

EL INGRESO MÍNIMO VITAL COMO QUINTO PILAR DEL ESTADO DEL BIENESTAR: del modelo de renta mínima condicionada a su integración en la seguridad social no contributiva*

THE MINIMUM LIVING INCOME AS THE FIFTH PILLAR OF THE WELFARE STATE: From the Conditional Minimum Income Model to its Integration

José Luis Monereo Pérez

Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social

Catedrático y Director del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Granada

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

Recepción de trabajo: 17-02-2026 - Aceptación: 19-03-2026 - Publicado: 31-03-2026

Páginas: 13-51

■ 1. PERSPECTIVA DE CONJUNTO SOBRE EL INGRESO MÍNIMO VITAL COMO QUINTO PILAR DEL ESTADO DEL BIENESTAR Y PRESTACIÓN NO CONTRIBUTIVA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL. ■ 2. EL MODELO ESPAÑOL DE RENTA MÍNIMA CONDICIONADA: EL INGRESO MÍNIMO VITAL. ■ 3. EL INGRESO MÍNIMO VITAL COMO RENTA MÍNIMA DENTRO DEL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL NO CONTRIBUTIVA. ■ 4. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

* Este trabajo se enmarca dentro del siguiente Proyecto de Investigación: Referencia del proyecto: PID2023-1530140B-I00. Título: *Protección social y trabajo de las personas mayores en un contexto de transformación digital y envejecimiento activo*. Ámbito del proyecto: Nacional. Entidad financiadora: Proyectos del Plan Estatal 2023. Duración: 01/09/2024 – 31/12/2027.

RESUMEN

Ante el interrogante de cómo restablecer la condición de miembro de pleno derecho en la sociedad (que parte de la premisa de garantizar una existencia digna) caben distintas soluciones, que en parte han sido ya experimentadas, con mayor o menor intensidad (y con mayor o menor fortuna), en distintos países. Entre ellas nos encontramos con dos tipos ideales: las rentas mínimas de inserción o de integración (programa de ingresos clásicos y renovados condicionados, como es el caso del Ingreso Mínimo Vital en su condición de prestación no contributiva del sistema de Seguridad Social); y renta básica o ingreso básico (programa de ingresos innovadoras incondicionadas). Estas figuras presentan puntos de conexión y diferencias sustanciales específicas. En sus formas más evolucionadas las dos técnicas de protección enlazan con la conformación de un Estado del Bienestar Activo, comprometido con la participación de los individuos desde la libertad y la integración en todos los ámbitos de la vida social y económica. Ello enlaza con el debate de política del Derecho Social sobre la *construcción de un Quinto Pilar del Estado del Bienestar*.

PALABRAS CLAVE: ingreso mínimo vital, prestaciones no contributivas de Seguridad Social, quinto pilar del Estado del Bienestar, renta mínima condicionada, renta básica o ingreso básico incondicionado, política de rentas.

ABSTRACT

When considering how to restore full membership in society (based on the premise of guaranteeing a dignified existence), there are various solutions, some of which have already been tried, with varying degrees of intensity (and varying degrees of success), in different countries. Among them, we find two ideal types: minimum integration or insertion incomes (classic and renewed conditional income programmes, such as the Minimum Living Income in its capacity as a non-contributory benefit of the Social Security system); and basic income or basic income (innovative unconditional income programmes). These figures present specific points of connection and substantial differences. In their most evolved forms, the two protection techniques are linked to the creation of an Active Welfare State, committed to the participation of individuals based on freedom and integration in all areas of social and economic life. This ties in with the social law policy debate on the construction of a Fifth Pillar of the Welfare State.

KEYWORDS: Minimum Living Income, Non-Contributory Social Security Benefit, Fifth Pillar of The Welfare State, Conditional Minimum Income, Basic Income or Unconditional Basic Income, Income Policy.

“La conciencia de la amenaza que supone la dinámica de cualquier versión del capitalismo, en la que la riqueza, el poder y las desigualdades pueden agravarse, es parte de la respuesta a cómo puede mantenerse la democracia”.

JOSEPH E. STIGLITZ¹

1. PERSPECTIVA DE CONJUNTO SOBRE EL INGRESO MÍNIMO VITAL COMO QUINTO PILAR DEL ESTADO DEL BIENESTAR Y PRESTACIÓN NO CONTRIBUTIVA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Ante el interrogante de cómo restablecer la condición de miembro de pleno derecho en la sociedad (que parte de la premisa de garantizar una existencia digna) caben distintas soluciones, que en parte han sido ya experimentadas, con mayor o menor intensidad (y con mayor o menor fortuna), en distintos países. Entre ellas nos encontramos con dos tipos ideales: las rentas mínimas de inserción o de integración (programa de ingresos clásicos y renovados condicionados como el Ingreso Mínimo Vital en su condición de prestación no contributiva del Sistema de Seguridad Social); y renta básica o ingreso básico (programa de ingresos innovadoras incondicionadas). Estas figuras presentan puntos de conexión y diferencias sustanciales específicas. Veámoslo brevemente.

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

¹ Stiglitz, J. E., *Camino de libertad. La economía y la buena sociedad*, Taurus/Penguin Random House Grupo Editorial, Barcelona, 2025.

EL INGRESO MÍNIMO VITAL COMO QUINTO PILAR DEL ESTADO DEL BIENESTAR

todos y disfrutar de la oportunidad de hacer efectivo el derecho a un trabajo como compromiso por parte del Estado o poder público².

Como se analizará después, el Ingreso Mínimo Vital se inserta dentro del modelo ideal-tipo de las llamadas rentas mínimas de inserción, pero con la caracterización jurídica de ser una nueva prestación no contributiva integrada en el Sistema de Seguridad Social, lo que, entre otras cosas, le dota de una garantía jurídica reforzada (Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se estableció el Ingreso Mínimo Vital; que devendría, finalmente, en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el Ingreso Mínimo Vital, con sucesivas modificaciones legislativas posteriores).

El *modelo ideal-tipo*³ de renta mínima de inserción, es una fórmula general de protección social que atiende a las situaciones de pobreza y a las situaciones de exclusión social vinculadas al trabajo. La medida se aleja de las tradicionales técnicas de ayuda asistencialista y viene a reconocer un derecho social condicionado y subsidiario en relación a los demás instrumentos de protección social pública. Se formaliza en un convenio de inserción donde el sujeto asume obligaciones jurídicas establecidas en un programa de inserción profesional. Con ello se trataría de buscar una solución integral al problema de la cohesión social. Pero la renta mínima de inserción está sujeta a comprobación de ingresos o recursos del individuo y de la familia o unidad de convivencia; y está sometido a obligaciones de los sujetos beneficiarios⁴. Afronta el problema de la cohesión social a que abocarían los problemas de la pobreza y de la exclusión social sino se predisponen los instrumentos de corrección y defensa social que suponen las medidas públicas de protección social. Es así que se reclama el principio constitucional de solidaridad como soporte de la intervención social del poder público, el cual se consagraría en el constitucionalismo democrático-social con Estado Social de Derecho; “forma Estado”, ésta, que se muestra contraria a la pretendida neutralidad social y económica (y, por supuesto, al naturalismo económico) de la Constitución y las consiguientes obligaciones positivas de intervención que pesan sobre el Estado y los demás poderes públicos. De ahí la conformación de una “Constitución Socioeconómica” del Estado Social en la Norma Fundamental⁵. Y ello en un

-
- 2 Para los modelos de rentas garantizadas y su sentido de política del Derecho Social, véase Monereo Pérez, J. L., *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, Ed. Bomarzo, Albacete, 2018; Monereo Pérez, J. L., “Pobreza, trabajo y exclusión social en la larga duración: una reflexión crítica a partir de Henry George”, *Documentación Laboral*, núm. 83, 2008; Van Parijs, P. H. y Vanderborght, Y., *Ingreso básico. Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata*, México, 2017; Rey Pérez, J. L., *El derecho al trabajo y el ingreso básico ¿Cómo garantizar el derecho al trabajo?*, Ed. Dykinson, Madrid, 2007; Pisarello, G. y De Cabo, A., *La renta básica como nuevo derecho ciudadano*, Ed. Trotta, Madrid, 2006; Macías García, M. C., “El ingreso mínimo vital y los vaivenes del legislador”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, núm. 5, 2022.
 - 3 Sobre el “modelo ideal-tipo”, es clásica la aportación de Max Weber, puede consultarse Monereo Pérez, J. L., *Modernidad y capitalismo. Max Weber y los dilemas de la teoría política y jurídica*, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, Barcelona, 2013.
 - 4 Monereo Pérez, J. L., *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, Ed. Bomarzo, Albacete, 2018; Monereo Pérez, J. L., Rodríguez Iniesta, G. y Trillo García, A.R., *El Ingreso Mínimo Vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*, Laborum, Murcia, 2020.
 - 5 Monereo Pérez, J. L., “Razones para actuar: solidaridad orgánica, anomia y cohesión social en el pensamiento de Durkheim”, en AA.VV. (Monereo Pérez, J. L. Dir.), *Sociología y filosofía*, Ed. Comares, Granada, 2006; Monereo Pérez, J. L., “Cuestión social y reforma moral: Las ‘corporaciones profesionales’ en Durkheim”, en AA.VV. (Monereo Pérez, J. L. Dir.), *Lecciones de sociología, física de las costumbres y Derecho*, Ed. Comares, Granada, 2006; Monereo Pérez, J. L., *Derechos Sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Ed. Consejo Económico y Social de España, Madrid, 1996; Ferrajoli, L., *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*, Ed. Trotta, Madrid, 2014; Monereo Pérez, J. L., “La organización jurídica económica del capitalismo: El Derecho de la Economía”, en AA.VV. (Monereo Pérez, J. L. Dir.), *Aspectos jurídicos del capitalismo moderno*, Ed. Comares, Granada, 2001; Irti, N., *L'ordine giuridico del mercato*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2004.

periodo de convulsión y de transición entre dos épocas históricas, profundamente marcado por el desarrollo de las fuerzas productivas y tecnológicas, por las crisis estructurales y el impacto como “hecho social total” de la pandemia Covid-19.

La experiencia ha tenido una especial relevancia en España a través de la iniciativa desplegada —muy fragmentada y falta de una mínima homogeneidad en los modelos de organización de los dispositivos y medidas establecidas— por las Comunidades Autónomas al amparo formal de sus competencias en materia de asistencia social (art. 148.1.20ª CE, relativo a la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de “Asistencia social”) y la inacción deliberada del Estado en esta materia (salvo la figura próxima, pero de distinta configuración técnica como la Renta Activa de Inserción, en el marco de la protección estatal por desempleo de la Seguridad Social⁶). Las CCAA han realizado una labor fundamental en la cobertura de este vacío de regulación estatal (tan sólo con la excepción puntual de la aludida renta activa de inserción en el marco de la protección legal por desempleo de la Seguridad Social). Esta técnica protectora no es una mera técnica de ayuda —va más allá de la lógica pasiva y estigmatizante de la asistencia social típica clásica—, pues configurada como derecho social combina, en una doble dimensión, el subsidio económico con las medidas de inserción laboral, las cuales son expresión de las políticas activas de empleo⁷. Con esta conceptualización general, las rentas mínimas de inserción o integración presentan los siguientes rasgos caracterizadores:

1.º Ámbito subjetivo limitado

No tienen una proyección subjetiva universal, pues se someten a requisitos de ingresos o de recursos, no solo individuales sino familiares; y además suelen fijar un límite mínimo de edad para su percepción (lo que puede desproteger a los jóvenes excluidos del mercado de trabajo y sobrecarga a las familias con insuficiencias en el nivel de recursos). Si las RMI se entienden como rentas mínimas de existencia digna no parece coherente este tipo de exclusiones por razón de la edad. También se

6 RD 1369/2006, de 24 de noviembre, sucesivamente modificaciones y en algunos casos de carácter *in peius* a través del RD-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (señaladamente, se subordina el reconocimiento del derecho a la renta activa de inserción a la pérdida de un empleo previamente desarrollado, con lo que ello tiene de efecto expulsivo). Puede consultarse Selma Penalva, A., “La función social de la Renta Activa de Inserción en el siglo XXI”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, Número Monográfico: “Medidas de Seguridad Social de fomento del empleo y su incidencia en la sostenibilidad del sistema en España e Italia”, 2014.

