar un proceso alternativo —y no simplemente compensador— de reindustrialización; y esto, ésta política de reindustrialización, cabe decir, críticamente, que nunca se realizó debidamente y de manera generalizada en todas las zonas afectadas. Tales procesos abocaron hacia el incremento del sector de servicios muy dependiente de factores tan contingentes como el turismo y la economía de servicios a él asociadas. Además, se asoció con el predominio disfuncional del sector de la construcción con las consecuencias bien conocidas. Esto ha quedado evidenciado en la crisis inducida por la pandemia y la falta de suministro de bienes de interés general (o la dificultad de reorientarlos hacia la producción de material sanitario de complejidad técnica). La doctrina criticó, en su momento, este desequilibrio en el binomio reconversión/reindustrialización<sup>39</sup>. Nunca es tarde si la dicha es buena, dice sabiamente el refranero español. Al efecto, no estaría demás aprovechar algunos de los análisis, diagnósticos y propuestas recogida en el Informe 04/2019, relativo a “La industria en España: Propuestas para su desarrollo”<sup>40</sup>. Precisamente en dicho Informe se aboga por expresamente por

39 En este sentido, MONEREO PÉREZ, J.L.: *Las reconversiones industriales en el Derecho del Trabajo*, Granada, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada, 1988; *Ibid.*, “La flexibilidad laboral y las políticas de reorganización industrial en España”, en RIVERO LAMAS, J. (Coord.): *La flexibilidad laboral en España*, Zaragoza, Universidad de Zaragoza/Instituto de Relaciones Laborales, 1993, págs. 363-434.

40 CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA: *Informe 04/2019. La industria en España: Propuestas para su desarrollo*, Ed. Consejo Económico y Social de España, Madrid, 2020.

un “Pacto de Estado por la Industria”, indicando que España necesita desarrollar una “cultura industrial” que explique, defienda y promueva sus realidades industriales. El objetivo es afrontar los retos relacionados con la sostenibilidad, la digitalización, la evolución de las cadenas globales de valor, los cambios en la demanda mundial o las deficiencias estructurales del entorno empresarial comunitario. De este modo, se debe adoptar una nueva política industrial que se oriente a la *recuperación del protagonismo de esta actividad* como motor de crecimiento y creador de empleo, incidiendo en su calidad, mediante un enfoque dirigido prioritariamente a la mejora de la competitividad a través de actuaciones de apoyo al sector y la coordinación con las directrices de la nueva política industrial de la Unión Europea. Se subraya que el Pacto de Estado por la Industria debe tener un carácter global y coherente con participación directa del Gobierno, de las distintas Administraciones y de los interlocutores sociales, contando asimismo con el apoyo y el compromiso de los partidos políticos con representación parlamentaria, incorporando además una política de comunicación orientada a mejorar la percepción social del sector industrial. El procurar el diálogo tripartito es cuestión de democracia participativa —y más específicamente “deliberativa”—, pero también de eficiencia. El consenso es virtuoso para los objetivos democráticos y de eficiencia económica y del crecimiento del empleo de calidad. Por otra parte, el carácter eminentemente horizontal de la política industrial requiere de un entramado colaborativo entre las diversas Administraciones públicas y agentes sociales que facilite la toma de decisiones y aplique de manera efectiva dicha política.

Dos cuestiones a subrayar más en apretada síntesis, para no alargar el tratamiento de esta importante cuestión en el marco del Acuerdo político social tripartito (Pacto Social):

- La primera concierne es la relativa a la industria 4.0 y la digitalización dentro de las propuestas de actuación sobre factores de competitividad. El sector industrial —se indica— se considera protagonista de la transformación digital, que ofrece la oportunidad de cambiar el patrón de crecimiento económico y asegurar un avance estable y sostenible en las perspectivas económica, social y ambiental. No obstante, los resultados económicos y sociales de toda esta transición digital, un proceso que ya es una realidad pero que está en continuo desarrollo y cambio, no están predeterminados, sino que dependen de la estrategia y la proactividad de todos los agentes implicados.
- La segunda hace referencia al “capital humano” y unas relaciones laborales que sean capaces de anticipar los cambios y adaptarse activamente a unos requerimientos de competencias más complejas y dinámicas. En tal sentido las prioridades pasan por proporcionar las cualificaciones necesarias para garantizar la cobertura de los perfiles profesionales demandados y, más a largo plazo, por impulsar la competitividad, facilitar condiciones para extender el tejido y el empleo industrial de calidad, y reforzar la empleabilidad positiva de los trabajadores en los sectores industriales de futuro. La formación de los trabajadores debería atender, por todo ello, a facilitar la transición a la industria 4.0, buscando converger con las trayectorias de los países industriales más avanzados en este ámbito<sup>41</sup>.

41 CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA: *Informe 04/2019. La industria en España: Propuestas para su desarrollo*, Ed. Consejo Económico y Social de España, Madrid, 2020, espec., págs. 179 y sigs.

Se trata de propiciar una nueva economía sostenible en términos de crecimiento responsable (incluida la responsabilidad jurídica y social de la empresa) y ecológicamente sostenible; una transición “verde” y “ecológica” del conjunto de los sectores productivos y la economía circular. Y orden económico competitivo desde la calidad (competitividad por la innovación y la calidad del producto y del empleo cualificado).

Hay que tomarse en serio, por otra parte, el desarrollo eficiente de la economía social y el sistema de cuidados, con el fin de reformar el Estado del Bienestar; y, aunque no se dice expresamente ello exigirá mejorar las condiciones de trabajo y empleo, partiendo de la estabilidad como principio preferente y la formación y recualificación permanentes.

