



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

***EL INGRESO MÍNIMO VITAL COMO INSTRUMENTO DE
LA PROTECCIÓN SOCIAL DEL ESTADO. UN ESTUDIO EN
TORNO AL SISTEMA DE GARANTÍAS DE RENTA MÍNIMA
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA GARANTE DEL
ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.***

Autor: Gabriel Massieu Petit

5º E-3

Derecho Administrativo

Tutor: José Joaquín Jerez Calderón

Madrid Junio 2023

En agradecimiento a mis queridísimos padres, pilares incondicionales de mi vida e instigadores de mi educación. También a los profesores Jerez Calderón y Burzaco Samper por guiarme en este largo proceso de aprendizaje. Y, por último, a San Ignacio de Loyola a quien le debo mi fe y mis valores: faros de luz en este prolongado camino que constituye mi vida.

RESUMEN

La Ley 19/2021, de 20 de diciembre, configura al Ingreso Mínimo Vital como un nuevo derecho subjetivo de la ciudadanía española cuyo objetivo, ante el contexto de crisis económico social iniciado por la pandemia Covid-19, es cubrir unas condiciones materiales básicas a particulares y familias que se encuentren en una situación de vulnerabilidad económica a fin de fomentar la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Como parte del brazo no contributivo de la Seguridad Social, la constitución de esta nueva prestación ha supuesto una disrupción significativa para la Administración Pública y, por ende, ha requerido una reordenación del sistema de protección social que le precedía, especialmente las prestaciones asistenciales de las Comunidades Autónomas conocidas como “Rentas Mínimas de Inserción”. Todo ello, en el marco de la paradigmática transformación del Estado social prestacional al Estado garante, señalada por la doctrina administrativa desde hace ya décadas, que acaba por generar expectación de cara a una eventual reversión de dicho modelo ante el surgimiento de la nueva prestación. Así, el presente trabajo marca como objetivos representar y evaluar la actual configuración legal del Ingreso Mínimo Vital desde la óptica del Derecho Administrativo, basándose el análisis jurídico en la legislación vigente, la jurisprudencia de nuestro Alto Tribunal y la doctrina de los autores más relevantes en la materia. Con ese propósito, se presentarán las cuestiones más problemáticas que rodean al Ingreso Mínimo Vital y sus posibles soluciones junto a un estudio del encuadramiento de la prestación en el Estado social garante y la motivación inherente que llevó al legislador a establecer un innovador mecanismo del Estado social.

Palabras clave: Ingreso Mínimo Vital, renta mínima, Seguridad Social, prestación no contributiva, protección social, Estado social, Estado garante, Administración Pública.

ABSTRACT

Law 19/2021, of 20 December, configures the Minimum Vital Income as a new subjective right of Spanish citizens whose objective, in the context of the social economic crisis initiated by the Covid-19 pandemic, is to cover basic material conditions for individuals and families in a situation of economic vulnerability in order to promote the fight against poverty and social exclusion. As part of the non-contributory arm of the Social Security system, the creation of this new benefit has meant a significant disruption for the Public Administration and, therefore, has required a restructuring of the social protection system that preceded it, especially the welfare benefits of the Autonomous Communities known as "Rentas Mínimas de Inserción" (Minimum Insertion Income). All of this, within the framework of the paradigmatic transformation of the social welfare State into a guarantor State, as pointed out by the administrative doctrine for decades now, which has generated expectations of an eventual reversal of this model in the face of the new benefits that have arisen. Thus, the objectives of this paper are to represent and evaluate the current legal configuration of the Minimum Vital Income from the perspective of Public Administration Law, basing the legal analysis on current legislation, the case law of our High Court and the doctrine of the most relevant authors on the subject. To this end, the most problematic issues surrounding the Minimum Vital Income and their possible solutions will be presented, together with a study of the framing of the allowance in the guarantor social State and the inherent motivation that led the legislator to establish an innovative mechanism of the social State.

Key words: Minimum Vital Income, minimum income, Social Security, non-contributory benefits, social protection, Social State, State guarantor, Public Administration.

ÍNDICE

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	6
1. CONTEXTUALIZACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL EN EL SISTEMA JURÍDICO ESPAÑOL.....	6
2. OBJETIVOS DEL TRABAJO	8
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO	9
1. FUNDAMENTOS Y PROGRESIÓN DEL ESTADO SOCIAL.....	9
<i>1.1. Concepción del Estado social como propuesta política de la organización social</i>	10
<i>1.2. Del Estado prestacional al Estado garante: desarrollo de la intervención pública</i>	12
2. EVOLUCIÓN HISTORICO-JURÍDICA DE LA RENTA MÍNIMA	15
<i>2.1. Desarrollo de la renta mínima en la historia universal</i>	15
<i>2.2. Desarrollo de la renta mínima en el ordenamiento jurídico español</i>	17
3. EL INGRESO MÍNIMO VITAL: INSTRUMENTO DEL ESTADO SOCIAL.....	19
<i>3.1. Concepto, funciones y objetivos del Ingreso Mínimo Vital</i>	19
<i>3.2. Categorización del Ingreso Mínimo Vital dentro de la actividad administrativa</i>	22
<i>3.3. La normativa jurídica aplicable al Ingreso Mínimo Vital</i>	25
3.3.1. Legislación presupuestaria	25
3.3.2. Legislación social	26
3.3.3. Legislación administrativa.....	27
CAPITULO III. EL PAPEL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LA APLICACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL	28
1. LA ACTIVIDAD PREVIA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN RELACIÓN CON EL INGRESO MÍNIMO VITAL. REAJUSTE DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL	28
<i>1.1. Prestaciones contributivas y no contributivas de la Seguridad Social</i>	30
<i>1.2. Prestaciones asistenciales de carácter social</i>	32
<i>1.3. Servicios sociales autonómicos y locales</i>	37
2. GOBERNANZA COMPARTIDA: IMPLICACIÓN DE LAS AUTORIDADES AUTONÓMICAS Y LOCALES.....	38
3. APLICACIÓN EFECTIVA DEL INGRESO MÍNIMO VITAL: ESTUDIO DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	42
<i>3.1. Evaluación de la efectividad de los procedimientos dispuestos por la Administración</i>	42
3.1.1. Procedimiento de reconocimiento	43
3.1.2. Procedimientos de supervisión: modificación, suspensión y extinción.....	45
<i>3.2. Recursos administrativos y judiciales disponibles en caso de controversia</i>	46
CAPITULO IV. INCARDINACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL EN EL ESTADO SOCIAL: ¿AUGE O DECADENCIA DEL ESTADO GARANTE?	47
CAPITULO V. CONCLUSIONES	50

CAPÍTULO VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	53
1. LEGISLACIÓN.....	53
2. JURISPRUDENCIA.....	56
3. OBRAS DOCTRINALES	57
4. RECURSOS DE INTERNET	64

LISTADO DE ABREVIATURAS

CE	Constitución Española
IMV	Ingreso Mínimo Vital
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social
LGSS	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
LIMV	Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el Ingreso Mínimo Vital.
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
LJS	Ley 36/2011, de 10 de octubre, Reguladora de la Jurisdicción Social
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
RAI	Renta Activa de Inserción
RMG	Renta Mínima Garantizada
RMI	Rentas Mínimas de Inserción
SED	Subsidio por Desempleo
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

1. CONTEXTUALIZACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL EN EL SISTEMA JURÍDICO ESPAÑOL

La constitución del Ingreso Mínimo Vital (en adelante IMV), aprobado inicialmente por el Real Decreto Ley 20/2020, de 29 de mayo¹, y posteriormente configurado en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre², se encuadra en la cláusula constitucionalmente reconocida del Estado social, por el que el artículo 9.2 de la Constitución Española de 1978 (en adelante CE)³ atribuye a los poderes públicos la facultad de “promover” cualesquiera condiciones necesarias para la materialización de la igualdad y libertad real de la ciudadanía española. El momento de su fundamentación, en plena crisis sanitaria de la Covid-19, parece ser, en principio, motivación suficiente para el legislador: la declaración del Estado de Alarma en marzo de 2020 había supuesto la suspensión de toda actividad económica no esencial y, en consecuencia, la reducción en los ingresos económicos de los particulares que, sin embargo, no se padeció de igual forma por los ciudadanos. Los últimos informes han indicado que el 20% de la población con ingresos más bajos sufrió una caída cuatro veces mayor al 20% de la población con ingresos más altos⁴. Ello, junto a un contexto de elevada desigualdad preexistente a la pandemia Covid-19, generó un notorio menoscabo en la cohesión social del país, obligando a la Administración Pública a extender el sistema de garantías de rentas mínimas, ya introducido por las Comunidades Autónomas desde la década de los 2000, a fin de ampliar su cobertura y efectividad a nivel estatal.

Sin embargo, lo cierto es que sectores de la doctrina administrativa han señalado desde hace ya algunas décadas una transformación en el modelo del Estado social con respecto a la instrumentalización de sus políticas intervencionistas: el paso de un Estado prestacional a un Estado garante⁵. Dicho reposicionamiento del Estado, en parte motivado

¹ Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital (BOE 1 de junio de 2020).

² Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital (BOE 21 de diciembre de 2021).

³ Constitución Española (BOE 29 de diciembre de 1978).

⁴ Ayala Cañon, L., Laparra Navarro, M. y Rodríguez Cabrero, G., *Evolución de la cohesión social y consecuencias de la Covid-19 en España*, Fundación FOESSA, Madrid, 2022, p. 109.

⁵ Parejo Alfonso, L. J., “Estado y procesos de cambio. Del Estado prestacional al garante de la prestación”, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 33, 2015, pp. 74-76.

por la insostenibilidad del Estado prestacional -cuestión que se analizará más adelante-, vendría acompañado de una Administración Pública marcada por un rol pasivo pero garantista de unos mínimos no solo ya en la prestación de servicios de interés general sino también en el resto de ámbitos de la actividad administrativa. Por tanto, teniendo presente dicha transformación del Estado social, destaca la constitución de un instrumento claramente social con grandes repercusiones para la Administración Pública y con un peso considerable en las partidas presupuestarias. ¿Supone el IMV la reversión del Estado garante? En caso contrario, ¿qué motiva al legislador a aplicar tal mecanismo de protección social en plena transformación de un modelo de Estado social considerado en crisis por la doctrina administrativa?

Por otro lado, no pasa desapercibida la configuración del IMV como prestación no contributiva de la Seguridad Social y lo que ello implica para el sistema de protección social, conformado, por un lado, por la propia Seguridad Social y, por otro, por la Asistencia Social. En este sentido, se apunta desde la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital (en adelante LIMV) que se habrá de llevar a cabo un ejercicio de reordenación del “conjunto de ayudas estatales cuyos objetivos se solapan con los de esta nueva política”, en referencia a todas las prestaciones de carácter social que conforman el sistema de garantías de renta mínima a nivel estatal y autonómico. Una reordenación que por el momento no ha sido puesta en marcha y, como se analizará, generará una serie de consecuencias para tanto las actuaciones de la Administración Pública como para los interesados y perceptores del IMV.

Así, el IMV nace en un contexto de crisis tripartita -sanitaria, económica y social- como una ambiciosa prestación social cuyo objetivo principal es garantizar unas condiciones materiales mínimas que, a su vez, promuevan la reducción de los niveles de pobreza y fomenten la inclusión de sus beneficiarios en la sociedad española. Si bien tal propósito no peca por su falta de legitimidad, la consecución de este puede resultar ser más compleja de lo que se esperaba por parte del legislador. Se trata por tanto, de un instrumento cuya instauración no ha dejado indiferente a los distintos sectores de la doctrina, estuviesen a favor o no de la existencia una prestación que garantizase una renta mínima, y cuyo estudio permite adentrarse en la configuración de la Administración Pública en su faceta más solidaria.

2. OBJETIVOS DEL TRABAJO

El fin principal del presente trabajo es realizar un exhaustivo análisis del régimen configurador del IMV y, subsecuentemente, una evaluación del sistema garantista que establece en su normativa, para más adelante estudiar el encuadramiento de la nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social en el Estado social garante. En ese sentido, se expondrá la siguiente estructura:

- » En primer lugar, en el Capítulo II se asentarán las bases teóricas que engloban la cuestión objeto de estudio desde la transformación del Estado social a la evolución del concepto de renta mínima y la configuración del propio IMV en el ordenamiento jurídico español con el objetivo de afianzar la contextualización y conceptualización de los aspectos más relevantes del trabajo.
- » En segundo lugar, el Capítulo III versará acerca de las cuestiones más problemáticas que rodean la figura del IMV, acorde a lo así expuesto por la doctrina administrativa y la jurisprudencia constitucional. Se abordarán la necesaria reordenación de las prestaciones sociales anteriores al IMV, el régimen de gobernanza compartida entre las administraciones públicas y la eficacia de los procedimientos administrativos y judiciales fijados por la normativa. Se acompañará dicha exposición de una visión crítica que apunte las principales deficiencias y las potenciales soluciones conforme a legislación, jurisprudencia y doctrina administrativa.
- » En tercer lugar, el Capítulo IV se centrará en el encaje del IMV en el Estado garante y las consecuencias de su implantación para con el modelo del Estado social en un contexto de crisis económico-social a razón de los estragos de la pandemia Covid-19.

Con el propósito de alcanzar tales propósitos, la metodología aplicada conllevará un análisis cualitativo conforme al método deductivo. Ello se realizará en base al ordenamiento jurídico español, la doctrina administrativa más relevante y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO

1. FUNDAMENTOS Y PROGRESIÓN DEL ESTADO SOCIAL

Nuestro Estado constitucional, enmarcado acorde al artículo 1.1 de la Constitución Española en un Estado social y democrático de Derecho, y el mismo sistema de Derecho que lo ampara se hallan, sin duda alguna, asentados sólidamente desde la Transición a la Democracia. Sin embargo, la doctrina administrativa ha realizado abiertas manifestaciones acerca de una serie de procesos de transformación sostenido por las instituciones del Estado ante una clara alteración de sus relaciones con la sociedad actual⁶.

De cara al predominio en la sociedad de la economía de libre mercado, notoriamente dañada por la crisis financiera de 2008, y la cultura del individualismo, Parejo Alfonso identifica una “sociedad de las redes” cuya base se fundamenta en la información y la innovación y cuya naturaleza es de tal complejidad que cualquier intento de analizar el nuevo sistema, en pleno transcurso de concepción, se ve frustrado⁷. Es el mismo autor quien apunta como principales causas del mencionado proceso de transformación a dos acontecimientos clave: por un lado, la gradual pérdida de independencia del Estado frente al plano internacional, y, por otro, el apremio por aplicar la “acción configuradora y redistribuidora” del Estado⁸.

Es este último hecho que, impulsado por las coyunturas económicas de 2008 y, más recientemente, de 2020 -provocada por la pandemia de la COVID-19-, toma palmaria relevancia en el estudio del Estado social prestacional y su evolución hacia el Estado garante actual. En este sentido, es oportuno realizar a continuación una clara distinción entre ambas formas de organización política, sus características principales y su marcada evolución, tanto histórica como jurídica, hasta su actual composición en el marco de las políticas de fomento de redistribución de riqueza y la creación de un ingreso mínimo vital por parte del legislador.

⁶ Esteve Pardo, J., *La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*, Marcial Pons, Madrid, 2013, pp. 13-19.

⁷ Parejo Alfonso, L. J., *op. cit.*, pp. 74-76.

⁸ *Id.*

1.1. Concepción del Estado social como propuesta política de la organización social

El Estado como organización política fundamental nace, según su concepción moderna, en el siglo XVI en la Italia de Nicolás Maquiavelo, quien no se interesó en indagar acerca del origen del ejercicio del poder, sino en cómo conservarlo mediante la creación de mecanismos competentes para la defensa del orden político⁹. Desde entonces, eso sí, su forma y contenido han variado considerablemente y no cabe sino realizar un ejercicio de definición, con base en autores más recientes, del actual Estado recogido en las principales normas supremas, no solo ya de España sino de nuestros vecinos europeos.

La noción de “social” en torno al concepto del Estado se plantea inicialmente en la Constitución de Weimar de 1919 que presenta por primera vez la novedosa fórmula del constitucionalismo social. La expresión “Estado social”, sin embargo, no figuraría como tal hasta bien pasada la Segunda Guerra Mundial y la promulgación, primero, de ciertas constituciones de los *Länder* alemanes y, más tarde, de la Ley Fundamental de Bonn, donde ni siquiera se esgrime de manera expresa tal término sino tan solo el adjetivo “social”¹⁰. Sería más adelante, acorde a Pérez Royo, cuando la doctrina alemana aceptase unánimemente dicha fórmula, consolidándose de esta manera el principio de Estado social como principio estructural básico del orden constitucional alemán¹¹. La autora Espino Tapia define el Estado social como “*modelo de Estado que procura el bienestar de los ciudadanos al garantizarles las condiciones vitales mínimas para su desarrollo en sociedad*”¹², introduciéndose así el principio de condición vital mínima que en la actualidad sustentaría la creación del ingreso mínimo vital.