7 Puede consultarse Monereo Pérez, J. L. y Molina Navarrete, C., *El derecho a la renta de inserción. Estudio de su régimen jurídico*, Ed. Comares, Granada, 1999; Monereo Pérez, J. L., “Un nuevo derecho social de ciudadanía: modelos normativos de rentas mínimas de inserción en España y en Europa”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 45, 1998; Monereo Pérez, J. L., *La protección de los derechos fundamentales. El modelo europeo*, Ed. Bomarzo, Albacete, 2009; Vila Tierno, F., “Política de inserción laboral (I. Rentas Mínimas de Inserción)”, en AA.VV. (Monereo Pérez, J. L., Fernández Bernmat, J. A. y López Insua, B. M. Dir.), *Las políticas Activas de Empleo: Configuración y Estudio de su regulación jurídica e institucional*, Ed. Thomson/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016; Goerlich Peset, J. M., “Política de inserción laboral (II. Empresas de Inserción)”, en AA.VV. (Monereo Pérez, J. L., Fernández Bernmat, J. A. y López Insua, B. M. Dir.), *Las políticas Activas de Empleo: Configuración y Estudio de su regulación jurídica e institucional*, Ed. Thomson/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016; Monereo Pérez, J. L., “El sistema español de protección por desempleo: Eficacia, equidad y nuevos enfoques”, en AA.VV. (Asociación Española de Salud y Seguridad Social Dir.), *La Protección por desempleo en España. XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Ed. Laborum, Murcia, 2015; López Insua, B. M., “La renta activa de inserción como instrumento de lucha contra la exclusión social”, en AA.VV. (Asociación Española de Salud y Seguridad Social Dir.), *La Protección por desempleo en España. XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Ed. Laborum, Murcia, 2015.

cuestiona el carácter universalista de acceso y disfrute debido a que suele exigirse la residencia legal, aunque este requisito puede quedar flexibilizado por la simple exigencia de empadronamiento de las personas migrantes en situación administrativa irregular⁸.

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

2.º Presentan una estructura jurídica e institucional compleja en diversas vertientes

En primer lugar, tienen carácter individualizado (que incluye itinerarios personalizados de inserción laboral) que se formaliza a través de un convenio de inserción en virtud del cual el sujeto beneficiario adquiere deberes de conducta que condicionan la continuidad de las prestaciones (subsidios y servicios instrumentales que reciben, como, por ejemplo, formación profesional). En segundo lugar, el condicionante de un cierto nivel de recursos disponibles por el sujeto y la unidad familiar de pertenencia determina un penetrante control administrativo de los recursos disponibles en cada momento —casi obsesivo— (ejercido en nuestro Estado Social Autónomo a través de las Comunidades Autónomas⁹). Vista desde las dos perspectivas (control de los compromisos asumidos; control de recursos obtenidos dinámicamente), la RMI comporta un fuerte *control público social* de los comportamientos del sujeto beneficiario de las medidas económicas y proactivas que se consagran en la RMI. Un control que es instrumental, pero que también presenta consecuencias negativas. La tecnología de los informes al respecto sobre las familias o unidades de convivencia, puesta a punto por el sistema público, puede convertirse fácilmente en una fórmula extensiva de control social, cuyas agentes están dirigidos por instancias enmarcadas en la red administrativa y disciplinaria del Estado o poder público.

3.º Una dimensión colectiva

Las RMI es sin duda un *derecho social de desmercantilización* (como son todos los derechos sociales a prestaciones positivas)¹⁰, pero es un derecho que no tiene exclusivamente una dimensión individual,

8 VVAA., *Comentario a la Ley y al Reglamento de Extranjería, Inmigración e Integración Social*, Ed. Comares, Granada, 2012; VVAA., *Refugiados y asilados ante el modelo social europeo y español. Estudio técnico-jurídico y de política del derecho*, Ed. Comares, Granada, 2017, Miñarro Yanini, M., *La dimensión social del Derecho de asilo. El estatuto de garantías de integración socio-laboral de los 'refugiados'*, Ed. Bomarzo, Albacete, 2018.

9 Puede consultarse Monereo Pérez, J.L. y Díaz-Aznarte, T., *El Estado Social Autónomo*, Ed. Bomarzo, Albacete, 2008, págs. 45 y ss.

10 Monereo Pérez, J.L., *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Ed. CES, Madrid, 1996, págs. 45 y ss.

sino también “colectiva”, pues normativamente está referido a la “unidad familiar” entendida de manera amplia y flexible (uniones de hecho, familia monoparental, unidad de convivencia o dependencia económica, etcétera). El reconocimiento y cuantía se dirige a los hogares, se focaliza a la unidad familiar o de convivencia y no tanto individualmente. Este enfoque difumina y desdibuja la idea de un verdadero derecho subjetivo individual. Puede, así, que paradójicamente haya pocos incentivos para formar una unidad familiar o unidad de convivencia.

Se sitúa en la lógica propia del garantismo jurídico e institucional, que no se limita a proclamar los derechos como principios, sino que trata de garantizarlos normativamente¹¹, asumiendo la doble función de garantía de ingresos y de inserción laboral (y por tanto directamente vinculada a la realización del derecho al trabajo).

4.º Es un derecho social condicionado

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

5.º Dirigido a la integración

En términos de conjunto, este instituto de protección social esta preordenado típicamente a la garantía de integración a través de la inserción laboral, en la lógica de entender el trabajo como el factor más relevante de integración y participación en la sociedad de pertenencia. La idea de fin del trabajo y del trabajo como un valor en extinción no se sostiene en la práctica, más bien se asiste a la emergencia constante de nuevas formas de trabajo¹². No está pensado como derecho social a la integración social fuera de la inserción en el mercado de trabajo. Y esta fuerte orientación “empleativa” muestra los límites de la medida de protección social en una sociedad en la que se acentúa la realidad del trabajo como bien escaso, y en la cual la precariedad laboral está deviniendo —por el

11 Para la distinción entre declaraciones y garantías, puede consultarse Monereo Pérez, J. L., “La Carta comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores (I) y (II)”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*. *Civitas*, núm. 56-57, 1992-1993, págs. 85 y ss; Monereo Pérez, J. L., “Genealogía de las Declaraciones de Derechos y su significación político-jurídica”, en AA.VV. (Monereo Pérez, J. L. Dir.), *La declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano*, Ed. Comares, Granada, 2009; Ferrajoli, L., *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Ed. Trotta, Madrid, 1999; Ferrajoli, L., *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia. I. Teoría del derecho*, Ed. Trotta, Madrid, 2016.

12 Rifkin, J., *El fin del trabajo. El declive de la fuerza del trabajo global y el nacimiento de la era posmercada*, Ed. Paidós, 1996; Méda, D., *El Trabajo: Un valor en peligro de extinción*, Ed. Gedisa, Barcelona, 1998.

momento— como un elemento estructural de modelo contratación y organización flexible del trabajo profesional, tanto por cuenta ajena como por cuenta propia (éste en expansión en sus diversas manifestaciones). La precariedad, la desestructuración del trabajo, las rotaciones laborales y la pérdida de los empleos están suponiendo una pérdida del control sobre su propia vida de los trabajadores¹³.

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

2. EL MODELO ESPAÑOL DE RENTA MÍNIMA CONDICIONADA: EL INGRESO MÍNIMO VITAL

La creación de una Renta Mínima de ámbito estatal se hacía cada vez más necesaria. La Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital (LIMV), la ha establecido en un nivel todavía de “perfil bajo” o “moderado”, pero resulta innegable que está destinado a acrecentarse en su ideal de cobertura por las razones estructurales anteriormente indicadas. El IMV es un subsidio condicionado (integrado en el Sistema jurídico-institucional de la Seguridad Social no contributiva o asistencial); un subsidio no contributivo *focalizado* a los pobres y personas en situaciones de exclusión social severa. Esta medida de renta de subsistencia (IMV) no constituye nada parecido a un primer paso hacia la instauración de una Renta Básica Universal e Incondicionada. Pero cabe decir que tampoco excluye su posible implantación en un futuro ciertamente lejano y marcado por la incertidumbre propia de la que se ha dado en llamar “sociedad del riesgo”. Dejemos que las generaciones futuras decidan sobre las distintas opciones imaginables de política de garantías de rentas de subsistencia para garantizar el derecho a la existencia digna de la persona en una sociedad civilizada.

El IMV enlaza directamente con el Componente 22 (“Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión”) del Plan de Recuperación, Transformación y Resi-

¹³ Paradigmáticamente, Sennett, R., *La corrupción del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*, Barcelona, Ed. Anagrama, 2000; 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.

lencia (en adelante, PRTR), cuyo objetivo es impulsar y racionalizar el nivel o ámbito no contributivo del Sistema de Seguridad Social. Retos y objetivos Uno de los elementos estratégicos del Plan es el refuerzo y la modernización de las políticas de cuidados y, en general, de los servicios sociales. En este marco, se refuerzan las políticas de atención a la dependencia impulsando el cambio en el modelo de cuidados de larga duración hacia una atención más centrada en la persona, e impulsando la desinstitucionalización. La atención integral de las personas más vulnerables requiere de un conjunto de políticas que permitan su plena inclusión social y laboral. Se propone un nuevo modelo de inclusión a partir del Ingreso Mínimo Vital que aborda varios retos: i) Mejorar el sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado. ii) Fomentar la activación laboral de las personas beneficiarias del Ingreso Mínimo Vital. Sin embargo, más allá de la prestación monetaria, la atención integral de las personas más vulnerables requiere de un conjunto de políticas que permitan su plena inclusión social y laboral. iii) Evitar la “trampa de la pobreza” y fomentar la coordinación y la gobernanza entre los agentes relevantes para la política de inclusión. El componente se focaliza también en el refuerzo de la lucha contra la violencia machista extendiendo y haciendo accesibles los servicios de atención integral. Finalmente, se propone la reforma del sistema de atención humanitaria y acogida para solicitantes y beneficiarios de protección internacional, mediante el incremento de la capacidad y flexibilidad del sistema de acogida para ajustarla al tamaño actual de la demanda, así como reforzar la eficiencia del sistema en su dimensión prestacional. En conjunto, estas reformas e inversiones tienen una elevada capacidad para la creación de empleos de calidad, no deslocalizables y esenciales para el aumento del bienestar de la población. Adicionalmente, dado que el sector de cuidados en España descansa en buena medida en cuidadoras no profesionales, es necesaria una fuerte inversión en formación que permita elevar la cualificación y profesionalización, contribuyendo a mejorar sus condiciones laborales y a reducir la precariedad y la economía sumergida. En concreto el C22.R5 persigue la mejora del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado. Las prestaciones no contributivas y asistenciales presentan un alto nivel de fragmentación en nuestro país que, en muchos casos, las vuelve ineficientes. En tal sentido se propone una progresiva reorganización del conjunto de prestaciones estatales de naturaleza no contributiva para hacer el sistema más eficiente.

Ahora bien, teniendo en cuenta que, como se indicará más adelante, el IMV, es un programa que pretende ir mucho más allá de una política social “pasiva” (de concesión de prestaciones públicas sociales de desmercantilización) para ser una institución jurídico-social encaminada a llevar a cabo una *transición hacia el empleo* de los sujetos protegidos, en la medida en que ello se posible.

El Componente 23 (“Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo Retos y objetivos) presenta unos objetivos amplios en materia de políticas de empleo inclusiva. El mercado laboral español arrastra desde hace décadas importantes desequilibrios que agravan los ciclos económicos, lastran los aumentos de productividad, aumentan la precariedad y profundizan las brechas sociales, territoriales y de género, perpetuando la desigualdad. La elevada tasa de desempleo estructural y de paro juvenil, la excesiva temporalidad y rotación de contratos, la baja tasa de ocupación y la persistente brecha de género resultan en una baja inversión en capital humano, una baja productividad, y una elevada desigualdad económica y social. A estos retos

estructurales se añade la actual caída de la actividad derivada de la emergencia sanitaria, que está acelerando cambios importantes en el ámbito laboral que hacen necesario abordar algunos de los problemas arrastrados del pasado. Este componente impulsará la reforma del mercado laboral español para adecuarlo a la realidad y necesidades actuales y de manera que permita corregir las debilidades estructurales. Esta reforma debe ser abordada en el marco del diálogo social, orientada a reducir el desempleo estructural y el paro juvenil, corregir la dualidad, mejorar el capital humano, modernizar la negociación colectiva y aumentar la eficiencia de las políticas públicas de empleo. Además, se dará un impulso a las políticas activas de empleo, orientándolas a la capacitación de los trabajadores en las áreas que demandan las transformaciones que requiere nuestra economía. Por otro lado, la digitalización del SEPE será una importante reforma que contribuirá a la modernización y eficiencia de los servicios de empleo. Esta inversión se recoge en el Componente II.