- g. Se asume el compromiso, una vez más, de luchar contra la economía sumergida: impulsar medidas eficaces para aflorar la economía sumergida, luchando contra el fraude, la precariedad y la evasión fiscal. Hay que puntualizar que la precariedad se refiere indudablemente a la precariedad e indefensión más absoluta de los trabajadores (asalariados y “supuestamente” autónomos; nacionales y extranjeros “irregulares”) que se hallan en situaciones que cabe calificar su rubor de “explotación”.
- h. Que el Acuerdo Social suscrito es un acuerdo general de criterios de actuación necesitados de especificación resulta innegable, cuando se evidencia que lo que se pretende tras esta declaración de objetivos es inicial un proceso de diálogo social: reactivas, con carácter inmediato, las mesas de Diálogo Social ya constituidas e incorporar medidas tendentes a la creación de empleo. Asimismo, abordar los compromisos recogidos en este documento en los foros correspondientes, en línea con las demandas de la sociedad, que reclama diálogo y medidas eficaces para salir de esta crisis de manera solidaria y construir un futuro mejor.
- i. Llama la atención —quizás por prudencia ante la dificultad que ello pueda plantear— que el Acuerdo no alude en ningún momento significativo a una reforma de la Constitución (lo cual se entiende bien, dado que la concertación como proceso sociopolítico no es el ámbito adecuado para abordar este tipo de reformas), y lo que es más significativo: tampoco se hace referencia a la *necesaria reforma del Modelo de Estatuto de los Trabajadores*, que contiene regulaciones inadecuadas y lagunas sorprendentes para la recuperación de un empleo de calidad. Es cierto que se hacen referencias puntuales a la problemática del empleo de calidad, pero no a los instrumentos necesarios que lo garanticen, por un lado, y por otro, a la necesidad de una regulación más precisa y correcta del trabajo a distancia y en particular del teletrabajo. La misma cuestión del teletrabajo ya está planteando problemas para la concertación social respecto al Anteproyecto de Ley del Teletrabajo, incluidas las amenazas de la CEOE de que si no se regula bien los empresarios podrían plantearse hacer contratos en Portugal o Brasil<sup>42</sup>. Por el contrario las organizaciones sindicales más representativas (CCOO y UGT) se han mostrados más proclives hacia una negociación más abierta que garantice el trabajo decente de los trabajadores que presenten servicios mediante esta forma de trabajo a distancia.

42 El sorprendente carácter amenazante “entrecomillado” en declaraciones recogidas en *ELPAÍS*, jueves 9 de julio de 2020, Sección Economía y Trabajo, pág. 41.



Pero esto es manifiestamente insuficiente y resulta obvio que los sujetos negociadores ya han eludido las cuestiones más espinosas por la existencia de fuertes divergencias en la orientación de las reformas. Señaladamente, respecto a la necesidad imperiosa de revertir la reforma laboral neoliberal realizada por el Partido Popular en 2012 y —en menor medida, aunque también— algunas de las reformas liberalizadoras que se habían hecho durante el Gobierno del PSOE. La cuestión no es baladí, porque parece imposible por inviable conseguir una recuperación de los equilibrios de poder en el sistema de relaciones laborales<sup>43</sup>, que se ha rota visiblemente en favor del lado empresarial, sin abordar las materias más relevantes que lo ha determinados (flexibilidad neoliberal en despidos, modificaciones sustanciales, aspectos liberalizadores de la subcontratación empresarial, disfuncionalidad una contratación laboral que propicia el fraude y el abuso de derecho de manera sistemática; la escandalosa imposición “*ope legis*” de la primacía de los convenios de empresa sobre los convenios de ámbito superior prácticamente en todas las materias fundamentales; la falta de regulación legal suficiente de los grupos de empresas; la desatención legal estatutaria de los derechos fundamentales inespecíficos de los trabajadores antes las nuevas tecnologías —más allá de una limitada regulación en la ley de protección de datos y la inclusión del art. 20bis relativo al derecho a la desconexión digital—, el ataque al sindicalismo que supone el modelo legal de regulación de la ultraactividad y el tratamiento “contratualista” —supuestamente de derecho común— de los llamados convenios colectivos extraestatutarios, modificables unilateralmente por el empleador ex art. 41 del ET, y un largo etcétera).

De este modo la derogación de ciertas medidas de reforma laboral introducidas unilateralmente por el Gobierno sin acuerdo con los agentes sociales se hace imprescindible, como también la introducción innovadora de otras medidas que configuran seguridad jurídica a todos los actores económicos y sociales y una mayor protección a los trabajadores. Es verdad que el Gobierno de coalición parece —no sin discrepancias internas en dicha coalición gubernamental— inclinarse ahora no tanto por una derogación de la reforma laboral del 2012 realizada por el Partido Popular, como de una “reforma de los aspectos más lesivos de la legislación” laboral. Éste es un debate que se viene realizando ya en el marco de la llamada comisión de reconstrucción económica, que está elaborando un documento para su debate en el pleno del Congreso de los Diputados.

Es verdad que en la materia se ha llegado a afirmar que es el tiempo de reformas pero no de contrarreformas. Pero en realidad se trata de un puro juego dialéctico, haciendo trampas en el solitario, por la sencilla razón de que sin la realización de contrarreformas cualitativas de carácter neoliberal va a ser imposible que tengas un mercado laboral que funcione correctamente en la orientación de la lucha por la competitividad a través la innovación, la competencia y la calidad del trabajo (sin suprimir el principio legal absolutista de la preferencia de orden público laboral de los convenios de empresa sobre los de ámbito superior en todas las materias fundamentales; sin la regulación disfuncional de la ultraactividad, sin la modificación de los contratos temporales es imposible garantizar una mínima estabilidad en el empleo, sin afrontar la obsolescencia de la subcontratación empresarial

43 KAHN-FREUND, O.: *Trabajo y Derecho*, trad., y estudio preliminar de Jesús Galiana Moreno, “In Memoriam” de Faustino Cavas Martínez y José Luján Alcaraz, edición al cuidado de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2019.

ex art. 42 del ET, o la regulación de la transmisión de empresas desmaterializadas, a re-regulación del trabajo a distancia, como se ya está realizando, y un largo etcétera. Hay que quedarse con el aserto de que cuando algo no funciona hay que cambiarlo para que todo funcione mejor para un mercado de trabajo dinámico. Y es lo cierto que los aspectos indicados algo no va bien en la lógica compromisoria y transaccional de un Derecho del Trabajo que equilibre las lógicas de la racionalidad económica y las propias de la racionalidad social.