En esta misma línea, Villar Borda entiende que el Estado social hace referencia directa a los derechos de segunda y tercera generación, derechos sociales de corte fundamental aceptados e incorporados en el orden jurídico desde la misma norma suprema igual que se hubiese hecho previamente con los derechos políticos y civiles¹³. Cabría recitar como

⁹ Echandi Gurdíán, M., “El concepto de Estado y los aportes de Maquiavelo a la Teoría del Estado”, *Revista de Ciencias Jurídicas*, n. 119, 2008, p. 159.

¹⁰ Pérez Royo, J., “La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el Estado social”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 10, 1984, pp. 157-159.

¹¹ *Id.*

¹² Espino Tapia, D. R., “Una propuesta de estado social para el Siglo XXI: una vuelta al origen”, *UNIVERSITAS. Revista De Filosofía, Derecho Y Política*, n. 24, 2016, p. 41.

¹³ Villar Borda, L., “Estado de derecho y Estado social de derecho”, *Revista Derecho del Estado*, n. 20, 2007, pp. 82-83.

ejemplos paradigmáticos de derechos sociales el derecho al trabajo, la asistencia médica, la educación o la seguridad social. Apunta el mismo autor que la diferencia clave entre unos y otros derechos se caracteriza porque los derechos sociales, a diferencia de las libertades políticas y civiles, no suscitan una serie de “*derechos negativos de defensa*”. Declara entonces su naturaleza insólita como “*derechos de prestaciones a cargo del Estado*”, haciendo referencia a una intervención estatal en la vida socioeconómica del país¹⁴.

Es precisamente en dicha intervención por parte del Estado donde se configuran tradicionalmente tres objetivos del constitucionalismo social¹⁵: i) la consecución del pleno empleo, ii) la obligación de prestar toda una relación de servicios sociales de manera universal a la totalidad de la ciudadanía, iii) la prestación de una serie determinada de servicios sociales encaminados a asistir específicamente a estratos de la población especialmente desfavorecidos. Incluye Alonso Hierro un cuarto objetivo a los ya mencionados: “*la vertebración de la sociedad y la moderación de los conflictos inherentes a la dinámica del capitalismo, al dotar de contenido real a los derechos formalmente reconocidos por el sistema democrático*”¹⁶. Así, cabe entender al Estado social como modelo de Estado en el que se asume el sistema capitalista y la economía del libre mercado, para más adelante redistribuir las ganancias obtenidas de la actividad económica entre los diferentes grupos de población. Todo ello con el fin último de posibilitar y garantizar las prestaciones y coberturas básicas, con independencia de su naturaleza, en igualdad de condiciones de todos los ciudadanos.

En sus inicios, el Estado social optó como instrumento fundamental para la ejecución de sus políticas intervencionistas en la actividad económica el denominado sistema de Estado prestacional; un medio cuya principal característica se fundamenta en la concesión de un considerable protagonismo al aparato administrativo del Estado, quedando la sociedad y la iniciativa privada relegada a un segundo plano al asumir un papel pasivo¹⁷. En consecuencia, fue la Administración prestacional la encargada de dirigir e impulsar

¹⁴ Villar Borda, L., *op. cit.*, pp. 82-83.

¹⁵ Mishra, R., *El estado de bienestar en la sociedad capitalista: políticas de desmantelamiento y conservación en Europa, América del Norte y Australia*, Ministerio de Asuntos Sociales, Centro de Publicaciones, Madrid, 1994, p. 14.

¹⁶ Alonso Hierro, J., “El Estado de Bienestar en España”, *Política y Sociedad*, n. 29, 1998, p. 108.

¹⁷ Cossio Díaz, J. R., *Estado Social y derechos de prestación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, pp. 257-261.

las múltiples reformas en pos de la modernización, de proveer un sistema de infraestructuras y de prestar una serie de servicios básicos¹⁸. Operando como instrumento de consecución de los objetivos del Estado social, prácticamente en exclusiva, la Administración incurre en unos costes de operación excesivamente elevados ante un aparato realmente extenso. Comienzan a surgir voces disidentes que ponen en cuestión el mantenimiento y la sostenibilidad del sistema prestacional, planteándose desde entonces reformas, mayoritariamente coyunturales y que cristalizaron en recortes al gasto público, que acabarían abogando por un sistema donde el papel activo no sería cuestión exclusiva de la Administración: el Estado garante¹⁹.

1.2. Del Estado prestacional al Estado garante: desarrollo de la intervención pública

El desarrollo del constitucionalismo social en la Alemania de entreguerras, con la Constitución de Weimar de 1919, vino promovido por las revoluciones industriales del siglo anterior, el surgimiento de una nueva clase ciudadana -el proletariado-, y los dilemas provocados por el desarrollo del capitalismo puro, emanando un mandato popular en pos de la regulación de las condiciones económicas y sociales explotadoras para con las clases sociales bajas²⁰. Así, Europa comenzó una transición desde los Estados liberales del siglo XIX a los Estados sociales de pleno siglo XX. Fue tras la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, cuando una Europa en ruinas atestiguó la efectiva implementación del modelo de Estado social prestacional plasmándose en las Constituciones europeas. Se recogieron entonces un repertorio de derechos y libertades, ya mencionados en el apartado anterior como derechos sociales o “de prestaciones”, previstos para todos los ciudadanos y el propio Estado, mediante su aparato ejecutivo y administrativo, asumió la realización de las prestaciones. Esteve Pardo insiste en la naturaleza instrumental del Estado prestacional que no debe asimilarse en ningún caso como un objetivo del Estado social sino como un diseño “accesorio y contingente”²¹. Por tanto, ya desde un principio las normas supremas de los Estados sociales europeos declaran la admisibilidad de diferentes medios y diseños instrumentales para la consecución de los objetivos del Estado social.

¹⁸ Cossio Díaz, J. R., *op. cit.*, pp. 257-261

¹⁹ Barcellona, P. y Cantaro, A., “El Estado social entre crisis y reestructuración”, en Corcuera Atienza, J. y García Herrera, M. A. (ed.), *Derecho y economía en el Estado social*, Tecnos, Madrid, 1988, pp. 55-57.

²⁰ Correas Sosa, I., “Reflexiones en torno al estado social: aproximación al contenido, fines y valoración crítica de la vigencia del concepto”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n. 17, 2006, p. 337.

²¹ Esteve Pardo, J., *Estado garante. Idea y realidad*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2015, p. 22.

Aun así, el Estado prestacional y su aparato administrativo, la Administración prestacional, se impusieron como medio único ante unas sociedades totalmente desarticuladas y objetivamente débiles a razón del conflicto bélico ultimado en el verano de 1945 y sus terribles efectos. Situación que se repite, en cierta medida, tras la caída de los regímenes dictatoriales del sur de Europa en la década de 1970 -Portugal, España y Grecia- y la incorporación de dichos Estados en el modelo de Estado social²².

De esta manera, frente a una ineludible demanda social extensa y creciente, el Estado escogió, de manera generalizada, fomentar y ampliar su aparato ejecutivo y administrativo. Un aparato orientado a garantizar la cobertura mínima de unas prestaciones, concretadas no por la Constitución sino por las leyes²³, y que constituyeron la actividad de servicio público que Jordana de Pozas incluyó en su ínfima triada, junto a la actividad de policía y la actividad de fomento²⁴. Conforme a ello, el Estado pasó a concentrar el poder económico y de conocimiento que le capacitó para dominar los inmensos ámbitos que conforman la acción pública. Magide Herrero concluye que la actividad de servicio público, o como él la denomina actividad prestacional, incluiría un universo de “*modos de provisión de bienes y servicios*” que irían desde el servicio público como la reserva de una actividad económica por parte de los poderes públicos en régimen de monopolio, pasando por los servicios de interés económico general y culminando en las actividades económicas, en principio, de mercado²⁵.

Ahora bien, con el tiempo, la relación que enmarcaba al Estado prestacional, aquella en la que el Estado gozaba de una posición dominante y la sociedad se mostraba pasiva ante su acción, fue invirtiéndose ante el desarrollo de las nuevas realidades. Por un lado, la globalización y el proceso de integración de la Unión Europea han supuesto una pérdida efectiva de soberanía para las naciones europeas y las crisis económicas, especialmente

²² Pérez Díaz, V., “El retorno de la sociedad civil”, *Papeles de Economía Española*, n. 27, 1986, p. 107.

²³ El Tribunal Constitucional ha sostenido en numerosas ocasiones que los derechos sociales, reconocidos en la Constitución, constituyen, en esencia, instrucciones al poder legislativo para que los defina. Estos derechos son, en consecuencia, derechos sujetos a la configuración legal y no poseen un carácter constitucional per se. Véase en Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 19/1982, de 5 de mayo (BOE 18 de mayo de 1982) y Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 34/1981, de 10 de noviembre (BOE 19 de noviembre de 1981).

²⁴ López Álvarez, L. F., *Derecho administrativo. Funciones administrativas*, Centro De Estudios Financieros, Madrid, 2022, pp. 7-8.

²⁵ Magide Herrero, M., “Derecho administrativo económico; marco constitucional y de Derecho de la Unión de la intervención de los poderes públicos en la economía” en *Derecho Administrativo Económico*, Dykinson, Madrid, 2022, p. 12.

la crisis financiera de 2008, han demostrado de manera notoria la imposibilidad de ostentar los poderes de dominio y ordenación de la actividad económica y los flujos monetarios²⁶. Por otro lado, la sociedad ha sabido recomponerse excepcionalmente pasando a estar bajo la esfera privada los poderes materiales que antes exhibían los poderes públicos. Esteve Pardo deduce, además, que la acumulación de tales poderes no son la única razón, ni siquiera la más relevante: el fortalecimiento de la sociedad se debe primordialmente a “*la organización y a la eficiencia de que ha sabido dotarse mediante rigurosos procesos de autoorganización y autorregulación*”²⁷. Con todo, la consecuencia directa de esta nueva correlación es el traslado de funciones, impulsado por ambos bandos, al sector privado y la necesaria transformación del Estado social al nuevo ámbito de actuación de los poderes públicos. Nace así el concepto de Estado garante en un contexto de crisis del Estado social como alternativa al Estado prestacional tradicional.

El Estado garante, del alemán *Gewährleistungsstaat*, se conforma entonces a partir de la insostenibilidad del Estado social tal y como se conformó en sus inicios. Como diseño instrumental sucesor del Estado prestacional -o *Leistungsstaat*-, permite que el sector privado tome el papel activo en la gestión de los diferentes modos de provisión de bienes y servicios previamente acomodados en la acción pública. Consecuentemente, los poderes públicos pasan a ostentar una función de control de garantía por la que avalan que dicha actuación, ahora provista por el sector privado, satisfagan los intereses generales de la población y se cumplan los objetivos y condiciones que tanto la Constitución como las leyes configuradoras hayan estipulado²⁸. Se trata entonces de un proceso por el que el Estado se repliega a una posición estratégica en la que no presta ya la actividad directamente, ante la falta de medios y poderes, sino que ejerce un ejercicio de control sobre los agentes privados que deberán prestar tales servicios de manera adecuada, quedando sometidos a principios y requerimientos de derecho público. La nueva función de garantía asumida por el Estado, junto a las de regulación y fomento, frente al acaecimiento de las circunstancias hasta el momento puntualizadas han generado, naturalmente, un importante impacto en la regulación y aplicación del Derecho administrativo. Ha sido necesaria, por tanto, una oportuna adaptación de los medios e

²⁶ Esteve Pardo, J., “La Administración garante. Una aproximación.” *Revista de Administración Pública*, n. 197, 2015, p. 17.

²⁷ *Id.*

²⁸ Carro Fernández-Valmayor, J. L., “Reflexiones sobre las transformaciones actuales del Derecho público, en especial del Derecho administrativo.”, *Revista de Administración Pública*, n. 193, 2014, p. 35.

instrumentos de la Administración para justificar y aplicar correctamente las múltiples manifestaciones de la acción pública sobre las funciones de regulación y garantía, prestación y fomento, entre las tantas otras que engloba la actividad administrativa y que no pueden categorizarse de manera correcta según la doctrina administrativa más tradicionalista.

2. EVOLUCIÓN HISTORICO-JURÍDICA DE LA RENTA MÍNIMA

2.1. Desarrollo de la renta mínima en la historia universal

La idea de que todo individuo tenga derecho a un mínimo vital por el que cuente con todos los recursos económicos necesarios para disfrutar del resto de derechos y libertades no es realmente innata a la doctrina reciente. El mínimo vital, sin perjuicio de las denominaciones que se le hayan dado, cabe entenderse como un postulado bien arraigado en diversos flancos del pensamiento iusfilosófico o la doctrina constitucional, si bien determinar un punto concreto a lo largo de la historia en el que se asegure el nacimiento de tal noción no es tan sencillo. Carmona Cuenca indica como punto de partida plausible, al menos con unas consecuencias jurídicas claras, el Derecho romano y lo que entonces se conceptuaría como “rentas de la ciudadanía”²⁹. Desde los tiempos de la República y prorrogándose durante la época imperial, los juristas romanos entendieron que el abastecimiento del pueblo debía suponer un asunto prioritario para los gobernantes de la ciudad³⁰. En el año 123 a. C. el Senado aprobó la *lex Sempronia* por la que se estipulaba la instauración en la ciudad de almacenes públicos -o en su denominación original latina *horrea Sempronia*- cuyo fin sería aprovisionar a la plebe de una determinada cantidad de trigo siempre que el padre de familia lo solicitase. Así, en una sociedad prominentemente agrícola se acabó por constituir la institución de la *Annona* por la que los ciudadanos romanos de recursos limitados tenían el derecho a percibir una cantidad de alimentos -las *frumentationes*- que correrían a cuenta del Estado³¹. Aunque resultase más un arma

²⁹ Carmona Cuenca, E., “Los derechos sociales de prestación y el derecho a un mínimo vital”, *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, n. 2, 2006, p. 181.

³⁰ Garnsey, P. y Saller, R., *El Imperio Romano: economía, sociedad y cultura*, trad. J. Beltrán Ferrer, Crítica, Barcelona, 1990, p. 231.

³¹ Sanz Palomera, G., “Desórdenes y Carestías en la Roma Altoimperial”, en Echevarría, F., Montes, M. Y. y Rodríguez, A. (eds.), *Actas del VI Encuentro de Jóvenes Investigadores. Historia Antigua*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2007, p. 205.

política ejercida para controlar a la población que un derecho subjetivo, lo cierto es que supuso el nacimiento de un mínimo vital primitivo vinculado a una sociedad cuyos recursos se basaban predominante en el sector agrario.

Durante el Medievo el desarrollo jurídico de las rentas mínimas se disolvió casi por completo, centrándose los juristas y teólogos más en el aspecto ético respecto a las condiciones de vida de aquellos menos pudientes. Existió, sin embargo, un reducto de aquellos derechos otorgados a la ciudadanía de Roma, destacando especialmente las Leyes de Pobres (del inglés *Poor Laws*) instauradas en los territorios anglosajones³². Ahora bien, su eficacia jurídica era cuanto menos limitada durante la Edad Media tardía, si bien el sistema no sería abolido hasta la aparición del Estado de bienestar en el Reino Unido posterior a la Segunda Guerra Mundial³³. La Edad Moderna tampoco vislumbró grandes avances en relación con el mínimo vital aunque ciertos autores contractualistas como Hobbes, Locke, y Rousseau estudiaron la noción del mismo desde la óptica del deber desarrollando lo que Jimena Quesada denomina la “deontología de la distribución”³⁴.

La Edad Contemporánea trae de vuelta el mínimo vital como objeto de estudio, tanto jurídico como sociológico, al realizarse por primera vez en 1795 un ensayo de renta mínima sobre la población de Speenhamland, un pueblo rural al oeste de Londres³⁵. No obstante, el estudio, que se basaba en la entrega de un mínimo de trigo a la semana como medida para combatir el episodio de hambruna que afectaba a la región, no tuvo una aplicación ni general ni rigurosa por lo que tan solo cabe admitir su relevancia a razón de retomar el planteamiento de los juristas romanos tras más de un milenio de abandono doctrinal³⁶. Ahora bien, el desarrollo actual vino propiciado especialmente por los juristas del siglo XX que fueron proponiendo diferentes modalidades acorde al contexto sociopolítico de cada país; pese a sus particularidades, compartían la idea de garantizar un nivel de vida imprescindible para cada individuo desde su nacimiento hasta su

³² Schwartz, P., “La Ley de Pobres inglesa de 1834: las responsabilidades de la economía política”, *Moneda y crédito*, n. 101, 1967, p. 69.

³³ Spicker, P., “British social policy, 1601-1948”, en *Social Policy: Theory and Practice*, Bristol University Press, 2014 (disponible en <http://www.spicker.uk/social-policy/history.htm>; última consulta 01/06/2023).

³⁴ Jimena Quesada, L., *La Europa social y democrática de derecho*, Dykinson, Madrid, 1997, pp. 283-284.

³⁵ Tomczak, S. M., “From Townsend and Malthus to the Poor Law Report: An Examination of the Influence of Ideas Concerning the Relationship of Public Aid and Reproduction on Policy Development, 1786-1834”, *Journal of Sociology and Social Work*, vol. 3, n. 2, 2015, pp. 28-29.