De ahí que el IMV se vincule también —adicionalmente— a las políticas activas de empleo contempladas en el Componente 23.R5 (“Modernización de las políticas activas de empleo”) del PRTR. Las políticas activas de empleo son una pieza clave en la lucha contra el desempleo y constituyen también un elemento fundamental en la configuración de un mercado de trabajo sostenible que en la actualidad se enfrenta al reto de envejecimiento demográfico. Por ello, el refuerzo y modernización de las políticas activas de empleo es una segunda pieza clave del paquete de reformas que serán elevadas al Diálogo Social. En el diseño de las políticas activas resulta clave que las personas trabajadoras estén integradas en un sistema de formación en ciclo vital y con empresas implicadas en la empleabilidad. A pesar de la importante inversión en este terreno, hasta la fecha las políticas activas de empleo no han sido eficaces para reducir el paro de larga duración y garantizar la inserción y orientación profesional de las personas trabajadoras. Además, es preciso eliminar los obstáculos legales o de otro tipo al mantenimiento voluntario de los trabajadores mayores en el mercado de trabajo y de diseñar políticas activas dirigidas a evitar la discriminación de este tipo de trabajadores o “edadismo”, en coherencia con las reformas previstas en el componente 30 del Plan referido al sistema público de pensiones.

Hay que tener en cuenta el C23.R10 (“Simplificación y mejora del nivel asistencial de desempleo”), porque remite a la exigencia de una racionalización de los mecanismos asistenciales de la protección por desempleo. Problemática a la que aboca expresamente la creación del IMV como tendencia eje principal de los ámbitos de protección no contributiva *dispersados* dentro del Sistema de Seguridad Social. El objetivo se explicita del siguiente modo: la reforma va dirigida a sustituir el nivel asistencial de protección por desempleo, regulado en la Ley General de Seguridad Social y en los programas de Renta Activa de Inserción (RAI) y Subsidio Extraordinario por Desempleo (SED), *integrándolos en una nueva prestación, complementaria de la protección contributiva, que proteja la situación de transición al empleo. Se trataría de integrar en el subsidio ordinario por agotamiento las modalidades extraordinarias que se han ido creando en diferentes momentos (RAI, SED, SACO, SET...).* Esta integración se hará de forma coordinada con el desarrollo del IMV, que incluye el aumento de sus beneficiarios y el desarrollo de los itinerarios de inclusión. La naturaleza del nuevo subsidio será *el de una prestación por desempleo, complementaria del nivel contributivo, vinculada a cotizaciones previas y financiada con cargo al presupuesto de las prestaciones por desempleo (cuota desempleo)*

y cuya gestión estaría atribuida al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y al Instituto Social de la Marina (ISM). Como requisitos de acceso y mantenimiento de la prestación se exige (i) la acreditación de carencia de rentas individuales y, en algunos casos, responsabilidades familiares y (ii) el compromiso y cumplimiento de un itinerario personalizado de empleo (IPE) ante el servicio público de empleo competente. La duración del subsidio dependerá de la edad, circunstancias familiares y la duración de la prestación agotada con el objetivo de ampliar el periodo máximo actual del subsidio ordinario, incorporando las prórrogas de los subsidios extraordinarios aún vigentes. La cuantía se vincula al IPREM (80%) y la percepción de esta prestación no comporta cotización a la Seguridad Social. La finalidad que persigue la medida es (i) ampliar la protección por desempleo, mejorando la cobertura al ampliar la duración de los subsidios y eliminar lagunas de desprotección de los programas actuales; (ii) simplificar el funcionamiento del sistema, reduciendo el número de figuras para dar más claridad, seguridad jurídica y facilitar la gestión; (iii) vincular esta protección con el compromiso de seguimiento y realización de un Itinerario Personalizado de Empleo; (iv) permitir que esta prestación sirva de transición hacia la protección social, cuando la persona beneficiaria no se reincorpore al mercado laboral y se encuentre en situación de vulnerabilidad. En la actualidad el nivel asistencial está conformado por diferentes modalidades de subsidios. Al principal, que está vinculado al agotamiento de una prestación contributiva, se suman otras modalidades que protegen situaciones específicas junto a modalidades creadas para atender situaciones de carácter excepcional. La creación del Ingreso Mínimo Vital en 2020 tiene como objetivo proporcionar una red de protección mínima para todos los ciudadanos en situación de vulnerabilidad económica y social, entre los que se encuentran los desempleados de larga duración que hayan agotado sus prestaciones contributivas y asistenciales. El desarrollo íntegro del IMV en los próximos años contribuirá también a la racionalización del sistema de nivel asistencial. En cuanto al colectivo de personas objeto de la reforma, se precisa: Personas que agotan la prestación contributiva y continúan en situación de desempleo y personas que acreditan más de seis y menos de doce meses cotizados, de forma que no pueden acceder a la prestación contributiva. Para la implementación de la reforma es necesario modificar el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

El PRTR presentado por el Gobierno da cuenta de la importancia que ha adquirido en nuestro país el nivel no contributivo de la Seguridad al amparo del art. 41 CE (en relación con la cláusula del Estado Social ex art. 1 CE y el principio promocional de los poderes públicos en la lucha contra las situaciones de desigualdad y desventaja social ex art. 9.2 de misma norma fundamental). Pero al mismo tiempo plantea necesidad de simplificar y racionalidad los distintos instrumentos públicos que se han venido creando al amparo del artículo 1 y 149.1. 17ª y 148.1. 20ª¹⁴ de la Constitución. El planteamiento no supone, desde luego, reducir la población perceptora real de ingreso para reducir la heterogeneidad, porque de ser así perderíamos en términos de poblaciones cuyas necesidades tiene que satisfacer los flujos de renta y cuyas contribuciones a la renta no se tendrían en cuenta

14 Sobre las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Asistencia Social y el alcance de ésta, véase la STC 239/2002, de 11 de diciembre; y Tribunal Constitucional 19/2024, de 31 de enero.

por las políticas públicas. Se trata de todo lo contrario, es decir, de racionalizar la heterogeneidad de medidas institucionales dirigidas a proteger a las personas y colectivos vulnerables (en situaciones de pobreza y de exclusión social), precisamente para ser más eficaces y atender a las poblaciones vulnerables realmente existentes en cada momento cuyas necesidades tienen que satisfacerse en términos distributivos de renta y a través de las instituciones del sistema público de protección social. Cuando hablamos de niveles no contributivos de protección social y de políticas de solidaridad institucional hablamos de *políticas de distribución de las rentas*. La racionalidad social de estas medidas tiene como objetivo reducir o eliminar las desigualdades y situaciones de desventaja sociales y simplificar su organización jurídica e institucional para mejorar la protección social de la población protegida.

Una parte relevante de estas iniciativas se materializan en la Orden ISM/1055, de 31 de octubre, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, por el que se aprueba el Plan para la reordenación del sistema de prestaciones no contributivas de la Administración General del Estado. En el Preámbulo se indica explícitamente con esta Orden se da cumplimiento al hito 319 del PRTR del Reino Unido de España, relativo al Componente 22, reforma 5 mejorar el sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado.

El punto de partida es que el sistema español de garantía de ingresos mínimos comprende el conjunto de prestaciones no contributivas que tratan de asegurar un nivel básico de suficiencia económica de familias y personas. Se trata de un modelo que se ha ido construyendo con una elevada dependencia de la coyuntura socioeconómica e histórica de España, con una orientación hacia colectivos concretos. Esto ha devenido en un sistema con una gran heterogeneidad entre ayudas y requisitos, de gran complejidad, no siempre comprensibles y accesibles para todos los potenciales beneficiarios. Este enfoque hacia colectivo específicos ha dado lugar a que una parte significativa de la población en riesgo de pobreza quedara excluida de los sistemas de ayuda. Precisamente la creación del IMV corrige en parte esta situación, al configurarse como una última red de seguridad del sistema y dotar de coherencia y homogeneidad al esquema de ayuda a los colectivos más vulnerables de la población, ampliando el esquema hasta entonces dependiente de las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas. La orientación directa del IMV hacia la identificación de la situación de pobreza y exclusión social hace que el IMV pase a ser un elemento central del propio Sistema Institucional, lo que supone en sí una oportunidad para reconfigurar y simplificar el sistema de garantías sociales.

Con la finalidad de cumplir el hito 319 del C22.R5 del PRTR y contar con la base necesaria para el cumplimiento del hito 320, se elabora el Plan para la reordenación y simplificación del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado. Las orientaciones o "directrices" principales de dicho plan racionalizador son tres: 1. Desarrollar y ampliar el IMV para convertirlo en la prestación base del sistema de garantía de ingresos mínimos. 2. Simplificar las ayudas actuales entorno a él para lo que será necesario evaluar los parámetros que garanticen la equidad que persigue el plan.

EL INGRESO MÍNIMO VITAL COMO QUINTO PILAR DEL ESTADO DEL BIENESTAR

Y 3. Establecer una gobernanza más eficiente entre los distintos órganos gestores, que requerirá de un sistema de información ágil, con la información y la toma de decisiones con datos como eje del diseño de prestaciones¹⁵.

Dentro del “Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos” vigente existen tres grandes tipos de prestaciones:

- Prestaciones “semi-contributivas”, que son extensiones de la protección social a personas que están en el ámbito de la Seguridad Social, pero que han agotado sus prestaciones o que éstas se consideran insuficientes, estando sometidas a un control de ingresos.
- Prestaciones no contributivas, en las que no hay exigencia alguna de cotización previa y están sometidas a control de ingresos.
- Prestaciones universales, en las que tampoco hay exigencia alguna de cotización, pero no hay establecido un límite para percibir las.

El Plan implica, pues, la racionalización y simplificación de esos tres grandes tipos de prestaciones. Para su puesta en marcha y ejecución se requerirá de un tiempo de concreción de las medidas a implantar, así como la gestión de los impactos que los cambios de las prestaciones tendrán en los beneficiarios, actuales y futuros. Se despliega en dos fases que van, en apretada síntesis, desde la consolidación del IMV hasta la organización y definición del modelo institucional (estructura y organización) necesaria para desarrollar ese nuevo instrumento de protección social y su ulterior gestión, contando con los interlocutores sociales y el gobierno institucionalizado que supone el proceso político del Pacto de Toledo.

En España, la RMI o renta garantiza podría tener su encaje en el art. 41 de la Constitución, como un derecho dentro de un sistema evolucionado de Seguridad Social (Seguridad Social Asistencialista), es decir una prestación no contributiva de la Seguridad Social. Sin embargo, no ha habido voluntad política para implantarlo por esa vía hasta la introducción del IMV. Hasta entonces ha sido obra de las Comunidades Autónomas la implantación en sus respectivos territorios de dispositivos de rentas o ingresos mínimos de inserción o de integración. Y lo han hecho al amparo de su competencia en materia de asistencia social (art. 148. 1.20ª CE). De este modo, se ha dado lugar a distintos modelos heterogéneos y con manifiestas desigualdades y deficiencias planteadas por gran parte de la doctrina. En un debate abierto, actualmente se postula una creación de una RMI en el ámbito estatal y en el marco del sistema de Seguridad Social utilizando el cauce competencial del art. 149.1.17ª CE. Y no sólo para garantizar la racionalización del sistema desvertebrado actual, sino también para garantizar el principio de igualdad y la mejora de la calidad de las prestaciones dispensadas (pues el modelo descentralizado por CCAA ofrece limitaciones e insuficiencias palpables para abordar de raíz el problema de la cuestión social) para lucha contra las situaciones de pobreza y de exclusión social.