Por el momento, la creación del fondo europeo para la recuperación no ha supuesto un listado de condiciones exigentes respecto a las políticas laborales y de protección social, siempre que se respeten los objetivos de la recuperación económica y la cohesión social. Sigue vigente el objeto del compromiso electoral de derogar los aspectos más regresivos y disfuncionales de la reforma laboral del Gobierno del Partido Popular —con Mariano Rajoy como Presidente del Gobierno— realizada en 2012.

Además, ello será necesario porque no serán suficientes las reformas en el Derecho de la economía, habrá que realizar otras reformas en el Derecho Social con proyección de futuro. La OCDE ha señalado que la pandemia del COVID-19 es una crisis de salud mundial sin precedentes en nuestra historia reciente. El brote generalizado de esta enfermedad ha provocado la recesión económica más grave registrada en casi un siglo y está causando enormes daños en la salud, el empleo y el bienestar de la población a nivel mundial. Las perspectivas del empleo son problemáticas y se centran en dos escenarios marcados por la incertidumbre: uno de ellos contempla un segundo brote de contagios masivos y nuevos confinamientos antes de que finalice el 2020, el otro no prevé nuevos brotes significativos. La pandemia se ha convertido en una crisis de empleo que es mucho peor que la crisis de 2008. Las mujeres, los jóvenes y los trabajadores de bajos ingresos son los más afectados<sup>44</sup>.

La OCDE advierte que la crisis económica derivada del COVID-19 puede derivar en una “crisis social”, pero la realidad es que esta deriva ya se está produciendo, y tiende a convertirse en una crisis general de una pandemia convertida en un “hecho social total”. Por ello va a ser necesaria una revisión en sentido garantista —y, por tanto, no restrictiva de derechos— del Estado del Bienestar postpandemia. Un Estado del Bienestar Activo, que responda a las exigencias de protección social, con la invención de nuevas medidas protectoras, racionalización de las existentes y coordinado con las políticas activas de empleo. Y sin incurrir en el *error de la instrumentalización* al servicio del restablecimiento de la rentabilidad empresarial y de la reestructuración de las empresas. Su objetivo finalista debe ser el diseñado en el art. 41 CE, y atendiendo al garantismo multinivel cuya apertura en vía de canon interpretativo es el art. 10.2 de la Norma Fundamental. Y en este sentido teniendo en cuenta artículos como el 12 de la Carta Social Europea y el Convenio núm. 102 de la OIT. En este orden de ideas, no debe olvidarse el enfoque de los derechos y sus garantías que presiden las intervenciones de la OIT reafirmando la vigencia de la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su octogésima sexta reunión, Ginebra, 18 de junio de 1998 (Anexo revisado, 15 de junio de 2010). En ella se parte de la premisa

44 <http://www.oecd.org/berlin/presse/oecd-beschaefigungsausblick-2020.htm>; <http://www.oecd.org/coronavirus/en/>; OECD Employment Outlook Report | 07/07/2020; Perspectivas económicas de la OCDE Informe digital | 10/06/2020.

—oportuna para la coyuntura actual de la Pandemia Covid-19— que “en el marco de una estrategia global de desarrollo económico y social, las políticas económicas y sociales *se refuerzan mutuamente* con miras a la creación de un desarrollo sostenible de base amplia”. En esa lógica de ensamblar razón económica y razón social (en el diseño de un modelo socio-económico garantista de los derechos y libertades fundamentales), se observa igualmente que con el objetivo de mantener el vínculo entre progreso social y económico, la garantía de los principios y derechos fundamentales en el trabajo revista una importancia y un significado especiales al asegurar a los propios interesados la posibilidad de reivindicar libremente y en igualdad de oportunidades una participación justa en las riquezas a cuya creación han contribuido, así como la de desarrollar plenamente su potencial humano. Se reitera que la OIT es la organización internacional con mandato constitucional y el órgano competente para establecer Normas Internacionales del Trabajo y ocuparse de ellas, y que goza de apoyo y reconocimiento universales en la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo como expresión de sus principios constitucionales<sup>45</sup>.

En el marco del Estado del Bienestar Activo, deben armonizarse la racionalidad social (que es la razón de la sociedad) y la racionalidad económica, que es importante para generar los recursos para una sociedad avanzada y para la propia sostenibilidad de los sistemas de protección social, pero que necesitan también de esas protecciones no sólo defensivamente, sino también ofensivamente para generar un equilibrio virtuoso en una sociedad de mercado, que no se debe confundir con una sociedad “para” el mercado. Dicho en otras palabras, hay que acabar con la praxis —ya ensayada— de desplazar el Estado Social de Derecho por un “Estado de mercado”, al servicio preferente de las fuerzas dominantes en el mercado que están camufladas bajo el paradigma de las “exigencia de la competitividad”, nueva fórmula mágica de la ciencia jurídica<sup>46</sup>. Esto supone descuidar la importante función del Estado en la economía, lo que no ha hecho sino confirmar la lucha contra el COVID-19. Pero en la lógica de equilibrio y de compromiso socio-económico que es inherente al constitucionalismo democrático-social con Estado Social de Derecho. Su éxito ha residido en demostrar en los hechos de la experiencia que se puede llevar a cabo un desarrollo al mismo tiempo con eficiencia social y económica, bajo el prisma de un modelo intervencionista en libertad de economía social de mercado. Es necesario establecer una red de seguridad más completa para todos y mejorar las prestaciones y servicios sanitarios y con ellos el estatuto del personal a ellos adscritos; y lo mismo cabe decir de

---

45 Importa también retener la Recomendación OIT (2017), sobre el Empleo y el Trabajo Decente para la paz y la resiliencia, de 16 de junio de 2017, que apuesta por la adopción de medidas relativas al empleo y al trabajo decente precisamente “para responder a las situaciones de crisis provocadas por los conflictos y los desastres y con miras a la prevención”. En ella se apuesta por el pleno empleo, productivo y libremente elegido y el trabajo decente que son factores decisivos para promover la paz, prevenir las crisis, posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia; garantizar la efectividad de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y el conjunto de los derechos humanos respetando las normas internacionales de trabajo pertinentes; combatir la discriminación y garantizar la igualdad de oportunidad; la protección de las personas más vulnerables; condiciones de trabajo seguras y decentes, el respeto al principio de solidaridad social y protección social; la gobernanza contando con el importante papel del diálogo social, la negociación colectiva y la concertación social, etcétera (Señaladamente, Partes II y III).