³⁶ Spencer, S., *El individuo contra el Estado*, Orbis, Barcelona, 1984, p. 284.

fallecimiento, sin importar su ocupación o cualquier otra circunstancia. Carmona Cuenca señala la creación de un “dividendo social” en Inglaterra y un “mínimo social garantizado” en Francia como propuestas planteadas en su momento y que con el tiempo se materializaron en las prestaciones asistenciales que otorgan en la actualidad los diferentes sistemas de Seguridad Social.

2.2. Desarrollo de la renta mínima en el ordenamiento jurídico español

La renta mínima ha sido confrontada por la legislación española a partir de dos instituciones que forman parte de los instrumentos a disposición de la así denominada protección social: la Seguridad Social y la Asistencia Social³⁷. En ese sentido, para Fernández Orrico el fin último de ambas instituciones es satisfacer las necesidades esenciales de los particulares a partir de la actividad de los poderes públicos³⁸. Aunque la Seguridad Social disfrute de una mayor capacidad para hacer frente a sus prestaciones, en parte por un mayor volumen de recursos, y queda regulada por una legislación mucho más desarrollada y asentada, lo cierto es que ambas instituciones conceden prestaciones asistenciales de naturaleza no contributiva -cuestión que con anterioridad a la Constitución Española de 1978 quedaba reservada a la Asistencia Social, resultando ser todas las prestaciones de la Seguridad Social de corte contributivo hasta entonces³⁹-. Ahora bien, mientras la competencia regulatoria en torno a la Seguridad Social queda compartida -en cierto modo- por el Estado y las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el artículo 149.1.17ª CE, la Asistencia Social es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 148.1.20ª CE, debiendo asumirse de tal forma por los respectivos Estatutos Autonómicos⁴⁰.

Con respecto a la Seguridad Social, que se rige por la Ley General de la Seguridad Social (en adelante LGSS), aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre⁴¹,

³⁷ Fernández Orrico, F. J., *Las pensiones no contributivas y la asistencia social en España*, Consejo Económico y Social de España, Madrid, 2002, p. 29.

³⁸ *Id.*

³⁹ *Ibid.*, p. 33.

⁴⁰ Carmona Cuenca, E., “La consolidación del Estado social en España” en Carrasco Durán, M., Pérez Royo, F. J., Urías Martínez, J. y Terol Becerra, M. J. (coords.), *Derecho constitucional para el siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, 2006, p. 493.

⁴¹ 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 (BOE 31 de octubre de 2015).

divide su acción protectora, como bien se ha mencionado ya, en dos modalidades: prestaciones contributivas y no contributivas -a tenor del artículo 2 LGSS-. La diferencia entre una y otra viene establecida en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que señala que en la modalidad contributiva basta con que acontezca la contingencia tasada como situación de necesidad para que nazca el derecho a percibir tal prestación, independientemente de si dicha situación de necesidad realmente se produce o no. En cambio, para poder ser beneficiario de un derecho sobre una prestación no contributiva, la situación de necesidad debe ser real y el interesado deberá probar dicha necesidad⁴². En todo caso, tradicionalmente la modalidad predominante ha sido la prestación contributiva siendo muy residuales las prestaciones no contributivas que, además, conceden cantidades cuantiosamente menores a sus beneficiarios⁴³.

Por su parte, la Asistencia Social adquiere un carácter suplementario para con la Seguridad Social, estando su regulación sujeta a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas -artículo 148.1.20ª CE-. Así, han sido las Comunidades Autónomas las encargadas de construir un sistema de protección acorde a principios y criterios autónomos y recibiendo sus prestaciones el calificativo de asistenciales a modo de poder diferenciarlas de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social. La doctrina ha acabado por diferenciarlas en base al orden jurisdiccional sobre el que recaen las reclamaciones que acontezcan sobre ellas: i) las prestaciones asistenciales de la Asistencia Social habrán de ser reclamadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa, ii) las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social habrán de ser reclamadas ante la jurisdicción social⁴⁴.

Dejando de lado las diferenciaciones doctrinales, la realidad administrativa ha presenciado un desarrollo de las prestaciones asistenciales, competencia exclusiva de las administraciones autonómicas, muy importante en torno a las “rentas mínimas de inserción”⁴⁵ -sin perjuicio de la denominación dada en cada Comunidad Autónoma- que hasta hace unos años superaban de manera extensa las prestaciones otorgadas a nivel

⁴² Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 103/1983, de 22 de noviembre (FJ 4 y 5) [BOE 14 de diciembre de 1983].

⁴³ Fernández Orrico, *op. cit.*, pp. 102-103.

⁴⁴ Alarcón Caracuel, M. R., y González Ortega, S., *Compendio de Seguridad Social*, Tecnos, Madrid, 1991, pp. 65-66.

⁴⁵ Ayala Cañon, L., *Las rentas mínimas en la reestructuración de los Estados del Bienestar*, Consejo Económico y Social, 2000, p. 14.

estatal por la Seguridad Social⁴⁶. Las rentas mínimas de inserción buscan fomentar la inserción, tanto social como laboral, de los particulares beneficiarios requiriéndose a los interesados acreditar una situación de vulnerabilidad económica entre otros requisitos. Si bien la magnitud de la legislación autonómica hace imposible estudiar todas las prestaciones asistenciales establecidas en cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas, basta con saber que los requisitos, además de la ya mencionada falta de recursos económicos, giraban en torno a la edad, el estado civil, la situación laboral, el cobro de otras ayudas y subsidios y el lugar de residencia⁴⁷.

No obstante, esa red de seguridad que constituían las prestaciones asistenciales autonómicas fueron sustituidas en gran medida por una medida nacida a partir de la crisis sanitaria del Covid-19 en 2020 y cuya implementación ha supuesto un posible renacimiento del Estado social, el cual recordemos había sido señalado en crisis por la doctrina administrativa, ante el peso que podría adquirir de cara a la lucha contra la desigualdad entre los ciudadanos y el fomento de una más justa redistribución de la riqueza: el Ingreso Mínimo Vital.

3. EL INGRESO MÍNIMO VITAL: INSTRUMENTO DEL ESTADO SOCIAL

3.1. Concepto, funciones y objetivos del Ingreso Mínimo Vital

El Ingreso Mínimo Vital es una prestación económica no contributiva integrada en las medidas de protección social de la Seguridad Social, a tenor del artículo 41 de la Constitución Española⁴⁸, y regulada en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital⁴⁹. Conforme a sus artículos 1 y 2, con el propósito de

⁴⁶ Hasta la aparición del Ingreso Mínimo Vital, la concesión de prestaciones asistenciales por parte de la Administración estatal estaba limitada a determinados sectores aquejados por un especial estado de necesidad como las personas con discapacidad, las víctimas del terrorismo o los emigrantes españoles de edad avanzada. Para un estudio más exhaustivo de la cuestión, véase Fernández Orrico, F. J., *op. cit.*, pp. 66-67.

⁴⁷ Para un estudio más exhaustivo de la cuestión, véase Carmona Cuenca, E., “Los derechos sociales de prestación y...”, *op. cit.*, p. 194.

⁴⁸ “Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres”, véase en el artículo 41 de la Constitución Española de 1978.

⁴⁹ Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital (BOE 21 de diciembre de 2021).

prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social garantiza un nivel mínimo de ingresos a aquellos individuos que se encuentren en una situación de vulnerabilidad económica siendo a través de un derecho subjetivo a una prestación económica cuyo objetivo principal sea la promoción de una mejora efectiva de las oportunidades de inclusión social y laboral para los beneficiarios. En el mismo artículo 2 se declara también que el IMV se configura como un instrumento de fomento “sin perjuicio de las ayudas que puedan establecer las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias”, determinándose su naturaleza de institución de competencia compartida que ya se preveía desde el Preámbulo de la ley al manifestarse un modelo de gobernanza compartida - cuestión que se desarrollará en el siguiente capítulo-.

Así, el IMV se constituye por el legislador no como un fin en sí mismo sino una herramienta por la cual las autoridades públicas promueven la transición de individuos desde una posición de exclusión social, en la cual habrían de sufrir los inconvenientes aparejados a la insuficiencia de recursos -no solo ya económicos-, hacia unas condiciones más idóneas para el pleno desarrollo de los mismos en la sociedad. La LIMV admite que, aun partiendo los beneficiarios de un mismo punto -a ser la situación de vulnerabilidad-, el proceso de inclusión social variará según las particularidades de cada beneficiario acorde a sus necesidades; recoge así a modo ejemplificativo el acceso a oportunidades educativas, la incorporación al mercado laboral o la admisión a tratamientos sanitarios determinados.

Por tanto, ese enfoque de inclusión social inherente al IMV es vital para la consecución de su fin último, reuniendo un sistema de incentivos que frenen la cristalización de las “trampas de pobreza”⁵⁰, en palabras del legislador, bajo un mismo instrumento de la Administración. De hecho, el artículo 36.1 LIMV que establece el régimen de obligaciones de los beneficiarios del IMV detalla en las letras g) e i) que, por un lado, habrán de ostentar la condición de trabajador, acorde a un contrato individual de trabajo, o ejercer la condición de solicitante activo de empleo -sin perjuicio de las excepciones

⁵⁰ Acorde a académicos y expertos en política social, las trampas de pobreza se configuran como una situación de persistencia de la pobreza, donde aquellos individuos que se encuentran inicialmente en una condición de desventaja socioeconómica experimentan dificultades para superarla, generando un ciclo en el cual el hecho de encontrarse en situación de precariedad en el presente se erige como el factor determinante para la continuidad de dicha precariedad en el futuro. Véase en Kraay, A. y McKenzie, D., “Do Poverty Traps Exist? Assessing the Evidence”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, n. 3, 2014, pp. 127-148.

tasadas- y, por otro, participar en las estrategias de inclusión que hubieren de promover el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones conforme al artículo 31.1 LIMV. Se dispone así el IMV como una prestación condicional subordinada a ambas condiciones.

Precisamente es en su fin último por el cual se determina, a tenor de los artículos 3 y 15 LIMV, una de las características propias del IMV: su duración finita. El derecho a percibir la prestación perdurará siempre que la situación de vulnerabilidad económica persista y subsistan las condiciones y requisitos que motivaron su adjudicación. En base a ello, el artículo 29 LIMV declara competente al Instituto Nacional de la Seguridad Social (en adelante INSS) para llevar a cabo una función supervisora, además de la verificación inicial que da origen al derecho, mediante controles periódicos que evidencien la persistencia de los requisitos y el cumplimiento de las obligaciones estipuladas que habiliten el mantenimiento de la prestación.

Si bien se ha hecho mención hasta el momento de beneficiarios individuales, la LIMV admite el supuesto de unidades de convivencia como sujetos beneficiarios de la prestación. Por unidad de convivencia se entiende, acorde a la propia LIMV en su artículo 6, “la constituida por todas las personas que residan en un mismo domicilio y que estén unidas entre sí por vínculo matrimonial, como pareja de hecho o por vínculo hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad, adopción, y otras personas con las que convivan en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente”. Se recogen seguidamente una serie de supuestos especiales en los artículos 6 a 9 LIMV por los cuales se prevén situaciones excepcionales y modificaciones al concepto general, pero en cualquier caso se admite la posibilidad de que el número de beneficiarios amparados por el mismo derecho subjetivo sea múltiple, sin perjuicio de la distinción entre el titular de dicho derecho y los beneficiarios de la prestación, conforme a los artículos 4 y 5 LIMV.

En conclusión, el IMV es una prestación diseñada con el propósito de prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social que enfrentan individuos y familias -calificadas como unidades de convivencia- que carecen de recursos económicos básicos para satisfacer sus necesidades esenciales. No debe entenderse como una prestación universal pues solo beneficia a aquellos que se encuentren en una situación de vulnerabilidad económica y es

necesario atender a su naturaleza condicional tanto respecto de las obligaciones impuestas al beneficiario como también respecto a la duración del derecho a percibir tal prestación. Es interesante destacar que el legislador concibe al IMV no como una medida dirigida a un individuo o un grupo concreto, sino como una protección estructural “a la sociedad en su conjunto” conforme se expone en el Preámbulo de la Ley; un apunte que demarca la clara naturaleza social del IMV.

3.2. Categorización del Ingreso Mínimo Vital dentro de la actividad administrativa

El IMV queda circunscrito al inmenso abanico que conforma la actividad administrativa actual y consecuentemente, a pesar de que la propia LIMV fija su naturaleza de prestación no contributiva de la Seguridad Social en el artículo 2, es pertinente dilucidar la posibilidad de integrarlo en las clasificaciones de la actividad administrativa según las doctrinas clásicas. Recordemos que la doctrina administrativa más tradicional se ha diferenciado por dos escuelas de pensamiento que han realizado un ejercicio de clasificación de la actividad administrativa conforme a sus propios criterios⁵¹: por un lado, la doctrina española inscrita a la teoría de Jordana de Pozas y, por otro, una doctrina de origen italiano cuya aplicación al ordenamiento jurídico español debe atribuirse a García de Enterría. Si bien la segunda escuela adquirió un número de adeptos considerable, lo cierto es que la pervivencia de la doctrina tradicional española tanto en los manuales de Derecho como también en las publicaciones académicas indican la supremacía de su doctrina administrativa en el marco de la dogmática española⁵². En base a ello, se realizará un estudio conforme a la posibilidad de atribuir al IMV la inserción en alguna de las tres categorías expuestas por Jordana de Pozas: i) actividad de policía u ordenación, ii) actividad de servicio público, iii) actividad de fomento.

Las dos primeras categorías pueden descartarse casi de manera automática ante la evidente falta de vinculación con el IMV en sí mismo y sus fines. Ahora bien, es la tercera actividad la que puede generar un dilema para el estudiante del Derecho administrativo que atendiese primordialmente al objeto del IMV a tenor del artículo 1 LIMV: “prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o integradas en

⁵¹ Muñoz Machado, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015, p. 13.

⁵² Muñoz Machado, S., *op. cit.*, p. 15.

una unidad de convivencia, cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad”. De acuerdo con el precepto, uno puede intuir que la finalidad de este instrumento es la promoción de la igualdad entre todos los ciudadanos y una redistribución de la riqueza más justa, ambos fines de interés general; de hecho, el mismo Preámbulo de la LIMV así lo recoge. Por tanto, en pos de determinar si el IMV cabe englobarse en el fomento administrativo o no, es necesario llevar a cabo un ejercicio de conceptualización en torno a la actividad de fomento de la Administración Pública.

Los quehaceres de la Administración Pública han sido clasificados por la doctrina administrativa con el fin de dar orden y sentido al inmenso universo de actividades realizadas por los poderes públicos y sus correspondientes regulaciones, e identificar los principios generales que les serían de aplicación a cada uno⁵³. El derecho administrativo español, bajo la construcción doctrinal ampliamente atribuida a Jordana de Pozas, ha reconocido la existencia de tres actividades propias de la Administración de las cuales la denominada actividad de fomento administrativo resultaría ser la más innovadora. Jordana de Pozas la definiría como “la acción encaminada a proteger o promover las actividades, establecimientos o riquezas debidas a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos”⁵⁴.

De esta concepción del fomento, cabe distinguir dos definiciones, una negativa y la otra positiva, para la actividad administrativa: i) conforme a la definición negativa, la actividad de fomento no podrá hacer uso de la coacción -actividad de policía- ni generar servicios públicos -actividad prestacional- por lo que se identifica a la actividad de fomento como una actividad distinta de las dos anteriores, y ii) conforme a la definición positiva, se le dota a la actividad de fomento de contenido al establecerse que serán aquellas acciones ejecutadas por los poderes públicos que tengan como fin último el desarrollo económico y social de la sociedad en su conjunto mediante ayudas y subvenciones a las actividades del sector privado que ostenten un interés público. Es realmente notorio la amplia adscripción al concepto desarrollado por Jordana de Pozas

⁵³ Rodríguez Rodríguez, L., “La actividad administrativa de fomento”, en Rodríguez Martín-Retortillo, M. C. (coord.), *Curso de derecho administrativo iberoamericano*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2015, p. 386.

⁵⁴ Jordana de Pozas, L., “Ensayo de una teoría de fomento en el Derecho administrativo”, *Revista de Estudios Políticos*, n. 48, 1949, p. 46.

entre los autores de la doctrina administrativa, destacando especialmente Garrido Falla⁵⁵, Entrena Cuesta⁵⁶ y Pellisé Prats⁵⁷, quienes pese a aportar notas distintivas en cuanto a su propia definición se adhieren fundamentalmente al razonamiento de Jordana de Pozas.

Una vez se ha definido el fomento administrativo, solo cabe comprobar que en ningún caso el IMV debe entenderse como una medida más del mismo principalmente por dos motivos. En primer lugar, el IMV se trata de un derecho subjetivo, conforme al artículo 2 LIMV, del cual los ciudadanos podrán demandar su reconocimiento una vez se den por cumplidos los requisitos establecidos por la legislación. Como tal, se debe entender como un instrumento de apoyo económico cuyo fin último es garantizar un mínimo vital para aquellos particulares que se encuentren en una situación de vulnerabilidad económica, y no como un incentivo económico para la consecución de una actividad de interés público cuyo objetivo es la promoción del crecimiento económico y la estimulación de una actividad económica concreta.