15 Directrices del Plan para la reordenación y simplificación del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado, que figura en el Anexo II de la Orden ISM/1055, de 31 de octubre, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, por el que se aprueba el Plan para la reordenación del sistema de prestaciones no contributivas de la Administración General del Estado.

En el caso de España, al igual que ocurre en otros países europeos, existía la convicción en un sector de la doctrina científica de que habría que caminar hacia una decidida implantación de un sistema nacional de RMI, superando la heterogeneidad y aporías del modelo desvertebrado actualmente existente. Será después cuando, acaso, pueda pensarse en profundizar ese modelo nacional de RMI hacia la lenta experimentación de fórmulas análogas o próximas a la renta básica en sentido estricto, tal y como la doctrina ha conceptualizado y delimitado anteriormente¹⁶. Y ese largo camino a recorrer sólo evidenciando que las técnicas de ayudas proactivas *ex post* (RMI) son incapaces para afrontar el problema de la nueva cuestión social generada por la desestructuración del trabajo, la precariedad laboral, la tercerización de la economía, etcétera; circunstancias, éstas, que aconsejarían el establecimiento de medidas *ex ante* de carácter más preventivo (como sería el caso de la renta básica).

En la evolución de la protección social en las dos últimas décadas sobresale positivamente la transición en muchos países desde los dispositivos asistenciales tradicionales hacia las rentas mínimas *de inserción*¹⁷. Esta transición supone un importante cambio conceptual de las rentas mínimas, pues se trata de figuras en las que convergen, *a priori*, dos derechos distintos, pero integrados en un “derecho función” de estructura compleja: el derecho al aseguramiento de un nivel mínimo de renta y el derecho a la provisión de itinerarios de inserción (diseño de proyectos individualizados, actividades formativas, trabajos de colaboración social, etc.). Ello dota a las rentas mínimas de inserción de un carácter diferente y alternativo a los sistemas tradicionales. Estos derechos, que descansan en lógicas contradictorias sólo en apariencia (*reparadora y proactiva*), se conjugan, así como manifestación del “derecho social a la inserción” pero —se insiste— como derecho de estructura y función jurídica compleja.

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

16 Monereo Pérez, J.L., Rodríguez Iniesta, G. y Trillo García, A.R., *El Ingreso Mínimo Vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*, Laborum, Murcia, 2020.

17 Monereo Pérez, “La renta de “subsistencia”. En especial, la renta de inserción como derecho social”, en AA.VV. (Baylos Grau, A.P., Cabeza Pereiro, J., Cruz Villalón, J., Valdés Dal-Ré, F. Dir.), *La jurisprudencia constitucional en materia laboral y social en el período 1999-2010. Libro homenaje a María Emilia Casas*, La Ley, Madrid, 2015.

EL INGRESO MÍNIMO VITAL COMO QUINTO PILAR DEL ESTADO DEL BIENESTAR

inserción y presentan la inserción social como una inserción por defecto¹⁸. Acentúa, así, el elemento “pro-activo” profesional, pero dejando en un segundo lugar, en la prioridades o preferencias, el elemento de la reinserción social.

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

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

18 Al respecto Badel, M., “La lutte contre les exclusions en droit français le rôle des minima sociaux. Rapport France”, en AA.VV. (Quintanilla Navarro, R.Y. Dir.), *La exclusión social: Estudio comparado desde la perspectiva jurídica laboral y constitucional*, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2018; Eydoux, A., “Du RMI au RSA, la gouvernance de l’insertion en question”, *Informations sociales*, núm. 179, 2013; Damon, J., “Le revenu universel en questions(s)”, *Revue de droit sanitaire et social*, 2016; Damon, J., “L’investissement social: contenu et portée notion en vogue”, *Revue de droit sanitaire et social*, 2015; Le Naire, O. y Lebon, C., *Le revenu de base*, Actes Sud, París, 2017; Milano, S., “Le revenu minimum garanti dans les pays de la CEE”, *Droit social*, 1988; Monereo Pérez, J.L. y Molina Navarrete, C., *El Derecho a la renta de inserción*, Comares, Granada, 1999; García Romero, M.B., *Rentas mínimas garantizadas en la Unión Europea*, CES, Madrid, 1999; Kessler, F., “Revenu minima en Europe: esquisse d’évolutions législatives”, *Regards EN3S*, núm. 38, 2010; Van Parijs, P. y Vanderborght, Y., *Ingreso básico. Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata*, Libros Grano de Sal, México, 2017; Monereo Pérez, J.L., *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, Bomarzo, Albacete, 2018; Calvo Gallego, J., “La renta básica universal e incondicionada y la lucha contra la pobreza en la ocupación: una primera aproximación”, *IdUS Universidad de Sevilla*; Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G., “El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 24, 2020; Gómez Gordillo, R., “El Ingreso Mínimo Vital: la pensión que aspira a ser subsidio. Análisis del RDL 20/2020, de 29 de mayo de sus modificaciones”, *Revista de Derecho Social*, núm. 91, 2020.

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

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

El RD-ley 20/2020, de 29 de mayo (LIMV)¹⁹, estableció dentro del sistema de Seguridad Social, en su nivel no contributivo, una nueva prestación denominada Ingreso Mínimo Vital (IMV). Las razones son estructurales vinculados a la *cronificación* de la pobreza y de la exclusión social, pero también coyunturales derivadas de la situación crítica ocasionada por la Pandemia Covid-19 que supuso un aumento exponencial de estos riesgos sociales²⁰. La Pandemia no fue 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 social²¹.

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

1.º Su finalidad típica general es la lucha contra la pobreza y la desigualdad social a través de la garantía de ingreso y la igualdad de oportunidades

La ordenación es nítida en su propio tenor literal, cuando delimita el objeto del real decreto-ley, indicando que “tiene por objeto la creación y regulación del ingreso mínimo vital como prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o integradas

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

20 Monereo Pérez, J.L., “La renta mínima garantizada como medida estructural de Seguridad Social en la Sociedad de Riesgo”, *Lex Social. Revista de los derechos sociales*, núm. 2, 2020; Monereo Pérez, J.L., Rodríguez Iniesta, G. y Trillo García, A.R., *El Ingreso Mínimo Vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídica*, Laborum, Murcia, 2020.

21 Monereo Pérez, J.L., “Por un nuevo pacto social garantista de los derechos fundamentales para afrontar la crisis y la recuperación”, *Revista de Estudios Jurídicos Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 1, 2020.

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 las situaciones objetivas de exclusión social (más o menos severa).

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).

A partir del artículo 41 de nuestra Constitución, la doctrina constitucional concibe la Seguridad Social como una «función del Estado» (STC 37/1994). De un lado, el Tribunal Constitucional pone de manifiesto la estrecha vinculación de este precepto con el artículo 1 del mismo texto constitucional en el que se reconoce el carácter social de nuestro Estado que propugna la justicia como valor superior de nuestro ordenamiento; así como su conexión con el artículo 9.2 en el que se recoge el mandato de promoción de la igualdad y de remoción de los obstáculos que la dificultan.

De otro lado, esta caracterización como función del Estado supone que la Seguridad Social ocupa «...una posición decisiva en el remedio de situaciones de necesidad...», con la particularidad de que la identificación de tales situaciones y el modo en el que se articula su protección se ha de hacer «...teniendo en cuenta el contexto general en que se produzcan, y en conexión con las circunstancias económicas, las disponibilidades del momento y las necesidades de los diversos grupos sociales» (STC 65/1987).

De lo anterior puede deducirse la trascendencia que para la sociedad española tiene la aprobación del ingreso mínimo vital. Porque, más allá de la dimensión coyuntural que una medida como esta tiene en el actual contexto de crisis provocado por la pandemia, la nueva prestación se integra con vocación estructural dentro de nuestro sistema de Seguridad Social reforzando decisivamente su contenido como garantía institucional «...cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales» (STC 32/1981). (Exposición de Motivos de LIMV).

No es baladí subrayar que la situación compleja protegida —o si se quiere contingencia social de relevancia jurídica objeto de protección— es integrada bajo la categoría socio-jurídica de “vulnerabilidad económica”. Esto resulta palpable desde las Exposiciones de Motivos o Preámbulos hasta la misma regulación. Y puede ser útil siempre que se precise su contenido, pero puede tener el riesgo de “diluir” y “difuminar” la realidad social diversificada y dramática como es la pobreza absoluta y relativa y la exclusión social de jóvenes²² y mayores por su dificultad de acceso y permanencia en el trabajo. Pero el concepto de “vulnerabilidad” no sólo puede tener el efecto no deseado de ocultar la dura realidad subyacente al IMV, sino también de que se construya un nuevo concepto jurídico-social que paradójicamente contribuya a expandir o acrecentar legalmente a los excluidos bajo un prisma pretendidamente homogeneizador de situaciones sociales heterogéneas y de biografías sociales individualizadas. Es decir, que se contribuye a crear la “subclase” o “infra clase” funcional en una sociedad fragmentada donde las situaciones de pobreza y de desventaja social se cristalizan y cosifican.

Ciertamente, el problema de este concepto de vulnerabilidad o inseguridad, es que debe ser siempre precisado en sus contenidos cada vez que se utiliza. De este modo, no existe el peligro de que sea un concepto mítico que enmascare —por el juego de las fórmulas más de las ciencias sociales y jurídicas— las realidades subyacentes. En la lógica interna del IMV la vulnerabilidad remite a una mayor predisposición al riesgo de individuos, familias y colectivos de la población que pueden determinar la pérdida de bienes esenciales y medios necesarios para una vida digna. Tiene una relación con la exposición a contingencias y tensión, y la dificultad para afrontarlas; y se vincula a los medios disponibles y a las capacidades de respuesta. La vulnerabilidad tiene por tanto dos elementos. Por un lado, una dimensión externa, de los riesgos, convulsiones y presión a la cual está

22 Respecto a la situación de exclusión y precariedad de los jóvenes, véase Gómez Salado, M.Á., *La juventud en el contexto de las políticas legislativas de contenido sociolaboral*, Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2024; Monereo Pérez, J.L. y López Insua, B.M., *El sistema de garantías sociales de la juventud. Aspectos laborales y de Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2024; Moreno Vida, M.N., López Insua, B.M. y Monereo Pérez, J.L., *Empleo de los jóvenes ante las transformaciones del mercado de trabajo: un reto para las políticas sociales en Andalucía en el marco estatal y europeo*, Laborum, Murcia, 2025.

EL INGRESO MÍNIMO VITAL COMO QUINTO PILAR DEL ESTADO DEL BIENESTAR

sometido un individuo, familia o unidad de convivencia; y un elemento o dimensión interna, que estriba en las dificultades de defensas, por falta de capacidades o falta de medios para hacer frente a la situación sin pérdidas perjudiciales. Es así que la vulnerabilidad enlaza con la inseguridad, en virtud de una multiplicidad de exposiciones a riesgos de distinta naturaleza (sanitarios, económicos, psicológicos, dificultades de capacidad para responder a ellos y peligro constante de caída en una situación de colapso)²³. A ello hay que añadir que la vulnerabilidad adquiere manifestaciones e intensidades diversas, que, como en el caso del IMV, han de ser tomadas en consideración para responder a los problemas sociales de carácter estructural y coyuntural que afectan a las familias y a las unidades de convivencia. Y ha de tener presente los factores económicos (muy presentes en la pobreza en sí), sin duda, pero también los aspectos relacionales y de inclusión social (muy presentes en las situaciones de exclusión social). En ambos casos se produce una afectación al sistema de necesidades económicas, sociales y culturales, pero también una incidencia importante en el estado de salud física y psicológica. Todo ello con distinta intensidad (en términos de vulnerabilidad moderada, grave o muy grave), que exige distintas modalidades de intervención en el campo de la protección social que ha de ser dispensada.