46 WIETHOLTER, R.: *Las fórmulas mágicas de la ciencia jurídica*, Madrid, Ed. Edersa, 1991.

los servicios de cuidados a las personas en una sociedad del envejecimiento; mejora que presupone medios y dignificación de las condiciones de trabajo de los cuidadores<sup>47</sup>.

Hay que fortalecer y renovar el Estado del Bienestar Activo para afrontar los retos del siglo veintiuno. Por lo demás, nuestra Constitución configura la democracia en una triple y necesaria dimensión, formal/procedimental, sustancial y pluralista (reténgase, paradigmáticamente, la fuerza normativa conformadora de los artículos 1, 9.2, 10, apartados 1 y 2, 7, 28, 35, 37, 41 y sigs., 103, 129.2, entre las piezas normativas que integra el grupo o bloque normativo que conforma la “constitución social”)<sup>48</sup>. De este modo, la forma política de “Estado de Mercado”, que supondría que el Estado estaría preferentemente orientado unidireccionalmente a la satisfacción de los intereses de las fuerzas del mercado y hacia la competitividad a través de la restricciones de derechos y garantías sociales no tiene cabida en nuestra Norma Constitucional; y de hacerse así supondría un vulneración fragante de ésta, produciéndose una inadmisibles “Mutación fáctica”, sin previa reforma constitucional según el procedimiento expresamente previsto en la propia Constitución. Por ello, en una coyuntura de reformas legislativas de envergadura como la actual conviene recordar los condicionamientos y límites constitucionales que se impone deducir para el legislador infraconstitucional de los mandatos contenidos en el Texto Fundamental, como norma jurídica que ejerce su supremacía en todo el ordenamiento jurídico.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSO MELLADO, L.C., JIMENA QUESADA, L. y SALCEDO BELTRÁN, M.C.: *La jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales frente a la crisis económica*, Albacete, Ed. Bomarzo, 2014.

47 Puede consultarse, MONEREO PÉREZ, J.L. y MALDONADO MOLINA, J.A. (Dirs.): *Envejecimiento activo y vida laboral*, Granada, Ed. Comares, 2019.

48 Que de la democracia constitucional no puede sino ser sustancial está implícita en la idea de que la garantía efectiva para todos de los derechos y libertades políticas, religiosas y civiles, exige como *presupuesto previo* que se protejan antes los derechos económicos, sociales y culturales. Esta idea estaba presente en los fundadores del Estado Social y del Derecho Social, como Menger, A.: *El derecho civil y los pobres [rectius “Clases desposeídas”]*, trad. Adolfo Posada, revisión, edición crítica y estudio preliminar, “Reformismo social y socialismo jurídico: AntonMenger y el socialismo jurídico en España” (pp. 7-112), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 1998, espec., págs. 274 y sigs., y 349-352; *Ibid.*, *El derecho al producto íntegro del trabajo & El Estado Democrático del Trabajo*, edición y estudio preliminar, “Derechos sociales y Estado democrático social en AntonMenger” (pp. XI-LXXVIII), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2004. Para ese enfoque, que parte de la interdependencia y comunicabilidad de los derechos y libertades fundamentales, puede consultarse MONEREO PÉREZ, J.L.: “Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores” (I y II), en *Revista española de Derecho del Trabajo. Civitas*, núm. 56-57 (1992-1993); *Ibid.*, “La política social en el Estado del Bienestar: los derechos sociales de la ciudadanía como derechos de desmercantilización”, en *Revista de trabajo y Seguridad Social*, núm. 19 (1995); *Ibid.*, *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, Ed. Consejo Económico y Social del España, 1996; *Ibid.*, *La protección de los derechos fundamentales. El modelo europeo*, Albacete, Ed. Bomarzo, 2009; *Ibid.*, *La defensa del Estado Social de Derecho. La teoría política de HermannHeller*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2009. En la perspectiva filosófica se ha defendida esa unidad de los derechos y el carácter de condicionante material de los derechos sociales respecto del ejercicio de los derechos civiles y políticos. Así, paradigmáticamente, NUSSBAUM, M.: *La tradición cosmopolita. Un noble e imperfecto ideal*, trad. Albino Santos Mosquera, Barcelona, Ed. Paidós Ibérica, 2020, Capítulo 1, págs. 11 y sigs., y Capítulo 7, págs. 253 y sigs.