En segundo lugar, la clasificación de la actividad administrativa ha sido siempre problemática desde el punto de vista práctico y, a juicio de Muñoz Machado, la crisis de los modelos dogmáticos tradicionales es, en la actualidad, evidente⁵⁸. No solo ya por la natural evolución de la actividad administrativa desde la década de 1950, sino también por la existencia de ciertas actividades que no pueden ser objeto de categorización bajo los criterios de la doctrina tradicional. Autores como Villar Palasí, Parada o Martín-Retortillo trataron de ampliar el espectro constituido por Jordana de Pozas sin acabar de englobar de manera absoluta la ingente cantidad de actividades, de naturaleza inmensamente variada, que realizan los poderes públicos en el ejercicio de sus facultades y competencias⁵⁹. En tal sentido, es necesario concebir la clasificación de la actividad administrativa como una herramienta dogmática que facilita el estudio del Derecho administrativo y no como una realidad rígida que afecta de manera efectiva a toda actuación de la Administración Pública.

⁵⁵ Garrido Falla, F., Palomar Olmeda, A. y Losada González, H., *Tratado de Derecho administrativo. Vol. II: Parte General. Conclusión*, Editorial Tecnos, Madrid, 2012, p. 134.

⁵⁶ Entrena Cuesta, R., *Curso de Derecho administrativo. Volumen I*, Editorial Tecnos, Madrid, 1986, pp. 258-260.

⁵⁷ Pellisé Prats, B., *Nueva Enciclopedia Jurídica. Tomo X*, Editorial Francisco Seix, Barcelona, 1968.

⁵⁸ Muñoz Machado, S., *op. cit.*, pp. 16-18.

⁵⁹ Muñoz Machado, S., *op. cit.*, pp. 13-15.

Con todo, tan solo concluir que el IMV debe concebirse como un derecho subjetivo que se materializa en una prestación en la modalidad no contributiva de la Seguridad Social, integrada en la acción protectora de ésta última, cuya regulación es ciertamente administrativa pese a que su aplicación se centra en el ámbito del Derecho social. De ahí, la relevancia intrínseca que conlleva examinar la legislación aplicable al IMV más allá de la LIMV.

3.3. La normativa jurídica aplicable al Ingreso Mínimo Vital

Aunque en la actualidad el régimen jurídico general del IMV se desarrolle principalmente en la LIMV, su ámbito de ordenación como instrumento administrativo en el marco de la actividad administrativa del Estado y su ejecución bajo la esfera de actuación de la Seguridad Social suponen una necesaria vinculación a las legislaciones administrativa y social en diversos puntos. Igualmente cabría mencionar la importancia de la legislación presupuestaria y, cómo no, los preceptos constitucionales en los que basa el IMV su legitimidad. Apuntar asimismo que, aun si ahora se encuentra derogada conforme a la promulgación de la LIMV, inicialmente el IMV habría sido aprobado por el Consejo de Ministros acorde al Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo⁶⁰, como parte de los compromisos alcanzados por el Gobierno de coalición en la XIV Legislatura si bien acelerados ante el acaecimiento de la pandemia Covid-19 y la crisis económica subyacente que le siguió.

3.3.1. Legislación presupuestaria

Con respecto a la legislación presupuestaria cabría mencionar principalmente dos normas sustanciales a las que debe acogerse el IMV. En primer lugar, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria⁶¹ la cual determina esencialmente el régimen de control financiero del reconocimiento del derecho y de la obligación de la prestación, otorgándole la modalidad de control a la función interventora y el control financiero permanente recogido en su artículo 147.1. Por otro lado, en base a su naturaleza no contributiva como prestación de la Seguridad Social conforme al artículo 109 de la Ley

⁶⁰ Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital (BOE 1 de junio de 2020).

⁶¹ Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (BOE 27 de noviembre de 2003).

General de la Seguridad Social, la financiación del IMV correrá a cargo de los partidas presupuestarias del Estado, vinculándose así a la puntual Ley de Presupuestos Generales del Estado. En un primer momento, las estimaciones ofrecidas por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en junio de 2020 valoraban un costo anual adicional de 3.000 millones de euros anuales y 850.000 hogares como potenciales beneficiarios de la prestación⁶².

Ahora bien, acorde a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023⁶³, su coste se elevó hasta los 3.097 millones de euros beneficiándose tan solo 611.029 hogares en todo el territorio nacional según datos del INSS hasta abril de 2023⁶⁴; una cifra muy por debajo de las estimaciones iniciales del Gobierno aunque aparentemente con una incidencia especialmente positiva con respecto a la reducción de la pobreza infantil - aproximadamente un 43% de los beneficiarios son menores de edad⁶⁵-. El mayor gasto público que ello supone para las arcas del Estado, si bien no es una cuestión baladí a pesar de la legitimidad que acompaña al IMV, es una discusión que se aleja del objeto de estudio de este trabajo⁶⁶.

3.3.2. Legislación social

En cuanto a la legislación social, la LIMV en su disposición final cuarta modifica la LGSS a fin de integrar el IMV en el ámbito de la acción protectora de la Seguridad Social y la necesaria provisión de datos con respecto al reconocimiento, administración y supervisión de la prestación a las autoridades públicas competentes. Igualmente se acoge en su caso a las excepciones del artículo 44 LGSS para con la regla general, y nota característica del IMV, de la no transferibilidad de la prestación, una remisión general

⁶² Pérez del Padro, D., “Un primer análisis ante el nacimiento de una nueva prestación: el ingreso mínimo vital”, en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (coords.), *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la pandemia*, Francis Lefebvre, 2020, p. 369.

⁶³ Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 (BOE 24 de diciembre de 2022).

⁶⁴ Instituto Nacional de la Seguridad Social, “Estadísticas - Ingreso Mínimo Vital”, *Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones*, 2023 (disponible en <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/cbe2fda1-3ac7-4bc8-a5ec-06c178839e11>; última consulta 16/05/2023).

⁶⁵ *Id.*

⁶⁶ Para un estudio más exhaustivo de la cuestión, véase Chabannes, M., “Un nuevo derecho para la ciudadanía: el Ingreso Mínimo Vital”, *Revista de Estudios Jurídicos Laborales y de Seguridad Social*, n. 1, 2020, pp. 270-290.

con respecto al procedimiento de adjudicación de la prestación conforme al artículo 129 LGSS y el régimen general de la cooperación de las administraciones públicas en torno a las funciones de supervisión de acuerdo con lo previsto en el artículo 71 LGSS. Por último, se hace una remisión en el artículo 35 LIMV con respecto al régimen de financiación al artículo 109 LGSS; cuestión ya tratada en el apartado anterior.

Por otro lado, la Ley 36/2011, de 10 de octubre (en adelante LJS)⁶⁷, del mismo modo regula las plausibles reclamaciones administrativas por parte de los beneficiarios o solicitantes a razón de controversias surgidas en torno al reintegro de prestaciones indebidamente percibidas, conforme a su artículo 146, o resoluciones de inadmisión de reconocimiento, acorde a su artículo 71.

3.3.3. Legislación administrativa

La remisión a la normativa administrativa en la LIMV es en todo caso marginal ante el ámbito de actuación notoriamente social de acuerdo con el artículo 2 LIMV, por el que el IMV se integra bajo la actuación protectora de la Seguridad Social. Sin embargo, existen determinadas preceptos de la ley que acuden a la Ley 40/2015, de 1 de octubre⁶⁸, con respecto a la colaboración interadministrativa y la tramitación electrónica durante el procedimiento de reconocimiento. En todo caso, el IMV se ve afectado por la normativa administrativa especialmente con respecto a las cuantías determinadas de la prestación según los criterios objetivos tasados; en ese sentido destacan los incrementos extraordinarios fijados en el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo⁶⁹, y en el Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre,⁷⁰ a razón de las consecuencias de la Guerra de Ucrania y la erupción volcánica acaecida en la isla de la Palma en 2021.

⁶⁷ Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social (BOE 11 de octubre de 2010).

⁶⁸ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE 2 de octubre de 2015).

⁶⁹ Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania (BOE 30 de marzo de 2022).

⁷⁰ Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad (BOE 28 de diciembre de 2022).

CAPITULO III. EL PAPEL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LA APLICACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL

Aunque el ámbito de actuación del IMV esté demarcado por su clara constitución como parte de la acción protectora de la Seguridad Social, el Derecho Administrativo ejerce una innegable influencia en la prestación garantista del mínimo vital: desde la normativa que la constituye en sí misma hasta los procedimientos administrativos, la supervisión y el control ejercidas por las autoridades públicas y la protección de los derechos de los beneficiarios. Proporciona así el marco legal y los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva del IMV. Desde tal perspectiva, es acertado indagar en torno a la necesaria reorganización de los sistemas de garantías de rentas mínimas, la regulación de la gobernanza compartida entre la Seguridad Social y el resto de instituciones competentes, la efectividad de los procedimientos administrativos, tanto de reconocimiento como de supervisión y control, y los recursos administrativos y judiciales a los que los interesados optan en caso de controversias con las autoridades públicas.

1. LA ACTIVIDAD PREVIA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN RELACIÓN CON EL INGRESO MÍNIMO VITAL. REAJUSTE DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

A fin de examinar la adecuación del IMV a la actividad administrativa del Estado, es necesario analizar, aun si brevemente, los instrumentos de garantía de ingresos mínimos que lo precediesen y que, actualmente, aún coexisten con él. Recordando lo ya expuesto en el apartado 2.2 del capítulo anterior, el sistema de rentas mínimas garantizadas se caracterizaba por la distinción entre las prestaciones de la Seguridad Social, ya fuesen en su modalidad contributiva o no contributiva, y las prestaciones asistenciales de la Asistencia Social, ya fuesen a nivel autonómico o estatal -si bien estas últimas eran más escasas-; ambos instrumentos constituyentes de la protección social establecida en el ordenamiento jurídico español⁷¹. Ochando Claramunt y Albert Moreno apuntan, sin embargo, que la efectividad de esa “red de última seguridad económica” que proporcionaban las prestaciones precursoras al IMV es cuanto menos fortuita y escasa: de las poblaciones que se encontraban por debajo del nivel de pobreza se alcanzaba de

⁷¹ Fernández Orrico, F. J., *op. cit.*, p. 29.

media en todo el territorio español a un 8% y las diferencias entre los territorios españoles eran ciertamente palmarias con un alcance de más del 70% en el País Vasco y aproximadamente un 2% en Andalucía⁷².

Informes estatales en coordinación con la Unión Europea destacaron como principales deficiencias del sistema de prestaciones asistenciales autonómicas las siguientes⁷³: i) la complejidad y heterogeneidad de los procedimientos administrativos y de los requisitos de acceso, ii) las notorias disimilitudes con respecto a los requisitos de acceso y la cuantía a recibir entre las Comunidades Autónomas y la evidente disparidad en la asignación presupuestaria con respecto al resto de Estados europeos, iii) las manifiestas lagunas legales del sistema con respecto a la normativa de los procedimientos y recursos administrativos, iv) la falta de acompañamiento de políticas activas de empleo que busquen corregir la situación laboral del beneficiario, v) la imprevisión de una prestación dirigida a beneficiarios menores de edad, y vi) la ineficiencia de los sistemas de información y registro administrativo.

Aunque ya en el Preámbulo de la LIMV se hacía mención a una necesaria y “progresiva reordenación del conjunto de ayudas estatales”, conforme al artículo 2.2 LIMV el IMV es perfectamente compatible con el resto de prestaciones no contributivas de la Seguridad Social al igual que las rentas mínimas de inserción a nivel autonómico; en ese sentido, se debe distinguir claramente entre el objeto que comprende el derecho al IMV y el derecho a percibir la prestación, que no son lo mismo⁷⁴. Así, el objeto del derecho al IMV es garantizar una renta mínima, a tenor del artículo 2.1 LIMV, a través de la cual se calcula la prestación que debe otorgarse al beneficiario. Dicho cálculo se realiza al deducir de la renta mínima garantizada (en adelante RMG) todos los ingresos y rentas que supongan un recurso económico para el titular y el resto de beneficiarios, según lo establecido en los artículos 3 a) y 13 LIMV. Por tanto, la cuantía de la RMG “ascenderá al 100 por ciento del importe anual de las pensiones no contributivas fijadas anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado” -que para el año 2023 se ha establecido en 565,37

⁷² Ochando Claramunt, C. y Albert Moreno, J. F., “El ingreso mínimo vital: la renta garantizada de un Estado del bienestar incompleto”, *LABOS Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, vol. 1, n. 3, 2020, p. 157.

⁷³ Ayala Cañon, L., Arranz Muñoz, J. M., García Serrano, C. y Martínez Virto, L., “El sistema de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma”, en Fresno Ortega, J. M. (coord.), *Informe Programa PROGRESS*, Madrid, 2016, pp. 34-43.

⁷⁴ Ochando Claramunt, C. y Albert Moreno, J. F., *op. cit.*, p. 162.

euros⁷⁵-. Ahora bien, téngase en cuenta que tal cuantía percibe un incremento ante los supuestos de beneficiarios con discapacidad, unidades de convivencia con más de dos miembros, beneficiarios menores de edad y monoparentalidad, a tenor del artículo 13 LIMV, hasta un máximo de 1.368,21 euros más el correspondiente complemento mensual de ayuda para la infancia por cada menor de edad que integrase la unidad de convivencia.

Con todo, dicha necesaria reorganización de los sistemas de protección social a fin de evitar duplicidades administrativas y alcanzar una efectividad y una cobertura mayor habrá de centrarse en tres grupos de instrumentos: i) las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, ii) las rentas mínimas de inserción autonómicas, y iii) el resto de servicios sociales a nivel autonómico y local.

1.1. Prestaciones contributivas y no contributivas de la Seguridad Social

En conformidad con el artículo 13.6 LIMV, las prestaciones de la Seguridad Social, ya fuesen en su modalidad contributiva o no contributiva, y los subsidios por desempleo para mayores de cincuenta y dos años serán compatibles con el IMV siempre que la suma de las rentas otorgadas en base a dichas prestaciones y subsidios no sean iguales o superiores a la RMG aplicable en cada caso. Apunta Vaquer Caballería que las prestaciones contributivas, cualesquiera que fuesen -desempleo, invalidez, viudedad, y jubilación-, no constituyen un conflicto para la legislación social y administrativa ante sus causas y objetos claramente dispares⁷⁶. Por su parte, las prestaciones no contributivas atienden a unas contingencias que, aunque engloban también las previstas en las prestaciones contributivas, amplían el espectro de causas con las prestaciones familiares, el complemento por mínimos y la prestación económica por nacimiento⁷⁷. Con respecto a las prestaciones no contributivas por desempleo, que se establecen de cara a aquellos particulares que no ostenten un derecho sobre las prestaciones contributivas o concurra previamente el agotamiento de estas, el IMV se erige como una alternativa cuya función

⁷⁵ Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 (BOE 24 de diciembre de 2022).

⁷⁶ Vaquer Caballería, M., “El Ingreso Mínimo Vital desde la óptica del derecho público: sus aportaciones al debate sobre el Estado social y autonómico”, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 5, 2022, p. 125.

⁷⁷ De Val Tena, A. L., “Régimen jurídico del Ingreso Mínimo Vital (II): Objeto, naturaleza jurídica y caracteres”, en Cavas Martínez, F. y García Romero, B. (coords.), *El Ingreso Mínimo Vital. Una perspectiva global: regulación estatal, derecho comparado y conexión con rentas mínimas autonómicas*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2021, p. 201.

es ser un último recurso para los beneficiarios al modificarse la lista tasada del artículo 109.3 LGSS⁷⁸.

Así, los particulares podrán percibir por orden: i) la prestación asistencial por desempleo, ii) el subsidio extraordinario por desempleo, iii) la renta activa de inserción -reservada para ciertos colectivos vulnerables-, iv) el IMV. Es decir, podrá percibir el IMV aquel que, aun siendo beneficiario de las prestaciones anteriores, no llegue a alcanzar la RMG aplicable. La doctrina señala que la función de cierre inherente al IMV guarda un elemento voluntarista al permitirse, en base al artículo 11.5 párrafo segundo, que el interesado pueda elegir renunciar a las prestaciones no contributivas por desempleo previas siempre que se acredite la eventual renuncia en la solicitud de reconocimiento⁷⁹. Ahora bien, con la configuración de un derecho a la RMG y la subsecuente prestación que lo refrenda, ¿hasta qué punto tiene sentido conservar dichos sistemas de protección social anteriores al IMV conforme a la regulación actual?

Ciertos autores ven en el IMV un avance muy considerable para la modalidad no contributiva de la Seguridad Social que requerirá de la reordenación de todas las ayudas de carácter estatal cuyos fines concurren con el nuevo sistema de garantías de renta mínima⁸⁰. García Romero destaca dos prestaciones previas, el Subsidio por Desempleo (en adelante SED) y la Renta Activa de Inserción (en adelante RAI), como principales afectadas de la aparición del IMV al cubrir este último a todos los particulares que se encuentren en una situación de vulnerabilidad económica independientemente de las causas que la provoquen. Destaca también su naturaleza de derecho indefinido que garantiza el pago de la prestación siempre que persistan las circunstancias que originaron el derecho a percibirla en un primer momento⁸¹. De ahí que indique la naturaleza subsidiaria y complementaria, a efectos prácticos, que pasan a tener estas prestaciones de la Seguridad Social frente al IMV y la urgente necesidad de reorganizar la normativa a fin de alcanzar un régimen de compatibilidad entre dichas prestaciones igual que ocurre

⁷⁸ De Nieves Nieto, N., “Ingreso mínimo vital y renta activa de inserción”, *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, n. 236, 2020, p. 124.