Desde esta perspectiva, la adjetivación como “económica” de la situación de vulnerabilidad (entendida sólo como “vulnerabilidad económica”), *resulta deficiente e insuficiente respecto a los fines legalmente perseguidos por la propia LIMV*, puesto que la vulnerabilidad es una situación compleja que comprende las dimensiones interrelacionadas de carácter económico, social, de salud (física y psíquica), de capacidades y de carácter cultural y educativo. Y esto es importante para atender a la interrelación entre la prestación principal (la prestación económica) como las prestaciones accesorias anudadas a la principal (políticas activas de empleo —facilitación del acceso al empleo, formación profesional, etcétera—; medidas de integración e inclusión social partiendo del trabajo de calidad pero yendo más allá del mismo para conseguir la inclusión social plena). De ahí la importancia de precisar de manera omnicompreensiva la expresión de “encontrarse en situación de vulnerabilidad”. La cuestión es importante porque se trata de la construcción de un concepto de política del Derecho Social y de la Seguridad Social no contributiva, en nuestro caso, el cual define y determina la posición jurídico-social de la persona o de un colectivo, con la atribución de derechos y la imposición de deberes. Y estamos hablando —en el lenguaje de los derechos— de un derecho

23 Pérez De Armiño, K., “Vulnerabilidad y desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis de África”, *Cuadernos de Trabajo*, núm. 24, 1999; Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I. y Wisner, B., *At Risk. Natural Hazards, People's Vulnerability, and Disasters*, Routledge, Londres y Nueva York, 1994; Anderson, M.B. y Woodrow, P.J., *Rising from the Ashes. Development Strategies in Times of Disaster*, Westview Press, Boulder, 1989; Bohle, H.G., “The Geography of Vulnerable Food Systems”, en AA.VV. (Bohle, H.G. Dir.), *Coping with Vulnerability and Criticality: Case Studies on Food-Insecure People and Places*, Verlag Breitenbach Publishers, Saarbrücken, 1993, págs. 15-29; Cannon, T., “Vulnerability Analysis and the Explanation of ‘Natural’ Disasters”, en AA.VV. (Varley, A. Dir.), *Disasters, Development and Environment*, John Wiley and Sons, Nueva York, 1994, págs. 13-30; Chambers, R., “Vulnerability, Coping and Policy”, *IDS Bulletin*, núm. 2, 1989, págs. 1-7; Sen, A., *La idea de la justicia*, Taurus, Madrid, 2010; Nussbaum, M.C., *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*, Paidós, Barcelona, 2011; Nussbaum, M.C., *Las fronteras de la justicia: consideraciones sobre la exclusión*, Paidós, Barcelona, 2007; Monereo Pérez, J.L., “Derecho al Desarrollo (artículo 1 PIDESE; Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo y normas internacionales concordantes)”, en AA.VV. (Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. Dir.), *El Sistema Universal de los Derechos Humanos*, Comares, Granada, 2014, págs. 951-983. Para la delimitación y fundamentación de los “nuevos” derechos fundamentales (los llamados derechos de la “tercera generación” y “cuarta generación”), puede consultarse en Monereo Pérez, J.L., *La protección de los derechos fundamentales. El Modelo Europeo*, Bomarzo, Albacete, 2009, págs. 120 y ss.

a la existencia vinculado al derecho al trabajo y al derecho a la protección dispensada por el sistema público de protección social. Preside en el instituto jurídico del IMV el interés público que deriva de un amplio grupo normativo constitucional y que impone obligaciones positivas de intervención al Estado y otros poderes públicos y la protección efectiva —preventiva y reparadora— correlativos a los derechos de los sujetos en situación pobreza o de exclusión social (artículos, 41, 50, 9.2, 149.1.17ª, etcétera, en conexión necesaria con el art. 10.2 de la Constitución). Pero esta situación jurídicamente diferenciada no debe entrañar una estigmatización, ni menos aún la creación de una nueva forma de exclusión derivada del mismo tratamiento diferenciador. Pues de lo contrario la tutela protectora tendría una connotación propia del darwinismo social (o más propiamente de “spencerismo social”)²⁴, ya que sería la propia regulación legal la que la propiciaría.

La expresión “encontrarse en situación de vulnerabilidad” ha encontrado una relevante eclosión en los últimos meses, quizás debido también a la grave crisis sanitaria provocada por la pandemia del COVID-19. Y así podemos —sin ánimo de ser exhaustivo— ver que a ella se alude para justificar medidas de las más variopintas, por más que sean necesarias, como en²⁵:

- a. RD-ley 4/2020, 18 de febrero, por el que se deroga el despido objetivo por faltas de asistencia al trabajo establecido en el art. 52. d) del Estatuto de los Trabajadores, motivado el mismo por causa de absentismo imputable a situaciones de incapacidad temporal “...a efectos de garantizar el derecho a la no discriminación de las personas, así como para evitar el riesgo de exclusión social de colectivos de especial vulnerabilidad” (Exposición de motivos apartado VI, último párrafo).
- b. RD-ley 5/2020, de 25 de febrero, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación en relación con determinadas medidas en favor de los trabajadores de la agricultura “que tienen como finalidad evitar el abandono de las explotaciones agrarias y asegurar en la medida de lo posible un reparto equitativo de los costes sociales, ambientales, de competitividad y de sostenibilidad, que se residencian de modo agravado en los operadores que dedican sus esfuerzos al sector primario y, muy especialmente, a los eslabones menos protegidos y más vulnerables, que permitan el mantenimiento y doten de estabilidad a las explotaciones agrarias” (Exposición de motivos apartado II), introduciéndose medidas relativas a la reducción de las jornadas reales para el acceso al subsidio de desempleo o de la renta agraria de los trabajadores de Andalucía y Extremadura o también de la conversión de los contratos eventuales agrarios en contratos indefinidos o contratos fijos discontinuos.
- c. RD-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública para frenar desahucios ante impagos de las hipotecas

24 Monereo Pérez, J.L., “La ideología del “darwinismo social”: la política social de Herbert Spencer (I)”, Documentación Laboral, núm. 87, 2009, págs. 11-80; Monereo Pérez, J.L., “La ideología del “darwinismo social”: la política social de Herbert Spencer (II)”, Documentación Laboral, núm. 90, 2010, págs. 11-57.

25 Monereo Pérez, J.L., Rodríguez Iniesta, G. y Trillo García, A.R., *El Ingreso Mínimo Vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*, Laborum, Murcia, 2020, especialmente, págs. 159-165.

EL INGRESO MÍNIMO VITAL COMO QUINTO PILAR DEL ESTADO DEL BIENESTAR

“...La suspensión de los lanzamientos beneficia a las personas que se encuentren dentro de una situación de especial vulnerabilidad y que por dicho motivo requieren de una especial protección, conforme a lo definido en el artículo 1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo...” (Exposición de motivos apartado V), modificando la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección de deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social (Art. segundo tres del Real Decreto Ley).

- d. RD-ley 7/2020, 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19, que regula medidas de apoyo a las familias, entre ellas el derecho básico de alimentación de niños y niñas en situación de vulnerabilidad que se vean afectados por el cierre de centros educativos (Art. 8 del RD-ley).
- e. RD-ley 8/2020, 17 de marzo, que establece medidas de apoyo a los trabajadores, familias y colectivos vulnerables, relativas a garantías de suministro de agua y energía en favor de consumidores vulnerables y de moratoria de deudas hipotecarias (arts. 4, 7 y ss.)²⁶.

26 Su art. 9 define la situación de vulnerabilidad económica en los siguientes términos:

1. Los supuestos de vulnerabilidad económica a consecuencia de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19 quedan definidos con el siguiente tenor:

- a) Que el deudor hipotecario pase a estar en situación de desempleo o, en caso de ser empresario o profesional, sufra una pérdida sustancial de sus ingresos o una caída sustancial de sus ventas.
- b) Que el conjunto de los ingresos de los miembros de la unidad familiar no supere, en el mes anterior a la solicitud de la moratoria:
 - i. Con carácter general, el límite de tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples mensual (en adelante IPREM).
 - ii. Este límite se incrementará en 0,1 veces el IPREM por cada hijo a cargo en la unidad familiar. El incremento aplicable por hijo a cargo será de 0,15 veces el IPREM por cada hijo en el caso de unidad familiar monoparental.
 - iii. Este límite se incrementará en 0,1 veces el IPREM por cada persona mayor de 65 años miembro de la unidad familiar.
 - iv. En caso de que alguno de los miembros de la unidad familiar tenga declarada discapacidad superior al 33 por ciento, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite acreditadamente de forma permanente para realizar una actividad laboral, el límite previsto en el subapartado i) será de cuatro veces el IPREM, sin perjuicio de los incrementos acumulados por hijo a cargo.
 - v. En el caso de que el deudor hipotecario sea persona con parálisis cerebral, con enfermedad mental, o con discapacidad intelectual, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 por ciento, o persona con discapacidad física o sensorial, con un grado de discapacidad reconocida igual o superior al 65 por ciento, así como en los casos de enfermedad grave que incapacite acreditadamente, a la persona o a su cuidador, para realizar una actividad laboral, el límite previsto en el subapartado i) será de cinco veces el IPREM.
- c) Que la cuota hipotecaria, más los gastos y suministros básicos, resulte superior o igual al 35 por cien de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar.
- d) Que, a consecuencia de la emergencia sanitaria, la unidad familiar haya sufrido una alteración significativa de sus circunstancias económicas en términos de esfuerzo de acceso a la vivienda, en los términos que se definen en el punto siguiente.

2. A los efectos de lo previsto en este artículo se entenderá:

- a) Que se ha producido una alteración significativa de las circunstancias económicas cuando el esfuerzo que represente la carga hipotecaria sobre la renta familiar se haya multiplicado por al menos 1,3.
- b) Que se ha producido una caída sustancial de las ventas cuando esta caída sea al menos del 40 %.
- c) Por unidad familiar la compuesta por el deudor, su cónyuge no separado legalmente o pareja de hecho inscrita y los hijos, con independencia de su edad, que residan en la vivienda, incluyendo los vinculados por una relación de tutela, guarda o acogimiento familiar y su cónyuge no separado legalmente o pareja de hecho inscrita, que residan en la vivienda.

- f. RD-ley 9/2020, 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral para paliar los efectos derivados del COVID-19. Entre las medidas que se toman está la de fijar como servicios esenciales los prestados por centros, servicios y establecimientos sanitarios, como hospitales o ambulatorios, y los centros sociales de mayores, personas dependientes o personas con discapacidad, como residencias y centros de día, ya sean de titularidad pública o privada, o cualquiera que sea su régimen de gestión, como compromiso de toda la sociedad, instituciones y organizaciones de este país con las personas más vulnerables, entre las que, sin duda, se encuentran las enfermas y las socialmente dependiente (Art. 1 del RD-Ley).
- g. RD-ley 11/2020, 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, que establece también medidas dirigidas a familias y colectivos vulnerables (alquileres, moratorias desahucios, prestaciones por desempleo a empleados de hogar, etcétera.) (Capítulo I del RD-ley). El art. 5 contiene una definición de vulnerabilidad económica al objeto de obtener moratorias o ayudas en relación con los alquileres de la vivienda habitual. El art. 16 contiene una definición de vulnerabilidad económica a los efectos de moratorias hipotecarias y del crédito de financiación no hipotecaria. El art. 18 recoge la definición de vulnerabilidad económica en relación con contratos de crédito sin garantía hipotecaria. El art. 28.2 recoge la situación de consumidor vulnerable para el trabajador autónomo.
- h. RD-ley 12/2020, 31 de marzo, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género, declarando servicios esenciales los servicios de protección integral a las víctimas de violencia de género, colectivos de personas especialmente vulnerables que deben ser objeto de protección por parte del Gobierno (Capítulo I del RD-ley).
- i. RD-ley 13/2020, 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario, con medidas relativas a la flexibilidad laboral y compatibilidad de las prestaciones por desempleo con el trabajo para trabajadores agrícolas “en un momento de especial vulnerabilidad” (artículos 1 a 5 del RD-ley).
- j. RD-ley 15/2020, 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo, que presta atención “...a las personas que actualmente son más vulnerables exige que, de modo excepcionalidad, dentro incluso de lo ya extraordinario de esta situación que estamos viviendo, la fecha a considerar para la construcción de estas nuevas medidas no sea la de 14 de marzo, a diferencia del resto de normas adoptadas desde la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, sino aquellas en relación con las cuales los datos indican que las medidas serán realmente efectivas” adoptando diversas medidas para apoyar el tejido productivo y “... *tejer una red de seguridad para los ciudadanos, especialmente los más vulnerables*”²⁷.
- k. RD-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, sobre ayudas

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

al sector cultural y sus trabajadores, artes escénicas, cinematografía y artes audiovisuales y del sector del libro y del arte contemporáneo, que permitan garantizar la protección de familias, trabajadores y colectivos vulnerables, y sostener el tejido productivo y social, minimizando el impacto y facilitando que la actividad económica se recupere cuanto antes (arts. 1 a 13 RD-ley).