- ALTVATER, E., *El fin del capitalismo tal y como lo conocemos*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2011.
- AÑON ROIG, M.J., "Derecho a un nivel de vida adecuado y medios de subsistencia", en VV.AA., *El Sistema Universal de los Derechos Humanos*, MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2014, págs. 543 y sigs.
- ARENDT, H., *La condición humana*, Barcelona, Ed. Paidós, 1993.
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL, *Protección a la familia y Seguridad Social. Hacia un nuevo modelo de protección sociolaboral*, 2 Tomos, Congreso Internacional y XV Congreso Nacional de la AESSS, celebrado en Madrid, octubre de 2018, publicado en Murcia, ed. Laborum.
- BADEL, M., "La lutte contre les exclusions en droit français le rôle des minimasociaux. Rapport France", en VV.AA.: *La exclusión social: Estudio comparado desde la perspectiva jurídica laboral y constitucional*, QUINTANILLA NAVARRO, R.Y. (Dir.), MATEOS Y DE CABO, Ó.I. (Coord.), Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, 2018, págs. 317-337.
- BECK, U., *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Ed. Paidós, 1998.
- CASTEL, R., *El ascenso de las incertidumbres*, Buenos Aires, FCE, 2010.
- CASTELLS, M., *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, 3 Vols., Madrid, 1996-2003.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA, *Informe 04/2019. La industria en España: Propuestas para su desarrollo*, Ed. Consejo Económico y Social de España, Madrid, 2020.
- FERRAJOLI, L., *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. P. Andrés Ibañez y A. Greppi, Madrid, Ed. Trotta, 1999.
- FERRAJOLI, L., *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*, trad. P. Andrés Ibañez, Madrid, Ed. Trotta, 2014.
- FERRAJOLI, L., *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Prólogo y traducción de P. Andrés Ibañez, Ed. Trotta, 2011.
- FERRAJOLI, L., *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia. 1. Teoría del derecho*, trad. J. C. Bayón, P. Andrés Ibañez, A. Ruiz Miguel, L. Prieto Sanchís, Madrid, Ed. Trotta, 2ª ed., 2016.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Justicia y Seguridad Jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, Ed. Civitas, 1990, reimpresión 2000.
- GARCÍA ROMERO, B., *Rentas mínimas garantizadas en la Unión Europea*, Madrid, CES, 1999.
- GOERLICH PESET, J.M. "Política de inserción laboral (II. Empresas de Inserción)", en VV.AA., *Las políticas Activas de Empleo: Configuración y Estudio de su regulación jurídica e institucional*, MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERRNAT, J.A., LÓPEZ INSUA, B.M. (Dirs. y Coords.), Cizur Menor (Navarra), Ed. Thomson/Aranzadi, 2016, págs. 895 y sigs.
- HARVEY, D., *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Ed. Akal, 2014.
- HOLMES Jr, O.W., *The Common Law*, trad. Fernando N. Barrancos y Vedia, revisión, edición y estudio preliminar, "La crítica iusrealista del formalismo jurídico de la cultura del "commonlaw" tradicional: la concepción funcional e instrumental del Derecho de Oliver Wendell Holmes" (pp. IX-XLIX), por J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2020.

- LÓPEZ INSUA, B.M., *La protección social de las personas inmigrantes: un modelo garantista*, Barcelona, Ed. Atelier, 2020.
- LÓPEZ INSUA, B.M., "La renta activa de inserción como instrumento de lucha contra la exclusión social", en VV. AA. *La Protección por desempleo en España. XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Murcia, Ed. Laborum, 2015, págs. 385 y sigs.
- LUHMAN, N., *Sociología del riesgo*, México, Universidad Iberoamericana, 3ª ed., 2006.
- MARX, K. y ENGELS, F., *Crítica del Programa de Gotha & Crítica del Programa de Erfurt* [1875-1891], en *Obras Escogidas*, edición y estudio preliminar, "Marxismo y racionalidad crítica en la larga duración" (pp. XI-LXX), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2012.
- MAUSS, M., *Sociología y antropología*, trad. T. Rubio de Martín, Madrid, Ed. Tecnos, 1971.
- MAUSS, M., *Essai sur le don*, en *Sociologie et Anthropologie*(1925), París, PUF, 2006s [rectius "Clases desposeídas"], trad. Adolfo Posada, revisión, edición crítica y estudio preliminar, "Reformismo social y socialismo jurídico: AntonMenger y el socialismo jurídico en España" (pp. 7-112), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 1998.
- MÉDA, D., *El Trabajo: Un valor en peligro de extinción*, Barcelona, Ed. Gedisa, 1998.
- MENGER, A., *El derecho al producto íntegro del trabajo & El Estado Democrático del Trabajo*, edición y estudio preliminar, "Derechos sociales y Estado democrático social en AntonMenger" (pp. XI-LXXVIII), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2004.
- MILANOVIC, B., *Capitalismo, nada más. El futuro del sistema que domina el mundo*, trad. Teófilo de Lozoya y Juan Rabasseda Gascón, Madrid, Ed. Taurus, 2020.
- MONEREO PÉREZ, J.L., *Caracterización técnico-jurídica del Derecho del Trabajo*, Madrid, Ed. Civitas, 1996.
- MONEREO PÉREZ, J.L., "Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores" (I y II), en *Revista española de Derecho del Trabajo*. Civitas, núm. 56-57 (1992-1993).
- MONEREO PÉREZ, J.L., *Concertación y diálogo social*, Valladolid, Ed. Lex Nova, 1999.
- MONEREO PÉREZ, J.L., "Derecho a la Seguridad Social (Artículo 41 CE)", en VV.AA.: *Comentarios a la Constitución Socio-Económica de España*, Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M.N. (Dirs. y Coords.), Granada, ed. Comares, 2002, págs. 1425-1524.
- MONEREO PÉREZ, J.L., "Derecho a la Seguridad Social y Asistencia Social (art. 22 DUDH; art. 9 PIDESC)", en VV.AA.: *El sistema Universal de los Derechos Humanos*, MonereoAtienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, ed. Comares, 2014, págs. 515 y sigs.
- MONEREO PÉREZ, J.L., "Derecho al Desarrollo (Artículo 28 DUDH; 1 PIDESC; Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo y Normas concordantes)", en VV.AA.: *El Sistema Universal de los Derechos Humanos*, MonereoAtienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2014, págs. 951-983.
- MONEREO PÉREZ, J.L., "Derecho al Trabajo (Artículo 1 de la Carta Social Europea)", en VV.AA., *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2017, págs. 361 y sigs.