⁷⁹ Vaquer Caballería, M., (2022), *op. cit.*, p. 126.

⁸⁰ García Romero, B., “Régimen jurídico del Ingreso Mínimo Vital (XI): Compatibilidades e incompatibilidades del IMV con otras prestaciones sociales y con el trabajo”, en Cavas Martínez, F. y García Romero, B. (coords.), *El Ingreso Mínimo Vital. Una perspectiva global: regulación estatal, derecho comparado y conexión con rentas mínimas autonómicas*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2021, p. 378.

⁸¹ *Id.*

en la actualidad con las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez de la Seguridad Social⁸².

Asimismo, otra cuestión significativa a resaltar es la compatibilidad del IMV con las rentas del trabajo recogida en el artículo 11.4 LIMV. Con miras a evitar las trampas de pobreza e incentivar las políticas de empleo que, a la par, luchan contra la precariedad laboral, el IMV no se ha configurado de tal manera que sea incompatible con las rentas generadas por el trabajo a cuenta ajena o cuenta propia, aunque el desarrollo normativo se encuentra, igualmente, pendiente de fijar. Dicha falta de concreción ha generado entre los autores un choque respecto a si se debe aplicar la compatibilidad a aquellas rentas del trabajo que ya se disponían antes del reconocimiento del derecho o únicamente aquellas sobrevenidas una vez ya se es receptor del IMV⁸³. También se advierte de la trascendencia que tiene la fijación de una regulación en torno a la compatibilidad de cara a una mejor adecuación a la realidad del mercado laboral y las eventuales oportunidades de empleo y formación. En tal sentido, se deberán fijar un conjunto de pautas que guíen la búsqueda de empleo por parte del beneficiario distinguiendo supuestos de excepción para los particulares con impedimentos prominentes que permitan su temporal exención⁸⁴. La realidad normativa europea se acoge a los programas de rentas mínima que reconocen la compatibilidad con el empleo, siempre que los ingresos percibidos no superen una cuantía determinada -normalmente la RMG aplicable, como es en el caso de la regulación española según el artículo 11.4 LIMV-⁸⁵.

1.2. Prestaciones asistenciales de carácter social

Con respecto a las prestaciones asistenciales constituidas a nivel estatal o autonómico, a pesar de que los preceptos de la LIMV no son del todo concluyentes al limitarse el artículo 2 a no excluirlos en el reconocimiento del derecho al IMV con un mero “sin perjuicio”, el Preámbulo de la ley sí recoge la intención clara del legislador de que fuesen compatibles con el IMV. Se configura como tal el IMV en una prestación “suelo” con el

⁸² García Romero, B, *op. cit.*, p. 379.

⁸³ Sala Franco, T. y Martín Pozuelo López, A., *El Ingreso Mínimo Vital. El sistema español de rentas mínimas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, p. 150-152.

⁸⁴ *Id.*

⁸⁵ Zubiri Rey, J. B., “La Renta de Solidaridad Activa en Francia. ¿Es la activación una vía para salir de la pobreza?”, *Revista de Servicios Sociales*, n. 45, 2009, p. 27.

propósito de permitir a cada Comunidad Autónoma adecuar la protección social conforme a las necesidades particulares de su territorio, de acuerdo al principio de autonomía política, sin por ello dismantelar el sistema de garantías previamente establecido. Sin embargo, la realidad jurídica es muy distinta y la aparición del IMV dentro del brazo no contributivo de la Seguridad Social ha supuesto un trastorno para las prestaciones de la Asistencia Social que gozaban de un mecanismo propio para la cobertura de un autodenominado derecho subjetivo que, precisamente, garantizase un mínimo vital⁸⁶.

La duplicidad que surge a partir de ambas prestaciones no encuentra solución en la regulación administrativa donde no se especifica si las prestaciones autonómicas -rentas mínimas de inserción (en adelante RMI)- complementan o adquieren un carácter subsidiario a las prestaciones de diversa naturaleza como resultan ser las no contributivas de la Seguridad Social⁸⁷. Parte de la doctrina entiende que, de manera general, han de considerarse como subsidiarias de cualquier recurso económico, con especial mención en cualquier prestación procedente de la Seguridad Social⁸⁸. Puesto que las RMI son competencia de cada Comunidad Autónoma, el desarrollo normativo se configura de manera diferente en cada territorio lo que provoca sistemas de garantías muy distados los unos de los otros sin que exista a nivel estatal un proceso de coordinación⁸⁹.

De esta manera, la diversidad en la capacidad de protección, en la cobertura que alcanzan las prestaciones o la variabilidad y flexibilidad en los requisitos de acceso, entre otros tantos aspectos, contribuyen a la fragmentación del sistema de ingresos mínimos en España que, a su vez, provocan disparidades territoriales que acaban por generar un nivel de protección social a nivel nacional altamente desigual. Ante tal contexto, la aparición del IMV ha supuesto una mayor confusión en torno a las normativas autonómicas que afrontan la nueva prestación sin un criterio homogéneo que establezca una necesaria

⁸⁶ Vaquer Caballería, M., (2022), *op. cit.*, p. 126.

⁸⁷ Ron Latas, R. P., *La incompatibilidad de pensiones en el sistema español de Seguridad Social*, Civitas, Madrid, 2000, pp. 198-201.

⁸⁸ Alonso Seco, J. M., y González González, B., *La Asistencia Social y los Servicios Sociales en España*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2000, p. 195.

⁸⁹ Fernández Orrico, J., González Martínez, J. A. y Pagán Martín-Portugués, F., “Las rentas mínimas autonómicas y su interrelación con el Ingreso Mínimo Vital”, en Cavas Martínez, F. y García Romero, B. (coords.), *El Ingreso Mínimo Vital. Una perspectiva global: regulación estatal, derecho comparado y conexión con rentas mínimas autonómicas*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2021, p. 448.

coordinación entre las administraciones ante un objetivo común como es la prevención del riesgo a la pobreza y la exclusión social de la ciudadanía.

En este sentido, preocupa especialmente la existencia del requisito de previa solicitud a otras prestaciones públicas a las que se tenga derecho que se exige desde la normativa autonómica⁹⁰. Así, se establece que el orden de peticiones será, en todo caso, primero el IMV y segundo la RMI para el caso de que el IMV se haya denegado o la cuantía de su prestación fuese menor a la que le correspondiere. Señala Fernández Orrico et alter que tal requisito, en general, exige únicamente la pertinente solicitud al IMV⁹¹, pero ya existe normativa autonómica que también requiere que el derecho a percibir la prestación le sea denegada para poder si quiera presentar la solicitud al RMI⁹². No hace falta recordar que estas prestaciones nacen del principio de solidaridad característico del Estado social en el que se ordena la legislación y suponen una ayuda económica que en muchos supuestos se percibe en un contexto de vulnerabilidad extrema, por lo que tales requisitos ponen en duda la efectividad de ambos instrumentos.

En todo caso, la cuestión de la compatibilidad se remite a la regulación autonómica pues la doctrina ha interpretado que la normativa del IMV ha optado por establecer un régimen de compatibilidad con las RMI de las diecinueve Comunidades y Ciudades Autónomas⁹³. Así, es necesario acudir a la legislación autonómica para llevar a cabo un estudio pormenorizado de las previsiones contempladas en todas y cada una de las Autonomías con respecto al IMV y comparar los criterios aplicados por el legislador autonómico para decidir la compatibilidad de ambas prestaciones.

Una cuestión que a razón de su magnitud no es posible realizar en este trabajo, aunque sí interesa realizar, mediante una tabla resumen, una descripción general de la compatibilidad de cada Comunidad Autónoma conforme a su normativa.

⁹⁰ A modo ejemplificativo, véase en el artículo 6.2 de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la prestación canaria de inserción (BOE 27 de febrero de 2007).

⁹¹ Fernández Orrico, J., González Martínez, J. A. y Pagán Martín-Portugués, F., *op. cit.*, p. 456.

⁹² A modo ejemplificativo, véase en el artículo 4.2 de la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid (BOE 5 de mayo de 2002).

⁹³ Fernández Orrico, J., González Martínez, J. A. y Pagán Martín-Portugués, F., *op. cit.*, p. 458.

Comunidad Autónoma y su RMI correspondiente	Compatibilidad entre la RMI y el IMV
Andalucía <i>Renta Mínima de Solidaridad</i>	Complementaria y subsidiaria ⁹⁴
Aragón <i>Prestación Aragonesa complementaria del IMV</i>	Complementaria y subsidiaria ⁹⁵
Principado de Asturias <i>Salario Social Básico</i>	Complementaria y subsidiaria ⁹⁶
Islas Baleares <i>Renta Social Garantizada</i>	Incompatible y subsidiaria ⁹⁷
Canarias <i>Prestación Canaria de Inserción</i>	Complementaria y subsidiaria ⁹⁸
Cantabria <i>Renta Social Básica</i>	Complementaria y subsidiaria ⁹⁹
Castilla-La Mancha <i>Ingreso Mínimo de Solidaridad</i>	Complementaria y subsidiaria ¹⁰⁰
Castilla y León <i>Renta Garantizada de Ciudadanía</i>	Complementaria y subsidiaria ¹⁰¹
Cataluña <i>Renta Garantizada de Ciudadanía</i>	Complementaria y subsidiaria ¹⁰²

⁹⁴ Véase en el artículo 5 c) del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social (BOJA 26 de diciembre de 2017).

⁹⁵ Véase en el artículo 2.2 de la Ley 3/2021, de 20 de mayo, por la que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y el Servicio Público Aragonés de Inclusión Social (BOE 26 de junio de 2021).

⁹⁶ Véase en el artículo 3.2 de la Ley 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico (BOE 28 de diciembre de 2005).

⁹⁷ Véase en los artículos 8.1 b) y 16 b) de la Ley 4/2023, de 27 de febrero, de prestaciones sociales de carácter económico de las Illes Balears (BOIB 7 de marzo de 2023).

⁹⁸ Véase en el artículo 6 del Decreto-ley 16/2020, de 24 de septiembre, de modificación de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción para su adaptación al Ingreso Mínimo Vital (BOE 19 de marzo de 2021).

⁹⁹ Véase en el artículo 28 de la Ley de Cantabria 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales (BOE 19 de abril de 2007).

¹⁰⁰ Véase en el artículo 5.2 del Decreto 179/2002, de 17 de diciembre, de Desarrollo del Ingreso Mínimo de Solidaridad, Ayudas de Emergencia Social y Prestaciones Económicas en favor de colectivos desfavorecidos, y de la colaboración y cooperación en materia de Servicios Sociales (DOCM 20 de diciembre de 2002).

¹⁰¹ Véase en el artículo 4.2 y .4 de la Ley 2/2020, de 24 de noviembre, de modificación del texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero (BOE 18 de diciembre de 2020).

¹⁰² Véase en el artículo 6 del Decreto 55/2020, de 28 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía, y se modifica el Decreto 123/2007, de 29 de mayo, por el que se determina el régimen aplicable a la solicitud y concesión de las prestaciones sociales de carácter económico de derecho subjetivo, y se concretan los requisitos para el reconocimiento del derecho a las prestaciones creadas, en desarrollo de la Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico (DOGC 30 de abril de 2020).

Comunidad Autónoma y su RMI correspondiente	Compatibilidad entre la RMI y el IMV
Ciudad Autónoma de Ceuta <i>Ingreso Mínimo de Inserción Social</i>	Complementaria y subsidiaria ¹⁰³
Comunidad Valenciana <i>Renta Valenciana de Inclusión</i>	Complementaria y subsidiaria ¹⁰⁴
Extremadura <i>Renta Extremeña Garantizada</i>	Complementaria y subsidiaria ¹⁰⁵
Galicia <i>Renta de Inclusión Social de Galicia</i>	Incompatible y subsidiaria ¹⁰⁶
Comunidad de Madrid <i>Renta Mínima de Inserción</i>	Complementaria y subsidiaria ¹⁰⁷
Ciudad Autónoma de Melilla <i>Ingreso Melillense de Integración</i>	Complementaria y subsidiaria ¹⁰⁸
Región de Murcia <i>Renta Básica de Inserción</i>	Complementaria y subsidiaria ¹⁰⁹
Comunidad Foral de Navarra <i>Renta Garantizada</i>	Complementaria y subsidiaria ¹¹⁰
País Vasco <i>Renta de Garantía de Ingresos</i>	Complementaria y subsidiaria ¹¹¹
Comunidad Autónoma de la Rioja <i>Renta de Ciudadanía</i>	Complementaria y subsidiaria ¹¹²

En conclusión, si se opta por generalizar la relación de compatibilidad de las diecinueve RMI con el IMV, se observa que, en principio, ambas son compatibles, aun si dicha

¹⁰³ Véase en el artículo 1.4 y .5 del Reglamento de ingreso mínimo de inserción social (IMIS) de la ciudad autónoma de Ceuta (BOCCE 2 de noviembre de 2010).

¹⁰⁴ Véase en el artículo 8 a) de Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de la Generalitat, de renta valenciana de inclusión (BOE 11 de enero de 2018).

¹⁰⁵ Véase en el artículo 3 de la Ley 5/2019, de 20 de febrero, de Renta Extremeña Garantizada (BOE 12 de marzo de 2019).

¹⁰⁶ Véase en el artículo 6.4 de la Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia (29 de enero de 2014).

¹⁰⁷ Véase en el artículo 4 de la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Comunidad de Madrid (BOE 5 de mayo de 2002).

¹⁰⁸ Véase en el artículo 10.20.3 del Reglamento Regulador de las Ayudas Económicas y Servicios para la Atención de Necesidades Sociales de la Ciudad Autónoma de Melilla (BOME 9 de febrero de 2018).

¹⁰⁹ Véase en el artículo 4 del Decreto 163/2017, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BORM 2 de junio de 2017).

¹¹⁰ Véase en el artículo 1.3 de la Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada (BOE 8 de diciembre de 2016).

¹¹¹ Véase en el Artículo 15 de la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión (BOE 19 de enero de 2023).

¹¹² Véase en el artículo 3.3 y .4 de la Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta de Ciudadanía de La Rioja (BOE 22 de mayo de 2017).

compatibilidad se limita al importe autonómico correspondiente. Cuando el IMV iguala o supera dicho importe, ambas prestaciones se vuelven incompatibles, y el individuo interesado debe optar por una de ellas. En este sentido, suele considerarse que son complementarias al poder complementar la RMI al IMV hasta alcanzar su cuantía prevista. Además, también se consideran suplementarias, en el sentido de que si no se cumplen las condiciones para tener derecho al IMV, la RMI correspondiente puede otorgarse de manera supletoria. Apunta la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales de España que la consecuencia directa de dicha subsidiariedad de las RMI ha resultado en un descenso en el número de beneficiarios de las mismas en siete Comunidades Autónomas solo en el año 2020, con una mayor variación de año a año en Aragón (36%), Castilla-La Mancha (30%) y Galicia (18,9%)¹¹³. El efecto igualador que buscaba el IMV ha pasado a ser un efecto de sustitución de una prestación por otra y la regulación administrativa debe reflejar dicha transformación adecuadamente.

1.3. Servicios sociales autonómicos y locales

En último lugar, es oportuno estudiar brevemente la relación de compatibilidad entre el IMV y los servicios de carácter social provistos por las administraciones autonómicas y locales. Al tratarse el primero de una prestación económica y los segundos de la prestación de servicios que brindan un apoyo integral a particulares y familias necesitados de asistencia y protección social, su compatibilidad es, en realidad, incuestionable. Asimismo lo prevé el Preámbulo de la LIMV al indicar la necesaria cooperación entre los poderes públicos autonómicos y locales en el desarrollo de sus políticas de inclusión adaptadas a la concreta situación de cada beneficiario del IMV “a través de los servicios sociales, pieza clave en la articulación del sistema”¹¹⁴.

En pos de dicho objetivo, el artículo 31.1 LIMV dispone la promoción de políticas de inclusión de los perceptores del IMV por parte del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones junto a la cooperación y colaboración de las administraciones

¹¹³ Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales, “Solo el 9% de la población (795.861 personas) que vive bajo el umbral de la pobreza en España se beneficia de las Rentas Mínimas de Inserción”, *Web de Directores Sociales*, 2022 (disponible en <https://directoressociales.com/solo-el-9-de-la-poblacion795-861-personas-que-vive-bajo-el-umbral-de-la-pobreza-en-espana-se-beneficia-de-las-rentas-minimas-de-insercion/>; última consulta 30/05/2023).

