



Universidad Internacional de La Rioja

Facultad de Derecho

Máster Universitario en el Ejercicio de la Abogacía

# El Ingreso Mínimo Vital como reacción ante la crisis del Estado Social de Derecho

Trabajo fin de estudio presentado por:	Leire Arlucea Marquínez
Tipo de trabajo:	Trabajo de investigación teórica
Área jurídica:	Derecho Constitucional
Director/a:	María Macías Jara
Fecha:	15 de diciembre de 2020

## Resumen

El Ingreso Mínimo Vital, introducido por el Real Decreto Ley 20/2020, de 29 de mayo, se insta en el marco de la fórmula social del Estado de Derecho, principio rector de nuestra Carta Magna, en un momento ciertamente crítico dado el advenimiento de voces escépticas en torno a la eficacia práctica de este postulado social agudizadas, por las consecuencias negativas que la pandemia del Coronavirus ha suscitado.

Lo cierto es que, en un momento en el que las prestaciones públicas son inexorablemente necesarias el Ingreso Mínimo Vital, formulado al amparo del artículo 41 de la Constitución Española, se ha proyectado como dique de contención que manifiesta la vigencia de la cláusula social. Con todo, esta prestación no está desprovista de críticas relativas, fundamentalmente, a la falta de garantías jurisdiccionales que le permitan desplegar la totalidad de los efectos con los que inicialmente fue configurada.

**Palabras clave:** Estado social, derechos sociales, Ingreso Mínimo Vital, crisis sanitaria.

## Abstract

The Minimum Vital Income, introduced by a Royal Decree-Law 20/2020 of 29<sup>th</sup> May, is established within the framework of the social formula of the State of Law, a guiding principle of our Constitution, at a certainly critical moment, given the emergence of sceptical groups regarding the practical efficacy of the social character, exacerbated by the negative consequences of the Coronavirus pandemic.

The truth is that, at a time when public benefits are inexorably necessary, the Minimum Vital Income, formulated under Article 41 of the Spanish Constitution, has been projected as a containment dyke that reveals the strength of the social clause. However, this allowance is not free of critics, mainly due to the lack of jurisdictional guarantees that would enable the later to display all the effects with which it was initially configured.

**Keywords:** Social State, social rights, Minimum Vital Income, sanitary crisis.

## Índice de contenidos

1. Introducción .....	6
1.1. Justificación del tema elegido.....	7
1.2. Problema y finalidad del trabajo.....	8
1.3. Objetivos .....	9
2. El Estado social de Derecho: Un recorrido desde su origen hasta la actualidad .....	10
2.1. El origen de la fórmula social del Estado de Derecho .....	10
2.2. El contenido de la fórmula social del Estado de Derecho .....	13
2.3. La eficacia modulada de la fórmula social del Estado .....	16
2.3.1. Los derechos sociales como contribución de la estipulación social.....	17
2.3.2. Posibles garantías en aras de lograr una mayor proyección de los derechos sociales.....	19
2.3.2.1. El recurso de inconstitucionalidad por omisión.....	19
2.3.2.2. La irreversibilidad de las conquistas sociales.....	21
2.4. La denominada crisis del Estado social de Derecho .....	23
3. La renta como garantía de ingresos en España .....	25
3.1. La renta mínima: concepto y respaldo constitucional.....	25
3.1.1. Una aproximación a la noción de renta mínima <i>versus</i> renta básica .....	25
3.1.2. Un marco constitucional para la renta mínima en España .....	28
3.2. Visión general del sistema de garantía de ingresos: el papel de las Comunidades Autónomas.....	31
3.3. El Ingreso Mínimo Vital introducido por el Real Decreto Ley 20/2020 de 29 de mayo en respuesta a una crisis sanitaria: contenido normativo y primeras aproximaciones doctrinales .....	35
3.3.1. Una incipiente noción normativa del Ingreso Mínimo Vital .....	36

3.3.2. Primeras apreciaciones doctrinales sobre la concepción del Ingreso Mínimo Vital.....	39
3.4. Nuevo marco del Ingreso Mínimo Vital: ¿Conquista o fracaso del Estado social de Derecho?.....	41
4. Conclusiones .....	46
Referencias bibliográficas.....	52
Listado de abreviaturas .....	62

## 1. Introducción

El 14 de marzo de 2020 el Gobierno de España declaraba el Estado de Alarma mediante la aprobación del Real Decreto 463/2020 para hacer frente a la pandemia del Coronavirus, también conocida comúnmente como la COVID-19, que se proclamaba como una verdadera amenaza para la salud pública y justificaba, por ende, la paralización de toda actividad económica no esencial y la restricción de movilidad de la población, con el consiguiente efecto negativo para la renta de los hogares, las personas autónomas y las empresas.

Estas medidas sin precedentes han impactado negativamente en el sector de trabajo, reduciendo a su paso la exorbitante cantidad de 1.197.700 empleos y aumentando el número de personas paradas en 137.400, según los últimos datos de septiembre de 2020 del Ministerio de Trabajo y Economía Social. Estos valores no hicieron sino sumarse a las ya alarmantes cifras de riesgo de pobreza que según el informe de la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023, España presentaba con anterioridad a la pandemia, y que situaban al país en el quinto puesto con mayor tasa de riesgo de pobreza de la Unión Europea. En términos numéricos, la pobreza representaba una tasa de un 19,8% antes de la crisis financiera de 2008 que fue incrementando hasta el año 2014 (22,2%); si bien, en 2018, momento ya en el que era generalmente consensuada la salida de la crisis financiera, los niveles de pobreza seguían siendo superiores a los de 2008 con una tasa del 21,5%.

Ante el escenario expuesto el Consejo de la Unión Europea auguraba en el punto 22 de su última recomendación a España para el año 2020 un incremento de los ya elevados niveles de pobreza y exclusión social, y sugería como eje prioritario, mejorar la cobertura y la adecuación entre los regímenes de renta mínima existentes, en aras de paliar los efectos sobre los colectivos más vulnerables.

Así, de manera anticipada, el 1 de junio de 2020 entró en vigor en España el Real Decreto Ley 20/2020, de 29 de mayo por el que se establecía el Ingreso Mínimo Vital bajo el expuesto contexto de aumento de las desigualdades sociales provocadas por la COVID-19, como expresión del carácter más social del Estado de Derecho proclamado en la Constitución Española de 1978, y en virtud del cual, autores como MARTÍNEZ DE PISÓN (2001, p. 83)

atribuyen al Estado “la obligación de lograr un bienestar generalizado a todos los ciudadanos de forma que se vean así protegidos de la miseria, la pobreza, etc.”

La adopción de esta nueva medida, amparada en el marco del artículo 41 de la Constitución Española, y configurada como un derecho social cuyo principal objetivo es hacer frente al mapa de pobreza, exclusión y desigualdades sociales a través del mecanismo de la redistribución de la renta (MONEREO y RODRÍGUEZ 2020) se presenta así, como indispensable para asegurar los principios constitucionales. Precisamente, el Tribunal Constitucional ha venido reconociendo que el postulado social se manifiesta, asimismo, en forma de asignaciones sociales indispensables que han de prestarse a toda la ciudadanía (Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981 de 28 de julio, FJ 5).

La articulación del instrumento expuesto nace en un momento crítico en el que expresiones como “la crisis del estado social” o, “el declive de la Constitución económica social” están cobrando mayor relevancia a raíz de la elaboración de normas tendentes a limitar la capacidad de endeudamiento de los poderes públicos o restringir el déficit público (CANCIO 2002) y, sobre todo, ante el elevado número de personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social. Por ende, el Ingreso Mínimo Vital parece una apuesta clara del Gobierno por acallar esas voces escépticas del carácter social del Estado de Derecho, articulándose como medida reparadora de esta pobreza estructural.

### 1.1. Justificación del tema elegido

La introducción del Ingreso Mínimo Vital en el sistema de prestaciones sociales ha sido considerada como un hito histórico y constituye el primer paso en la construcción de una renta mínima garantizada de mayor magnitud (MONEREO y RODRÍGUEZ 2020).

Esta medida es una materialización del Estado social de Derecho, que como concepto pragmático requiere de actos concretos para dispensar las protecciones sociales a las personas frente a situaciones cambiantes.

Debido a su relevancia, la articulación del sistema de garantía de ingresos ha sido ampliamente estudiada por la comunidad jurídica y económica, tanto a nivel nacional como internacional. Así, por ejemplo, en el año 2016 se desarrolló un estudio sobre “El sistema de garantía de ingresos en España: Tendencias, resultados y necesidades de reforma” en el que, entre otros

aspectos, se abogaba por una simplificación y homogenización de los procesos para acceder al elevado número de prestaciones sociales entre las que se encuentran las rentas mínimas autonómicas. A mayor abundamiento, en el año 2018, el Consejo de Ministros encargó la realización de otro estudio denominado “Los programas de rentas mínimas en España” a través del cual fue analizada la Iniciativa Legislativa Popular que, en febrero de 2017 y a propuesta de las confederaciones sindicales Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras, tomó en consideración el Parlamento para establecer una prestación de ingresos mínimos.

No obstante lo anterior, por su carácter actual, existen muy pocos estudios en los que se investigue el encaje y consecuencias que el Ingreso Mínimo Vital, configurado como lo hace el Real Decreto Ley 20/2020, podría ocasionar en nuestro Estado social de Derecho y, es precisamente dicha perspectiva, la que se abordará en el presente trabajo.

## 1.2. Problema y finalidad del trabajo

Hasta la introducción del Ingreso Mínimo Vital han sido las Comunidades Autónomas las encargadas de proveer unos medios mínimos garantizados a la ciudadanía al amparo de la atribución de la competencia en materia de Asistencia Social a aquellas ex art. 148.1.20 a) de la Constitución Española. Ello ha desembocado en un sistema de garantía de rentas amplio y complejo, siendo una de sus principales críticas el no haber sido concebido nunca como un todo (LAPARRA y AYALA 2009).

En dicho contexto, el desarrollo de los acontecimientos posteriores a la crisis de 2008 ha mostrado los límites del sistema de protección social en España (SANZO 2018), dejando entrever los déficits del Estado social de Derecho acusados, a causa del fracaso de las políticas sociales tendentes a la prevención de la pobreza.

Por ello, la finalidad del presente estudio es analizar el ajuste del nuevo Ingreso Mínimo Vital a la luz de un Estado social de Derecho, observando si una medida como la introducida por el Gobierno era la necesaria para impulsar de nuevo el carácter social de nuestro Estado de Derecho y dotar de eficacia al sistema de garantía de ingresos preexistente o, si por el contrario, este Ingreso Mínimo se articulará como una inoperante prestación más que cede ante los primeros visos de una nueva crisis económica, en este caso, generada por la COVID-

19 pero, cuyos efectos en la sociedad no distan de cualquiera de los de las anteriores recesiones.

### 1.3. Objetivos

El objetivo principal del presente trabajo es analizar y valorar el encaje del Ingreso Mínimo Vital en el marco del Estado social de Derecho, introducido como respuesta a una nueva situación de crisis. Para ello, se abordará el estudio de este postulado social desde una perspectiva sobre todo teórica, y se aportará una visión crítica acerca de su vigencia y dimensión en la actualidad, ya que, en palabras de MATIA (2000, p. 350) “la mejor manera de preservar una institución jurídica es reflexionar acerca de su sentido y alcance”.

Además, resulta obligado el estudio de las rentas mínimas que han sido hasta el momento, las prestaciones más semejantes, por no decir idénticas, al Ingreso Mínimo vital, para lo que se dedicará un capítulo a analizar la naturaleza y respaldo constitucional que pudieran tener aquellas, su configuración en la actualidad a través de las Comunidades Autónomas, así como las virtualidades y críticas de este sistema de rentas autonómicas.

El trabajo finalizará con el estudio del propio Ingreso Mínimo Vital que introduce el Real Decreto Ley 20/2020, desde una perspectiva eminentemente técnica en la que se asomarán las principales potencialidades y carencias de esta nueva prestación, para culminar con una opinión personal fundada acerca de si el Ingreso Mínimo Vital, en el marco del mentado contexto de incertidumbre del Estado social, se ha configurado como un instrumento destinado a satisfacer unas garantías constitucionales, va más allá de ellas o, no alcanza las expectativas con las que fue formulado.

Para finalizar, corresponde señalar que a lo largo del trabajo se darán a conocer las primeras consecuencias en términos económicos y sociales que la crisis de la Covid-19 ha comenzado a provocar sin pretender, en absoluto, aportar un solucionario de estos nuevos efectos negativos, sino comprender el contexto en el que la nueva normativa nace, aspirando a poseer una visión amplia de ella.

## 2. El Estado social de Derecho: Un recorrido desde su origen hasta la actualidad

### 2.1. El origen de la fórmula social del Estado de Derecho

La fórmula “social” del Estado como principio se cristaliza a través de la Constitución de Weimar de 1919, que, junto con la Constitución mexicana de Querétaro de 1917, es reconocida como aquella que da luz al constitucionalismo social (ESPINO 2016). No obstante, la génesis del carácter social proclamado en dichas Constituciones traía causa de los cambios sucedidos a mediados del siglo XIX, momento en que los Estados liberales se vieron enfrentados a una serie de problemas sociales con motivo de la revolución industrial y del desarrollo de la producción capitalista que transformaron muchas economías tradicionales en auténticas potencias económicas. En el contexto de dichos acontecimientos, emergió una nueva clase social, el proletariado, que empezó a tomar conciencia de cómo se producía la apropiación de la riqueza en manos de unas pocas personas y como se sumían en la pobreza aquellas carentes de propiedades y capital (CORREAS 2006).

El Estado social nació durante dicha coyuntura histórica en la que se demandaba una mayor regulación de las condiciones económicas y sociales ante la constatación de que, una sociedad extremadamente autorregulada conducía a la pura irracionalidad y, de que el Estado resultaba necesario a efectos de neutralizar las repercusiones inoperantes de un desarrollo económico y social descontrolado. Con todo, esta inicial transformación de los Estados liberales hacia los Estados sociales se detuvo a raíz del comienzo de la I Guerra Mundial.

El posterior periodo de entreguerras fue caracterizado por una profunda recesión económica y social, que no hizo sino reforzar el cuestionamiento del modelo estatal no intervencionista. De este modo, se empezó a respaldar la cobertura de ciertas necesidades cuya satisfacción se creía como exigencia de la justicia social, culminando dicho proceso con la proclamación de la Constitución de Weimar de 1919.

La Constitución de Weimar comportó el surgimiento de los grandes institutos y conceptos constitucionales de los que bebieron las actuales Constituciones. En este mismo sentido se pronuncia RESTREPO (2018, p. 102), quien define a esta norma como un “articulado paternalista que velaba por aspectos laborales, sanitarios y pensionales que en ocasiones

fueron novedosos en su formulación". Y es que, en la Constitución alemana de 1919 se establecía ya, el derecho a la Seguridad Social, el deber de desarrollar una legislación laboral, el establecimiento del subsidio por desempleo y, la participación de las personas trabajadoras en la economía, entre otros (CABANAS 2017).

Resulta especialmente relevante el enclave histórico en el que se erigió la citada norma, marcado por una época de crisis y un contexto social decadente en el que el Estado se vio incapaz de dar solución a los problemas sociales existentes, con nefastas consecuencias para el mismo ante las posturas radicales de las personas trabajadoras que rechazaron la democracia y apostaron por una dictadura. En este sentido, me muestro de acuerdo con RUIPÉREZ (2010 en CABANAS 2017, p. 279) al señalar que, "cuando el individuo no sabe localizar la fuente de frustración, se orienta a movimientos antisistema", ya que, esto mismo se infiere de la breve y convulsa Constitución Española de 1931 que, en su artículo (en lo sucesivo, art.) 1, definía a España como "una República democrática de trabajadores de toda clase, que se organiza en régimen de Libertad y de Justicia" y que, baldíamente trató de buscar la intervención económica del Estado para generar empleo. Baldíamente se ha avanzado, ya que, la falta de recursos económicos provocó una paralización de dichos proyectos dando lugar a un contexto social de decadencia y desilusión política y, con ello, a los fascismos (CABANAS 2017).