2.º Prestación de Seguridad Social no contributiva y, por tanto, inserta en el Sistema institucional de la Seguridad Social²⁸

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.º, 13.º, 14.º, 17.º y 18.º de la Constitución Española, que atribuye al Estado la *competencia exclusiva* sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; hacienda general y deuda del Estado; legislación *básica* y régimen económico de la Seguridad Social; y bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común”. Adviértase que la “legislación *básica*” ex art. 149.1.17ª CE presupone la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan dictar una legislación *no básica* ostentando, de asumirlas, una competencia compartida que va más allá de la simple ejecución de la competencia “exclusiva” estatal por los órganos administrativos de dichas Comunidades Autónomas²⁹. La STC 239/2002, de 11 de diciembre³⁰, 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.

28 Esta configuración jurídica de la medida había sido realizada ya expresamente por la doctrina científica, Monereo Pérez, J.L., *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, Bomarzo, Albacete, 2018, especialmente, Capítulo 3.2. “La propuesta de racionalización a través de la reconducción de las rentas mínimas autonómicas en el Sistema de Seguridad Social: la creación de una renta mínima garantizada a nivel estatal”, págs. 98 y sss.; *Ibid.*, “La renta Mínima para las familias sin recursos”, en ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL: *Protección a la familia y Seguridad Social. Hacia un nuevo modelo de protección sociolaboral*, II Congreso Internacional y XV Congreso Nacional de la AEISS, celebrado en Madrid, octubre de 2018, Laborum, Murcia, 2018, págs. 831 y sigs.

29 Monereo Pérez, J.L., “El derecho a la Seguridad Social (art. 41 CE)”, en VVAA., *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, pág. 1495.

30 BOE núm. 9, de 10 de enero de 2003.

EL INGRESO MÍNIMO VITAL COMO QUINTO PILAR DEL ESTADO DEL BIENESTAR

La medida del IMV —y su progresivo perfeccionamiento— supone 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 este vector o nivel 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 93 a 96 de Texto Constitucional)³¹. La idea-fuerza es la de ampliar la cobertura protectora atendiendo a la evolución del sistemas de necesidades humanas³².

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).

31 Monereo Pérez, J.L., “Derecho a la Seguridad Social y Asistencia Social (art. 22 DUDH; art. 9 PIDESC)”, en AA.VV. (Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. Dir.), *El sistema Universal de los Derechos Humanos*, Comares, Granada, 2014, págs. 515 y ss.; Monereo Pérez, J.L., “Derechos a la Seguridad Social (art. 12 de la Carta Social Europea)”, en AA.VV. (Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. Dir.), *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de los Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Comares, Granada, 2017, págs. 629 y ss.; Monereo Pérez, J.L., “Seguridad Social y ayuda social (art. 34 de la Carta de la UE)”, en AA.VV. (Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. Dir.), *La Europa de los Derechos. Estudio Sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Comares, Granada, 2012, págs. 893 y ss.

32 Monereo Pérez, J.L., “El derecho a la Seguridad Social (Artículo 41 de la Constitución)”, en VV.AA., *Comentarios a la Constitución Socio-Económica de España*, Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M^a. N. (Dir.), Granada, Ed. Comares, 2002, págs. 1425-1524, especialmente, págs. 1453 y sigs. (“3. Finalidad de la Seguridad 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 solidaria³³.

El IMV o renta mínima vital configurada como prestación no contributiva de Seguridad Social permite una protección pública homogénea para todas las personas —individuales o en unidades de convivencia— en todo el Estado español, sobrepasando el carácter invertebrado y dispar actual de las rentas mínimas territorializadas por Comunidades Autónomas. Ello sin perjuicio de reconocer la aportación extraordinaria que se ha llevada a cabo por el Estado Social Autonómico en esta materia. Pero esta nueva renta mínima de ámbito estatal inserta en el Sistema de Seguridad Social era ya necesaria para hacer frente a las situaciones protegidas y superar los límites de las rentas mínimas autonómicas³⁴.

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).

Con todo, se recorre el camino “principalista” que va de solidaridad limitada propia del sistema contributivo a la ciudadanía social solidaria ampliada propia del sistema no contributivo o Seguridad Social “Asistencial”.

3.º La financiación es íntegramente estatal con cargo a presupuestos generales del Estado

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

4.º La gestión es pública y residenciada en el Instituto Nacional de Seguridad Social, sin perjuicio de la descentralización autonómica de su gestión

Con ello se pretende para garantizar su homogeneidad al igual que las demás prestaciones del sistema de Seguridad Social, sin perjuicio de la colaboración en la gestión por parte de las Comunidades Autónomas; las cuales —no se olvide— al amparo del art. 149.1.17ª pueden asumir una

33 En la perspectiva histórica de desarrollo de las políticas de Seguridad Social, “Los (pre)supuestos histórico-institucionales de la Seguridad Social en la constitución social del trabajo”, en AA.VV. (Rojas Rivero, G. Dir.), *Orígenes del contrato de trabajo y nacimiento del Sistema de Protección Social*, Bomarzo, Albacete, 2012, págs. 203-328.

34 En este sentido Monereo Pérez, J.L., *La Renta Mínima Garantizada. De la Renta Mínima a la Renta Básica*, Bomarzo, Albacete, 2018, cap. 3 (“El modelo español de rentas mínimas de inserción o de renta garantizada de ciudadanía”), págs. 57 y ss.

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 estigmatizadoras que desincentiven la incorporación al programa de ayuda proactiva. Se ha producido mejoras al respecto aprendiendo de la experiencia en la tramitación de una prestación extremadamente compleja.

Por otra parte, que la gestión sea pública y residenciada el INSS no ha impedido que se encomiende la gestión a las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra. Paradigma de lo que ello podrá materializarse en la praxis en la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la inclusión.

5.ª Derecho subjetivo perfecto de las personas protegidas

Se establece que el ingreso mínimo vital se configura como el derecho subjetivo a una prestación de naturaleza económica que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica en los términos que se definen en la Ley 19/2021, creadora del Ingreso Mínimo Vital. 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). 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.º Carácter condicionado al nivel de rentas obtenidas por el sujeto o la unidad de convivencia

No se trata, por tanto, de una renta básica incondicionada como derecho de ciudadanía plena e indiferenciada en relación a situación económica de las personas destinatarias.

7.º Medida de carácter permanente y estructural dentro del Catálogo de prestaciones no contributivas del Sistema de Seguridad Social

Lo cual se comprende porque atiende a situaciones de necesidad social consideradas institucionalmente como de carácter estructural, aunque agravadas por la crisis social generada por la pandemia del Covid-19. Ciertamente, esta medida se adapta "En desarrollo del art. 41 de la Constitución Española, y sin perjuicio de las ayudas que puedan establecer las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias, el ingreso mínimo vital *forma parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social como prestación económica en su modalidad no contributiva*" (art. 2. 2 Concepto y naturaleza). El art. 42 ("Acción protectora del sistema de la Seguridad Social"), incluye en la acción protectora del sistema de Seguridad social al IMV (art. 42.1.c) de la LGSS).

Es manifiesto que la regulación del IMV (aludida entre las prestaciones de naturaleza no contributiva del sistema de Seguridad Social ex artículos 42.1.c) y 109.3.2ª. b). 6ª de la LGSS) debería insertarse expresamente en el texto de la LGSS. Es previsible que al tiempo esto se produzca.

8.ª La acción protectora se resuelve en una prestación económica que se fijará y se hará efectiva mensualmente en los términos establecidos en la LIMV y en sus normas de desarrollo

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 diez euros mensuales (art. 10).

Implícitamente se consagra un *Principio de adecuación social finalista* respecto de la cuantía económica del IMV. Lo cual se expresa en dos sentidos: por un lado, un ingreso mínimo garantizado que se califica de “vital”, lo que indica que quiere garantizar no simplemente un nivel de “subsistencia” en la cobertura de las necesidades, sino un nivel digno de vida, aunque ciertamente se expresa con una cuantía de intensidad mínima. En segundo lugar, el principio de adecuación social finalista se expresa en la ordenación normativa al señalar que: “Se articula en su acción protectora diferenciando según se dirija a un beneficiario individual o a una unidad de convivencia, en este caso, atendiendo a su estructura y características específicas” (art. 3.a) del RD-Ley 20/2020). Es importante señalar que la norma elude el concepto de “familia” (que de por sí ya ha adquirido un alcance más amplio abarcando distintos de tipos de familia con diversos modos de formalización jurídica, las llamadas de “hecho” también están “juridificadas”)³⁵, 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 “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 normativa³⁶.

9.ª Carácter no sustitutivo respecto de las medidas de técnica “ayuda social”

La técnica de ayuda es la que se utilizó para que las Comunidades Autónomas pudiesen asumir competencias en materia de rentas mínimas de inserción, o ingresos de solidaridad o salario social, que con distintas denominaciones han ido evolucionando hacia una asistencia social moderna que reconoce derechos subjetivos a las prestaciones económicas y serviciales dispensadas)³⁷. En cualquier caso, está pendiente (la LIMV lo prevé expresamente) que se lleva a cabo progresivamente una racionalización de la articulación entre ésta y otras ayudas e instrumentos de protección social.

35 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, Protección a la familia y Seguridad Social. *Hacia un nuevo modelo de protección sociolaboral*, Laborum, Murcia, 2018; 2 Tomos (II Congreso Internacional y XV Congreso Nacional de la AESSS, celebrado en Madrid, octubre de 2018).

36 Para los límites intrínsecos de la interpretación analógica véase Atienza Rodríguez, M., *Sobre la analogía en el Derecho. Ensayo de análisis de un razonamiento jurídico*, Civitas, Madrid, 1986, págs. 15 y ss., y 179 y ss.

37 El carácter complementario y no sustitutivo de una renta de subsistencia estatal respecto de las rentas mínimas autonómicas había sido mantenido por Monereo Pérez, J.L., *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, Bomarzo, Albacete, 2018, pág. III.

10.ª Medida de carácter subsidiario

Ya que 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.ª En cuanto a la duración es potencialmente indefinida

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

12.ª Condicionalidad

Incorpora una posición de deber jurídico recíproco, que se refleja en los requisitos de acceso (artículos 10, 11, 36, apartado h), Disposición Adicional 11ª —inscripción de oficio, de oficio, como demandante de empleo—³⁸ de 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.ª Incorpora medidas proactivas

Que tienen que ver con el objetivo básico de superación de las situaciones de falta de integración en la sociedad (señaladamente, pobreza o marginalidad “descalificadora”) o de exclusión social por el trabajo (su falta o insuficiencia dada su precariedad manifiesta). En efecto, se indica que IMV “Se

38 Disposición adicional undécima (“Remisión de identificación de los beneficiarios de la prestación del ingreso mínimo vital a los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas para su inscripción, de oficio, como demandantes de empleo”). Se indica, entre otras cuestiones, que, como regla general, “El INSS remitirá la identificación de los beneficiarios de 18 y menores de 65 años de edad, a los Servicios Públicos de Empleo de la Comunidad Autónoma en la que aquellos tengan su domicilio, con el objeto de que procedan, en su caso, a su inscripción de oficio como demandantes de empleo y se apliquen los correspondientes instrumentos de la política de empleo”.

configura como una red de protección dirigida a *permitir el tránsito desde una situación de exclusión a una de participación en la sociedad*. Contendrá para ello en su diseño incentivos al empleo y a la inclusión, articulados a través de distintas fórmulas de cooperación entre administraciones” públicas (art. 3.d). Pese a su carácter relativamente modesto, el IMV se corresponde con 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 beneficiarios³⁹. 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). Sin embargo, no hay una exigencia legal expresa de que se les exija el “acuerdo de actividad” (el antiguo “compromiso de actividad”). Pero no parece que haya inconveniente en que se sometan al estatuto jurídico del desempleo inscrito como solicitante de empleo, a saber: a) los deberes de formación profesional, por un lado, y por otro, b) la posible acepción de un empleo adecuado realmente a situación de vulnerabilidad y no sólo al nivel de cualificación profesional que ostenta.