- MONEREO PÉREZ, J.L., "Derechos a la Seguridad Social (Artículo 12 de la Carta Social Europea Revisada)", en VV.AA.: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de los Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, ed. Comares, 2017, págs. 629 y sigs.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: "Derecho a la Seguridad Social y Asistencia Social", en VV.AA., *El Sistema Universal de los Derechos Humanos*, MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2014, págs. 625 y sigs.
- MONEREO PÉREZ, J.L., *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, Ed. Consejo Económico y Social del España, 1996.
- MONEREO PÉREZ, J.L., "Dignidad de la persona y protección social en la Constitución de 1978: balance y propuestas de reforma para la mejora de sus garantías de suficiencia como derecho social fundamental", en *RTSS. CEF. Núm. 429 (diciembre 2018)*.
- MONEREO PÉREZ, J.L., "El derecho a la Seguridad Social (Art. 41 CE)", en VV.AA.: *Comentario a la Constitución Socio-Económica de España*, Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M.N. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2002.
- MONEREO PÉREZ, J.L., «El modelo español de protección contra el desempleo», en VV.AA.: *Seguridad Social y Protección social: temas de actualidad*, López López, J. (Coord.), Madrid, Marcial Pons, 1996.
- MONEREO PÉREZ, J.L., *El sistema de protección por desempleo en España*, Valencia, Ed. Tirant Lo Blanch, 1997.
- MONEREO PÉREZ, J.L., "El sistema español de protección por desempleo: Eficacia, equidad y nuevos enfoques", en VV. AA. *La Protección por desempleo en España. XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Murcia, Ed. Laborum, 2015, págs. 125 y sigs.
- MONEREO PÉREZ, J.L., *Espacio de lo político y orden internacional. La teoría política de Carl Schmitt*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2015.
- MONEREO PÉREZ, J.L., «Genealogía de las Declaraciones de Derechos y su significación político-jurídica», estudio preliminar a JELLINEK, G.: *La declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano*, Granada, Ed. Comares, 2009.
- MONEREO PÉREZ, J.L., "Integración de la gestión de riesgos mediambientales en la prevención de riesgos laborales. La interrelación de la gestión de la prevención de riesgos laborales y del medio ambiente", en MONEREO PÉREZ, J.L. y RIVAS VALLEJO, P. (Dirs.): *La prevención de riesgos mediambientales en el ámbito de las relaciones de trabajo*, Granada, Ed. Comares (Col. Prevención de Riesgos y Calidad Ambiental), 2011, págs. 327-378.
- MONEREO PÉREZ, J.L., *Introducción al Nuevo Derecho del Trabajo. Una crítica del Derecho flexible del trabajo*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanc, 1996.
- MONEREO PÉREZ, J.L., "La Carta comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores" (I) y (II), en *Revista Española de Derecho del Trabajo. Civitas*, núms. 56-57 (1992-1993), núm. 57 (1993), espec., págs. 85 y sigs.
- MONEREO PÉREZ, J.L. (Dir.), *La concertación social en España: una evaluación de su trayectoria en la perspectiva de los cambios socioeconómicos*, R. Álvarez Gimeno, Á.L. De Val Tena, J.A. Maldonado Molina, J.L. Monereo Pérez, M.N. Moreno Vida y R. Muñoz de Bustillo, Madrid, Ed. Consejo Económico y Social de España (Premio de Investigación del CES), 2012, págs. 3 y sigs.
- MONEREO PÉREZ, J.L., *La defensa del Estado Social de Derecho. La teoría política de Hermann Heller*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2009.

- MONEREO PÉREZ, J.L., *La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales*, Murcia, Ed. Laborum, 2019.
- MONEREO PÉREZ, J.L., "La flexibilidad laboral y las políticas de reorganización industrial en España", en RIVERO LAMAS, J. (Coord.): *La flexibilidad laboral en España*, Zaragoza, Universidad de Zaragoza/Instituto de Relaciones Laborales, 1993, págs. 363-434.
- MONEREO PÉREZ, J.L., "La garantía internacional y europea de los derechos a la Seguridad Social y Asistencia Social", en VV.AA.: *Estudios sobre Seguridad Social. Libro Homenaje al Profesor José Ignacio García Ninet*, Madrid, ed. Atelier, 2017, págs. 187-245.
- MONEREO PÉREZ, J.L., "La Interpretación y la aplicación de la Carta (Artículos 51 a 54)", VV.AA.: *La Europa de los Derechos. Estudio Sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2012, págs. 1301-1444.
- MONEREO PÉREZ, J.L., *La metamorfosis del Derecho del Trabajo*, Albacete, ed. Bomarzo, 2017.
- MONEREO PÉREZ, J.L., *La organización jurídico-económica del capitalismo moderno: El Derecho de la Economía*, Est.prel., a RIPERT, G.: *Aspectos jurídicos del capitalismo moderno*, Granada, edición a cargo de J.L. Monereo Pérez, Ed.Comares (Col. Crítica del Derecho), 2001.
- MONEREO PÉREZ, J.L., "La política social en el Estado del Bienestar: los derechos sociales de la ciudadanía como derechos de desmercantilización", en *Revista de trabajo y Seguridad Social*, núm. 19 (1995).
- MONEREO PÉREZ, J.L., *La protección de los derechos fundamentales. El modelo europeo*, Albacete, Ed. Bomarzo, 2009.
- MONEREO PÉREZ, J.L., *Las reconversiones industriales en el Derecho del Trabajo*, Granada, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada, 1988.
- MONEREO PÉREZ, J.L., "La renta de "subsistencia". En especial, la renta de inserción como derecho social", en VV.AA.: *La jurisprudencia constitucional en materia laboral y social en el período 1999-2010. Libro homenaje a María Emilia Casas*, Baylós Grau, A.P., Cabeza Pereiro, J., Cruz Villalón, J., Valdés Dal-Ré, F. (Coords.), Madrid, Ed. La Ley, 2015, págs. 713-755.
- MONEREO PÉREZ, J.L., *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, Albacete, Ed. Bomarzo, 2018.
- MONEREO PÉREZ, J.L., "La renta Mínima para las familias sin recursos", en ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL (2018): *Protección a la familia y Seguridad Social. Hacia un nuevo modelo de protección sociolaboral*, II Congreso Internacional y XV Congreso Nacional de la AEISS, celebrado en Madrid, octubre de 2018, publicado en Murcia, ed. Laborum, 2018, págs. 831 y sigs.
- MONEREO PÉREZ, J.L., *La teoría crítica social de Thorstein Veblen: sociedad opulenta y empresa de negocios*, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2010.
- MONEREO PÉREZ, J.L., "Los derechos a la Seguridad Social y a la Ayuda Social (Artículo 34)", en VV.AA.: *La Europa de los derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2012, págs. 893 y sigs.