Precisamente en dicha etapa, en el año 1929, el jurista social demócrata alemán H. Heller acuñó por primera vez la expresión "Estado social de Derecho" en un trabajo titulado "¿Estado de Derecho o Dictadura?" con el que pretendía subrayar los compromisos sociales que le correspondían al Estado frente al anterior de signo liberal. El denominado "padre del Estado social de Derecho", pretendía evitar el surgimiento de las dictaduras que, a su entender y como efectivamente se ha adelantado que sucedió, se dibujaban como inevitables en una sociedad con profundas desemejanzas económicas. MARTÍN (2011, p. 162) explica de manera nítida la disyuntiva que se presentaba:

"La democracia solo podría sobrevivir si el proletariado percibía que sus conquistas podían lograrse a través del Estado social mejor que mediante una dictadura, y si las clases burguesas llegaban al convencimiento de que su seguridad se vería mejor preservada y sus horizontes más ensanchados en una democracia que bajo un sistema autocrático".

Particularmente, H. Heller construyó su discurso bajo la hipótesis de que los conflictos por los que atravesaba la sociedad eran consecuencia directa de la “disparidad económica existente”, por ello, las únicas vías para asegurar los métodos democráticos frente a los dictatoriales eran las políticas tendentes a la consecución de la igualdad de riqueza (MARTÍN 2011).

Resulta trascendente reforzar el hecho de que H. Heller no se oponía a la existencia de un Estado de Derecho, sino que apuntaba que el Estado de Derecho por sí solo resultaba insuficiente para hacer efectivo el principio de la igualdad pues, en el marco de aquel Estado, el legislador no tenía en cuenta las relaciones de poder, volviendo así el derecho en una expresión de los más fuertes, mientras que el Estado social de Derecho favorecía la igualdad social real (VILLAR 2007).

Tras la II Guerra Mundial se adoptaron de nuevo posturas socialistas en el entramado político. Adquirió relevancia la idea del Estado como guía, al que se le reconocía una finalidad asistencial y de mejora de las condiciones políticas, sociales y económicas. Por ello coincide la doctrina en señalar que, es después de la II Guerra Mundial cuando se consolida la transformación del Estado social, adquiriendo entonces consistencia y densidad jurídica la cláusula social del Estado por llegar a reconocerse, incluso, en un texto constitucional: la Ley Fundamental de Bonn de 1949 (ARAGÓN 2018).

A diferencia de la meritada Constitución de Weimar, la Ley Fundamental de Bonn sí que configuró el carácter social del Estado como un mandato expreso de la misma, empero, como ocurre posteriormente con la Constitución Española de 1978, la Ley Fundamental dota a los derechos fundamentales tradicionales de eficacia inmediata y directa, mientras que a los derechos fundamentales sociales les hace depender del legislador para su desarrollo. Considera a este respecto RODRÍGUEZ-ARANA (2015) que, en la citada vertiente, la Ley Fundamental de Bonn da un paso atrás en relación con la Constitución de Weimar en la que sí se contemplaba una completa y exhaustiva regulación de carácter social.

En el caso de España, la actual Constitución Española de 1978 (en adelante, CE, Texto Constitucional o Carta Magna) contiene reductos de la Ley Fundamental de Bonn, ya que en ella se proclama la constitución de “un Estado social y democrático de Derecho” desde su primer artículo. Los tintes de este carácter social se aprecian también en otros preceptos del Texto Constitucional como, por ejemplo, en su art. 128 donde se establece la subordinación

de la riqueza del país sea cual sea su titularidad, al interés general, en el art. 33.3 en el que se proclama la función social de la propiedad o, indudablemente, en el art. 9.2 que contempla la obligación de promover las medidas necesarias para hacer reales y efectivas las ideas de Libertad e Igualdad.

Resulta interesante finalizar este apartado trayendo a colación la contribución de PÉREZ (1984). El autor recuerda que la recepción de esta estipulación social en la CE de 1978 se produjo en circunstancias reñidas, en tanto que, de un lado se contaba con la experiencia anterior que permitió al constituyente español mejorar la formulación de la Ley Fundamental de Bonn; y de otro lado, la recepción se produjo en un momento en el que la crisis del Estado social se ponía de manifiesto a consecuencia de la crisis económica en la que el país se encontraba inmerso.

## 2.2. El contenido de la fórmula social del Estado de Derecho

Desde sus orígenes hasta la actualidad el alcance y contenido del postulado social ha ido evolucionando incluso, a día de hoy, la interpretación y el contenido de esta fórmula constitucionalizada del Estado social de Derecho no resulta del todo unánime entre la más autorizada doctrina.

Lo que sí resulta pacífico entre la doctrina española es que el paradigma social no es una forma de Estado, habida cuenta de que no define el origen y estructura del poder, sino que de ella solamente se desprende una manera de actuar por parte del poder público, de tal modo que orienta los fines del Estado asignando unas tareas, que en palabras de ARAGÓN (2018, p. 39) han de “procurar una mayor igualdad social y proteger a los sectores sociales menos favorecidos”. Así las cosas, el interés principal estriba en determinar qué tareas son aquellas que se le atribuyen al Estado para alcanzar esos fines sociales, en definitiva, concretar el contenido de esta cláusula social.

En una primera etapa de la vigencia de este postulado se dibuja al Estado como un prestador de servicios y enmendador de desigualdades sociales, con actuaciones que han de orientarse a salvaguardar un mínimo vital en la sociedad en aras de procurar el escenario más adecuado para que las potencialidades de las personas puedan desarrollarse (GARCÉS 2000, en CORREAS 2006). Dos autores relevantes que desarrollaron sus tesis durante este primer periodo de constitución del Estado social fueron Forsthoff y Benda. El primero de ellos atribuía al Estado

social la responsabilidad de garantizar la subsistencia de la sociedad, considerándolo por lo tanto, un Estado de prestaciones y de redistribución de la riqueza que debía concentrarse en torno a tres fines fundamentales: un fin primero de garantizar una relación adecuada entre salarios y precios, uno segundo consistente en la regulación de la demanda, de la producción y del consumo, y un tercer fin tendente a prestar provisiones de las que dependiera la vida del hombre de forma impostergable. En un sentido similar a este, Benda consideraba que la garantía de un mínimo vital imperioso, asegurando los recursos materiales mínimos, era salvaguarda de la dignidad humana, y argumentaba que una vida indigna era un fracaso del Estado (RODRÍGUEZ-ARANA 2015).

En estas aportaciones tempranas es posible identificar un contenido amplio de la estipulación social, en virtud de la cual demandar a cargo del Estado todo tipo de prestaciones para asegurar lo que se denominó como “procura existencial” y cuya exigencia traía causa de la propia dignidad humana.

Autores más recientes avalan esta tesis extensa del contenido de la fórmula objeto de estudio. Así, por ejemplo, MATIA (2000) cuando indica que una de las dimensiones del Estado social comprende la obligación de atender a las necesidades de la ciudadanía en general atribuyéndole, incluso, la responsabilidad del funcionamiento de la economía al Estado, con el objetivo de solventar las excesivas disfuncionalidades del sistema y reducir las diferencias entre los estratos sociales.

Y sin duda, GARCÍA-PELAYO (2018) cuya tesis cobra especial transcendencia por su exhaustividad. El autor, al abordar los supuestos de partida del Estado social expresa, a mi más parecer personal, el contenido de la propia cláusula social del Estado. Comienza el referido autor remitiéndose a los derechos de libertad e igualdad bajo los que se sustenta la dignidad del hombre y cuyo ejercicio no puede avalarse si el titular de aquellos se encuentra en una situación de dependencia económica respecto a otras personas o, sencillamente, superado por la atención de sus necesidades económicas más imperativas, por lo tanto, responsabiliza al Estado de reducir las coerciones de este tipo que impidan el ejercicio efectivo de tales derechos. Continúa el autor reconociendo que la condición de ciudadano y ciudadana comporta el derecho a la participación en los bienes culturales y materiales de la nación, sin pretender que la totalidad de la ciudadanía tenga la misma situación socioeconómica, pero sí constituyéndose como fundamento para eliminar las distinciones entre esta. Finalmente,

GARCÍA-PELAYO reconoce abiertamente el derecho a un mínimo vital de cada persona en función de sus necesidades, haciendo recaer su efectividad en las medidas legislativas y administrativas. En suma, para el susodicho (1977, p. 29) la estipulación social comporta una batería de insumos entre los que destacan:

“(...) la prevención de situaciones de necesidad de carácter global; (...) las situaciones de conflicto y las tensiones sociales (...) y la garantía de ciertas prestaciones sociales, más allá de su simple reconocimiento: la fijación de un salario vital mínimo, el acceso a un puesto de trabajo en el marco de pleno empleo; la atención a los colectivos más débiles (...)”.

No obstante, es obligado admitir que existe otro sector doctrinal que discrepa en torno a un concepto excesivamente amplio del postulado social, por considerar que aquel postulado no ha de comportar el deber del Estado de mejorar las condiciones de vida de las personas con menos recursos. Aún con todo, esta referida parte de la doctrina reconoce una obligación subsidiaria del Estado en esta vertiente, confesando la responsabilidad de aquel de intervenir para eliminar los obstáculos que impidan el desarrollo de la igualdad como igualdad de oportunidades (CABANAS 2017).

En un sentido mucho menos extenso que los autores señalados, el Tribunal Constitucional (en lo sucesivo, TC o Alto Tribunal) ha manifestado desde sus primeros pronunciamientos que el Estado social de Derecho tiene entre otras significaciones, “la de legitimar medios de defensa a los intereses y grupos de población socialmente dependientes” y, por tal razón, debe brindar los cauces institucionales idóneos a fin de encarar los conflictos socioeconómicos (STC 11/1981 de 8 de abril, FJ 9). Ahora bien, entiende también en resoluciones ulteriores que, pese a que el paradigma social impone actuaciones positivas, no cabe derivar de aquel la exigibilidad de todo derecho, limitando, por ello, el contenido abierto acuñado por la doctrina (STC 6/1981 de 16 de marzo, FJ 5).

No cabe finalizar este apartado sin señalar que se coincide con ARAGÓN (1994, p. 23 en CORREAS 2006, p.347) cuando advierte que “lo propio del Estado social, (...) es su condición discutible y abierta (...); se trata de un Estado que pretende mantener un equilibrio entre la libertad y la igualdad, equilibrio en permanente tensión y por ello dinámico y no estático (...)”, dado que la cláusula social, como resultado de una realidad social concreta, requiere que ante

cambios de aquella evolución, sin que pueda permanecer incólume ante transformaciones de la causa que lo alumbraron.

### 2.3. La eficacia modulada de la fórmula social del Estado

La fórmula social del Estado, una vez introducida en la Constitución, debiera de adquirir fuerza de principio rector vinculante, empero dicha resuelta afirmación no es para nada pacífica entre la doctrina. Parte de la misma considera que la eficacia de la mentada cláusula no es tal, y que se trata, más bien, de una estipulación finalista con poca entidad jurídica (MAESTRO 2017), al tiempo que otra parte, considera erróneo afirmar que aquella carece de valor normativo y que se reduce a una mera proclamación de principios y enunciados teóricos.

A favor de esta segunda tesis se inclina GARRORENA (1980) que, además, se ocupa de enumerar ciertos supuestos bajo los que, a su entender, se revela una auténtica eficacia de esta calificación jurídica. Así, en primer lugar, la cláusula contiene para él un valor hermenéutico de gran envergadura bajo el que debe interpretarse el Texto Constitucional, a lo que añade que, pese a no tratarse de una vía a través de la cual ejercitar una pretensión jurídica inmediata, sí que cabría dicho ejercicio si concurriese con otros preceptos, al objeto de fijar su verdadero significado. Finalmente, el autor expresa la posibilidad de alegar la calificación social de manera directa e inmediata como derecho ante el TC, e incluso advierte de la potencialidad de lo que denomina una “eficacia positiva” si el juzgador, en base a dicha calificación, recomendase a los órganos legislativos el desarrollo normativo.

Lo cierto es que, pese al reconocimiento que realiza este autor acerca de su alcance, la cláusula solamente despliega sus efectos en el ámbito hermenéutico, es decir, su valor no va más allá del teleológico del Estado y del interpretativo del resto del ordenamiento jurídico. A más *inri*, para que su alcance sea significativo, es necesaria su concurrencia con alguno de los principios superiores de la Constitución, así como una eventual actuación del legislador para garantizar el desarrollo normativo careciendo, en consecuencia, de autonomía para desplegar una eficacia plena. Lo prudente, por lo tanto, sería reconocer la naturaleza de principio estructural de la fórmula social, pero con un carácter jurídico limitado.

En términos que avalan esta última postura se pronuncia FERNÁNDEZ-MIRANDA (2003, p. 178) reconociendo una “densidad jurídica notablemente limitada” dada la imposibilidad de que del postulado social que nos ocupa se desprendan pretensiones inmediatas. Sustenta la

presente tesis alegando, además, que es a través del desarrollo legislativo por el cual la fórmula despliega su eficacia y, que su función interpretativa opera respecto de normas infraconstitucionales y de los poderes públicos. Finalmente, recuerda de forma oportuna que, en todo caso, la proyección real de la fórmula social depende de la coyuntura económica, ya que el estudiado alcance requiere sin duda, de unos medios determinados que son los que precisan en última instancia el contenido jurídico real de la misma.

Este capítulo merece al menos una somera mención a la postura que el TC mantiene en relación a la vinculación jurídica de la estipulación social. En este sentido y, sin pronunciarse explícitamente sobre el carácter social del Estado, ha reiterado que la naturaleza de norma jurídica que ostenta la Constitución en su totalidad “impide distinguir dentro de ella entre auténticas normas jurídicas y normas programáticas, afirmando de manera solemne el carácter jurídico del texto constitucional en su integridad”. También, y en el sentido expresado por los autores referenciados, en la STC 12/2008 de 29 de enero, FJ 4, el Alto Tribunal ha reconocido que “la caracterización del (...) Estado como social y democrático de Derecho, con los valores superiores de libertad, justicia, igualdad y pluralismo político dotan de sentido a aquella caracterización y representan el fundamento axiológico para la comprensión del entero orden constitucional”.

De todo lo expuesto y, pese a las divergentes posturas doctrinales en torno a la eficacia jurídica de la cláusula social, la conclusión que se alcanza es que la proyección de aquella es limitada. Esto mismo ha de concluirse de la jurisprudencia del TC, que, si bien viene reconociendo el carácter jurídico vinculante del Texto Constitucional en su integridad, de sus referencias a la cláusula estudiada no se infiere un carácter autónomo, sino uno dependiente del resto de los valores superiores de nuestra Carta Magna, ya que, aun reconociendo la función interpretativa de la misma, esta no opera de manera independiente, sino de manera conjunta con los valores de libertad, justicia, igualdad y pluralismo político diluyendo, una vez más, su función de una manera autónoma.

### 2.3.1. Los derechos sociales como contribución de la estipulación social

Los derechos sociales, a menudo conocidos como derechos de segunda generación o como derechos económicos y sociales, constituyen una de las principales aportaciones del postulado social. Perfilados como derechos que ostenta cualquier persona a percibir una prestación

positiva por parte de los poderes públicos, tanto directa como indirecta, otorga a sus titulares la facultad de reivindicar del Estado prestaciones vinculadas con las circunstancias por las que el individuo se incorpora en la sociedad (DELGADO DEL RINCÓN 2013), residiendo su razón de ser en el principio de igualdad, ya que, con ellos se pretende asegurar una “igualdad esencial, como atributo de su persona y presupuesto de su libertad” (PICARD DE ORSINI y USECHE 2006, p. 200).

La Constitución sitúa gran parte de los derechos sociales en un capítulo específico exactamente, en el Capítulo III, Título I, bajo el rótulo “Principios Rectores de la Política Social y Económica”. En opinión de APARICIO (2009) la ubicación de estos principios en un capítulo separado se debe a propósitos jurídicos más que meramente sistemáticos, ya que, en aplicación del art. 53.3 del Texto Constitucional, para el caso de los derechos del Capítulo II se reserva un recurso preferente y sumario en sede ordinaria y, la posibilidad de interponer el recurso de amparo constitucional, mientras que los principios consagrados en el Capítulo III solo pueden ser alegados en la jurisdicción ordinaria según lo dispuesto legalmente.

Breve mención merece el citado art. 53.3 de la CE que entraña, además, que estos principios hayan de estar configurados legalmente, haciendo recaer en el legislador la eventual eficacia de los mismos y reduciendo en este segundo plano su protección. Así, estos principios situados en el Capítulo III conforman el nivel mínimo de tutela constitucional, debido a que su defensa queda postergada al instante en el que entran en vigor las leyes que los desarrollan.