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.

14.^a El IMV es intransferible dado su carácter subjetivamente personalizado y objetivamente individualizado

“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).

39 En la perspectiva histórica del desarrollo diacrónico de las políticas de Seguridad Social, puede consultarse, Monereo Pérez, J.L., “Los (pre)supuestos histórico-institucionales de la Seguridad Social en la constitución social del trabajo”, en AA.VV. (Rojas Rivero, G. Dir.), *Orígenes del contrato de trabajo y nacimiento del Sistema de Protección Social*, Bomarzo, Albacete, 2012, págs. 271 y ss.; Monereo Pérez, J.L., *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Comares, Granada, 2007.

15.ª 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.

16.ª Se trata —en gran medida como conclusión de su caracterización técnico jurídica— de un típico derecho social de desmercantilización (como son todos los derechos sociales a prestaciones públicas positivas)⁴⁰. Pero es un derecho que no tiene exclusivamente una dimensión individual, sino también “colectiva”, pues normativamente está referido a la “unidad familiar” entendida de manera amplia y flexible (uniones de hecho, familia monoparental, unidad de convivencia o dependencia económica, etc.). El reconocimiento y cuantía se dirige a los hogares, se focaliza a la

40 Monereo Pérez, J.L., *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, CES, Madrid, 1996, págs. 45 y ss.

EL INGRESO MÍNIMO VITAL COMO QUINTO PILAR DEL ESTADO DEL BIENESTAR

unidad familiar o de convivencia y no tanto individualmente. Este enfoque difumina y desdibuja la idea de un verdadero derecho subjetivo individual. Puede, así, que paradójicamente haya pocos incentivos para formar una unidad familiar o unidad de convivencia.

Se sitúa en la lógica propia del garantismo jurídico e institucional, que no se limita a proclamar los derechos como principios, sino que trata de garantizarlos normativamente⁴¹, asumiendo la doble función de garantía de ingresos y de inserción laboral (y por tanto directamente vinculada a la realización del derecho al trabajo).

Queda pendiente, todavía, una reflexión sobre la mejora de esta nueva medida de protección social —IMV— para alcanzar sus fines idóneos (por el momento se reside más en las situaciones de extrema necesidad, cuando habría que esperar más que se avanzara hacia una renta mínima garantizada *condicionada* que vaya más allá de la lógica del “mínimo vital” para penetrar en una lógica de fomento de la integración social plena, aunque sin alcanzar todavía el objetivo utópico —que no significa irrealizable— de una renta básica universal “incondicionada”), lo cual implica, entre otras cosas, la mejora de su cuantía y la racionalización interna de las prestaciones no contributivas del sistema de Seguridad Social. Al tiempo habrá que racionalizar todas las prestaciones mínimas del sistema de protección social en los niveles no contributivos y asistenciales, con las prestaciones familiares y su conexión con el importe del salario mínimo interprofesional; sin que se afecte al nivel o vector contributivo profesional que tiene su lógica propia, incluida la noción de “suficiencia contributiva” referenciada a las rentas de activo dejadas de percibir con los correctivos correspondientes⁴². 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)⁴³.

41 Para la distinción entre declaraciones y garantías, puede consultarse Monereo Pérez, J.L., “La Carta comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores” (I) y (II), *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 56-57, 1992-1993, especialmente, págs. 85 y ss.; Monereo Pérez, J.L., “Genealogía de las Declaraciones de Derechos y su significación político-jurídica”, en AA.VV. (Jellinek, G. Dir.), *La declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano*, Comares, Granada, 2009. Para el garantismo jurídico moderno y el modelo normativo de Derecho propio del Estado Social de Derecho, véase Ferrajoli, L., *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid, 1999; Ferrajoli, L., *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*. 1. Teoría del derecho, Trotta, Madrid, 2016.

42 Monereo Pérez, J.L., *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, Bomarzo, Albacete, 2018, págs. 98 y ss, especialmente, Capítulo 3.2. “La propuesta de racionalización a través de la reconducción de las rentas mínimas autonómicas en el Sistema de Seguridad Social: la creación de una renta mínima garantizada a nivel estatal”).

43 Monereo Pérez, J.L., “Derecho a la Seguridad Social (Artículo 41 CE)”, en AA.VV. (Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M.N. Dir.), *Comentarios a la Constitución Socio-Económica de España*, Comares, Granada, 2002, págs. 1425-1524; 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”, *RTSS. CEF*, núm. 429, 2018.

Parece que el legislador es consciente de la necesidad de una *mejora*, y del inicio a partir de su instauración 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 país⁴⁴. 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 representativas de nuestro país. Y ello con independencia de que se refuercen los distintos mecanismos de garantías de rentas contributivas (desempleo y jubilación, señaladamente), cuya intensidad o calidad protectora debe mejorar para homologarnos con otros países europeos de referencia comparables al nuestro.

Pero el IMV constituye un paso histórico en si ya muy relevante para avanzar hacia una renta mínima garantiza *suficiente* en términos de intensidad protectora en el sentido previsto en el art. 41 CE, por referencia al estándar multinivel de garantía de los derechos de Seguridad Social a que remite en vía interpretativa el art. 10.2 CE. Permitirá atenuar o paliar —que no a superar en términos satisfactorios— la situación de mayor desigualdad de ingresos en comparación con otros Estados

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

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

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

Europeos de referencia. Existe una alta cronificación del desempleo en una horquilla letal porque el desempleo de larga duración afecta a jóvenes y personas maduras. En este sentido el IMV actúa como suelo de protección social respecto de la pobreza y situaciones extremas de exclusión social, sobre el cual —y sin perjuicio de otras prestaciones complementarias— las comunidades autónomas podrían intervenir con carácter complementario conforme a sus necesidades y posibilidades de recursos. Pero si se quiere evitar el “estigma de la pobreza” —la “trampa de la pobreza” que impide salir de ella— es necesario impulsar políticas activas de empleo⁴⁵.

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 Arendt⁴⁶. El IMV es *derecho primario* que hace posible en sí mismo y sirve de presupuesto a ese “derecho a tener derechos”. Efectivamente, lo que une a los ciudadanos no es la existencia de vínculos naturales, sino el tener los mismos derechos, es decir, *el derecho a tener derechos como atributo fundamental del ciudadano*⁴⁷. Pero todo ello en el marco de una estrategia de *ciudadanía compleja* basada en los derechos y en los poderes colectivos. La complementariedad entre la ciudadanía de los derechos y la de los poderes es clara y necesaria en el sistema actualmente existente: no es pensable una ciudadanía sin soporte jurídico en la construcción de un Estado Social de Derecho; pero siendo indispensable no es suficiente la ausencia de impedimentos jurídicos, es necesario adicionalmente crear las condiciones reales para el ejercicio de los derechos y avanzar en el proceso de democratización de la sociedad. La pretendida disociación entre lo jurídico y lo político en la lucha por la ciudadanía es un reflejo de una estrategia ideológica que pretende ocultar la contribución de las fuerzas sociales en su desarrollo, pero nunca ha sido una realidad en la práctica política. En este sentido, la política de ciudadanía ha de transitar por un doble camino: la lucha por la ampliación y perfeccionamiento de los derechos sociales mediante su reconocimiento en un sentido menos delegante que la policía del “Welfare”. Lo cual implica redefinir nuevamente las relaciones entre la sociedad política y la sociedad civil y su mutua relación en la garantía del bienestar de la población que rehúya al mismo tiempo el “estatismo” y la mitificación de la sociedad civil. Con todo —como acontece con la implantación del IMV— una vez más, ha sido preciso reformular la estrategia de la ciudadanía revisando los términos del contrato social: un nuevo acuerdo para redistribuir los recursos de los miembros con arreglo a una noción compartida de sus necesidades, y sujetos a continua determinación política de su detalle⁴⁸.

45 Un estudio completo y exhaustivo, en AA.VV. (Monereo Pérez, J.L., Fernández Bernat, J.A. y López Insua, B.M. Dir.), *Las políticas activas de empleo: Configuración y Estudio de su regulación jurídica e institucional*, Cizur Menor (Navarra), 2016.

46 En este sentido Monereo Pérez, J.L., *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, Bomarzo, Albacete, 2018, págs. 118-119.

47 En este sentido, expresamente, Monereo Pérez, J.L., *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Consejo Económico y Social de España, Madrid, 1996, pág. 167; Arendt, H., *La condición humana*, Paidós, Barcelona, 1993, págs. 37 y ss.

48 Monereo Pérez, J.L., *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Consejo Económico y Social de España, Madrid, 1996, págs. 166 y sigs.

17.^a Inclusión dentro del ámbito material del Reglamento (UE) 883/2004

El Ingreso Mínimo Vital al ser una prestación no contributiva del Sistema de Seguridad Social está inequívocamente incluido en el ámbito de aplicación material del Reglamento (UE) 883/2004, de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social y, en consecuencia, resulta exportable a los Estados donde se aplica el Derecho de la Unión Europea⁴⁹.

El IMV es una medida de enorme relevancia estructural para afrontar las situaciones de pobreza, exclusión social y desigualdad ya existente, las cuales se verán incrementadas por las consecuencias de la actual pandemia mundial. Por ello mismo es necesario que establezca su diseño normativo y se lleve a cabo su correcta racionalización en términos de mejora de la prestación y del régimen de gestión. Sería preciso garantizar un *mínimo vital* más allá de cualquier otra consideración, es decir, una cuantía mínima que permita aproximarse a un nivel de vida digno. No debe olvidarse que se trata de una *prestación de naturaleza no contributiva de Seguridad Social y, por tanto, vinculada a la situación objetiva de necesidad; y que debe atender —en esa lógica interna— al principio de suficiencia prestacional que se impone deducir del art.41 de nuestra Norma Fundamental*. Este es un aspecto que descuidado en la modelo legal vigente y que viene exigido, sin embargo, por uno de los principios fundamentales de la Seguridad Social: el principio constitucional de suficiente que incide en el núcleo de la institución determinante de la cuantía del IMV como prestación no contributiva regida por los principios de suficiente y de solidaridad⁵⁰. No se debe olvidar que “la locución “Seguridad Social” usada para designar un tipo de ordenamiento [instrumento a través del cual los propios ordenamientos se proponen alcanzar sus fines sociales], se refiere a la finalidad que intenta conseguir este tipo de ordenamiento, ... se mantiene para indicar un cambio de dirección, en virtud del cual un plano de acción social se escribe en función de la finalidad y no en función de un determinado instrumento”⁵¹.

4. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Anderson, M.B. y Woodrow, P.J., *Rising from the Ashes. Development Strategies in Times of Disaster*, Westview Press, Boulder, 1989.

Asociación Española de Salud y Seguridad Social, *La Protección por desempleo en España. XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2015.

Asociación Española de Salud y Seguridad Social, *Protección a la familia y Seguridad Social. Hacia un nuevo modelo de protección sociolaboral*, Laborum, Murcia, 2018.

49 Sánchez Rodas, C., “El Ingreso Mínimo Vital a la luz del derecho de la Unión Europea y de los convenios internacionales de seguridad social vigentes en España”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, núm. 1, 2021, págs. 629-656.

50 Monereo Pérez, J.L., “El derecho a la Seguridad Social (Artículo 41 de la Constitución)”, en AA.VV. (Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M.N. Dir.), *Comentario a la Constitución Socio-Económica de España*, Comares, Granada, 2002, págs. 1425-1524, especialmente, págs. 1453 y ss.

51 Venturi, A., *Los fundamentos científicos de la Seguridad Social (1954)*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1994, pág. 275.