¹¹⁴ Véase en el primer párrafo del tercer apartado del Preámbulo de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital (BOE 21 de diciembre de 2021).

autonómicas y locales, las organizaciones empresariales y sindicales, las empresas colaboradoras y las pertinentes entidades del Tercer Sector de Acción Social¹¹⁵. También se atribuye a AIReF -Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal-, conforme a los artículos 31.3 y 33.3 f) LIMV, la evaluación de resultados y el seguimiento del IMV en su conjunto, con especial inciso en las estrategias de inclusión y el impacto sobre los colectivos, vulnerables para así potenciar las sinergias de las políticas públicas y aumentar su efectividad. Este sistema de seguimiento y evaluación es para Rey Pérez un punto que debe ser celebrado como un verdadero acierto respecto a la nueva regulación del IMV¹¹⁶. Se integra de este modo una serie de mecanismos de control y mejora regulatoria a partir de indicadores de medición de cumplimiento de objetivos que facilitan el aprendizaje a las instituciones públicas para, a su vez, posibilitar la enmienda de desaciertos y la aplicación de las oportunas correcciones.

2. GOBERNANZA COMPARTIDA: IMPLICACIÓN DE LAS AUTORIDADES AUTONÓMICAS Y LOCALES

La cooperación y colaboración entre las administraciones públicas, anteriormente mencionada, adquiere tal relevancia para el IMV que el legislador le dedica el Capítulo V de la LIMV en su totalidad a esquematizar su regulación. De tal modo, se alcanza a regular desde la cooperación de las distintas administraciones en las funciones de supervisión y de implementación de políticas de inclusión de los beneficiarios hasta la constitución de nuevos organismos que consoliden tal colaboración interadministrativa - la Comisión de seguimiento y el Consejo consultivo del IMV; artículos 33 y 34 LIMV respectivamente-. El modelo de gobernanza compartida busca, así, una mayor efectividad para con los beneficiarios y la vital implicación de todas las instituciones públicas en la lucha contra las desigualdades y la pobreza¹¹⁷. Es preciso indicar que ya el artículo 3.1 k)

¹¹⁵ El artículo 2.1 de la Ley 43/2015, de 9 de octubre, define las entidades del Tercer Sector de la Acción Social como “aquellas organizaciones de carácter privado, surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades, que responden a criterios de solidaridad y de participación social, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos civiles, así como de los derechos económicos, sociales o culturales de las personas y grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad o que se encuentran en riesgo de exclusión social”. Véase en la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social (BOE 10 de octubre de 2015).

¹¹⁶ Rey Pérez, J. L., “Renta básica universal”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, n. 19, 2020, p. 255.

¹¹⁷ Alonso Arana, M., “Respondiendo a las dudas sobre el nuevo ingreso mínimo vital. Análisis normativo del RDL 20/2020, de 29 de mayo”, *Aranzadi Digital*, n. 1, 2020 (disponible en <https://insignis-aranzadidigital-es.eu1.proxy.openathens.net>; última consulta 30/05/2023).

de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP)¹¹⁸ recogía un mandato general a todas las administraciones públicas de respetar en sus correspondientes actuaciones los principios de “cooperación, colaboración y coordinación” entre las diversas instituciones y entidades que se conforman en los tres niveles territoriales: estatal, autonómico y local. Es más, el legislador reserva el Título III de la LRJSP a la cooperación y colaboración en el marco de las relaciones entre administraciones públicas. Ahora bien, a pesar de que exista un marco legal general respecto de la cooperación interadministrativa, es conveniente centrarse en el ámbito específico del IMV.

Volviendo al Capítulo V de la LIMV, en su artículo 30 el legislador remite la cooperación interadministrativa al artículo 71 LGSS, el cual ha sido objeto de profundas modificaciones en su contenido tanto por la promulgación del RDL 20/2020 como también por el Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero¹¹⁹. El artículo 71 LGSS a grandes rasgos reitera la obligación de cooperación exigida a las instituciones implicadas -a modo ejemplificativo, el Ministerio de Hacienda, las Comunidades Autónomas y las diputaciones forales, las entidades gestoras y las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social, el Instituto Nacional de Estadística, entre muchas otras- a razón de que la gestión del IMV sea lo más eficiente posible. Por su parte, el artículo 31 LIMV recoge las ya mencionadas “estrategias de inclusión” para con los beneficiarios de la prestación, pero denuncian los autores que el precepto no precisa el diseño de dichas políticas y tan solo se limita a considerar a los preceptores del IMV como un colectivo que ha de ser el objeto prioritario en su diseño¹²⁰. Chabannes acaba por concluir que el proceso de inclusión se centra en la promoción del empleo entre los beneficiarios del IMV y, por tanto, se vuelve imprescindible reforzar la cooperación entre las entidades de los servicios sociales y los servicios de empleo mediante itinerarios ajustados a las necesidades del mercado laboral¹²¹. Itinerarios que ni la LIMV ni ninguna otra normativa ha fijado aún.

¹¹⁸ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE 2 de octubre de 2015).

¹¹⁹ Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo (BOE 27 de enero de 2021).

¹²⁰ Díaz Mordillo, M. A., “El Ingreso Mínimo Vital como reto social: una visión práctica”, *e-Revista Internacional de la Protección Social*, vol. 5, n. 2, 2020, p. 56.

¹²¹ Chabannes, M., (2020), *op. cit.*, p. 286.

El artículo 32 LIMV agrupa en sus preceptos los mecanismos de colaboración que podemos clasificar en dos grupos: i) los convenios y acuerdos de colaboración, y ii) la colaboración entre el INSS y las Comunidades Autónomas. Los convenios administrativos son, acorde a los autores¹²², el mecanismo habitual por el que se constituyen las relaciones de cooperación interadministrativa concretándose en ellos las condiciones y obligaciones acorde al artículo 144.2 LRJSP. Respecto al IMV, Ramos Quintana destaca la relevancia que tienen dichos convenios en el marco de los servicios sociales, el Servicio Público de Empleo Estatal (en adelante SEPE) y las Comunidades Autónomas para poder vincular el pago de la prestación y la promoción de empleo conforme a las realidades de cada territorio¹²³. En cuanto a la necesaria colaboración entre el INSS y las Comunidades Autónomas, en líneas generales, facilita la tramitación del procedimiento para los interesados a través de la colaboración entre ambas instituciones que acaba por materializarse en el intercambio de información, la remisión de datos y la emisión de certificados por parte de la Comunidad Autónoma competente -certificado que acreditará los requisitos necesarios para la percepción del IMV-.

En el marco de esta cooperación y colaboración entre administraciones públicas, Vaquer Caballería destaca la relevancia de los principios de proximidad y descentralización ante un sistema de protección social complejo del cual el IMV es un instrumento más¹²⁴. El principio de proximidad, fijado por el artículo 3.1 b) LRJSP, supone que la eficacia del IMV queda condicionada a que la gestión del mismo implique en cierto grado a las entidades públicas más próximas al ciudadano; aquellas instituciones que puedan acreditar las situaciones de vulnerabilidad más fácilmente y constituir con mayor destreza un diálogo fluido con los interesados y perceptores de la prestación. De ahí que el legislador acuda a la gobernanza compartida y aluda en el Preámbulo de la LIMV a la maximización del alcance institucional para “llegar por diferentes canales a todos los posibles solicitantes”¹²⁵.

¹²² Martín Huerta, P., *Los convenios interadministrativos*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2000, pp. 24-27.

¹²³ Ramos Quintana, M. I.: «El Ingreso Mínimo Vital como instrumento para combatir la pobreza y la exclusión desde el sistema de la Seguridad Social», *Revista Hacienda Canarias*, n. 53, 2020, p. 317-318.

¹²⁴ Vaquer Caballería, M., (2022), *op. cit.*, p. 120.

¹²⁵ Véase en el sexto párrafo del tercer apartado del Preámbulo de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital (BOE 21 de diciembre de 2021).

En relación con el principio de descentralización, la CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación básica de la Seguridad Social -artículo 149.1 17ª CE-, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas ejecuten sus servicios conforme a la normativa establecida; por su parte, las entidades locales gozan de competencia sobre la “atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social” conforme al artículo 25.2 e) de la Ley 7/1985, de 2 de abril (en adelante LRBRL)¹²⁶. Al incluirse el IMV en la acción protectora de la Seguridad Social, el legislador asegura una cobertura competencial exclusiva al Estado que plantea, a ojos de la doctrina¹²⁷, dos cuestiones esenciales: i) ¿es válido encuadrar el IMV como prestación no contributiva de la Seguridad Social?; y ii) ¿cuál es el alcance de dicha reserva competencial por parte del Estado?

Sobre la primera cuestión, el Tribunal Constitucional se ha posicionado a favor del encuadramiento actual dentro de la Seguridad Social en cuanto que las prestaciones no contributivas deben responder a la “concepción evolutiva” de la Seguridad Social y de la “libertad configurativa” que ostenta el legislador para disponer la acción protectora de ésta¹²⁸. Si bien dicha libertad configurativa ya ha sido aplicada en otras ocasiones -como puede ser en el supuesto del subsidio extraordinario de desempleo¹²⁹-, su aplicación en torno a un instrumento tan desvinculado de las prestaciones contributivas supone un avance extraordinario en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y, conforme a algunos autores¹³⁰, puede indicar una confusión de los títulos competenciales de la Seguridad Social y la Asistencia Social -recordemos, que esta última se reserva a las Comunidades Autónomas conforme al artículo 148.1 20ª CE-. Por ello, será necesario una aclaración por parte del Tribunal Constitucional acerca del alcance de dicha libertad configurativa.

¹²⁶ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE 3 de abril de 1985).

¹²⁷ Aguilera Izquierdo, R., “Régimen jurídico del Ingreso Mínimo Vital (I): Título competencial”, en Cavas Martínez, F. y García Romero, B. (coords.), *El Ingreso Mínimo Vital. Una perspectiva global: regulación estatal, derecho comparado y conexión con rentas mínimas autonómicas*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2021, pp. 170-172.

¹²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 158/2021, de 16 de septiembre de 2021 (FJ 3) [BOE 20 de octubre de 2021].

¹²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 133/2019, de 13 de noviembre de 2019 (FJ 4) [BOE 19 de diciembre de 2019].

¹³⁰ Vaquer Caballería, M., (2022), *op. cit.*, p. 122.

En cuanto a las competencias reservadas por el Estado y el alcance de estas -una vez visto que el encuadramiento del IMV es válido-, el Tribunal Constitucional ha refrendado su configuración actual a razón de que las eventuales competencias autonómicas no deben en ningún caso “comprometer la unidad del sistema” o “perturbar su funcionamiento económico uniforme” con respecto a la tramitación administrativa del IMV¹³¹. Ciertamente, dicha doctrina ya había sido aplicada en anteriores pronunciamientos judiciales¹³² pero se trataba de evitar desigualdades fundamentales, que no formales -relacionadas con trámites administrativos-. Es más, el voto particular de la magistrada Balaguer Callejón así lo indica, inquiriendo que el alcance real que puede llegar a tener la gestión del IMV por parte de las autoridades autonómicas en el brote de profundas perturbaciones es mínimo¹³³. Así, solo cabe esperar que la doctrina administrativa o la jurisprudencia constitucional acaben por aclarar la cuestión a fin de eludir la transgresión injustificada de competencias reservadas a las instituciones autonómicas y locales.

3. APLICACIÓN EFECTIVA DEL INGRESO MÍNIMO VITAL: ESTUDIO DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

3.1. Evaluación de la efectividad de los procedimientos dispuestos por la Administración

El otorgamiento del derecho a percibir el IMV requiere de un necesario procedimiento previo en el que habrán de participar el interesado -potencial beneficiario- y la Administración Pública. La doctrina acusa de que en ese sentido la LIMV presenta una escasa regulación en torno a dichos procedimientos lo que acaba por generar incertidumbre respecto de su interpretación con consecuencias tanto sobre la realidad administrativa como sobre la dogmática académica¹³⁴. Pese a que García-Andrade cree vislumbrar una superación legislativa respecto del desamparo de los procedimientos de

¹³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 158/2021, de 16 de septiembre de 2021 (FJ 5) [BOE 20 de octubre de 2021].

¹³² Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 133/2019, de 13 de noviembre de 2019 (FJ 5) [BOE 19 de diciembre de 2019].

¹³³ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 158/2021, de 16 de septiembre de 2021 (Voto particular) [BOE 20 de octubre de 2021].

¹³⁴ Vaquer Caballería, M., (2022), *op. cit.*, p. 129.

la actividad de la Administración¹³⁵, no constituye un motivo para la no justificada desatención regulativa de un procedimiento administrativo respecto a la solicitud e ineludible resolución administrativa de un derecho subjetivo configurado por ley, conforme a la opinión de Vaquer Caballería¹³⁶. Otros tantos autores admiten que no se trata de una cuestión limitada al IMV, sino que acaece en general sobre la regulación de los procedimientos administrativos en materia de Seguridad Social unas insuficiencias generalizadas en cuanto a la efectividad de su acción protectora¹³⁷.

Así con todo, es oportuno realizar un breve análisis de los procedimientos administrativos de gestión más significativos recogidos en la LIMV respecto de las carencias regulatorias que presentan: por un lado, el procedimiento de reconocimiento; por otro, los procedimientos inherentes a la función de supervisión encomendada a las autoridades públicas.

3.1.1. Procedimiento de reconocimiento

El procedimiento de reconocimiento, recogido en la LIMV en su capítulo IV -artículos 24 a 28-, reafirma las teorías doctrinales de la insuficiencia de reglamentación de los procedimientos administrativos. A modo ejemplificativo, se expondrán las principales complicaciones causadas por la escasez regulatoria, de acuerdo con la doctrina más reciente¹³⁸.

En primer lugar, si acudimos a los artículos 26 y 27 LIMV, conforme el cual se estipula que la solicitud del interesado iniciará siempre el procedimiento debiendo presentarse tanta documentación fueran necesaria a fin de evidenciar el cumplimiento de los requisitos tasados “en la sede electrónica de la Seguridad Social o a través de aquellos otros canales de comunicación telemática que el INSS tenga habilitados al efecto”¹³⁹. En ese sentido la doctrina exige que se aclare cuáles son esos otros canales de comunicación

¹³⁵ García-Andrade Gómez, J., *Las actuaciones administrativas sin procedimiento. Relaciones jurídicas en el Estado de Derecho*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2021, p. 22.

¹³⁶ Vaquer Caballería, M., (2022), *op. cit.*, p. 129.

¹³⁷ Mercader Uguina, J. R., *Los procedimientos administrativos en materia de Seguridad Social*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2017, p. 358.

¹³⁸ Vaquer Caballería, M., (2022), *op. cit.*, p. 130.

¹³⁹ Véase en el artículo 27.1 de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital.

telemática a los que la ley hace referencia como válidos¹⁴⁰. Se denuncian, por otra parte, que la normativa no se acoge a la realidad del solicitante al no especificarse si existe algún tipo de vía no telemática -solicitud a papel- a la cual puedan optar¹⁴¹. Es preciso tener en cuenta que la situación que rodea a los interesados al IMV que, en un porcentaje considerable, carecen de cualquier tipo de cualificación tecnológico-informática o que incluso se ven inmersos en los perjuicios de la brecha digital.

En segundo lugar, con respecto a la tramitación de la solicitud, a tenor del artículo 28 LIMV, destaca la evidente insuficiencia en torno a la regulación de la instrucción, la cual tan solo se manifiesta sin entrar a determinar los trámites que hayan de sustanciarse o la posibilidad de dar audiencia a los interesados en el caso de que la instrucción se aleje de lo solicitado. Asimismo, descompone a la doctrina el plazo máximo de resolución, establecido en el apartado tercero del artículo 28 LIMV, “de seis meses desde la fecha de entrada en su registro de la solicitud”. Teniendo en cuenta que se trata de un instrumento que intenta velar por particulares en una situación de vulnerabilidad económica, un plazo tan prolongado puede no resultar la medida más conveniente, especialmente si se atiende al plazo de tres meses que fijaba el RDL 20/2020 inicialmente y que coincide con el plazo común supletorio conforme al artículo 21.3 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹⁴² (en adelante LPAC).

Aunque la LIMV prevé el surgimiento de las dudas interpretativas con una remisión general en su artículo 24 a la LGSS, lo cierto es que la LGSS en su artículo 129 hace lo mismo con respecto a la LPAC que en su disposición adicional primera decreta que “las actuaciones y procedimientos de gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social” serán desempeñadas de acuerdo con la ley específica y, de manera supletoria, a tenor de la LPAC. De esta manera, acorde al principio de especialidad, la regulación de los procedimientos administrativos estará dispuesta según un orden de prelación determinado: i) LIMV, ii) LGSS, iii) LPAC. Sin embargo, Vaquer Caballería indica que la cuestión no queda zanjada ante los supuestos en los que sean las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, y no la Seguridad

¹⁴⁰ Vaquer Caballería, M., (2022), *op. cit.*, p. 130.

¹⁴¹ Vaquer Caballería, M., (2022), *op. cit.*, p. 130.

¹⁴² Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE 2 de octubre de 2015).

Social, los encargados de tramitar la solicitud a razón del artículo 25.2 LIMV: ¿qué legislación impera en este supuesto? ¿la legislación competente conforme a la materia o la legislación estatutaria de la entidad gestora?¹⁴³.