Por consiguiente, de nuevo, la principal controversia existente en torno a estos derechos de segunda generación está relacionada con su eficacia, ya que parte de la doctrina considera que, estos derechos, pese a formar parte del cuerpo constitucional, “han sido vaciados de garantías, hasta el punto de llegar a perder la propia esencia constitucional, esto es, su especial capacidad de resistencia frente a la actuación de poderes públicos y privados” (APARICIO 2009, p.54). Incluso, algunos autores han acuñado el término “pretensiones comunitarias” en tanto consideran que se han integrado en la Constitución con el objeto de amparar determinadas políticas públicas, motivo por el cual se les ha denominado derechos aparentes.

Considero oportuno finalizar este apartado haciendo una somera mención al art. 9.2 de la CE. El señalado precepto situado en el título preliminar de la Constitución se encuentra muy

vinculado a la cláusula social encarnando el originario designio de dicho carácter, que es sin duda, la obtención de la igualdad material, en los siguientes términos:

“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; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud (...)”.

Alejándose de los impedimentos dibujados hasta ahora, podría considerarse este precepto como una obligación a cargo de los poderes públicos a ejercitar por la ciudadanía, si bien, en la praxis jurídica, lejos de fundamentar una prerrogativa a accionar por la población, este precepto opera determinando las posibles líneas de acción del legislador, sin que se le imponga a través de aquel, la obligación de adoptar medidas concretas, ni se le exija acordar ningún género de prohibiciones, facultándole únicamente, *in genere*, para “promover, remover y facilitar” (STC 31/2018 de 10 de abril, FJ 4), lo que, en mi más respetuosa opinión, es una evidencia más del verdadero sentido de esta cláusula y de los derechos derivados de esta: una fórmula dejada al libre arbitrio del legislador y de los poderes públicos.

### 2.3.2. Posibles garantías en aras de lograr una mayor proyección de los derechos sociales

Al hilo de lo expuesto hasta el momento, conviene recoger las principales vías que la doctrina mayoritaria estudia para garantizar un futuro alcance jurídico real del postulado social y los dimanantes derechos sociales: el recurso de inconstitucionalidad por omisión y la irreversibilidad de las conquistas sociales que, a día de hoy, se adelanta, no se contemplan en nuestro ordenamiento jurídico.

#### 2.3.2.1. El recurso de inconstitucionalidad por omisión

Muy relevante en los aspectos que se están exponiendo es, desde luego, el recurso de inconstitucionalidad por omisión, al que la doctrina mayoritaria atribuye la capacidad de asegurar la máxima densidad jurídica de los principios rectores del Capítulo III.

Este recurso encuentra su sentido, precisamente, en la exigencia de un desarrollo normativo para garantizar la protección de los derechos sociales frente a la jurisdicción ordinaria, exigencia que deriva del expuesto art. 53.3 de la CE. Pues bien, acertadamente, apunta FERNÁNDEZ (1995) que cuando dicha inacción genera un daño a una persona, esta última

debería estar legitimada para exigir el cumplimiento de las obligaciones a través de la jurisdicción constitucional. El mentado recurso se proyecta, de esta manera, como la vía a través de la cual asegurar la eficacia plena de la Constitución ante una inacción que puede vaciarla de su contenido.

Frente a este recurso el Alto Tribunal ha mantenido una postura inequívoca interpretando reiteradamente que, habida cuenta la naturaleza de los principios ubicados en el Capítulo III resulta improbable que una norma legal “pueda ser considerada inconstitucional por omisión, esto es, por no atender aisladamente considerada el mandato a los poderes públicos, y en especial al legislador, en el que cada uno de esos principios en especial se concreta”, si bien, se reconoce la posibilidad de procurar dicho control ante la concurrencia de alguno de esos principios y los derechos fundamentales (STC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 4).

De este pronunciamiento, expresa FERNÁNDEZ-MIRANDA (2003), se desprende que el TC descarta toda posibilidad, aunque de una manera implícita, del control jurisdiccional de la omisión plena, aunque reconoce posteriormente y de forma improbable, el control de la omisión parcial, es decir, el control de una norma legal incompleta cuando haya una vinculación directa entre los principios rectores y algún derecho fundamental. El autor remarca dicha condición improbable al advertir que el Alto Tribunal únicamente ha reconocido la omisión parcial cuando ha concurrido la violación de un derecho fundamental y apunta que, siquiera en dichas resoluciones, los principios del Capítulo III solamente han cumplido una limitada función interpretativa.

Sobre el particular es, sin duda, llamativa la discrepancia existente entre los propios pronunciamientos del TC que, frente a la imposibilidad de garantizar un control jurisdiccional de la omisión plena viene reconociendo el carácter vinculante de unos principios que requieren ineludiblemente de una actuación del legislador para su existencia, así por ejemplo en las SSTC 134/2017, de 16 de noviembre, FJ 5 y 233/2015, de 5 de noviembre, FJ 2 en donde recalca que tales principios “enuncian, con independencia de su mayor o menor generalidad de contenido, proposiciones vinculantes” o en la STC 19/1982, de 5 de mayo, FJ 6 en la que impide considerar tales principios como normas sin contenido, que obliga a tenerlos presentes en la interpretación tanto de las restantes normas constitucionales como de las leyes, dejando esta problemática pendiente de resolución.

A mi parecer, no distante del de la mayoría de autores y autoras, para garantizar la efectividad real de cualquier derecho, más aún uno constitucionalmente previsto, son necesarias medidas que se encaminen a asegurarlo en caso de incumplimiento ya que, en caso contrario, se volverá en una mera declaración sin verdadera aplicabilidad práctica, y en el fondo, como elemento comprometedor de la fuerza normativa de la Constitución.

### 2.3.2.2. La irreversibilidad de las conquistas sociales

La cuestión de la irreversibilidad de los derechos o conquistas sociales ha sido desde un primer momento objeto de controversia entre la doctrina ya que, en base al mismo se ha debatido la posibilidad de reducir el nivel prestacional establecido en la normativa de desarrollo constitucional. En suma, la reversibilidad de los derechos sociales acarrearía la posibilidad de aminorar los derechos reconocidos en la actualidad, quedando estos sometidos a las valoraciones políticas y económicas, mientras que la irreversibilidad de los derechos sociales garantizaría la protección del contenido esencial de las prestaciones ya adquiridas (GARCÍA 2003-2004).

Un sector de la doctrina se muestra a favor de la mencionada irreversibilidad en base al principio de seguridad jurídica, pero, sobre todo, como medida de protección de los derechos sociales, que como ha quedado demostrado a lo largo del trabajo resulta necesaria. DELGADO DEL RINCÓN (2013) hace hincapié en la relevancia de esta irreversibilidad precisamente, en tiempos de recesiones económicas ya que, permitiría asegurar un mínimo existencial, al poder invocarse frente al legislador ante una eventual restricción de las prestaciones sociales.

Con todo, la mayoría de la doctrina española se muestra contraria a esta irreversibilidad, cuestionada fundamentalmente por razones económicas así, por ejemplo, FERNÁNDEZ-MIRANDA (2003, p.179) que en términos muy claros expresa que “pretender conseguir objetivos materiales mediante el derecho ignorando las circunstancias económicas y las mismas posibilidades materiales es, llanamente, una necesidad.”

La línea jurisprudencial del TC no arroja dudas en torno a esta institución. Ya desde la sentencia 134/1987 de 21 de julio, FJ 5 se excluye la irreversibilidad de estos derechos por considerar que no se puede sostener que la “Constitución obligue a que se mantengan todas y cada una de las pensiones iniciales en su cuantía prevista” en razón a que no puede prescindirse “de las circunstancias sociales y económicas de cada momento y sin que quepa

olvidar que se trata de administrar medios económicos limitados para un gran número de necesidades sociales”. En términos similares y, con relación al derecho a la Seguridad Social - dentro del cual se incardina el Ingreso Mínimo Vital-, en la STC 128/2009, de 1 de junio, FJ 4 recuerda el Alto Tribunal que “es un derecho de estricta configuración legal, disponiendo el legislador de libertad para modular la acción protectora del sistema en atención a circunstancias económicas y sociales que son imperativas para la propia viabilidad y eficacia de aquél”. Lo cierto es que el propio TC reconoce la imperatividad del contexto económico-social que se vuelve en un poderoso arma al albur del legislador por el que este puede bien, restringir y bien, eliminar prestaciones sociales emanadas de los derechos sociales.

Con toda seguridad, ambas instituciones podrían configurarse como efectivas garantías de los derechos sociales que hasta el momento requieren de una actuación del legislador y de los poderes públicos para que su proyección sea real y, en ello coincide un sector relevante de la doctrina. Le corresponde, además, esta tarea garante al propio Tribunal Constitucional ya que, en la línea expresada por DURANGO (2002-2003, p.282), en la que sigue la tesis de R. Alexy, los derechos estudiados han sido configurados con un claro carácter limitativo de los poderes públicos e incorporan obligaciones para el legislador, de suerte que recae en el Tribunal Constitucional la procura del mayor abanico posible de garantías en provecho de estos derechos, así como la apertura de las vías de participación ciudadana “cuando por omisión o negligencia son ignorados por parte del legislador, como sucede con frecuencia con los denominados derechos sociales, económicos y culturales.” Y, en tales circunstancias, de una declaración del Alto Tribunal relativa a la existencia de un incumplimiento de un deber o a una extralimitación en las competencias del legislador no debería inferirse que se haya producido una afectación de las competencias del legislador, toda vez que estaría actuando por expresa autorización de la misma Constitución.

En cambio, el TC se ha mostrado reacio a un reconocimiento constitucional de las dos garantías expuestas, lo que sin duda es motivo para cuestionarse la verdadera trayectoria que puede llegar a tener el carácter social del Estado, máxime ante la crisis económica que ha provocado la pandemia de la COVID-19 que, con certeza, acarreará una mayor reducción de las arcas del Estado, y que como en toda crisis económica desembocará en un recorte del presupuesto social.

## 2.4. La denominada crisis del Estado social de Derecho

La doctrina empieza a hacerse eco de la llamada crisis del Estado social hacia 1978 como consecuencia de la crisis del petróleo que, produce la interrupción del crecimiento y estabilidad económica que caracterizaba al momento y la consiguiente congelación del gasto público frente a la amplia cartera de prestaciones sociales reconocidas hasta entonces (HERREROS 2011). En palabras de PAREJO (2000, p.220) se produce en los años setenta una “generalización del cuestionamiento (...) del modelo decantado de Estado social (...) que se fundamenta en la mayor bondad del sistema social autónomo (...)” y CORREAS (2006, p.360) confirma que en ese momento se revelan “las carencias de un tipo de configuración estatal, que, basado en el orden económico, ante la quiebra de este último se vio falto de un apoyo sólido”.

Con todo, la crisis del Estado social encuentra su fundamento en un doble plano: un primer plano político-social y un segundo plano económico (CORREAS 2006). Desde el primer plano político y social se genera un desajuste formal-material, ya que, pese a que los derechos sociales tienen un reconocimiento amplio constitucionalmente, carecen de un régimen adecuado de garantías. La señalada autora va más allá, y alude a un vaciamiento del contenido de los derechos examinados, habida cuenta de que su aplicabilidad queda condicionada a una posterior actuación del poder público. Sin lugar a dudas, la ausencia de mecanismos de protección como pueden ser el ya estudiado recurso de inconstitucionalidad por omisión o la prohibición de asegurar el mantenimiento de los derechos sociales ya adquiridos, suscitan una auténtica incongruencia ante la imposibilidad de exigir el cumplimiento de unos derechos que derivan directamente de un principio rector del Texto Constitucional. Incluso, parte de la doctrina se atreve a sospechar de una problemática mucho más profunda, señalando que es la falta de inclusión del Estado social dentro del Estado constitucional de Derecho la que ha provocado la existencia de lagunas de garantías de los derechos sociales (CABANAS 2017).

Continuando el análisis de este todavía primer plano político y social sobre el que se proyecta la estudiada crisis, CORREAS (2006) se refiere especialmente a la falta de representatividad de los poderes públicos que articulan sus actuaciones en pro de estos derechos sociales. Así, la deslegitimación de estas instituciones, fundamentalmente ocasionada por la falta de confianza en ellas que sobreviene a las personas administradas, se traduce en un incremento de la susceptibilidad de los propios postulados del Estado social alimentando la propia crisis

del mismo. Por ello se siente necesaria una comunicación fluida entre los poderes públicos y la ciudadanía con el propósito de que los primeros encuentren cercanos los problemas y necesidades de los segundos.

Empero, desde luego, la problemática central en torno al Estado social de Derecho guarda relación con la presencia de fondos para su efectivo funcionamiento, ya que, los derechos sociales suponen un importante incremento de las partidas presupuestarias. Así, la capacidad económica de la que disponga el Estado es, claramente, un elemento clave para garantizar la efectividad de los derechos sociales y, por consiguiente, del postulado social. Recuerda en este sentido PÉREZ (1984, p.170) que “un Estado de derecho puede ser un Estado pobre, pero un Estado social difícilmente podría serlo”. Y, paradójicamente, es en situaciones de crisis económicas cuando un mayor número de población ve la necesidad de solicitar prestaciones sociales, y cuando, paralelamente, se produce una disminución de las prestaciones del Estado. La disyuntiva planteada, refuerza la necesidad de articular mecanismos de protección que tiendan a asegurar unos servicios públicos efectivos más aún en contextos de crisis.

Por todo lo expuesto existe, actualmente, un acuerdo entre la más autorizada doctrina en la opinión de que el Estado social vigente no está preparado para abordar las problemáticas sociales del siglo XXI. Los efectos negativos derivados de la crisis financiera de 2008 se intentaron paliar mediante un abanico de medidas de austeridad decididas a controlar el déficit y la deuda pública, lo que evidentemente supuso un deterioro de los servicios públicos y consiguiente incremento de la tasa de pobreza y de desigualdad, aumentando inevitablemente, el escepticismo acerca de la propia vigencia de esta cláusula social visibilizando, de un lado la falta de aplicación de la misma, y de otro, los efectos perniciosos para la sociedad de su consideración como una mera declaración de intenciones.

En la crisis que se empieza a notar a causa de la pandemia de la COVID-19 el Gobierno ha creado un escudo social dirigido a las personas más afectadas por la misma, a través de políticas como paralizaciones de desahucios o la introducción del Ingreso Mínimo Vital (en adelante, IMV), actuaciones estas que tienen su base precisamente en esta cláusula social ya estudiada, y de la que frente a esta corriente de desconfianza que la rodea se alzan como manifiesto de su vigencia. Claro que, según el sistema de garantías descrito hasta el momento - un sistema carente de respaldo jurídico - es posible vaticinar el corto recorrido de estas medidas.

## 3. La renta como garantía de ingresos en España

### 3.1. La renta mínima: concepto y respaldo constitucional

Habiendo aproximado y reflexionado acerca del origen y vigencia del postulado social, se aboca en la sección que nos ocupa seguidamente a analizar la renta como una garantía de ingresos que se inserta en el marco del carácter social, para lo que se observa fundamental concretar la definición de esta prestación, desechando las ideas equívocas acerca de su noción, y culminar el proceso revisando el soporte constitucional de la renta como garantía, cuestión de otra parte decisiva para determinar su protección jurídica.

#### 3.1.1. Una aproximación a la noción de renta mínima *versus* renta básica

Conviene comenzar este apartado ofreciendo una definición acerca de lo que la doctrina conoce como renta mínima y a la que se le ha dado diferentes acepciones, no siempre acertadas.

Por los numerosos estudios realizados en este campo, tiene especial significación la definición que CARMONA (2006) reproduce sobre esta renta mínima, que para ella se configura como un derecho cuya titularidad ostentan todas las personas que forman parte de una comunidad, concretado en la facultad de recurrir a una cantidad mínima para lidiar con las necesidades más básicas en aras de asegurar una subsistencia con dignidad.

Se constata, por ende, que la renta mínima se materializa en un pago monetario de carácter periódico dirigido a la población que lo necesite para satisfacer las necesidades más esenciales que por sus propios medios no puede garantizar, perfilada, asimismo, como el último recurso de los sistemas de protección social, cuya operatividad se manifiesta en los casos en los que el resto de los servicios básicos fallan, supliendo las carencias de los mismos (OLMEDA 1997).