EL INGRESO MÍNIMO VITAL COMO QUINTO PILAR DEL ESTADO DEL BIENESTAR

- Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I. y Wisner, B., *At Risk. Natural Hazards, People's Vulnerability, and Disasters*, Routledge, Londres y Nueva York, 1994.
- Bohle, H.G., "The Geography of Vulnerable Food Systems", en AA.VV. (Bohle, H.G. Dir.), *Coping with Vulnerability and Criticality: Case Studies on Food-Insecure People and Places*, Verlag Breitenbach Publishers, Saarbrücken, 1993, págs. 15-29.
- Cannon, T., "Vulnerability Analysis and the Explanation of 'Natural' Disasters", en AA.VV. (Varley, A. Dir.), *Disasters, Development and Environment*, John Wiley and Sons, Nueva York, 1994, págs. 13-30.
- Chambers, R., "Vulnerability, Coping and Policy", *IDS Bulletin*, núm. 2, 1989, págs. 1-7.
- Damon, J., "L'investissement social: contenu et portée notion en vogue", *Revue de droit sanitaire et social*, 2015.
- Damon, J., "Le revenu universel en questions(s)", *Revue de droit sanitaire et social*, 2016.
- Eydoux, A., "Du RMI au RSA, la gouvernance de l'insertion en question", *Informations sociales*, núm. 179, 2013.
- Ferrajoli, L., *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid, 1999.
- Ferrajoli, L., *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*, Trotta, Madrid, 2014.
- Ferrajoli, L., *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia. 1. Teoría del derecho*, Trotta, Madrid, 2016.
- García Romero, M.B., *Rentas mínimas garantizadas en la Unión Europea*, CES, Madrid, 1999.
- Goerlich Peset, J.M., "Política de inserción laboral (II. Empresas de Inserción)", en AA.VV. (Monereo Pérez, J.L., Fernández Bernat, J.A. y López Insua, B.M. Dir.), *Las políticas activas de empleo: Configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016.
- Gómez Gordillo, R., "El Ingreso Mínimo Vital: la pensión que aspira a ser subsidio. Análisis del RDL 20/2020, de 29 de mayo y sus modificaciones", *Revista de Derecho Social*, núm. 91, 2020.
- Gómez Salado, M.Á., *La juventud en el contexto de las políticas legislativas de contenido sociolaboral*, Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2024.
- Irti, N., *L'ordine giuridico del mercato*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2004.
- Kessler, F., "Revenu minima en Europe: esquisse d'évolutions législatives", *Regards EN3S*, núm. 38, 2010.
- Le Naire, O. y Lebon, C., *Le revenu de base*, Actes Sud, París, 2017.
- López Insua, B.M., "La renta activa de inserción como instrumento de lucha contra la exclusión social", en AA.VV. (Asociación Española de Salud y Seguridad Social Dir.), *La Protección por desempleo en España. XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2015.
- Macías García, M.C., "El ingreso mínimo vital y los vaivenes del legislador", *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, núm. 5, 2022.
- Méda, D., *El trabajo: un valor en peligro de extinción*, Gedisa, Barcelona, 1998.

EL INGRESO MÍNIMO VITAL COMO QUINTO PILAR DEL ESTADO DEL BIENESTAR

- Milano, S., "Le revenu minimum garanti dans les pays de la CEE", *Droit social*, 1988.
- Miñarro Yanini, M., *La dimensión social del Derecho de asilo. El estatuto de garantías de integración socio-laboral de los refugiados*, Bomarzo, Albacete, 2018.
- Monereo Pérez, J.L. y Díaz-Aznarte, T., *El Estado Social Autonómico*, Bomarzo, Albacete, 2008.
- Monereo Pérez, J.L. y Díaz-Aznarte, T., *El Estado Social Autonómico*, Bomarzo, Albacete, 2008.
- Monereo Pérez, J.L. y López Insua, B.M., *El sistema de garantías sociales de la juventud. Aspectos laborales y de Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2024.
- Monereo Pérez, J.L. y Molina Navarrete, C., *El derecho a la renta de inserción. Estudio de su régimen jurídico*, Comares, Granada, 1999.
- Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G., "El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital", *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 24, 2020.
- Monereo Pérez, J.L., "Cuestión social y reforma moral: Las 'corporaciones profesionales' en Durkheim", en AA.VV. (Monereo Pérez, J.L. Dir.), *Lecciones de sociología, física de las costumbres y Derecho*, Comares, Granada, 2006.
- Monereo Pérez, J.L., "Derecho a la Seguridad Social (art. 41 CE)", en AA.VV. (Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M.N. Dir.), *Comentario a la Constitución Socio-Económica de España*, Comares, Granada, 2002, págs. 1495.
- Monereo Pérez, J.L., "Derecho a la Seguridad Social y Asistencia Social (art. 22 DUDH; art. 9 PIDESC)", en AA.VV. (Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. Dir.), *El sistema Universal de los Derechos Humanos*, Comares, Granada, 2014, págs. 515 y ss.
- Monereo Pérez, J.L., "Derecho al Desarrollo (artículo 1 PIDESC; Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo y normas internacionales concordantes)", en AA.VV. (Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. Dir.), *El Sistema Universal de los Derechos Humanos*, Comares, Granada, 2014, págs. 951-983.
- Monereo Pérez, J.L., "Derechos a la Seguridad Social (art. 12 de la Carta Social Europea)", en AA.VV. (Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. Dir.), *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de los Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Comares, Granada, 2017, págs. 629 y ss.
- Monereo Pérez, J.L., "El derecho a la Seguridad Social (Artículo 41 de la Constitución)", en AA.VV. (Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M.N. Dir.), *Comentarios a la Constitución Socio-Económica de España*, Comares, Granada, 2002, págs. 1425-1524.
- Monereo Pérez, J.L., "El sistema español de protección por desempleo: Eficacia, equidad y nuevos enfoques", en AA.VV. (Asociación Española de Salud y Seguridad Social Dir.), *La Protección por desempleo en España. XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2015.
- Monereo Pérez, J.L., "Genealogía de las Declaraciones de Derechos y su significación político-jurídica", en AA.VV. (Jellinek, G. Dir.), *La declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano*, Comares, Granada, 2009.
- Monereo Pérez, J.L., "La Carta comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores (I) y (II)", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 56-57, 1992-1993, págs. 85 y ss.
- Monereo Pérez, J.L., "La ideología del 'darwinismo social': la política social de Herbert Spencer (I)", *Documentación Laboral*, núm. 87, 2009, págs. 11-80.

EL INGRESO MÍNIMO VITAL COMO QUINTO PILAR DEL ESTADO DEL BIENESTAR

- Monereo Pérez, J.L., "La ideología del "darwinismo social": la política social de Herbert Spencer (II)", *Documentación Laboral*, núm. 90, 2010, págs. 11-57.
- Monereo Pérez, J.L., "La organización jurídico económica del capitalismo: El Derecho de la Economía", en AA.VV. (Monereo Pérez, J.L. Dir.), *Aspectos jurídicos del capitalismo moderno*, Comares, Granada, 2001.
- Monereo Pérez, J.L., "La renta de "subsistencia". En especial, la renta de inserción como derecho social", en AA.VV. (Baylos Grau, A.P., Cabeza Pereiro, J., Cruz Villalón, J. y Valdés Dal-Ré, F. Dir.), *La jurisprudencia constitucional en materia laboral y social en el período 1999-2010. Libro homenaje a María Emilia Casas*, La Ley, Madrid, 2015.
- Monereo Pérez, J.L., "La renta mínima garantizada como medida estructural de Seguridad Social en la Sociedad de Riesgo", *Lex Social. Revista de los derechos sociales*, núm. 2, 2020.
- Monereo Pérez, J.L., "Los (pre)supuestos histórico-institucionales de la Seguridad Social en la constitución social del trabajo", en AA.VV. (Rojas Rivero, G. Dir.), *Orígenes del contrato de trabajo y nacimiento del Sistema de Protección Social*, Bomarzo, Albacete, 2012, págs. 203-328.
- Monereo Pérez, J.L., "Pobreza, trabajo y exclusión social en la larga duración: una reflexión crítica a partir de Henry George", *Documentación Laboral*, núm. 83, 2008.
- Monereo Pérez, J.L., "Por un nuevo pacto social garantista de los derechos fundamentales para afrontar la crisis y la recuperación", *Revista de Estudios Jurídicos Laborales y de Seguridad Social*, núm. 1, 2020.
- Monereo Pérez, J.L., "Razones para actuar: solidaridad orgánica, anomia y cohesión social en el pensamiento de Durkheim", en AA.VV. (Monereo Pérez, J.L. Dir.), *Sociología y filosofía*, Comares, Granada, 2006.
- Monereo Pérez, J.L., "Seguridad Social y ayuda social (art. 34 de la Carta de la UE)", en AA.VV. (Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. Dir.), *La Europa de los Derechos. Estudio Sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Comares, Granada, 2012, págs. 893 y ss.
- Monereo Pérez, J.L., "Un nuevo derecho social de ciudadanía: modelos normativos de rentas mínimas de inserción en España y en Europa", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 45, 1998.
- Monereo Pérez, J.L., *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Consejo Económico y Social de España, Madrid, 1996.
- Monereo Pérez, J.L., *La protección de los derechos fundamentales. El Modelo Europeo*, Bomarzo, Albacete, 2009.
- Monereo Pérez, J.L., *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, Bomarzo, Albacete, 2018.
- Monereo Pérez, J.L., *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Comares, Granada, 2007.
- Monereo Pérez, J.L., *Modernidad y capitalismo. Max Weber y los dilemas de la teoría política y jurídica*, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, Barcelona, 2013.
- Monereo Pérez, J.L., Rodríguez Iniesta, G. y Trillo García, A.R., *El Ingreso Mínimo Vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*, Laborum, Murcia, 2020.
- Moreno Vida, M.N., López Insua, B.M. y Monereo Pérez, J.L., *Empleo de los jóvenes ante las transformaciones del mercado de trabajo: un reto para las políticas sociales en Andalucía en el marco estatal y europeo*, Laborum, Murcia, 2025.

EL INGRESO MÍNIMO VITAL COMO QUINTO PILAR DEL ESTADO DEL BIENESTAR

- Nussbaum, M.C., *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*, Paidós, Barcelona, 2011.
- Nussbaum, M.C., *Las fronteras de la justicia: consideraciones sobre la exclusión*, Paidós, Barcelona, 2007.
- Pérez De Armiño, K., "Vulnerabilidad y desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis de África", *Cuadernos de Trabajo*, núm. 24, 1999.
- Pisarello, G. y De Cabo, A., *La renta básica como nuevo derecho ciudadano*, Trotta, Madrid, 2006.
- Revilli, M., *Más allá del siglo XX. La política, las ideologías y las asechanzas del trabajo*, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, Barcelona, 2001.
- Rey Pérez, J.L., *El derecho al trabajo y el ingreso básico ¿Cómo garantizar el derecho al trabajo?*, Dykinson, Madrid, 2007.
- Rifkin, J., *El fin del trabajo. El declive de la fuerza del trabajo global y el nacimiento de la era posmercado*, Paidós, 1996.
- Sánchez Rodas, C., "El Ingreso Mínimo Vital a la luz del derecho de la Unión Europea y de los convenios internacionales de seguridad social vigentes en España", *Cuadernos de Derecho Transnacional*, núm. 1, 2021, págs. 629-656.
- Selma Penalva, A., "La función social de la Renta Activa de Inserción en el siglo XXI", *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. Extra 2, 2016, págs. 91-104.
- Sen, A., *La idea de la justicia*, Taurus, Madrid, 2010.
- Sennett, R., *La corrupción del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*, Anagrama, Barcelona, 2000.
- Stiglitz, J.E., *Camino de libertad. La economía y la buena sociedad*, Taurus/Penguin Random House Grupo Editorial, Barcelona, 2025.
- Van Parijs, P.H. y Vanderborght, Y., *Ingreso básico. Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata*, Libros Grano de Sal, México, 2017.
- Venturi, A., *Los fundamentos científicos de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1994.
- Vila Tierno, F., "Política de inserción laboral (I. Rentas Mínimas de Inserción)", en AA.VV. (Monereo Pérez, J.L., Fernández Bernat, J.A. y López Insua, B.M. Dir.), *Las políticas activas de empleo: Configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016.
- AA.VV., *Comentario a la Ley y al Reglamento de Extranjería, Inmigración e Integración Social*, Comares, Granada, 2012.
- AA.VV., *Refugiados y asilados ante el modelo social europeo y español. Estudio técnico-jurídico y de política del derecho*, Comares, Granada, 2017.