- MONEREO PÉREZ, J.L., "Los derechos sociales fundamentales ante las recientes reformas: un desafío para el trabajo decente", y VEGA RUIZ, M.L. "El futuro del trabajo: ¿Regular un derecho humano? El debate sobre la centralidad del ser en el trabajo", en VVAA.: *El futuro del derecho del trabajo y de la seguridad social en un panorama de reformas estructurales: Desafíos para el trabajo decente*, Congreso Internacional de Granada, Monereo Pérez, J.L., Túlio Barroso, F., Las Heras, H. (Dirs.), Moreno Vida, M.N. y Maldonado Molina, J.A. (Coords.), Murcia, Ed. Laborum, 2018, págs. 27-84.
- MONEREO PÉREZ, J.L., *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2007.
- MONEREO PÉREZ, J.L., "Los (pre)supuestos histórico-institucionales de la Seguridad Social en la constitución social del trabajo", en ROJAS RIVERO, G. (Coord.): *Orígenes del contrato de trabajo y nacimiento del Sistema de Protección Social*, Albacete, ed. Bomarzo, 2012, págs. 203-328.
- MONEREO PÉREZ, J.L., "Medio ambiente de trabajo y protección de la salud: hacia una organización integral de las políticas públicas de prevención de riesgos laborales y calidad ambiental", en *Relaciones Laborales*, núm. 10 (2009).
- MONEREO PÉREZ, J.L., *Modernidad y capitalismo. Max Weber y los dilemas de la teoría política y jurídica*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2013.
- MONEREO PÉREZ, J.L., "Pilar Europeo de Derechos Sociales y Sistemas de Seguridad Social", en *Lex Social. Revista de Derechos Sociales*, Vol. 8, Núm. 2, 2018, págs. 251-298.
- MONEREO PÉREZ, J.L., "Pobreza, trabajo y exclusión social en la larga duración: una reflexión crítica a partir de Henry George", en revista *Documentación Laboral*, núm. 83, 2008, págs. 11-109.
- MONEREO PÉREZ, J.L., "Protección del medio ambiente (Artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE)", en VV.AA.: *La Europa de los Derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, MonereoAtienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2012, págs. 1017-1076.
- MONEREO PÉREZ, J.L., "Refundar el ordenamiento laboral para juridificar plenamente el principio de justicia social y el trabajo decente", en *Lex Social. Revista jurídica de los derechos sociales*, Vol. 9, núm. 1 (2019), págs. 220-294.
- MONEREO PÉREZ, J.L., "Seguridad Social y Ayuda Social (Artículo 34 de la Carta de la UE)", en VV.AA.: *La Europa de los Derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2012, págs. 893 y sigs.
- MONEREO PÉREZ, J.L., "Trabajo decente y prestaciones ante situaciones de necesidad. Desempleo y políticas de activación e inserción", en VV.AA. MONEREO PÉREZ, J.L.; GORELLIHERNÁNDEZ, J Y DE VAL TENA, Á (DIRS) Y LÓPEZINSUA, B.M (COORD). *El trabajo decente*, Granada, Ed. Comares, 2018.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y DÍAZ-AZUARTE, T., *El Estado Social Autonomico*, Albacete, Ed. Bomarzo, 2008.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ INSUA, B.M., "Derecho a unas condiciones equitativas (artículo 2)", en VV.AA., *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2017, págs. 395 y sigs.

- MONEREO PÉREZ, J.L., y LOPEZ INSUA, B.M., "La garantía internacional del derecho a un "trabajo decente", en *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 177 (2015), págs. 27-72.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C., *El derecho a la renta de inserción. Estudio de su régimen jurídico*, Granada, Ed. Comares, 1999.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C., "La cláusula transformadora: el principio de igualdad de oportunidades", en VV.AA.: *Comentario a la Constitución Socio-Económica de España*, Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M.N.(Dir. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2002, págs. 131 y sigs.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y ORTEGA LOZANO, P.G., "Derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social (artículos 30 de la Carta Social Europea", en VV.AA.: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, MonereoAtienza y Monereo Pérez, J.L. (Dir. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2017, págs. 925 y sigs.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y PERÁN QUESADA, S., "La OIT y el trabajo informal: la Recomendación 204 OIT sobre la transición de la economía informal a la formal", en VV.AA.: *Derecho social y trabajo informal. Implicaciones laborales, económicas y de Seguridad Social del fenómeno del trabajo informal y de la economía sumergida en España y Latinoamérica*, Monereo Pérez, J.L. y Perán Quesada, S. (Dir. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2016, págs.3-26.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y RIVAS VALLEJO, P., *Prevención de riesgos y medioambiente*, Granada, Ed. Comares (Col. Prevención de Riesgos y Calidad Ambiental), 2010.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G., *La pensión de jubilación*, Murcia, Ed. Laborum, 2020.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G., "La protección social en la emergencia. Entre el ensayo, precipitación y búsqueda de soluciones en tiempos de incertidumbre (A propósito de la crisis sanitaria provocada por el COVID 19 y la medidas legales adoptadas", en la *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 23, 2020, págs. 11-53.
- MORENO VIDA, M.N., "Crónica legislativa, doctrina judicial y noticias bibliográficas. Medidas legales para hacer frente a la crisis sanitaria COVID-19", en la *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 23 (2020), págs. 226-279.
- MORENO VIDA, M.N., *Los Pactos Sociales en el Derecho del Trabajo*, Granada, Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada, 1989.
- NUSSBAUM, M.C., *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*, Barcelona, Ed. Paidós, 2011.
- NUSSBAUM, M.C., *Las fronteras de la justicia: consideraciones sobre la exclusión*, Barcelona, Ed. Paidós, 2007.
- NUSSBAUM, M., *La tradición cosmopolita. Un noble e imperfecto ideal*, trad. Albino Santos Mosquera, Barcelona, Ed. Paidós Ibérica, 2020.
- OIT, "Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adaptada por la conferencia Internacional del trabajo en su nonagésima séptima reunión, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 10 de junio de 2008.
- OIT, *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, adoptada por la Conferencia Internacional del trabajo en su octogésima sexta reunión, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo 18 de junio de 1998 (Anexo revisado, el 15 de junio de 2010), 2ª ed., revisada, 2010.