Con lo expuesto, es posible extraer las características principales de esta renta mínima, comenzando, en primer lugar, por su concepción como recurso que complementa al resto de prestaciones sociales de la Seguridad Social y, por ende, sujeta al principio de subsidiariedad. Adicionalmente, la renta mínima se modela como un derecho subjetivo, supeditado a determinados condicionantes como pueden ser la comprobación de los medios económicos disponibles o la prohibición de actuaciones que supongan un agravamiento de la situación

económica. Asimismo, se trata de una renta dirigida al conjunto de la población con ingresos inferiores al propio ingreso mínimo y, por ello, se considera su carácter universal. Por último, se proyecta como una prestación de naturaleza temporal habida cuenta de que se concede mientras se mantengan las circunstancias que motivaron su adjudicación (OLMEDA 1997).

Como modalidad de la renta mínima definida con las características mencionadas *ut supra* se encuentra la renta mínima de inserción. Esta modalidad de renta comenzó a concebirse tras constatar que las políticas públicas que pretendieran erradicar los fenómenos de exclusión social debían procurar algo más que una mera asignación económica para colmar las necesidades básicas, por ello, suele ser un rasgo distintivo de este tipo de renta el cumplimiento de determinadas contraprestaciones *so pena* de pérdida de la prestación, medidas estas, que se materializan a través de contratos personales atendiendo al entorno social y económico de cada persona (CARRIZOSA 2016).

Análogamente, el Tribunal Supremo se ha pronunciado a propósito de la Renta Activa de Inserción en su sentencia n.º Rec. 1948/2009 de 3 de marzo de 2010, cuyas apreciaciones son posibles extrapolar a las rentas mínimas de inserción por identidad finalista.

Así pues, en su FJ 5 el Tribunal precisa que este tipo de políticas están dirigidas a “los sujetos necesitados por razones de edad, alejamiento sostenido de la actividad laboral, carencia de acceso a prestaciones económicas (...) por razón de la falta de empleo, bajo nivel de recursos, minusvalía, emigración retornada o violencia de género, combinadamente. Todos estos individuos comparten una característica común, (...) consistente en una inactividad no voluntaria "strictu sensu", sino motivada por especiales dificultades en ellos concurrentes, como circunstancia que los coloca en peligro de exclusión social”.

De lo expuesto se colige que las rentas mínimas que abordan este segundo aspecto de integración social tratan de cubrir las críticas tradicionales emanantes de las políticas pasivas como son, la falta la motivación de las personas trabajadoras, la falta de incentivos para la búsqueda de trabajo, o el fomento de la dependencia, con la incorporación de políticas dinámicas para hacer frente a esa “inactividad no voluntaria”.

Frente a esta noción de renta mínima, resulta decisivo reproducir la definición que mantiene MIMENTZA (2019) quien la concibe como una cantidad pecuniaria pagada sin ningún tipo de condicionalidad a todos los individuos de una forma regular y sin consideración de su situación

económica o familiar. Lo que esta autora defiende es la renta básica universal marcada por su carácter incondicional, y para cuya concesión no es necesario el cumplimiento de unos requisitos determinados, como sí que ocurre con la renta mínima. En definitiva, la renta básica es un pago que el Estado realiza periódicamente a cada ciudadano y ciudadana, de manera individual, incondicional e independiente de cualquier otro ingreso que pudiera disponer.

Sin duda, la doctrina se ha pronunciado acerca de esta acusada diferencia, así por ejemplo recientemente, ESCOBAR (2020) quien alude a que la renta básica se configura como la atribución a toda la población de una asignación económica, mientras que la renta mínima es la atribución a quienes lo necesiten (las personas en situación de pobreza) de una asignación económica. Incluso, algunos autores como IGLESIAS (2002) van más allá, y enumeran las principales características de esta renta universal, dejando ver las bondades que a su entender entrañan: la uniformidad en la cantidad de renta recibida por cada persona; el aseguramiento de que la cantidad concedida superará el definido como umbral de pobreza, erradicando por lo tanto, eficazmente aquella; y la principal y más destacada, la reducción de los costes burocráticos en términos de control propios de la renta mínima derivados de la ineludible vigilancia del cumplimiento de los requisitos establecidos para su concesión. Finalmente, no cabe dejar de señalar un beneficio que, a mi parecer, podría acarrear consecuencias mucho más estructurales y es que se dejaría de estimular la conocida como “trampa de la pobreza” que explica NOGUERA (2019, p. 47) en los siguientes términos: “sí por cada euro de ingreso laboral adicional se descuenta un euro de prestación, el incentivo para obtener ingresos adicionales por trabajo es cero”.

Lo cierto es, que, aun con todo, la instauración de esta renta universal no es posible en el marco de nuestro sistema constitucional y así lo sostiene, esgrimiendo una argumentación minuciosa, ESCOBAR (2020, p. 94). Alude el autor, primeramente, al principio de economía de mercado y complementariamente al de libertad y libre desarrollo de la personalidad, y entiende que no es justo según el criterio de mérito y de necesidad que, toda la ciudadanía reciba el mismo ingreso indistintamente de su desempeño y de su coyuntura económica. Continúa invocando el art. 35.1 de la CE, que se refiere a la concepción del trabajo como deber, dejando entrever que la Constitución valora negativamente el rechazo individual a trabajar. Por último, se ocupa de la finalidad de los derechos sociales que es, precisamente, “atender a las necesidades de las personas, corrigiéndose así un universalismo formalista”.

De todo ello se intuye que la naturaleza que caracteriza al Ingreso Mínimo Vital se incardina en el concepto de renta mínima condicionada o no universal, de modo que el cumplimiento de determinados requisitos se convierte una *condictio sine qua non*, con la mayoría de los inconvenientes apuntados por Iglesias, pero también con las bondades que presenta Escobar.

### 3.1.2. Un marco constitucional para la renta mínima en España

El derecho a una renta mínima no viene reconocido expresamente en la Constitución de 1978, no obstante, entiende la doctrina que cabe deducir la garantía del derecho a un mínimo vital sobre el que sustentar el derecho a una renta mínima en base a otros derechos consagrados en el Texto Constitucional.

Para comenzar, el mentado derecho podría inferirse de alguno de los preceptos previstos en el propio Capítulo III del Título I, habida cuenta de que los principios rectores ahí fijados incorporan la protección básica y mínima de determinados colectivos vulnerables. Sin duda, los artículos de los que claramente podría derivarse el derecho de toda la ciudadanía a unas prestaciones existenciales mínimas son los arts. 40 y 41 de dicho Capítulo III, de los que resultan respectivamente, la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones más favorables para el progreso social y económico y para la distribución de la renta; y la constitución de un régimen de Seguridad Social tendente a garantizar la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad. Además de estos artículos menciona JIMENA (2007) el art. 39 de la CE, por el que se reconoce la obligación de los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, o el art. 50 de la CE del que deriva la obligación de los poderes públicos de garantizar la suficiencia económica de las personas durante la tercera edad.

Con un proceder análogo CARMONA (2006, p. 189) destaca la posibilidad de vincular la existencia de un mínimo vital al reconocimiento constitucional del derecho al trabajo previsto en el art. 35 de la CE. Interpreta la autora que en base a aquel sería posible exigir la existencia de un subsidio de desempleo que permitiera una vida digna en caso de no disponer de un empleo y va más allá previendo incluso, que aquel “dejaría de considerarse un subsidio de duración limitada (...) mientras subsistiese la situación de desempleo no imputable al beneficiario”. La autora contempla la posibilidad de una interpretación conjunta de los arts. 35 y 41 de la Constitución, por constituirse este último como criterio interpretativo del resto

del ordenamiento, y de dicha relación sugiere que se deriva la obligación del Estado de proporcionar medios adecuados para la subsistencia de toda la ciudadanía carente de empleo.

El escaso recorrido de los principios ahí previstos ha sido ya explicado, por ello considera la doctrina que este derecho a un mínimo vital del que se podría derivar la propia renta mínima puede ser inferido de otros preceptos constitucionales que, sí que gozan de la máxima garantía constitucional.

A tal efecto, hay quienes defienden que el mínimo vital podría construirse a partir del derecho a la vida e integridad física previsto en el art. 15 de la CE, dado que este derecho comporta a su vez, el reconocimiento del derecho a un mínimo económico para garantizar la propia existencia. En palabras de MONGE (2000, p. 895) el derecho a la vida “no puede circunscribirse a la mera subsistencia, al simple hecho de vivir, sino a un modo de vivir humano” y, con otros términos, MÚGICA (1991) recuerda que resultaría atentar contra el art. 15 de la CE autorizar que en ciertos supuestos una persona pudiera verse privada de todos sus bienes sin que se garantizara o respetara un mínimo vital, resultando de ello una manifestación del derecho a la vida en el campo de las prestaciones públicas en aras de asegurar las condiciones de subsistencia básicas.

Sobre el particular, el TC se ha expresado a propósito del contenido del referenciado derecho fundamental así, por ejemplo, en la STC 37/2011, de 28 de marzo FJ 3, en la que, enumerando diversos pronunciamientos propios, reconoce como inherente al contenido del artículo que nos ocupa la salvaguarda de “la inviolabilidad de la persona” así, como de la “incolumidad corporal” identificando en aquel derecho “una dimensión positiva en relación con el libre desarrollo de la personalidad, orientada a su plena efectividad”. Incluso, admite el Alto Tribunal que, la apreciación de la vulneración del art. 15 de la CE no requiere de una lesión consumada, siendo suficiente la acreditación de un riesgo relevante de que una lesión que afecte a esta esfera pueda llegar a producirse habida cuenta de que, en caso contrario, la tutela constitucional se tornaría en “una protección ineficaz ex post”.

Por otro lado, lejos de quedarse en una mera formulación teórica el mismo TC ha hecho referencia a la existencia del mínimo vital, por ejemplo, en la STC 113/1989 de 22 de junio, FJ 3 mostrándose a favor de la inembargabilidad de las pensiones en base al respeto de la dignidad de la persona ínsito en el art. 10.1 de la CE, que se erige como un mecanismo para

evitar privar a estas de los medios indispensables para la realización de sus fines personales (STC 16/1994, de 20 de enero, FJ 4), y es que son inherentes al significado de la dignidad humana, no sólo algunos derechos intangibles, sino también derechos patrimoniales que garanticen una existencia digna. Por lo tanto, el Alto Tribunal considera la necesidad de preservar un mínimo material que asegure la subsistencia de las personas, del que derivaría el derecho a percibir una renta de supervivencia (PORRAS 2018).

En el argumentario seguido *ut supra* resulta notoria la presencia del principio de dignidad humana, principio este decisivo en tanto que su noción se expande a la concepción jurídica de otros derechos fundamentales cimentando las bases para la interpretación y desarrollo de aquellos (OEHLING DE LOS REYES 2011, p. 168), toda vez que se configura como un fundamento del orden político y de la paz social. No obstante, el propio TC ha desestimado la potencialidad de apelar el principio que nos ocupa en amparo de manera independiente y autónoma, por no tratarse en sí mismo de un derecho fundamental reconociendo, eso sí, la posibilidad de alegar el principio de dignidad humana para fortalecer el significado de la lesión de otro derecho fundamental (STC 57/1994, de 28 de febrero FJ 3).

Lo cierto es que el Tribunal Supremo, tomando en gran medida como fundamento los pronunciamientos del TC, ha estudiado la potencialidad de declarar una vulneración del art. 15 de la CE en virtud del derecho a la salud, previsto este último en el art. 43.1 de la CE, es decir, en uno de los principios rectores de la política económica y social, como lo es el art. 41. En este sentido se pronuncia en la STS de 31 de marzo de 2014, Rec. 400/2013, sección 7 admitiendo la posibilidad de que ambos preceptos coincidan "(...) en la medida en que la agresión a la salud ponga en peligro la vida o la integridad a la que se refiere el artículo 15 de la Constitución" si bien ello requiere, en cualquier caso, una prueba individualizada que demuestre la presencia de un riesgo grave, inmediato y cierto. Incluso, buena parte de los Tribunales Superiores de Justicia, aluden a la exigencia de un "juicio de ponderación" que obliga a "colocar de un lado el interés general configurado por el beneficio económico asociado al ahorro vinculado a las medidas adoptadas por el Estado (...), y de otro el interés general de preservar el derecho a la salud consagrado en el Art. 43 de la Constitución" (SSTSJ de Murcia 456/2019 de 19 de julio, FJ 5; de Castilla y León 1644/2016 de 22 de noviembre, FJ 6; de Galicia 293/2013 de 12 de abril, FJ 7).

De lo expuesto se deriva la exigencia de efectuar un juicio probatorio en virtud del que se acredite un nexo de causalidad entre la actuación, o en este caso la omisión, de los poderes públicos por la falta de gestión de una prestación social tendente a procurar el mínimo vital y la vulneración del derecho a la vida en su vertiente positiva en relación con el libre desarrollo de la personalidad, habida cuenta de que en el mejor de los casos la falta de acceso a los recursos mínimos para la subsistencia, impediría que se desarrollaran las potencialidades de las personas al estar estas abrumadas por la imposibilidad de lidiar con sus necesidades más básicas y, en el peor de los casos, implicaría atentar contra el bien jurídico de la propia vida. Posteriormente, sería necesario probar que el interés general, traducido en este caso en un ahorro, seguramente, indeterminado no justifica la vulneración del derecho del art. 41 de la CE asociado a la defensa de bienes constitucionales especialmente sensibles, como lo es el derecho a la vida, debiendo admitir que estos ostentan “una importancia singular en el marco constitucional, que no puede verse desvirtuada por la mera consideración de un eventual ahorro económico que no ha podido ser concretado” (ATC, Pleno, Auto 239/2012, de 12 de diciembre, FJ 5).

En suma, y a modo de culminar el presente apartado, pese a la falta de ejecutividad de los principios rectores del Capítulo III del Título I, entre los que se encuentran los preceptos 40 y 41, que son en virtud de los que de manera más clara podría fundamentarse la existencia de un derecho a una renta mínima, esta misma podría dimanarse del art. 15 de la CE, precepto para el que el legislador ha previsto una eficacia inmediata, e incluso un procedimiento sumario y breve de protección lo que, sin duda, proporciona una mayor seguridad acerca de su permanencia y cuya concordancia con el art. 41 de la CE es posible fundamentar, en los mismos términos que el Tribunal Supremo ha basado la vinculación con el derecho a la salud, igualmente, principio rector de la política económica y social.

### 3.2. Visión general del sistema de garantía de ingresos: el papel de las Comunidades Autónomas

Frente a la falta de reconocimiento expreso del derecho a un mínimo vital en la Constitución, las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) han reconocido tradicionalmente el derecho a una renta garantizada de la ciudadanía dispuesta para amparar un mínimo vital, al que han dotado de diferentes denominaciones. Dicho proceso de reconocimiento se originó

con el Decreto autonómico 39/1989 de 28 de febrero regulador de la concesión del llamado Ingreso Mínimo Familiar en el País Vasco que, erigida como la primera modalidad de renta mínima autonómica que se establecía en España, fue a partir de la cual se produjo un proceso de implantación de forma concatenada en el resto de las CCAA, arrojando en la actualidad un heterogéneo sistema de garantía de ingresos con una virtualidad propia en cada Comunidad.