En ese sentido, razona Vaquer Caballería que, si bien la legislación formal debe acomodarse a las particularidades derivadas de la organización del ente actor -de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.18.^a CE-, la competencia estatal exclusiva en torno al procedimiento administrativo común debe interpretarse según el sentido dado por el legislador constitucional¹⁴⁴. En relación con ello, el Tribunal Constitucional ha fijado que el sentido de la competencia exclusiva del artículo 149.1.18.^a es garantizar una uniformidad en el trato de los particulares frente a todos los poderes públicos¹⁴⁵. Por tanto, las especificaciones formales son válidas siempre que no restrinjan las garantías comunes de los particulares frente a la Administración Pública. Concluye Vaquer Caballería que, para el supuesto del IMV, prevalecerán las especificaciones formales que adopten la LIMV y la LGSS con respecto a los procedimientos administrativos siempre que se delimiten a las garantías comunes que estipula la LPAC¹⁴⁶.

3.1.2. Procedimientos de supervisión: modificación, suspensión y extinción

En relación con los procedimientos acaecidos a fin de atender las potenciales incidencias que pudiesen surgir desde el reconocimiento del derecho a la percepción del IMV -suspensión, modificación, extinción del derecho-, la LIMV prescinde totalmente de una regulación en sus preceptos, sin perjuicio de las causas tasadas en los artículos 16, 17 y 18 LIMV. La doctrina entiende que la solución a dicho vacío regulatorio absoluto habrá de enmendarse mediante la solución expuesta con anterioridad en los procedimientos de reconocimiento¹⁴⁷. En tal sentido, pese a que el artículo 24 LIMV concierte el régimen de los procedimientos de reconocimiento, se presume conveniente realizar un ejercicio de

¹⁴³ Vaquer Caballería, M., (2022), *op. cit.*, p. 130.

¹⁴⁴ Vaquer Caballería, M., “La codificación del procedimiento administrativo en España”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 42, 2016, pp. 23-28.

¹⁴⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 3) [BOE 23 de diciembre de 1988]; reiterada por Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 98/2001, de 5 de abril (FJ 8) [BOE 1 de mayo de 2001] y Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 166/2014, de 22 de octubre de 2014 (FJ 4) [BOE 21 de noviembre de 2014].

¹⁴⁶ Vaquer Caballería, M., (2022), *op. cit.*, p. 131.

¹⁴⁷ *Id.*

aplicación por analogía ante la omisión general respecto de la modificación, suspensión y extinción.

3.2. Recursos administrativos y judiciales disponibles en caso de controversia

El encuadramiento del IMV como elemento de la acción protectora de la Seguridad Social suscita la aplicación del artículo 2 LJS, por el cual atribuye en sus letras o) y s) a la jurisdicción social la competencia para conocer de los litigios que surjan en el marco de las prestaciones de la Seguridad Social. Se desplaza de esta manera el criterio general que fija la competencia del orden contencioso-administrativo a conocer los asuntos derivados de la actuación de las administraciones públicas por estar éstas sujetas al Derecho Administrativo conforme al artículo 1.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio (en adelante LJCA)¹⁴⁸. Hasta este punto, no debe generar consternación alguna pues así lo establecía ya la LJS. Sin embargo, la LIMV quiso ampliar el alcance previsto y modificó, en su disposición final 9, el artículo 2 o) LJS de tal manera que incluso la competencia para conocer los conflictos derivados de las prestaciones de protección social constituidas conforme a las competencias de las Comunidades Autónomas fuese del orden jurisdiccional social. Eso sí, se especifica que dichas prestaciones han de promocionar un mínimo vital y prevengan del riesgo de exclusión social mediante la garantía de unos recursos económicos -es decir, las RMI-. El resto de prestaciones autonómicas de corte social seguirían estando excluidas del orden social conforme al artículo 2 h) LJS.

De esta manera, una vez se agote la vía administrativa contra las resoluciones del INSS conforme al artículo 71 LJS -por el cual el silencio administrativo tras un plazo de 45 días implica la denegación de la reclamación-, los particulares habrán de ejercer la pertinente demanda en el orden social en un plazo de treinta días desde que se notifique la denegación. Si bien no supone una crítica a la LIMV, llama la atención la novedosa inclusión en la competencia del orden social de prestaciones autonómicas que, en principio, están excluidas de la acción protectora de la Seguridad Social y, por tanto, por lo general estarían atribuidas al orden contencioso-administrativo. Es voluntad del legislador establecerlo de esta manera, si bien los motivos que justifiquen tal modificación, por el momento, no han sido aclarados.

¹⁴⁸ Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (BOE 14 de julio de 1998).

CAPITULO IV. INCARDINACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL EN EL ESTADO SOCIAL: ¿AUGE O DECADENCIA DEL ESTADO GARANTE?

La constitución del IMV como instrumento del Estado social ha supuesto un evidente revés a la apuesta de la doctrina administrativa por el Estado garante. Ciertamente, la inserción de esta nueva prestación de carácter social no ha dejado indiferente a los autores¹⁴⁹, quienes, para bien o para mal, ven en el IMV una innegable reversión al Estado prestacional y cuestionan el encuadramiento de tal instrumento en la concepción actual de los quehaceres de las administraciones públicas. En ese sentido, la naturaleza social del IMV es inequívoca partiendo de la base de que sus fines coinciden con aquellos del Estado social: garantizar el disfrute de un mínimo vital por parte de la ciudadanía, asegurando unos recursos económicos básicos, con el objetivo de alcanzar una igualdad real. Una igualdad real que se enlaza con el contenido del artículo 9.2 CE por el que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas”; así lo prevé el Preámbulo de la LIMV a fin de clarificar la naturaleza de la nueva prestación.

Por tanto, la integración del IMV en las medidas de protección social no cabe que levante discusión alguna. En todo caso, es oportuno estudiar los motivos por los que, en una clara tendencia hacia el Estado garante y la retirada del Estado social a un nuevo posicionamiento, el legislador ha optado por instaurar una medida totalmente innovadora y, en principio, contraproducente. El IMV no solo ha supuesto la vuelta del Estado social como actor proactivo en la defensa de las prestaciones imprescindibles para la vida social sino que además ha suscitado un salto cualitativo para las prestaciones sociales otorgadas por la Seguridad Social. ¿A qué se debe tal decisión? Es la realidad social donde se encuentra la respuesta a la motivación del legislador, especialmente si se tiene en cuenta la situación económico-social de España a partir de 2008 y el mayor deterioro provocado por la crisis de la Covid-19.

La necesaria reforma que supuso el sistema propuesto por el modelo del Estado garante, aplaudido por gran parte de los sectores de la doctrina administrativa en base a la

¹⁴⁹ Ponce Solé, J., “El fracaso de la administración garante. Mitos, falacias y lecciones de la pandemia para las administraciones públicas, el derecho administrativo y la jurisdicción contencioso-administrativa”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 58, 2021, p. 8.

insostenibilidad del Estado prestacional, llevó al legislador a imponer una serie de recortes en las partidas presupuestarias que acabaron por mermar la eficacia de los derechos sociales. A modo ejemplificativo podemos destacar la disminución del gasto público en un 55% respecto al acceso de la vivienda asequible entre 2008 y 2015¹⁵⁰, los recortes presupuestarios en los servicios sociales entre 2010 y 2013 tasados en 4.970 millones de euros¹⁵¹ o la reducción en un 23% del gasto público por habitante en el ámbito sanitario entre 2008 y 2015¹⁵². Ello, junto a una disminución del 13% en los ingresos reales de los estratos sociales más bajos de la ciudadanía española, provocó que la OCDE condenase el impacto de tales iniciativas por parte del Estado, especialmente de cara a la cohesión social de la ciudadanía, y declarase a España muy por encima a la media de pobreza de los países miembros de la organización¹⁵³.

La crisis sanitaria de la Covid-19 acabó por exponer los excesos del Estado garante y la relevancia implícita a una gestión administrativa diligente que en el caso español destacaba por su ausencia. El correcto funcionamiento administrativo de los poderes públicos durante la pandemia Covid-19 y los meses siguientes fue cuanto menos cuestionable. Así, abundan los ejemplos de una gestión pública negligente ante la incapacidad de superación de los entes privados frente a un estado de crisis excepcional: las más de 20.000 muertes en las residencias de personas mayores, la ausencia de viviendas asequibles en las grandes ciudades españolas, el aumento del precio de la luz a consecuencia de la guerra de Ucrania, etc.¹⁵⁴. Otros tantos ejemplos demuestran que el reposicionamiento de la Administración Pública a un rol garante es, en cierto modo, problemático frente a determinados ámbitos determinantes para la consecución de la vida social y el bienestar de la ciudadanía. En ese sentido, los poderes públicos habrían de asumir el control de unas garantías mínimas que los agentes de la esfera privada y el libre mercado en su conjunto no son capaces de salvaguardar por sí mismos. Se tratan de unas garantías para con la protección y promoción de unos derechos subjetivos reconocidos

¹⁵⁰ Vaquer Caballería, M., “Derecho a la vivienda y garantía de un mínimo vital”. *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 48, 2014, p. 34.

¹⁵¹ Asociación estatal de directores y gerentes de servicios sociales, “Informe sobre el estado social de la nación 2015: ¿Y si hemos salido de la crisis...?” Web de Directores Sociales, 2021, p. 4 (disponible en <https://directoressociales.com/project/informe-2015/>; última consulta 01/06/2023).

¹⁵² Pérez García, F., *Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades*, Fundación BBVA, Bilbao, 2015, pp. 79-83.

¹⁵³ OCDE, *Todos juntos: ¿Por qué reducir la desigualdad nos beneficia?*, OECD Publishing, Paris, 2015, p. 1.

¹⁵⁴ Ponce Solé, J., *op. cit.*, p. 7.

constitucionalmente y que, irremediablemente, conllevarán un aumento del gasto público -en todo caso, justificado-.

Si bien lo aquí expuesto no pretende realizar una crítica al modelo del Estado garante en su totalidad, se debe asumir que no se trata de un sistema ideal exento de defectos; señalaba García Pelayo que, en el contexto del Estado Social, la mera legitimidad de origen de los poderes públicos no resulta suficiente para validar una actuación de la Administración Pública libre de eventuales reproches¹⁵⁵. Se requiere entonces una legitimidad de ejercicio por la que se aplique el principio constitucional de eficacia de las administraciones públicas, conforme al artículo 103 CE, que introduce así el concepto de buen gobierno. Por tanto, a pesar de materializarse en un papel garante-regulador por el que la iniciativa privada supera a la pública, el Estado y, por ende, la Administración Pública han de hacer frente a los retos sociales a través un sistema de garantías mínimas acompañado de la continua mejoría de la gestión pública. En consecuencia, el legislador ha optado por aumentar la defensa y promoción de unos derechos mínimos, no ya desde una posición garante sino también a través del rol proactivo de las instituciones públicas, imprescindibles para la sostenibilidad social del país que, en este caso, acaban por materializarse también en la constitución del IMV¹⁵⁶.

En definitiva, el IMV se incardina en un Estado garante a consecuencia de los excesos de este último en defensa del derecho subjetivo a un mínimo vital que garantice la igualdad real entre todos los ciudadanos. De este modo, la Administración Pública reitera su compromiso con los particulares de promover los intereses generales de manera diligente a partir de un correcto funcionamiento de los poderes públicos -no por ello desprovisto de equívocos- y la puesta en consideración de los particulares más vulnerables a la hora de aplicar los pertinentes mecanismos administrativos. Aún si puede suponer un retroceso para la aplicación del modelo del Estado garante, la realidad social española así lo exige y tanto el legislador como las instituciones públicas han de prever el alcance de sus respectivas actuaciones frente al contexto en el que tratan de prosperar la ciudadanía.

¹⁵⁵ García Pelayo, M., *El Estado social y sus implicaciones*, Obras Completas, Madrid, 1991, p. 18.

¹⁵⁶ Ponce Solé, J., *op. cit.*, p. 4.

CAPITULO V. CONCLUSIONES

En el marco de una profunda transformación del Estado social, la constitución del IMV como un derecho subjetivo materializado en una prestación no contributiva de la Seguridad Social ha supuesto un cambio en el paradigma de las rentas mínimas en el ordenamiento jurídico español y, consecuentemente, la diligente actuación de las administraciones públicas. El presente trabajo ha tratado de retratar el régimen jurídico al que se acoge el nuevo instrumento de la protección social y destacar los principales desaciertos que esconde la normativa administrativa de cara a una correcta y efectiva aplicación por los poderes públicos en beneficio de los estratos más vulnerables de la ciudadanía. También se ha estimado precioso estudiar la posición del IMV con respecto al nuevo Estado garante y los resultantes recortes presupuestarios de los últimos años en materia de los derechos sociales con el propósito de entender las motivaciones que han llevado al legislador a instaurar un nuevo elemento en el sistema de garantías de rentas mínimas.

Se presentan, a continuación, cuatro propuestas de mejora a las cuestiones, en cierto sentido, más problemáticas que rodean al IMV y su legislación aún en la actualidad.

Primera. Si bien el legislador ya lo expuso en el Preámbulo de la LIMV, con el IMV ha surgido un vital compromiso por parte de los poderes públicos de reorganizar el abanico de prestaciones sociales establecido con anterioridad, ya fuesen a nivel estatal o autonómico, a fin de evitar duplicidades en el sistema de garantías establecido por la protección social. Por un lado, la necesaria reordenación de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social -especialmente la SED y la RAI- es imprescindible para alcanzar un régimen de compatibilidad entre estas y el IMV ante el carácter subsidiario que han pasado a tener a cuenta de la mayor cobertura ofrecida por el IMV. Por otro lado, la inevitable armonización de las RMI de cara al IMV y la aplicación de criterios homogéneos en la normativa de todas las Comunidades Autónomas es fundamental con miras a evitar desigualdades territoriales que acaben por menoscabar la cohesión social del país.

Segunda. Es imprescindible llevar a cabo un ejercicio de concreción con respecto al actual régimen de compatibilidad entre el IMV y las rentas de trabajo ante las dudas surgidas

entre los autores, especialmente respecto a las rentas obtenidas una vez se es perceptor del IMV. Asimismo, sería conveniente fijar un conjunto de pautas que guíen al beneficiario en su búsqueda de empleo -recordemos que el fin último de la prestación es la inclusión del individuo- y se estableciesen itinerarios para la consecución de las estrategias de inclusión a fin de alcanzar una efectiva colaboración entre el INSS y las instituciones autonómicas y locales competentes.

Tercera. Con respecto a la libertad configuradora del legislador a la hora de instituir ayudas sociales dentro del brazo no contributivo de la Seguridad Social -configurada de acuerdo a la doctrina constitucional-, el Tribunal Constitucional debe aclarar el alcance previsto para dicha facultad a razón de la exclusión que ello comporta para con las Comunidades Autónomas en torno a la legislación de las prestaciones asistenciales y la salvaguarda de las competencias que les corresponden en materia de Asistencia Social conforme al artículo 148.1 20ª CE. La existencia de un voto particular, refrendado por un segundo magistrado, en la más reciente jurisprudencia constitucional¹⁵⁷ solo exhibe la trascendencia de la cuestión y el imperativo de sentar una doctrina en la mayor brevedad posible.

Cuarta. La ausencia, parcial o absoluta, de desarrollo regulatorio en referencia a los procedimientos de reconocimiento y supervisión por parte de las administraciones competentes supone, en mi opinión, el mayor hándicap que aqueja al IMV. Como bien exponen los autores, la injustificada desatención regulativa de los procedimientos administrativos afecta, de manera generalizada, a la regulación procedimental de los mecanismos englobados en la Seguridad Social y el IMV no es una excepción. Tal es la magnitud de la insuficiencia normativa que su alcance sobrepasa ya las exigencias de la doctrina administrativa para tener un efecto real en los derechos de los particulares. Es especialmente grave la falta de consideración por parte del legislador del contexto en el que se encuentra una alta proporción de los interesados y beneficiarios por los que se obvian realidades tan evidentes como la brecha digital y sus perjuicios más relevantes -de cara a la primacía de los medios digitales en el procedimiento de reconocimiento- o la urgente necesidad que acompaña a los interesados -en referencia a los plazos de resolución-. Es absolutamente necesario que se realice un desarrollo normativo en torno

¹⁵⁷ Véase en la ya mencionada Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 158/2021, de 16 de septiembre de 2021 (Voto particular) [BOE 20 de octubre de 2021].

a tales procedimientos y que se haga teniendo en cuenta la realidad social que rodea a los sujetos perceptores de la prestación; de otra manera, la voluntad que parece plasmar el legislador en el IMV de proporcionar un instrumento por el cual la ciudadanía pueda gozar una libertad real, en conformidad con sus derechos constitucionalmente reconocidos, se verá menoscaba por una cuestión que, de haberse previsto de manera diligente, no hubiese supuesto perjuicio alguno.

Así, el IMV, pese a no ser un instrumento exento de fallas, se fundamenta como un correctivo respecto a los excesos del modelo del Estado garante y sus extremados recortes presupuestarios, que junto a la incapacidad del sector privado de proveer y garantizar unos mínimos vitales a la población, tratan de subsanar los detrimentos acaecidos sobre los derechos sociales a razón de la transformación del Estado social y el nuevo rol garante de la Administración Pública. Con todo, el IMV podría suponer un mecanismo por el que, si aplicado de manera correcta, la cohesión social del país se vea beneficiada en gran medida. Ahora bien, ello no quiere decir que su constitución haya sido inmaculada y esté exenta de mejoras; ya sea por la pertinente simplificación de los procedimientos administrativos, la armonización con el resto de rentas mínimas de inserción a nivel autonómico o, incluso, la promoción de su visibilidad por parte de las instituciones públicas a fin de aumentar su cobertura, el IMV está aún dando sus primeros pasos y, en pos del principio constitucional de eficacia de las administraciones públicas, debe estar sujeto a un proceso de mejora constante con miras a constituirse como un mecanismo eficiente a la par que eficaz que realmente sea una ayuda para los estratos más vulnerables de nuestra sociedad. Una cuestión que, por supuesto, queda en manos de legisladores y administraciones públicas.