- ORTEGA Y GASSET, J., «Individuo y organización» [1953], en *Obras completas*, Madrid, Alianza Editorial, 1983.
- PÉREZ REY, J. y MORÁN, H., "El Acuerdo Social en defensa del empleo: Un Acuerdo fruto de la responsabilidad de Estado", en *Revista de Derecho Social*, núm. 90, 2020.
- PIKETTY, TH., *Le Capital au XXI<sup>e</sup> siècle* (2013), París, Editions du Seuil (publicado por la Editorial Fondo de Cultura Económica en español, 2016; y por la Ed. RBA, 2015).
- PISARELLO, G. y DE CABO, A. (eds.), *La renta básica como nuevo derecho ciudadano*, Madrid, Ed. Trotta, 2006.
- POLANYI, K., *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, trad. J. Varela y F. Álvarez-Uría, Madrid, Ed. La Piqueta, 1989.
- RADBRUCH, G., *El hombre en el Derecho. Conferencias y artículos seleccionados sobre cuestiones fundamentales del Derecho*, trad. Anibal del Campo, revisión, edición, y estudio preliminar, "Gustav Radbruch: un modelo de jurista en el constitucionalismo democrático social" (pp. IX-LXIII), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2020.
- RAVENTÓS, D., *Las condiciones materiales de la libertad*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2007.
- Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, números 23 y 24 de 2020. Con aportaciones de seguimiento y valoración jurídico-crítica de J.L. Monereo Pérez, G. Rodríguez Iniesta, A. R. Trillo García, J. AibarBernad, M.N. Moreno Vida, Santos Miguel Ruesga Benito, J.C. Álvarez Cortes, entre otros autores.
- RAVENTÓS, D. y CASASSAS, D. (Eds.), *La renta básica en la era de las grandes desigualdades*, Barcelona, Ed. El Viejo Topo, 2011.
- REVILLI, M., *Más allá del siglo XX. La política, las ideologías y las asechanzas del trabajo*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2001.
- RIFKIN, J., *El fin del trabajo. El declive de la fuerza del trabajo global y el nacimiento de la era posmercado*, Barcelona, Ed. Paidós, 1996.
- RODGERS, G. et altri., *La OIT y la lucha por la justicia social, 1919-2009*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2009.
- RODOTÀ, S., *El derecho a tener derechos*, Madrid, Ed. Trotta, 2014.
- RODRIK, D., *La paradoja de la globalización. La democracia y el futuro de la economía mundial*, Barcelona, Antonio Bosch editor, 2012.
- SAPIR, J., *El nuevo siglo XXI. Del Siglo americano al retorno de las naciones*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2010.
- SCHMITT, C., *Die Lage der europäischen Rechtswissenschaft*, Tübingen, Internationaler Universitäts-Verlag, 1950.
- SEARLE, J.R., *Razones para actuar. Una teoría del libre albedrío*, Oviedo, Ed. Nobel, 2000.
- SEN, A., *La idea de justicia* (2009), Madrid, Ed. Taurus, 2010.
- SEN, A., *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Ed. Planeta, 2000.
- SEN, A., *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid, Alianza Editorial, 2004.

- SENNETT, R., *La corrupción del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*, Barcelona, Ed. Anagrama, 2000.
- STANDING, G., *La renta básica. Un derecho para todos y para siempre*, Epílogo de Daniel Raventós y Davide Casassas, Barcelona, Ediciones de Pasado y Presente, 2018.
- STIGLITZ, J., *El precio de la desigualdad*, Madrid, Ed. Taurus, 2012.
- STREECK, W., *Comprando tiempo. La crisis pospuesta del capitalismo democrático*, Buenos Aires-Madrid, Kartz Editores, 2016.
- TRILLO GARCÍA, A.R., "Seguridad Social y COVID-19", en la *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 23 (2020), págs. 57-174.
- VALLECILLO GÁMEZ, R. y MOLINA NAVARRETE, C., *Empresas de inserción y mercados de trabajo inclusivos*, Granada, Ed. Comares, 2008.
- VAN PARIJS, PH., *Libertad real para todos (qué puede justificar el capitalismo si hay algo que pueda hacerlo)*, trad. Francisco Álvarez, Barcelona, Ed. Paidós, 1996.
- VAN PARIJS, PH. y VANDERBORGHT, Y., *Ingreso básico. Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata*, trad. Laura Lecuona y Maia F. Miret, México, 2017.
- VILA TIerno, F., "Política de inserción laboral (I. Rentas Mínimas de Inserción)", en VV.AA., *Las políticas Activas de Empleo: Configuración y Estudio de su regulación jurídica e institucional*, MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A., LÓPEZ INSUA, B.M. (Dirs. y Coords.), Cizur Menor (Navarra), Ed. Thomson/Aranzadi, 2016, págs. 875 y sigs.
- VV.AA., *El trabajo decente*, Monereo Pérez, J.L., Gorelli Hernández, J. y, De Val Tena, L.A. (Dirs.), López Insua, B.M. (Coord.), Granada, Ed. Comares, 2018.
- VV.AA., *El Sistema Universal de los Derechos Humanos. Estudio sistemático de la declaración 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*, MonereoAtienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2014.
- VV.AA., *El trabajo decente*, Monereo Pérez, J.L., Gorelli Hernández, J. y De Val Tena, Á.L. (Dirs.), López Insua, B.M. (Coord.), Granada, Ed. Comares, 2018.
- VV.AA., *Derecho social y trabajo informal. Implicaciones laborales, económicas y de Seguridad Social del fenómeno del trabajo informal y de la economía sumergida en España y Latinoamérica*, Monereo Pérez, J.L. y Perán Quesada, S. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2016.
- VV.AA., *La Europa de los Derechos. Estudio Sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, MonereoAtienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2012.
- VV.AA., *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de los Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, MonereoAtienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2017.
- VV.AA., *Las políticas activas de empleo: Configuración y Estudio de su regulación jurídica e institucional*, Monereo Pérez, J.L., Fernández Bernat, J.A. y López Insua, B.M. (Dirs. y Coords.), Cizur Menor (Navarra), 2016, 1086 págs.
- WIETHOLTER, R., *Las fórmulas mágicas de la ciencia jurídica*, Madrid, Ed. Edersa, 1991.