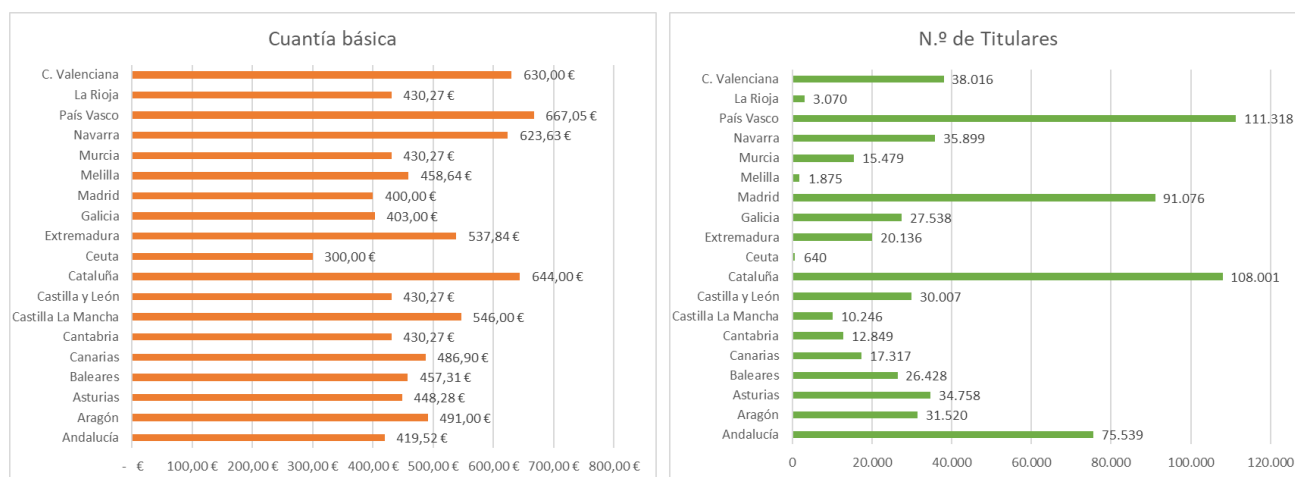
El panorama actual es el siguiente: existen hoy en día 19 configuraciones distintas de las rentas mínimas en España de las CCAA y de las Ciudades de Ceuta y Melilla. Albergan entre ellas grandes diferencias en lo referente a su configuración como son: los recursos económicos computables a efectos de calcular los ingresos de la unidad familiar, la duración de la prestación, la edad mínima para acceder a esta, los requisitos de empadronamiento y residencia efectiva, los planes, convenios o proyectos en materia de inclusión social que han de suscribir las personas beneficiarias, e incluso los índices básicos de referencia para el cálculo de la cuantía de la prestación, que pueden ser bien el Salario Mínimo Interprofesional, bien el Indicador Público de Rentas Múltiples, cuyas cuantías para el año 2020 ascienden a 950 € y 548,60 € respectivamente.

Esta configuración a la carta ha originado que la cobertura de estas rentas sea muy dispar entre las CCAA produciendo un verdadero tratamiento desigualitario entre el sector de la población que accede a las mismas, hecho, que se ha convertido en la principal crítica de este tipo de rentas, ya que en la práctica ello se manifiesta en que tan solo el 20% de las personas potencialmente beneficiarias hayan tenido acceso a las mismas. En el siguiente sentido lo manifiesta ESTEPA (2017, p. 60):

“La existencia de una clara dependencia (...) respecto a los Gobiernos autonómicos, es el origen de una enorme diversidad normativa dentro del Estado (...) Ello implica que un ciudadano residente en una determinada Comunidad Autónoma no disponga de dispositivos análogos a otro residente en una Comunidad Autónoma distinta (...).”

A continuación, se exponen gráficamente las diferencias en términos numéricos relativas a la cantidad económica de cada renta y al alcance de las 19 rentas existentes. Tal y como se aprecia, existe una alta correlación entre las Comunidades que mayor cuantía de renta ofrecen y el número de personas perceptoras que acceden a las mismas, siendo claro el caso del País Vasco, que cuenta con la renta más elevada de todas (667,05 €) y con el mayor número de

personas perceptoras (111.318), y en el caso opuesto, la ciudad autónoma de Ceuta que cuenta con la renta más reducida (300 €) y el número de personas beneficiarias más reducido (640). Estos datos numéricos no son más que meras manifestaciones de las diferencias existentes en el acceso a cada renta autonómica, pudiendo inferir lícitamente, que las condiciones de acceso a la renta de la Comunidad Autónoma del País Vasco son mucho más laxas que las establecidas para el acceso a la renta prevista en Ceuta cuestión que, en última instancia, afecta a la ciudadanía en tanto que es discriminada arbitrariamente por el territorio en el que habita. Finalmente resulta, no menos, llamativo que el promedio que arrojan las 19 rentas autonómicas en términos de cuantía es de 486,01 € mensuales, cantidad que apenas superan 8 de 19 las CCAA, lo que se traduce en que ni siquiera la mitad de las rentas autonómicas alcanza la cuantía establecida como media.



*Figura 1. Diferencias entre las rentas autonómicas en términos monetarios y en cantidad de personas titulares. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe de Rentas Mínimas de Inserción, 2019. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030<sup>1</sup>.*

Esbozado este panorama general, cabe ahora centrarse en el mecanismo a través del cual las CCAA han podido configurar este sistema de protección social autónomo regido por principios y criterios propios. No plantea controversias que la articulación del mismo ha sido posible gracias a la previsión constitucional del art. 148.1.20, que reconoce la posibilidad de que las

<sup>1</sup> Disponible en:

[https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/RentasMinimas/Informe\\_RRMM\\_2019\\_Provional.pdf](https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/RentasMinimas/Informe_RRMM_2019_Provional.pdf) [consulta: 14 de diciembre de 2020]

CCAA asuman competencias en materia de Asistencia Social. Esta prerrogativa ha sido abiertamente reconocida por el Alto Tribunal en su sentencia 76/1986, como sigue:

“(…) de la legislación vigente se deduce la existencia de una asistencia social externa al sistema de Seguridad Social, y no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el art. 148.1.20 de la C.E. y, por tanto, competencia posible de las Comunidades Autónomas”.

La materia de Asistencia Social se concibe, así, como un mecanismo adicional de protección dirigido a aquellas personas a las que no alcanza el sistema de Seguridad Social (MONEREO 2009). De este modo, la acción en esta materia se suma a la procurada por el sistema de Seguridad Social estatal que se fundamenta en una modalidad contributiva y no contributiva; si bien, de ello no ha de concluirse que las competencias exclusivas que ostentan las CCAA en el ámbito de la Asistencia Social entrañan una reserva autonómica exclusiva y excluyente de todo lo asistencial, debiendo integrarse con las propias técnicas de la Seguridad Social ex art. 41 de la CE (MONEREO 2009). En suma, existen dos vías de Asistencia Social dentro de la protección pública, una incardinada en la acción protectora de la Seguridad Social y que tiene un carácter complementario respecto de las prestaciones básicas del sistema de Seguridad Social, y una segunda, externa, propia de las CCAA.

Ante este escenario, en el que es posible una duplicidad de medidas asistenciales, resulta de especial relevancia la STC 239/2002 de 11 de diciembre que viene a definir un sistema de coordinación entre las competencias autonómicas y estatales en materia de Asistencia Social y de Seguridad Social. La mentada resolución determina que del art. 41 de la CE se infiere un sistema de protección social cuyo eje fundamental es la Seguridad Social, sin que, en ningún caso, excluya que diversos colectivos requieran de ayudas complementarias para atender a las necesidades que dicho sistema no puede procurarles. De dicho reconocimiento surgen las competencias de las CCAA para otorgar ayudas de naturaleza complementaria ex art. 148.1.20 de la CE cuando se acredite una situación de necesidad, siempre que con dicho otorgamiento no se modifique ni perturbe el sistema de Seguridad Social ni su régimen económico. Concretamente, se pone como ejemplo en el presente pronunciamiento que el caso expuesto sería el propio de las rentas mínimas reguladas por las CCAA, en la medida que dichas ayudas pueden ser recibidas como ayudas de Asistencia Social que no están incluidas

en el sistema de la Seguridad Social, por personas que perciban pensiones propias de dicho sistema.

Sin querer ahondar excesivamente en ello, autores como MONEREO (2020) y SANZO (2018) han venido juzgando como fundamental la labor realizada por las CCAA en la cobertura de las necesidades en el marco de la Asistencia Social, y el último de ellos aporta dos razones que permiten entender la calificación de dicha labor. La primera de ellas es la deficiente cobertura de las necesidades de la población a través del sistema de la Seguridad Social, ejemplificativo de ello es el ratio de población desempleada con acceso a una prestación contributiva que, de un 43% en 2007 se redujo a un 16,6% en el año 2015, lo que evidencia la necesidad de configurar ayudas adicionales a las que pueda acceder la población que lo necesite. La segunda razón es la reducida cuantía de las prestaciones actuales que, en términos generales, se sitúan en torno al 80% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples, lo que genera problemas de acercamiento a los umbrales de pobreza, sobre todo en zonas con un nivel alto de precios.

### 3.3. El Ingreso Mínimo Vital introducido por el Real Decreto Ley 20/2020 de 29 de mayo en respuesta a una crisis sanitaria: contenido normativo y primeras aproximaciones doctrinales

La elaboración del Real Decreto Ley que será objeto de análisis a lo largo del presente apartado (en lo sucesivo, RDLIMV) formaba parte de los compromisos que el Gobierno de coalición había adquirido para su legislatura, empero su configuración se aceleró a causa de la ya citada pandemia de la COVID-19 y sus consecuencias socioeconómicas, que hicieron necesaria una actuación *ad hoc* del ejecutivo central en aras de paliar la crisis que se vaticinaba.

Algunas de las consecuencias que esta pandemia ha provocado en nuestro país ya han sido expuestas a lo largo del trabajo, como son, la reducción de más de un 1.000.000 de empleos o el incremento de más de 100.000 personas paradas. A estas cifras hay que añadir los datos que arroja el estudio “Focus on Spanish Society” desarrollado por la sociedad Funcas, entre los que destacan que España es uno de los países con mayor porcentaje de personas que han sufrido una pérdida de ingresos y, que frente al 15% y 14% de las personas que han tenido que recurrir a ahorros en Francia y Alemania respectivamente, en España dicha cifra alcanza el 31% de la población; y todo ello, pese a los más de 140.000.000 € que el ejecutivo central ha movilizad desde que comenzó la pandemia.

A la luz de estos datos, el 1 de junio de 2020 se publicó en el Boletín Oficial del Estado n.º 154 la norma que nos ocupa, por la cual se establecía este Ingreso Mínimo Vital, estructurado en nueve capítulos y treinta y siete artículos.

En el presente epígrafe se acomete una exhaustiva caracterización del IMV partiendo de los preceptos de la propia normativa reguladora, y complementada posteriormente, con las primeras consideraciones que la doctrina ha arrojado sobre la misma, permitiendo todo ello, más allá de aportar una mera representación descriptiva acerca de la prestación, intuir la verdadera dirección que esta adopta.

### 3.3.1. Una incipiente noción normativa del Ingreso Mínimo Vital

El IMV se define de manera general en el preámbulo del RDLIMV como una “Prestación económica de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva”, concepción esta que se ve matizada y complementada por el art. 2 de la norma al añadir que se trata de un “derecho subjetivo” y que “garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica”, al igual que “(...) una mejora de oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias”, todo ello “(...) en desarrollo del artículo 41 de la Constitución Española”.

Merece la definición abordada en este precepto, ciertas notas aclaratorias ya desde esta primera aproximación normativa al concepto. En primer lugar, el IMV se configura dentro de la Asistencia Social "interna" del sistema de Seguridad Social, toda vez que se concibe como una medida típica de la Seguridad Social, concretamente, como una medida no contributiva. Constituye este, un rasgo diferenciador del resto de rentas autonómicas existentes, cuyo título competencial ostentan las CCAA ex art. 148.1.20 de la CE y que quedan fuera de dicho sistema institucional, lo que comporta consecuencias de gran envergadura, y así se infiere de la ya mentada STC 239/2002 de 11 de diciembre, FJ 8 que recalca lo que sigue:

“Las prestaciones en materia de Seguridad Social presentan una tendencia de unidad y estabilidad en el tiempo y en el conjunto del territorio nacional (...). En definitiva, la Seguridad Social se configura, (...) como un régimen legal, público e imperativo. (...) Por el contrario, las prestaciones que las Comunidades Autónomas (...) no exigen ser caracterizadas por su integración en un sistema unitario y permanente ni en el tiempo ni en el espacio (...)”.

En dicho extracto el TC aprueba el carácter imperativo y permanente de las prestaciones ínsitas en el marco de la Seguridad Social, como es el IMV, de lo que, a mi juicio, se intuye la eficacia que esta nueva prestación podría llegar a alcanzar. Subraya MONEREO (2020, p. 480), que este carácter permanente, resulta totalmente lógico con el fin que pretende la prestación, esto es, atender a “situaciones de necesidad social consideradas institucionalmente como de carácter estructural”. Con todo, este mismo autor, junto con RODRIGUEZ (2020, p. 28) critica que la prestación así configurada debería haberse incluido directamente en el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, en tanto que se configura como una prestación permanente del sistema, manifestando ambos que esta falta de incorporación en la normativa referenciada constituye un verdadero peligro de que esta ayuda se conciba como una de naturaleza provisional, cuando en su concepción originaria no lo es.

Continuando con estas primeras notas, el articulado define esta prestación como un derecho subjetivo, carácter este que permite accionar su defensa a través del orden social de la jurisdicción lo que, sin duda, “supondrá un reforzamiento del sistema de protección social clásico del Estado Social” (MONEREO 2020, p. 488). A mayor abundamiento, este derecho incorpora una doble faceta, una primera por la que se inserta el derecho a acceder a los medios económicos suficientes para atender a las necesidades esenciales de la vida, y una segunda por la cual se reconoce el derecho a disfrutar de un apoyo en orden a lograr la inclusión sociolaboral de las personas. Por consiguiente, se observa, que se trata esta de una renta que va acompañada de estrategias de inclusión focalizadas, lo que la convierte en una medida finalista que combina medidas pasivas, fundamentalmente la asignación económica garante de un nivel de subsistencia digno, y medidas activas, como la formación profesional que propician la reinserción en el mercado de trabajo (MONEREO Y RODRÍGUEZ 2020).

En último término, es posible identificar la finalidad de esta prestación puesto que se expone claramente desde el primer artículo de la norma. En particular, pretende una mejor redistribución de la renta para erradicar la pobreza y lograr la inclusión social de las personas en situación de vulnerabilidad, en definitiva, “garantizar una mejora de oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias” satisfaciendo unas condiciones materiales mínimas.

En este orden de cosas se aprecia, manifiestamente, que la finalidad de esta prestación es análoga a los fines que H. Heller concebía del “Estado Social de Derecho” en sus inicios, esto es, a la consecución de la igualdad de la riqueza entre la población. Sin duda, es igualmente posible percibir el encaje de esta finalidad en el marco del art. 9.2 de la CE que determina la obligación de “los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud” propio del carácter social del Estado. Resulta, indudable, por lo tanto, que el IMV ha sido concebido en el marco del Estado social de Derecho como manifestación de una auténtica medida de dicho postulado.

Podría, por otro lado, parecer profundamente presuntuosa esta finalidad toda vez que, no solo pretende acabar con la pobreza, sino también con la exclusión social, aspecto, este último que se trata de “un proceso complejo, multifactorial, (...) y que no sólo depende del aspecto económico” (MARTÍN 2007, p.304). Por consiguiente, habrá que ver como se articulan la medidas tendentes a lograr la integración en el mercado laboral, en un contexto de crisis generalizado, dado que gran parte de este objetivo dependerá de aquellas.

Estas primeras consideraciones dimanantes del propio concepto del IMV pueden ser complementadas con las características que, en un tono más técnico, figuran en el art. 3 del RDLIMV. Dicho precepto caracteriza al IMV como una prestación que asegura “un nivel mínimo de renta mediante la cobertura de la diferencia existente entre la suma de los recursos económicos de cualquier naturaleza de que disponga la persona beneficiaria (...), y la cuantía de renta garantizada para cada supuesto”. Parte de la doctrina, considera que esta configuración es la adecuada, siendo este el caso de MONEREO (2020) quien argumenta que, la renta así formulada permite la compatibilidad con cualquier otro tipo de ingresos, incluso con los de trabajo y evita la desincentivación del mismo, contrarrestando la “trampa de la pobreza” y la “trampa de la precariedad” que, tal y como ha sido expuesto, se concebía como una de las principales críticas de esta modalidad de renta.

Entraña, adicionalmente, esta característica un acusado carácter condicionado de la renta, en tanto en cuanto, la cuantía a percibir queda determinada en función del nivel de renta de la persona beneficiaria, lo que de nuevo se revela como una diferencia esencial en comparación con la renta básica universal e incondicionada, subrayando el carácter subsidiario del IMV.

Por último el precepto contempla una configuración individualizada de la prestación habiendo en cuenta de que la cuantía se establece “diferenciando según se dirija a un beneficiario individual o a una unidad de convivencia, y en este caso, atendiendo a su estructura y características específicas” y se insiste seguidamente en su duración indefinida en el tiempo, debido a que su concesión se prolonga mientras persista la situación de vulnerabilidad económica y se mantengan los requisitos para ser beneficiaria de la misma.

Como cierre de este pormenorizado estudio sobre las principales notas características del IMV, no desmerece precisar que, pese a que gran parte del contenido de esta prestación exige un evidente desarrollo reglamentario, lo cierto es que se trata de una norma compleja, con un contenido engorroso y repetitivo, con una técnica cuasi reglamentaria, más que legal.