CAPÍTULO VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. LEGISLACIÓN

Constitución Española (BOE 29 de diciembre de 1978).

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE 3 de abril de 1985).

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso administrativa (BOE 14 de julio de 1998).

Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid (BOE 5 de mayo de 2002).

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (BOE 27 de noviembre de 2003).

Ley 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico (BOE 28 de diciembre de 2005).

Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la prestación canaria de inserción (BOE 27 de febrero de 2007).

Ley de Cantabria 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales (BOE 19 de abril de 2007).

Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social (BOE 11 de octubre de 2010).

Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia (29 de enero de 2014).

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE 2 de octubre de 2015).

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE 2 de octubre de 2015).

Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social (BOE 10 de octubre de 2015).

Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada (BOE 8 de diciembre de 2016).

Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta de Ciudadanía de La Rioja (BOE 22 de mayo de 2017).

Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de la Generalitat, de renta valenciana de inclusión (BOE 11 de enero de 2018).

Ley 5/2019, de 20 de febrero, de Renta Extremeña Garantizada (BOE 12 de marzo de 2019).

Ley 2/2020, de 24 de noviembre, de modificación del texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero (BOE 18 de diciembre de 2020).

Ley 3/2021, de 20 de mayo, por la que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y el Servicio Público Aragonés de Inclusión Social (BOE 26 de junio de 2021).

Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital (BOE 21 de diciembre de 2021).

Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión (BOE 19 de enero de 2023).

Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 (BOE 24 de diciembre de 2022).

Ley 4/2023, de 27 de febrero, de prestaciones sociales de carácter económico de las Illes Balears (BOIB 7 de marzo de 2023).

Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital (BOE 1 de junio de 2020).

Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo (BOE 27 de enero de 2021).

Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania (BOE 30 de marzo de 2022).

Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad (BOE 28 de diciembre de 2022).

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 (BOE 31 de octubre de 2015).

Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social (BOJA 26 de diciembre de 2017).

Decreto-ley 16/2020, de 24 de septiembre, de modificación de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción para su adaptación al Ingreso Mínimo Vital (BOE 19 de marzo de 2021).

Decreto 179/2002, de 17 de diciembre, de Desarrollo del Ingreso Mínimo de Solidaridad, Ayudas de Emergencia Social y Prestaciones Económicas en favor de colectivos

desfavorecidos, y de la colaboración y cooperación en materia de Servicios Sociales (DOCM 20 de diciembre de 2002).

Decreto 163/2017, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BORM 2 de junio de 2017).

Decreto 55/2020, de 28 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía, y se modifica el Decreto 123/2007, de 29 de mayo, por el que se determina el régimen aplicable a la solicitud y concesión de las prestaciones sociales de carácter económico de derecho subjetivo, y se concretan los requisitos para el reconocimiento del derecho a las prestaciones creadas, en desarrollo de la Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico (DOGC 30 de abril de 2020).

Reglamento de ingreso mínimo de inserción social (IMIS) de la ciudad autónoma de Ceuta (BOCCE 2 de noviembre de 2010).

Reglamento Regulador de las Ayudas Económicas y Servicios para la Atención de Necesidades Sociales de la Ciudad Autónoma de Melilla (BOME 9 de febrero de 2018).

2. JURISPRUDENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 34/1981, de 10 de noviembre (BOE 19 de noviembre de 1981).

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 19/1982, de 5 de mayo (BOE 18 de mayo de 1982).

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 103/1983, de 22 de noviembre (FJ 4 y 5) [BOE 14 de diciembre de 1983].

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 3) [BOE 23 de diciembre de 1988].

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 98/2001, de 5 de abril (FJ 8) [BOE 1 de mayo de 2001].

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 166/2014, de 22 de octubre de 2014 (FJ 4) [BOE 21 de noviembre de 2014].

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 133/2019, de 13 de noviembre de 2019 (FJ 4 y 5) [BOE 19 de diciembre de 2019].

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 158/2021, de 16 de septiembre de 2021 (FJ 3 y 5) [BOE 20 de octubre de 2021].

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 158/2021, de 16 de septiembre de 2021 (Voto particular) [BOE 20 de octubre de 2021].

3. OBRAS DOCTRINALES

Aguilera Izquierdo, R., “Régimen jurídico del Ingreso Mínimo Vital (I): Título competencial”, en Cavas Martínez, F. y García Romero, B. (coords.), *El Ingreso Mínimo Vital. Una perspectiva global: regulación estatal, derecho comparado y conexión con rentas mínimas autonómicas*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2021, pp. 165-188.

Alarcón Caracuel, M. R., y González Ortega, S., *Compendio de Seguridad Social*, Tecnos, Madrid, 1991.

Alonso Hierro, J., “El Estado de Bienestar en España”, *Política y Sociedad*, n. 29, 1998, pp. 107-117.

Alonso Seco, J. M., y González González, B., *La Asistencia Social y los Servicios Sociales en España*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2000.

- Ayala Cañon, L., Arranz Muñoz, J. M., García Serrano, C. y Martínez Virto, L., “El sistema de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma”, en Fresno Ortega, J. M. (coord.), *Informe Programa PROGRESS*, Madrid, 2016.
- Ayala Cañon, L., Laparra Navarro, M. y Rodríguez Cabrero, G., *Evolución de la cohesión social y consecuencias de la Covid-19 en España*, Fundación FOESSA, Madrid, 2022.
- Ayala Cañon, L., *Las rentas mínimas en la reestructuración de los Estados del Bienestar*, Consejo Económico y Social, 2000.
- Barcellona, P. y Cantaro, A., “El Estado social entre crisis y reestructuración”, en Corcuera Atienza, J. y García Herrera, M. A. (ed.), *Derecho y economía en el Estado social*, Tecnos, Madrid, 1988, pp. 49–70.
- Carmona Cuenca, E., “La consolidación del Estado social en España” en Carrasco Durán, M., Pérez Royo, F. J., Urías Martínez, J. y Terol Becerra, M. J. (coords.), *Derecho constitucional para el siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, 2006, pp. 489-508.
- Carmona Cuenca, E., “Los derechos sociales de prestación y el derecho a un mínimo vital”, *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, n. 2, 2006, pp. 172-197.
- Carro Fernández-Valmayor, J. L., “Reflexiones sobre las transformaciones actuales del Derecho público, en especial del Derecho administrativo.”, *Revista de Administración Pública*, n. 193, 2014, pp. 11-44.
- Chabannes, M., “Un nuevo derecho para la ciudadanía: el Ingreso Mínimo Vital”, *Revista de Estudios Jurídicos Laborales y de Seguridad Social*, n. 1, 2020, pp. 270-290.

- Correas Sosa, I., “Reflexiones en torno al estado social: aproximación al contenido, fines y valoración crítica de la vigencia del concepto”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n. 17, 2006, pp. 333-370.
- Cossio Díaz, J. R., *Estado Social y derechos de prestación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.
- De Nieves Nieto, N., “Ingreso mínimo vital y renta activa de inserción”, *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, n. 236, 2020, pp. 113-148.
- De Val Tena, A. L., “Régimen jurídico del Ingreso Mínimo Vital (II): Objeto, naturaleza jurídica y caracteres”, en Cavas Martínez, F. y García Romero, B. (coords.), *El Ingreso Mínimo Vital. Una perspectiva global: regulación estatal, derecho comparado y conexión con rentas mínimas autonómicas*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2021, pp. 189-216.
- Díaz Mordillo, M. A., “El Ingreso Mínimo Vital como reto social: una visión práctica”, *e-Revista Internacional de la Protección Social*, vol. 5, n. 2, 2020, pp. 35-59.
- Echandi Gurdíán, M., “El concepto de Estado y los aportes de Maquiavelo a la Teoría del Estado”, *Revista de Ciencias Jurídicas*, n. 119, 2008, pp. 155-184.
- Entrena Cuesta, R., *Curso de Derecho administrativo. Volumen I*, Editorial Tecnos, Madrid, 1986.
- Espino Tapia, D. R., “Una propuesta de estado social para el Siglo XXI: una vuelta al origen”, *UNIVERSITAS. Revista De Filosofía, Derecho Y Política*, n. 24, 2016, pp. 39-75.
- Esteve Pardo, J., “La Administración garante. Una aproximación.” *Revista de Administración Pública*, n. 197, 2015, pp. 11-39.
- Esteve Pardo, J., *Estado garante. Idea y realidad*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2015.

- Esteve Pardo, J., *La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*, Marcial Pons, Madrid, 2013.
- Fernández Orrico, F. J., *Las pensiones no contributivas y la asistencia social en España*, Consejo Económico y Social de España, Madrid, 2002.
- Fernández Orrico, J., González Martínez, J. A. y Pagán Martín-Portugués, F., “Las rentas mínimas autonómicas y su interrelación con el Ingreso Mínimo Vital”, en Cavas Martínez, F. y García Romero, B. (coords.), *El Ingreso Mínimo Vital. Una perspectiva global: regulación estatal, derecho comparado y conexión con rentas mínimas autonómicas*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2021, pp. 407-461.
- García Pelayo, M., *El Estado social y sus implicaciones*, Obras Completas, Madrid, 1991.
- García Romero, B., “Régimen jurídico del Ingreso Mínimo Vital (XI): Compatibilidades e incompatibilidades del IMV con otras prestaciones sociales y con el trabajo”, en Cavas Martínez, F. y García Romero, B. (coords.), *El Ingreso Mínimo Vital. Una perspectiva global: regulación estatal, derecho comparado y conexión con rentas mínimas autonómicas*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2021, p. 371-392.
- García-Andrade Gómez, J., *Las actuaciones administrativas sin procedimiento. Relaciones jurídicas en el Estado de Derecho*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2021.
- Garnsey, P. y Saller, R., *El Imperio Romano: economía, sociedad y cultura*, trad. J. Beltrán Ferrer, Crítica, Barcelona, 1990.
- Garrido Falla, F., Palomar Olmeda, A. y Losada González, H., *Tratado de Derecho administrativo. Vol. II: Parte General. Conclusión*, Editorial Tecnos, Madrid, 2012.

- Jimena Quesada, L., *La Europa social y democrática de derecho*, Dykinson, Madrid, 1997.
- Jordana de Pozas, L., “Ensayo de una teoría de fomento en el Derecho administrativo”, *Revista de Estudios Políticos*, n. 48, 1949, pp. 41-54.
- Kraay, A. y McKenzie, D., “Do Poverty Traps Exist? Assessing the Evidence”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, n. 3, 2014, pp. 127-148.
- López Álvarez, L. F., *Derecho administrativo. Funciones administrativas*, Centro De Estudios Financieros, Madrid, 2022.
- Magide Herrero, M., “Derecho administrativo económico; marco constitucional y de Derecho de la Unión de la intervención de los poderes públicos en la economía” en *Derecho Administrativo Económico*, Dykinson, Madrid, 2022, pp. 11-22.
- Martín Huerta, P., *Los convenios interadministrativos*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2000.
- Mercader Uguina, J. R., *Los procedimientos administrativos en materia de Seguridad Social*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2017.
- Mishra, R., *El estado de bienestar en la sociedad capitalista: políticas de desmantelamiento y conservación en Europa, América del Norte y Australia*, Ministerio de Asuntos Sociales, Centro de Publicaciones, Madrid, 1994.
- Muñoz Machado, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015.
- OCDE, *Todos juntos: ¿Por qué reducir la desigualdad nos beneficia?*, OECD Publishing, Paris, 2015.

- Ochando Claramunt, C. y Albert Moreno, J. F., “El ingreso mínimo vital: la renta garantizada de un Estado del bienestar incompleto”, *LABOS Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, vol. 1, n. 3, 2020, pp. 152-171.
- Parejo Alfonso, L. J., “Estado y procesos de cambio. Del Estado prestacional al garante de la prestación”, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 33, 2015, pp. 73-98.
- Pelissé Prats, B., *Nueva Enciclopedia Jurídica. Tomo X*, Editorial Francisco Seix, Barcelona, 1968.
- Pérez del Padro, D., “Un primer análisis ante el nacimiento de una nueva prestación: el ingreso mínimo vital”, en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (coords.), *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la pandemia*, Francis Lefebvre, 2020, pp. 361-392.
- Pérez Díaz, V., “El retorno de la sociedad civil”, *Papeles de Economía Española*, n. 27, 1986, pp. 99-121.
- Pérez García, F., *Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades*, Fundación BBVA, Bilbao, 2015.
- Pérez Royo, J., “La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el Estado social”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 10, 1984, pp. 157-181.
- Ponce Solé, J., “El fracaso de la administración garante. Mitos, falacias y lecciones de la pandemia para las administraciones públicas, el derecho administrativo y la jurisdicción contencioso-administrativa”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 58, 2021, pp. 1-28.
- Ramos Quintana, M. I.: «El Ingreso Mínimo Vital como instrumento para combatir la pobreza y la exclusión desde el sistema de la Seguridad Social», *Revista Hacienda Canarias*, n. 53, 2020, pp. 295-319.

- Rey Pérez, J. L., “Renta básica universal”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, n. 19, 2020, pp. 237-257.
- Rodríguez Rodríguez, L., “La actividad administrativa de fomento”, en Rodríguez Martín-Retortillo, M. C. (coord.), *Curso de derecho administrativo iberoamericano*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2015, pp. 385-400.
- Ron Latas, R. P., *La incompatibilidad de pensiones en el sistema español de Seguridad Social*, Civitas, Madrid, 2000.
- Sala Franco, T. y Martín Pozuelo López, A., *El Ingreso Mínimo Vital. El sistema español de rentas mínimas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.
- Sanz Palomera, G., “Desórdenes y Carestías en la Roma Altoimperial”, en Echevarría, F., Montes, M. Y. y Rodríguez, A. (eds.), *Actas del VI Encuentro de Jóvenes Investigadores. Historia Antigua*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2007.
- Schwartz, P., “La Ley de Pobres inglesa de 1834: las responsabilidades de la economía política”, *Moneda y crédito*, n. 101, 1967.
- Spencer, S., *El individuo contra el Estado*, Orbis, Barcelona, 1984.
- Tomczak, S. M., “From Townsend and Malthus to the Poor Law Report: An Examination of the Influence of Ideas Concerning the Relationship of Public Aid and Reproduction on Policy Development, 1786-1834”, *Journal of Sociology and Social Work*, vol. 3, n. 2, 2015, pp. 27-38.
- Vaquero Caballería, M., “Derecho a la vivienda y garantía de un mínimo vital”. *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 48, 2014, pp. 34-39.

Vaquer Caballería, M., “El Ingreso Mínimo Vital desde la óptica del derecho público: sus aportaciones al debate sobre el Estado social y autonómico”, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 5, 2022, pp. 115-142.

Vaquer Caballería, M., “La codificación del procedimiento administrativo en España”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 42, 2016.

Villar Borda, L., “Estado de derecho y Estado social de derecho”, *Revista Derecho del Estado*, n. 20, 2007, pp. 73-96.

Zubiri Rey, J. B., “La Renta de Solidaridad Activa en Francia. ¿Es la activación una vía para salir de la pobreza?”, *Revista de Servicios Sociales*, n. 45, 2009, pp. 23-38.

4. RECURSOS DE INTERNET

Alonso Arana, M., “Respondiendo a las dudas sobre el nuevo ingreso mínimo vital. Análisis normativo del RDL 20/2020, de 29 de mayo”, *Aranzadi Digital*, n. 1, 2020 (disponible en <https://insignis-aranzadidigital-es.eu1.proxy.openathens.net>; última consulta 30/05/2023).

Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales, “Informe sobre el estado social de la nación 2015: ¿Y si hemos salido de la crisis...?” Web de Directores Sociales, 2021, p. 4 (disponible en <https://directoressociales.com/project/informe-2015/>; última consulta 01/06/2023).

Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales, “Solo el 9% de la población (795.861 personas) que vive bajo el umbral de la pobreza en España se beneficia de las Rentas Mínimas de Inserción”, *Web de Directores Sociales*, 2022 (disponible en <https://directoressociales.com/solo-el-9-de-la-poblacion795-861-personas-que-vive-bajo-el-umbral-de-la-pobreza-en-espana-se-beneficia-de-las-rentas-minimas-de-insercion/>; última consulta 30/05/2023).

Instituto Nacional de la Seguridad Social, “Estadísticas - Ingreso Mínimo Vital”, *Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones*, 2023 (disponible en

<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/cbe2fda1-3ac7-4bc8-a5ec-06c178839e11>; última consulta 16/05/2023).

Spicker, P., “British social policy, 1601-1948”, en *Social Policy: Theory and Practice*, Bristol University Press, 2014 (disponible en <http://www.spicker.uk/social-policy/history.htm>; última consulta 01/06/2023).