### 3.3.2. Primeras apreciaciones doctrinales sobre la concepción del Ingreso Mínimo Vital

No cabe concluir el presente apartado sin referirse a las notas identificativas que un sector reducido de la doctrina se ha ocupado de deducir en este momento incipiente tras el estudio de la norma, que por supuesto, se adicionan a las afrontadas *ut supra*.

Para el desarrollo del capítulo que nos ocupa se han tomado en consideración las notas de Monereo, por ser su tesis una de las primeras y más rigurosas que existen en la actualidad. Aclarado lo cual, el autor indicado anuncia un carácter condicionado significativo del IMV, excusado, primordialmente, en la ausencia del requisito de cotización previa, y que comporta el establecimiento de otros requerimientos como son la residencia o empadronamiento durante un determinado lapso temporal o la insuficiencia de recursos para el efectivo reconocimiento de este derecho subjetivo. Algunos autores consideran a estos efectos, la existencia de un deber jurídico recíproco encarnado en los requisitos de acceso y en los deberes y obligaciones que las personas beneficiarias asumen y para las que la norma dedica en su integridad el capítulo VII, *so pena* de la desestimación del derecho.

La verdad es que, pese al menester de articular condiciones para el reconocimiento de aquél, el IMV así formulado, comporta una latosa actuación a cargo de la Administración Pública encargada de su tramitación en tanto que le compete la instauración de mecanismos de comprobación de los requisitos fijados en la norma, cuya prueba recae en las personas que deseen ser reconocidas el derecho. Todo ello puede entrañar a medio plazo una abusiva burocracia traducida, en la práctica, en una verdadera amenaza en el acceso a estas

prestaciones ya que, podría comportar que las personas susceptibles de ser beneficiarias no deseen seguir la burocracia y estigmatización que ello conlleva (MIMENTZA 2019).

En otro orden de cosas, se subraya como nota eminentemente característica del IMV la compatibilidad con las ayudas que, en el ejercicio de sus competencias, las CCAA puedan establecer, y es que la configuración del IMV se articula, en todo momento, a través de una explícita cooperación con las CCAA, ante la presunción de la capacidad de aquellas de conocer de manera más directa las realidades específicas de las personas beneficiarias de esta prestación a través de los servicios sociales. El IMV pretende, así, establecer un mínimo básico común a todas las CCAA augurándose como solución homogénea para todo el territorio español mas, sin ello ser óbice para que las CCAA dejen de conceder las existentes rentas mínimas en el ejercicio de sus competencias. La doctrina señala como acertada la denominación que el RDLIMV utiliza a este respecto: una “prestación suelo” sobre la que cimentar el resto de las rentas autonómicas existentes, y precisamente, en base a esta concepción, el art. 18 de la citada norma exceptúa del cómputo de las rentas computables a efectos del cálculo del IMV las rentas mínimas o análogas concedidas por las CCAA.

Al hilo de lo expuesto, la gestión pública de la presente prestación ha sido asignada al Instituto Nacional de la Seguridad Social (en lo sucesivo, INSS) ex art. 22 del RDLIMV, si bien, como se acaba de avanzar, esta asignación se ha realizado sin perjuicio de la posible colaboración con las CCAA en tanto que, al amparo del art. 149.1. 17ª de la CE, estas pueden asumir la legislación no básica que respete el núcleo esencial. En el terreno práctico esto último ha generado cierta problemática entre las diversas CCAA, ya que de las 8 que han instado al ejecutivo la administración de la prestación en su Comunidad, solamente les fue reconocida al País Vasco y a Navarra, diferencia que se justificó en la “experiencia” que dichas Comunidades ostentaban en la gestión de prestaciones similares.

Lo cierto es, que no debería servir de fundamento para respaldar una desigualdad entre CCAA la simple similitud de las rentas gestionadas por las dos Comunidades señaladas, ya que este trato diferenciado ha dejado entrever la existencia de CCAA “de primera y de segunda”, que justifica esa desigualdad en la decisión del ejecutivo central, en el marco, justamente, de una medida que pretende la igualdad de derechos en el conjunto del país.

A mayor abundamiento, la formulación del IMV a cargo del Estado, planteará cierta repercusión sobre las rentas mínimas autonómicas, ya que, la asunción por parte del Estado de la financiación integral de esta prestación supondrá la liberación de más de 1.500 millones de euros para los ejecutivos autonómicos. En este contexto, CHABANNES (2020, p. 283), plantea dos posibles escenarios: un primero en el que algunas CCAA decidan retirar las rentas mínimas existentes en la actualidad, sobre todo aquellas que ofrecían rentas inferiores al IMV; y un segundo, en el que los Gobiernos autonómicos, destinen dichos recursos desbloqueados para ofrecer una protección mayor a los colectivos que se quedan fuera del IMV o reconduzcan dichos recursos a otros fines sociales, “como por ejemplo la vivienda o las políticas de inserción sociolaboral y de formación”. Sin duda, estas repercusiones, que a día de hoy no se han dejado ver, deberán sopesarse en un futuro no muy lejano.

Si bien, la mayor problemática que se ha planteado alrededor de la gestión del IMV es la ineficacia que ha caracterizado a aquella y que ha sido tildada abiertamente de desastrosa y deficiente. Así, según la nota de prensa de 16 de octubre de 2020, del propio Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, de las 975.559 solicitudes válidas presentadas desde junio hasta octubre solamente 328.526 fueron tramitadas, esto es, un tercio de las presentadas, de las cuales únicamente 136.413, a saber, el 41,25% fueron admitidas. Ello ha llevado a concluir a la doctrina que el IMV está lejos de ser una prestación verdaderamente efectiva, marcada por un vaciamiento de su contenido y finalidad, en este caso propiciado por una nefasta gestión.

Sea como fuere, todavía es pronto para manifestar una postura doctrinal clara acerca de esta prestación, que deberá ser perfilada al tiempo que la praxis real permita deducir las características más ocultas de aquella.

### 3.4. Nuevo marco del Ingreso Mínimo Vital: ¿Conquista o fracaso del Estado social de Derecho?

La introducción de esta nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social no ha pasado inadvertida entre los distintos sectores doctrinales generando controversia, no solo entre aquellos que mantenían una opinión contraria a una renta mínima a cargo del Estado, sino también entre aquellos que se mostraban favorables a la misma, dada la configuración que a esta se le ha dado. En la actualidad, la verdadera cuestión en auge es el recorrido que esta

renta puede llegar a tener una vez reconocida en el Real Decreto Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital, y es precisamente, este aspecto el que se abordará inmediatamente.

Para ello, resulta primordial en primer lugar, razonar la incardinación de esta medida en el marco del Estado social de Derecho, cuestión que no requiere de gran ahondamiento, ya que es patente que los fines a lograr por el IMV van en la misma línea que los pretendidos por el carácter social del Estado de Derecho. Básicamente, los objetivos inherentes al IMV consisten en lograr la satisfacción de unas condiciones materiales mínimas de toda la ciudadanía, que como se recordará coincide con el contenido amplio que a la cláusula social del Estado le fue reconocida por los autores en la primera etapa de vigencia de aquella: garantizar la procura existencial mediante el aseguramiento de los recursos materiales básicos en aras de alcanzar la igualdad real. De hecho, y al hilo de lo anteriormente expuesto, el propio RDLIMV reconoce una conexión directa entre el IMV y el art. 9.2 de la CE por el que se compele a los poderes públicos a garantizar que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sea efectiva y real, ya que es dicha igualdad verdadera, la que el IMV busca en última instancia. Más concretamente, esta nueva prestación pretende lograr una igualdad real de oportunidades entre un sector de la ciudadanía que carece de recursos para satisfacer las necesidades más perentorias, a través de una asignación mensual económica. Es preciso puntualizar, en este inciso, que incluso el sector doctrinal que se mostraba reacio a la satisfacción de una renta a cargo del Estado defendía la obligación de aquel de eliminar obstáculos que impidiesen el desarrollo de la igualdad como igualdad de oportunidades.

Constituye el IMV, por tanto, una medida incardinada en el marco del Estado social de Derecho, creada al amparo del concepto amplio inicial de esta cláusula y que, además, culmina con una de las obligaciones que el sector doctrinal que más contrario a la introducción de esta renta se mostraba, defendía como propia del Estado.

Podría decirse que el reconocimiento, ni que sea tácito del contenido amplio de esta estipulación social podría considerarse simplemente como una conquista de la misma, aumentada incluso por el hecho de que el IMV, concebido ya como derecho social, ha superado la barrera dispuesta en el art. 53.3 de la CE, habida cuenta del desarrollo legislativo ya prosperado. En cambio, para poder hablar de una verdadera conquista social, resulta

principal observar la verdadera ejecutoriedad práctica de la que el IMV ha sido dotado, en tanto que, según lo narrado hasta el momento, podría ser este su verdadero talón de Aquiles.

En este sentido, la realidad ya ha sido expuesta, la tramitación de esta prestación por el INSS ha sido simplemente deficiente, lo que ha derivado en un comprensible descontento entre la población que más se iba a beneficiar de esta ayuda. Este aspecto podría verse compensado si existiera una verdadera protección jurisdiccional que ante una tramitación que impidiera dotar de toda la virtualidad que la prestación podría llegar a desprender, dispusiera mecanismos para su cumplimiento.

Empero, se intuye ya desde el comienzo del presente trabajo que dicha protección no existe, dibujándose el exiguu marco que sigue a continuación. Ante la existencia de una tramitación defectuosa que impidiera ejecutar la prestación de manera plena, podría acudir ante la jurisdicción ordinaria, no, sin embargo, a través de un procedimiento caracterizado de las notas de brevedad y sumariedad, en tanto que esta prestación deriva del carácter social del Estado, y por ende, de los principios previstos en el Capítulo III del Título I de la CE, concretamente del art. 41 de la CE, para los que no se prevé el acceso a este procedimiento denominado también amparo ordinario, y por supuesto, siendo tampoco posible accionar la vulneración a este derecho social a través del recurso de amparo ante el TC.

Cabría plantearse en este momento, la potencialidad de que este derecho pudiera ser vinculado al ya expuesto derecho a la vida y a la integridad física del art. 15 de la CE, cuya protección sí que puede requerirse a través de un procedimiento sumario y breve y posteriormente, ante el TC en amparo. La vinculación entre ambos preceptos, arts. 41 y 15 de la CE, no se dibuja del todo desorbitada, dada la función hermenéutica admitida por el propio TC que caracteriza al art. 41 de la CE, y máxime la ya prosperada vinculación entre ambos operada por el TS y TC pudiendo, por ende, reconocerse en el marco del art. 15 de la CE un campo de prestaciones públicas tendentes a asegurar la subsistencia del ser humano. Esta compatibilidad podría, incluso, ponerse en conexión con el principio de dignidad humana, en cuyo seno la doctrina identifica el mínimo vital (OEHLING DE LOS REYES 2011) y, siguiendo la línea marcada por el TC, podría fortalecerse la vulneración de ese derecho fundamental de cuya exigencia deriva implícitamente ese mínimo vital. No obstante, este camino que por el momento no se ha intentado y que requiere de un ejercicio probatorio minucioso que permita apreciar un nexo de causalidad entre ambos preceptos, habrá de ser resuelto por el TC, cuya

doctrina acerca del concepto del carácter social del Estado de Derecho, se recuerda, es limitada, lo que lleva a intuir el pronunciamiento al respecto.

Todo ello deja al particular cuyo derecho ha sido vulnerado con la única posibilidad de accionar un procedimiento ordinario dominado, como es sabido, por una tramitación parsimoniosa, cuando se trata de personas en situación ya, de pobreza y exclusión social, sin capacidad económica para sobrevivir a la situación diaria.

Resulta también, trascendental disertar acerca de la previsible durabilidad de esta nueva prestación en el largo plazo. A estas alturas, no cabe duda, de que esta ha sido diseñada con vocación de duración en el tiempo, no solo porque se ha configurado en el marco de la institución de la Seguridad Social, que le dota de una verdadera presunción de persistencia, sino también porque la duración de la prestación es indefinida en tanto se cumplan los requisitos para acceder a la misma por parte de las personas beneficiarias. A pesar de ello, no existe en la actualidad, ninguna garantía jurídica que permita asegurar indudablemente que la prestación será mantenida a lo largo del tiempo, debido a la clara manifestación del Alto Tribunal acerca del mecanismo de la irreversibilidad de las conquistas sociales, que, en el presente, constituiría un espigón frente a un eventual intento de su supresión ulterior.

En definitiva, de todo ello se dimana lo que se puede definir como un verdadero escollo para la configuración de una renta duradera en el tiempo, al tratarse de un derecho, que pese a ostentar un reconocimiento normativo, carece de protección jurisdiccional que asegure una eficacia real.

Lo cierto, es que lo que se había configurado como un dique de contención respecto de un conflicto estructural como es la pobreza de un país, podría derivar en un desbordamiento aún mayor, alimentando la crisis del Estado social por dos razones que, a mi juicio resultan evidentes. Una de ellas, derivada de la meritada tramitación deficiente de la prestación que crearía una brecha entre las personas que quedan fuera de la protección de esta prestación y los poderes públicos encargados de dicha tramitación, nutriendo la ya elevada deslegitimación de estas instituciones, semilla, según Correas, de la actual crisis social. La segunda de las razones tiene que ver con la falta de presupuestos para gestionar la ayuda, que para este año 2020, según la Disposición Adicional Tercera del RDLIMV se ha dispuesto de un crédito de

500.000.000 euros, cuya asignación puede plantear problemas en este contexto de crisis que ya es económica.

A modo de conclusión de este subjetivo apartado, pese a dibujarse como una prestación histórica, el IMV no deja de ser una prestación social con limitadas garantías jurídicas, cuya finalidad, en línea con los postulados del Estado social de Derecho, está lejos de ser efectivamente alcanzada, ante la falta de mecanismos que la protejan de una deficiente actuación de los poderes públicos.

## 4. Conclusiones

La introducción del Ingreso Mínimo Vital en nuestro ordenamiento jurídico ha sido recibido como un hito sin parangón que un sector amplio de la doctrina venía estudiando y esperando sobremanera; una vez instaurado, no obstante, resulta determinante realizar una valoración en profundidad sobre sus virtualidades y defectos. Por ello, los objetivos que se plantearon al comienzo del presente trabajo fueron muy explícitos, en primer término, reflexionar acerca del encaje del Ingreso Mínimo Vital en el marco del Estado social de Derecho, y, en segundo término, sopesar si esta nueva prestación podría articularse como apta y capaz para constituirse como punto de inflexión a partir del cual ir desmontando los cimientos de la crisis del postulado social. A tal efecto, se ha revisado el contexto económico y social bajo el que se formuló el paradigma social y su concepción en la actualidad, dejando ver, los principales desafíos que afronta y las repercusiones de la falta de superación de aquellos, que han desembocado en la teoría de la crisis del Estado social. A *posteriori*, se ha introducido el concepto de la renta mínima, investigando también su respaldo constitucional, lo que ha llevado a vislumbrar una posible protección más reforzada para este derecho social. Para obtener una visión holística del escenario actual, se ha indagado también acerca de la configuración y viabilidad de las rentas mínimas autonómicas existentes y, tras ello, se ha examinado la configuración del propio Ingreso Mínimo Vital, meditando sobre las cuestiones más técnicas y abordando los pronunciamientos doctrinales más incipientes acerca de la potencialidad de esta nueva prestación. Toda esta trayectoria ha permitido arrojar las conclusiones que siguen:

*Primera.* - El Estado social de Derecho nace en una coyuntura histórica muy semejante a la que se presenta a día de hoy, con altas tasas de pobreza y exclusión social en una sociedad abrumada por grandes desemejanzas económicas, en el momento de su aparición acuciadas por una industrialización desatada que, en la actualidad se ha sustituido por una crisis económica y social, intensificada por los primeros síntomas de la COVID-19 y, cuyos efectos, se suman a los de las recesiones anteriores. La diferencia entre el momento originario y el actual, es no menos que la proclamación del carácter social del Estado que, hoy día, consta afianzado en el primer artículo del Texto Constitucional.

En la referida etapa inicial, la adopción del postulado social procuraba evitar el surgimiento de movimientos dictatoriales entre el sector de la sociedad más descontento con la situación desigualitaria que llevaron, en un primer momento, a apostar por un concepto amplio de la cláusula social del Estado, incluyendo en su marco la fijación de un salario vital mínimo, la prevención de situaciones de necesidad o la garantía de la subsistencia de la ciudadanía, como obligaciones dimanantes de la dignidad humana. Con fines ciertamente semejantes, “procurar una mayor igualdad social y proteger a los sectores sociales menos favorecidos”, se incorpora este postulado social en nuestra Constitución, sobre el que el propio TC hace pivotar la función resolutoria de conflictos socioeconómicos y que, especialmente vinculado a la previsión constitucional del art. 9.2, pretende orientar la actuación de los poderes públicos en aras de lograr la igualdad real en la ciudadanía.

Sin embargo, lejos de la presuntuosa realidad, se ha constatado la incapacidad inherente a esta estipulación social de lograr un panorama socialmente aceptado y aplaudido, en tanto, ha resultado del todo palmaria la problemática inquietante y real en torno a los índices de pobreza que en la actualidad se presentan. Parece lícito, por lo tanto, inferir que la fórmula social no ha dado solución a los desafíos para los que se articuló, habida cuenta de que existen, más de cuarenta años después de la instauración de la Constitución, los mismos fenómenos a los que se les intentó dar salida con la proclamación del carácter social del Estado.

*Segunda.-* Las causas que han abocado al fracaso del paradigma social son múltiples, pero la principal es la configuración limitada en su alcance jurídico, lo que no quiere decir que carezca, sin más, de carácter vinculante, cuestión que ya ha sido zanjada por el Tribunal Constitucional quien ha reconocido el carácter jurídico del Texto Constitucional en su integridad, sino que la función de esta calificación ha ido vaciándose hasta reservarle un cometido meramente interpretativo del resto del ordenamiento jurídico, dependiente de los valores superiores de la Constitución sin que, además, puedan desprenderse pretensiones inmediatas de aquella.

Lo manifestado se plasma inexorablemente en el marco de los derechos sociales, ubicados en el Capítulo III del Título I del Texto Constitucional y deducidos directamente de esta fórmula social, cuya protección resulta evidentemente deficiente. Las principales manifestaciones de su débil garantía se aprecian en la necesidad de un desarrollo legal que posterga la protección de estos derechos al momento en que entran en vigor las leyes que los desarrollan, y posteriormente, en una protección jurisdiccional escasa ya que, frente al procedimiento

sumario y breve que se reserva al ejercicio de los derechos del Capítulo II, así como la posibilidad de recurrir en amparo ante el Tribunal Constitucional, la protección de estos derechos sociales se abandona a la suerte de un procedimiento judicial ordinario, dilatado por definición. En suma, son dos los umbrales que estos derechos han de sobrepasar para que finalmente se pueda apreciar su eficacia en la praxis: la actuación del legislador tendente a desarrollar legislativamente un derecho de los contenidos en el Capítulo III y, un procedimiento jurisdiccional eficaz que permita garantizar la vigencia del mismo.

Sospecho que esta vía de anular la operatividad de la calificación que nos ocupa está siendo avalada y amparada por el Alto Tribunal, implícita pero conscientemente, con una línea jurisprudencial pasiva en relación a este postulado que, sin impactar directamente contra aquel, autoriza conductas nocivas para su subsistencia. Ejemplificativo de ello resulta la invalidación de dos garantías consideradas como susceptibles de dotar de la máxima efectividad jurídica a estos derechos, a saber, la inconstitucionalidad por omisión y la irreversibilidad de las conquistas sociales, salvaguardas que el Tribunal Constitucional ha deslegitimado en el marco de nuestro ordenamiento jurídico, invalidando con ello dos mecanismos que podrían servir de punto de inflexión a partir del que potenciar, no solo la eficacia de estos derechos, sino también la eficacia plena de la Constitución, que es en última instancia la que se está incumpliendo.

*Tercera.* - La ausencia de eficacia sólida de la estipulación social, unida a la falta de garantías de los derechos sociales, ha desencadenado en una avalancha de críticas, a mi juicio fundadas, ocasionadas por la constatación de la decadente situación social, a la que el Estado social no ha sabido hacer frente, conduciendo a la aparición de la expresión de la “crisis del Estado social”. Y, justamente en este peculiar contexto en el que la vigencia del postulado social es cuanto menos, fundamental, dado el declive de la situación económica y social a causa de una nueva recesión causada por la COVID- 19, pero su vigencia se encuentra en entredicho, es cuando se ha introducido el IMV, una prestación configurada al amparo del art. 41 de la CE que precisamente, aspira a atender situaciones de necesidad social de carácter estructural, reduciendo la tasa de pobreza y de exclusión social, lo que permite sospechar lícitamente, que se trata de una apuesta del ejecutivo central, para resaltar la vigencia del postulado social que durante las anteriores recesiones económicas se había soslayado.

*Cuarta.* – El IMV cuenta con unas características técnicas muy estructuradas, lo que se erige como un punto a su favor, en la medida en que contribuye a la seguridad jurídica reduciendo, así, la incertidumbre acerca de su formulación. Más aún, el IMV, configurado en el marco de la Asistencia Social “interna” propia de la Seguridad Social, permite conjeturar un carácter permanente e imperativo que, de nuevo le dota de cierta estabilidad, estabilidad esta que, sin embargo, no será posible salvaguardar dado que el legislador ostenta la amplia facultad de administrar los medios económicos destinados a la satisfacción de las necesidades sociales según las circunstancias económicas y sociales de cada momento, sin que exista ninguna vía como podría ser la de la irreversibilidad de las conquistas sociales, que pueda obstaculizar una actuación tendente bien a reducir la cuantía en concepto de IMV, bien a eliminarla por completo del catálogo de derechos sociales, desvirtuándose en gran medida ese carácter permanente con el que ha sido dotado.

La misma sensación se percibe acerca de las actuaciones diseñadas para lograr la reducción de la exclusión social, propias de la naturaleza inclusiva del IMV, y que requieren, en gran medida, la incorporación al mercado laboral de las personas beneficiarias que, sin duda, son difíciles de articular en un marco de crisis económica, dada la elevada la tasa de desempleo.

Con todo, la tramitación del IMV ha sido la vertiente más discutida de esta prestación y, no precisamente por haberse considerado satisfactoria, sino todo lo contrario, por cuanto la tramitación, verdaderamente determinante dado el alto grado de control que el IMV requiere para la comprobación de los requisitos, ha derivado en la praxis en un sinnúmero de reproches ante su ineficacia ante una indignante tasa de solicitudes resueltas a saber, un 33%, desde los meses de junio a octubre de 2020. Estas voces críticas se han incrementado dado que, pese a que la configuración del IMV permite una gestión compartida con las CCAA interesadas, de las 8 CCAA interesada, solo Navarra y País Vasco han sido reconocidas aptas para poder llevar a cabo esta gestión, generando un entendible ambiente de descontento entre el resto.

Lo cierto es que la tramitación de esta prestación deja mucho que desear y que, probablemente, la colaboración con las CCAA pueda ser una vía para liberar la atascada tramitación de la entidad al cargo. Por otra parte, si bien es cierto que precisamente, el IMV ha sido configurado para reducir la falta de homogeneidad que caracterizaba a las rentas autonómicas, entiendo que una gestión por las CCAA no desvirtuaría esta finalidad si se les dieran unas pautas uniformadas y concretas, recordando en última instancia, que las CCAA

solamente pueden asumir la legislación no básica que respete en todo caso, el núcleo esencial básico impidiendo, por consiguiente, una modificación de los criterios y obligaciones en virtud de las cuales acceder a la prestación.

*Quinta.* - Las expuestas notas características dejan ver que, si bien el IMV se formuló como una ambiciosa prestación, incluso las cualidades más encomiadas, como lo son las políticas activas en el marco de la inclusión social o la cooperación con las CCAA, son difíciles de cimentar en la práctica dado, en gran parte, el contexto de crisis en el que esta prestación se origina, aspecto que debería haberse considerado en un momento previo a su incorporación estableciendo mecanismos que aseguraran la total eficacia de esta prestación cuya reivindicación adquiere, si es posible, más trascendencia en este contexto de crisis. La disyuntiva, en este sentido es la que sigue: se trata de una prestación articulada para paliar los efectos ocasionados en un contexto de crisis, pero que, dado el propio escenario de recesión, no es posible articularse.

Este dilema adquiere, si puede, mayor trascendencia dada la incertidumbre tanto social como económica que la pandemia de la COVID-19 ha provocado, en la que se augura, dados los síntomas ya conocidos, un incremento del número de personas desempleadas y correlativo aumento de personas necesitadas de prestaciones sociales ante la reducción de los ahorros de las familias, que deja ver la necesidad de definir mecanismos que no quiebren ante los primeros síntomas de recortes presupuestarios y sean eficaces en la erradicación de la tasa de pobreza y exclusión social.

*Sexta.* – Entiendo indispensable, tras exponer el escenario descrito, expresar una vía que podría arrojar luz a este futuro incierto, toda vez que comportaría la posibilidad de accionar a través del amparo ordinario, incluso posteriormente, del amparo constitucional la defensa de la prestación que nos incumbe mediante la vinculación del art. 41 de la CE con el derecho a la vida y a la integridad física del art. 15 de la CE, como señalan Múgica o Monge.

A estos efectos, tomando como punto de partida la función innegablemente orientadora e interpretativa de la cláusula social de la que deriva el art. 41 de la CE en el que se ampara el IMV, parece razonable admitir una interpretación conjunta entre ambos preceptos, llegando a reconocer una base jurídica para garantizar la subsistencia del ser humano con la satisfacción de las necesidades más perentorias del que derivaría el reconocimiento a este IMV que podría,

incluso, reforzarse tomando como fundamento el principio de la dignidad humana en cuyo seno se encuentran también derechos patrimoniales que garanticen una existencia digna como es la concesión de un mínimo vital.

Me decanto personalmente por esta vía de protección conjunta, que ya ha sido acogida tanto por el Tribunal Supremo como por el Constitucional, no en relación al art. 41 de la CE, pero sí en relación al art. 43.1 del Texto Constitucional, acogimiento que, hay que apuntar, podría entrar en contradicción con el concepto limitado que el TC mantiene acerca del postulado social. Esta nueva senda requiere de un ejercicio probatorio minucioso que no arroje dudas acerca del nexo existente entre la infracción del derecho fundamental y la falta de actuación o, actuación deficiente de los poderes públicos que impidan la concesión del IMV y, posteriormente, el denominado por los juzgadores menores como “juicio de ponderación” que obliga a comparar, de un lado, el interés general producido por el ahorro económico de la falta de adopción de estas medidas y, de otro lado, el interés general de preservar el derecho a la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad.

Sea como fuere, y una vez probada la vulneración del derecho a la vida en su vertiente más positiva, esto es en marco del libre desarrollo de la personalidad, y acreditada la mayor relevancia del derecho a dicha asistencia y prestaciones sociales frente a un ahorro indeterminado, podría garantizarse una protección muy superior en aras de asegurar este nuevo derecho social, siendo este el verdadero hito, y no tanto el reconocimiento de la prestación.

Pese a todo, el criterio propuesto precisa de un giro en la línea jurisprudencial seguida hasta el momento por el Alto Tribunal, giro que a mi modo de ver le compete, ya que me acojo, sin ninguna duda a la tesis sostenida por Durango, por la que corresponde a este Tribunal procurar el mayor abanico de garantías posibles para asegurar la salvaguarda de los derechos.

Como colorario, si la línea jurisprudencial no se adhiere a una interpretación conjunta de los artículos expuestos *ut supra*, no cabe sino entrever el comienzo de lo que va a ser otra desilusión social que pone en entredicho una vez más, la capacidad del Estado social de Derecho para gestionar conflictos sociales y económicos actuales que dará, sin lugar a duda, paso a los movimientos sociales, en muchas ocasiones de carácter extremo, que en el pasado surgieron con ocasión de reivindicar un Estado social auténtico.

## Referencias bibliográficas

### Bibliografía básica

APARICIO, M. «Los derechos sociales en la CE: algunas líneas para su emancipación» [en línea], pp. 51-61. En *Defender y repensar los derechos sociales en tiempo de crisis*. Barcelona: Observatori Desc, 2009 [consulta: 19 de noviembre de 2020]. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25696.pdf>

ARAGÓN, M. «Art. 1», pp. 29-60. En ARNALDO, E. y REMÓN, J. y PÉREZ, M. y BORRAJO, I. (ed. /coord.). *Comentarios a la CE. Tomo I*. [en línea]. Madrid: Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, TC y Ministerio de Justicia, 2018 [consulta: 19 de noviembre de 2020]. Disponible en: [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/abrir\\_pdf.php?id=PUB-PB-2018-94\\_1](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2018-94_1)

CABANAS, M. *Fundamentos constitucionales del Estado social español*. Director: Javier Ruipérez Alamillo. Universidade da Coruña, Departamento de Derecho Público, A Coruña, 2017.

CANCIO, J. «La constitución económica: promesas incumplibles». *Revista Jurídica Universidad Autónoma De Madrid*. 2016, núm. 7, pp. 51-101 [consulta: 15 de noviembre de 2020]. Disponible en: <https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/view/6224>

CARMONA, 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*. 2006, núm. 2, pp. 172-197 [consulta: 16 de noviembre de 2020]. ISSN-e 1699-7026. Disponible en: [http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/anuario/articulos/descargas/02\\_EST\\_05\\_carmona.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/anuario/articulos/descargas/02_EST_05_carmona.pdf)

CARRIZOSA, E. «Hacia la articulación de una renta básica ciudadana en el ordenamiento jurídico español». *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*. 2016, núm. 192, pp. 203-242 [consulta: 19 de noviembre de 2020]. ISSN 2444-3476. Disponible en: <https://pjenlinea3.poder-judicial.go.cr/biblioteca/uploads/Archivos/Articulo/Hacia%20la%20articulaci%C3%B3n%20de%20una%20renta%20b%C3%A1sica%20ciudadana%20en%20el%20ordenamiento%20jur%C3%ADdico%20espa%C3%B1ol.pdf>

CHABANNES, M. «Un nuevo derecho para la ciudadanía: el Ingreso Mínimo Vital». *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*. 2020, núm. 1, pp. 270-290 [consulta: 18 de noviembre de 2020]. ISSN: Por determinar. Disponible en: <https://revistas.uma.es/index.php/REJLSS/article/view/10441/10557>

CORREAS, I. «Reflexiones en torno al Estado social: aproximación al contenido, fines y valoración crítica de la vigencia del concepto». *Corts: Anuario de derecho parlamentario*. 2016, núm. 17, pp. 333-370 [consulta: 15 de noviembre de 2020]. ISSN 1136-3339. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/2233660.pdf>

DELGADO DEL RINCÓN, L. «El Estado social y la fragilidad de los derechos sociales en tiempos de crisis económica». *Estudios de Deusto*. 2013, vol. 61/2, pp. 43-68 [consulta: 19 de noviembre de 2020]. ISSN 0423 – 4847. Disponible en: <https://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/215/344>

DURANGO, G.A. «Relación tensional entre el juez y el legislador: Una aproximación desde la democracia constitucional». *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*. 2002-2003, núm. 6, pp. 279-295 [consulta: 14 de diciembre de 2020]. Disponible en: <http://www.rtfed.es/numero6/16-6.pdf>

*El sistema de garantía de ingresos en España: Tendencias, resultados y necesidades de reforma*. Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, 2016 [consulta: 20 de noviembre de 2020]. Disponible en: [https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/EstudiosNacionales/SistemaGarantingresosEs\\_R\\_E.pdf](https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/EstudiosNacionales/SistemaGarantingresosEs_R_E.pdf)

ESCOBAR, G. «La renta mínima y el defensor del pueblo». *Lex Social. Revista jurídica de los Derechos Sociales*. 2020, vol. 10, núm. 1, pp. 91-139 [consulta: 18 de noviembre de 2020]. ISSN 2174-6419. Disponible en: [https://www.upo.es/revistas/index.php/lex\\_social/article/view/4538/3936](https://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/article/view/4538/3936)

ESPINO, D. «Una propuesta de Estado social para el siglo XXI: una vuelta al origen». *Universitas*. 2016, núm. 24, pp. 39-75 [consulta: 15 de noviembre de 2020]. ISSN 1698-7950. Disponible en: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/UNIV/article/download/3176/1843>

ESTEPA, F. *Las rentas mínimas de inserción. Una aproximación sociológica al "Programa de Solidaridad de los andaluces" en la provincia de Cádiz*. Director: Beltrán Roca Martínez. Universidad de Cádiz, Departamento de Economía General, Cádiz, 2017.

*Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023*. Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, 2019. [consulta: 19 de noviembre de 2020]. Disponible en: [https://eapn.es/ARCHIVO/documentos/noticias/1553262965\\_estrategia\\_prev\\_y\\_lucha\\_pobreza\\_2019-23.pdf](https://eapn.es/ARCHIVO/documentos/noticias/1553262965_estrategia_prev_y_lucha_pobreza_2019-23.pdf)

FERNÁNDEZ, F. «La inconstitucionalidad por omisión: ¿cauce de tutela de los derechos de naturaleza socio-económica?» *THEMIS Revista De Derecho*. 1995, núm. 31, pp. 153-172 [consulta: 19 de noviembre de 2020]. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/11518/12038>

FERNÁNDEZ-MIRANDA, A. «El Estado social». *Revista Española de Derecho Constitucional*. 2003, núm. 69, pp. 139-180 [consulta: 19 de noviembre de 2020]. ISSN 0211-5743. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/802674.pdf>

GARCÍA, M. «Veinticinco años de derechos sociales en la experiencia constitucional española». *Revista de derecho político*. 2003-2004, núm. 58-59, pp. 277-304 [consulta: 19 de noviembre de 2020]. ISSN 0211-979X. Disponible en: <http://espacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:Derechopolitico-2003-2004-58-59-2631CF81&dslD=pdf>

GARCÍA-PELAYO, M. «*La Constitución*», pp. XXIX- XXXVIII. En ARNALDO, E. y REMÓN, J. y PÉREZ, M. y BORRAJO, I. (ed. /coord.) *Comentarios a la CE. Tomo I*. [en línea]. Madrid: Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, 2018. [consulta: 19 de noviembre de 2020]. Disponible en: [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/abrir\\_pdf.php?id=PUB-PB-2018-94\\_1](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2018-94_1)

GARCÍA-PELAYO, M. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial, 1977.

GARRORENA, A. «El Estado español como Estado social y democrático de Derecho». *Documentación Administrativa*. 1980, núm. 188, pp. 415-431 [consulta: 17 de noviembre de 2020]. Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/4507/4561>

HERREROS, J. «Estado social y servicio público». *Revista de investigación de la Universidad a Distancia de Madrid*. 2011, vol. 1, pp. 1-16 [consulta: 19 de noviembre de 2020]. Disponible en: <http://blogs.udima.es/educatic/wp-content/uploads/Estado-social-y-servicio-p%C3%BAblico.pdf>

IGLESIAS, J. «Renta Básica: el modelo fuerte como instrumento de transformación social». *El vuelo de Ícaro: Revista de Derechos Humanos, crítica política y análisis de la economía*. 2002, núm. 2-3, pp. 35-68 [consulta: 15 de noviembre de 2020]. ISSN 1577-9823. Disponible en: [http://biblioteca.hegoa.ehu.es/downloads/13015/%2Fsystem%2Fpdf%2F1816%2FRenta\\_basica\\_pdf.pdf](http://biblioteca.hegoa.ehu.es/downloads/13015/%2Fsystem%2Fpdf%2F1816%2FRenta_basica_pdf.pdf)

JIMENA, L. «Inconstitucionalidad por omisión y responsabilidad internacional». *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Cerio*. 2007, núm. 58/59, pp. 207-225 [consulta: 19 de noviembre de 2020]. ISSN 1133-7087. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3163751.pdf>

LAPARRA, M. y AYALA, L. *El Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*. Informe de la Fundación Foessa. 2009 [consulta: 19 de noviembre de 2020]. Disponible en: [http://bases.cortesaragon.es/bases%5Cndocumen.nsf/\(Hijos\)/3749DBAA33F96F5EC125771900406659/\\$File/ATTZAH1S?OpenElement](http://bases.cortesaragon.es/bases%5Cndocumen.nsf/(Hijos)/3749DBAA33F96F5EC125771900406659/$File/ATTZAH1S?OpenElement)

*Los programas de rentas mínimas en España*. Autoridad independiente de responsabilidad fiscal, 2019 [consulta: 19 de noviembre de 2020]. Disponible en: [https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA\\_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf](https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf)

*Focus on Spanish Society*. FUNCAS, 2020. Disponible en: [https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2020/12/Focus-december\\_2020-1.pdf](https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2020/12/Focus-december_2020-1.pdf)

MAESTRO, G. «El Estado social 40 años después: la desconstitucionalización del programa constitucional». *UNED. Revista de Derecho Político*. 2017, núm. 100, pp. 769-798 [consulta: 16

de noviembre de 2020]. ISSN 0211-979X. Disponible en:  
<http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/download/20717/17216>

MARTÍN, A. «La Renta Mínima de Inserción: contradicciones e incertidumbres». *Cuadernos de Trabajo Social*. 2007, vol. 20, pp. 297-37 [consulta: 19 de noviembre de 2020]. ISSN 0214-0314. Disponible en:  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2478775&orden=207325&info=link>

MARTÍN, S. «Los fundamentos sociales, políticos y jurídicos del soziale Rechtsstaat. Una relectura de Hermann Heller (1891-1933)». *Res publica. Revista De Historia De Las Ideas Políticas*. 2011, núm. 25, pp. 151-175 [consulta: 17 de noviembre de 2020]. Disponible en:  
<https://revistas.ucm.es/index.php/RPUB/article/view/47807/44740>

MARTÍNEZ DE PISÓN, J. «El final del Estado social: hacía que alternativa». *Sistema: revista de ciencias sociales*. 2001, núm. 160, pp. 75-92 [consulta: 17 de noviembre de 2020]. ISSN 0210-0223. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=33486>

MATIA, F. «La caracterización jurídico-constitucional del Estado social de Derecho». *Revista Española de Derecho Constitucional*. 2000, núm. 60, pp. 343-350 [consulta: 15 de noviembre de 2020]. ISSN 0211-5743. Disponible en:  
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1996831.pdf>

MIMENTZA, J. «Renta básica y Constitución en el Estado Social alemán (De la renta básica universal a la renta básica colectiva)». *Revista Vasca de Administración Pública*. 2019, núm. 114, pp. 201-242 [consulta: 18 de noviembre de 2020]. ISSN 0211-9560. Disponible en:  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7046317&orden=0&info=link>

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. «La Seguridad Social ha reconocido el Ingreso Mínimo Vital a 136.000 hogares en los que viven más de 400.000 personas». 16 de octubre de 2020 [consulta: 9 de diciembre de 2020]. Disponible en:  
<https://prensa.inclusion.gob.es/WebPrensaInclusion/downloadFile.do?tipo=documento&id=3.915&idContenido=3.960>

MONEREO, J. «Competencias autonómicas en asistencia social y servicios sociales». *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*. 2009, núm. 100, pp. 295-328

[consulta: 19 de noviembre de 2020]. ISSN 0213-0750 Disponible en:  
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3082285.pdf>

MONEREO, J. «La renta mínima garantizada como medida estructural del sistema de Seguridad Social en la sociedad de riesgo». *Lex Social. Revista jurídica de los Derechos Sociales*. 2020, vol. 10, núm. 2, pp. 424-505 [consulta: 16 de noviembre de 2020]. ISSN 2174-6419. Disponible en: [https://www.upo.es/revistas/index.php/lex\\_social/article/view/5074/4425](https://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/article/view/5074/4425)

MONEREO, J. y RODRÍGUEZ G. «El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital». *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*. 2020, núm. 24, pp. 13-35 [consulta: 15 de noviembre de 2020]. ISSN 2386-7191. Disponible en: <https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/download/416/458>

MONGE, A. «Vida indigna o muerte digna: ¿eutanasia?» *Actualidad penal*. 2000, núm. 27, pp. 891-923 [consulta: 18 de noviembre de 2020]. Disponible en: <https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/64089/Vida%20indigna%20o%20muerte%20digna%20%C2%BEutanasia.PDF?sequence=1&isAllowed=y>

MÚGICA, V. «Pensiones de Seguridad Social. Inembargabilidad y embargabilidad». *Diario de La ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*. 1991, núm. 3, p. 846-851 [consulta: 20 de noviembre de 2020]. ISSN 0211-2744. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=73834>

NOGUERA, J. *Reforzar el bienestar social: del ingreso mínimo a la renta básica*. Observatorio Social de “La Caixa”, 2019 [consulta: 25 de noviembre de 2020]. Disponible en: [https://observatoriosociallacaixa.org/documents/22890/182418/Informe%20renta%20basica\\_es.pdf/3642780f-87f5-8141-5993-864af1851e31](https://observatoriosociallacaixa.org/documents/22890/182418/Informe%20renta%20basica_es.pdf/3642780f-87f5-8141-5993-864af1851e31)

OEHLING DE LOS REYES, A. «El concepto constitucional de dignidad de la persona: Forma de comprensión y modelos predominantes de recepción en la Europa continental». *Revista Española de Derecho Constitucional*. 2011, núm. 91, pp. 135-178 [consulta: 25 de noviembre de 2020]. ISSN: 0211-5743. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/REDCons/article/view/40014/22643>

OLMEDA, G. «La renta mínima garantizada: a caballo de la asistencia, la seguridad social y la política de empleo». *Revista de treball, economia i societat*. 1997, núm. 7, pp. 33-56 [consulta:

19 de noviembre de 2020]. ISSN 1137-0874. Disponible en: [http://www.ces.gva.es/pdf/trabajos/articulos/revista\\_07/Art3-rev7.pdf](http://www.ces.gva.es/pdf/trabajos/articulos/revista_07/Art3-rev7.pdf)

PAREJO, L. «El Estado social administrativo: algunas reflexiones sobre la «crisis» de las prestaciones y los servicios públicos». *Revista de Administración Pública*. 2000, núm. 153, pp. 217-249 [consulta: 20 de noviembre de 2020]. ISSN 0034-7639. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17510.pdf>

PÉREZ, J. «La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el Estado social». *Revista Española de Derecho Constitucional*. 1984, núm. 10, pp. 157-181 [consulta: 16 de noviembre de 2020]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/249933.pdf>

PICARD DE ORSINI, M. y USECHE, J. «Una nueva dimensión del Estado de Derecho: el Estado Social de Derecho». *Provincia*. 2006, núm. Esp, pp. 189-218 [consulta: 19 de noviembre de 2020]. ISSN 1317-9535. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55509810>

PORRAS, J. «Eficacia jurídica del principio constitucional de la dignidad de la persona». *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*. 2018, vol. XXXIV, núm. 34, pp. 201-223 [consulta: 18 de noviembre de 2020]. ISSN 0213-8123. Disponible en: [https://boe.es/biblioteca\\_juridica/anuarios\\_derecho/abrir\\_pdf.php?id=ANU-E-2018-10020100223](https://boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-E-2018-10020100223) ANUARIO DE DERECHO ECLESIASTICO Eficacia jurídica del principio constitucional de la dignidad de la persona

*Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2020 de España*. Consejo de la Unión Europea, 2020 [consulta: 18 de noviembre de 2020]. Disponible en: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-csr-comm-recommendation-spain\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-csr-comm-recommendation-spain_es.pdf)

RESTREPO, J. «La Constitución alemana de Weimar (1919) ¿una utopía en medio de la crisis? Un análisis histórico a sus aspectos interventores, modernizadores y derechos sociales». *Estudios Internacionales*. 2018, vol. 50, núm. 190, pp. 85-106 [consulta: 18 de noviembre de 2020]. ISSN 0716-0240. Disponible en: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rei/v50n190/0719-3769-rei-50-190-00085.pdf>

RODRÍGUEZ-ARANA, J. «Dimensiones del Estado Social y derechos fundamentales sociales». *Revista de Investigações Constitucionais*. 2015, vol. 2, núm. 2, pp. 31-62 [consulta: 15 de noviembre de 2020]. ISSN 2359-5639. Disponible en: <https://www.scielo.br/pdf/rinc/v2n2/2359-5639-rinc-02-02-0031.pdf>

SANZO, L. «La política de garantía de Ingresos en España». *Zerbitzuan*. 2018, núm. 65, pp. 41-51 [consulta: 20 de noviembre de 2020]. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/328167576\\_La\\_politica\\_de\\_garantia\\_de\\_ingresos\\_en\\_Espana/fulltext/5bbca77692851c7fde37353e/La-politica-de-garantia-de-ingresos-en-Espana.pdf](https://www.researchgate.net/publication/328167576_La_politica_de_garantia_de_ingresos_en_Espana/fulltext/5bbca77692851c7fde37353e/La-politica-de-garantia-de-ingresos-en-Espana.pdf)

VILLAR, L. «Estado de derecho y Estado social de derecho». *Revista Derecho del Estado*. 2007, núm. 20, pp. 73-96 [consulta: 16 de noviembre de 2020]. ISSN 0122-9893. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3400539.pdf>

### **Legislación citada**

España. Decreto 39/89, de 28 de febrero, por el que se regula la concesión del Ingreso Mínimo Familiar. *Boletín Oficial del País Vasco*, 6 de marzo de 1989, núm. 44, pp. 1362-1369.

España. Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. *Boletín Oficial del Estado*, 14 de marzo de 2020, núm. 67, pp. 25390 a 25400.

España. 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. *Boletín Oficial del Estado*, 31 de octubre de 2015, núm. 261, pp. 103291 a 103519.

España. Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital. *Boletín Oficial del Estado*, 1 de junio de 2020, núm. 154, pp. 36022 a 36065.

### **Jurisprudencia referenciada**

- Sentencias y autos del Tribunal Constitucional

*Sentencia del Tribunal Constitucional*, núm. 11/1981, de 8 de abril, BOE núm. 99, de 25 de abril de 1981.

*Sentencia del Tribunal Constitucional*, núm. 113/1989, de 22 de junio, BOE núm. 175, de 24 de julio de 1989.

*Sentencia del Tribunal Constitucional*, núm. 12/2008, de 29 de enero, BOE núm. 52, de 29 de febrero de 2008.

*Sentencia del Tribunal Constitucional*, núm. 128/2009, de 1 de junio, BOE núm. 159, de 2 de julio de 2009.

*Sentencia del Tribunal Constitucional*, núm. 134/1987, de 21 de julio, BOE núm. 191, de 11 de agosto de 1987.

*Sentencia del Tribunal Constitucional*, núm. 134/2017, de 16 de noviembre, BOE núm. 308, de 20 de diciembre de 2017.

*Sentencia del Tribunal Constitucional*, núm. 16/1994, de 20 de enero, BOE núm. 41, de 17 de febrero de 1994.

*Sentencia del Tribunal Constitucional*, núm. 19/1982, de 5 de mayo, BOE núm. 118, de 18 de mayo de 1982.

*Sentencia del Tribunal Constitucional*, núm. 233/2015, de 5 de noviembre, BOE núm. 296, de 11 de diciembre de 2015.

*Sentencia del Tribunal Constitucional*, núm. 239/2002, de 11 de diciembre, BOE núm. 9, de 10 de enero de 2003.

*Sentencia del Tribunal Constitucional*, núm. 31/2018, de 10 de abril, BOE núm. 124, de 22 de mayo de 2018.

*Sentencia del Tribunal Constitucional*, núm. 32/1981 de 28 de julio, BOE núm. 193, de 13 de agosto de 1981.

*Sentencia del Tribunal Constitucional*, núm. 37/2011, de 28 de marzo, BOE núm. 101, de 28 de abril de 2011.

*Sentencia del Tribunal Constitucional*, núm. 45/1989, de 20 de febrero, BOE núm. 52, de 2 de marzo de 1989.

*Sentencia del Tribunal Constitucional*, núm. 57/1994, de 28 de febrero, BOE núm. 71, de 24 de marzo de 1994.

*Sentencia del Tribunal Constitucional*, núm. 6/1981, de 16 de marzo, BOE núm. 89, de 14 de abril de 1981.

*Sentencia del Tribunal Constitucional*, núm. 76/1986, de 9 de junio, BOE núm. 159, de 4 de julio de 1986.

*Auto del Tribunal Constitucional*, núm. 39/2012, de 12 de diciembre.

- Sentencias del Tribunal Supremo

*Sentencia del Tribunal Supremo*, Sala de lo contencioso, Rec. núm. 400/2013, de 31 de marzo de 2014.

*Sentencia del Tribunal Supremo*, Sala de lo social, Rec. núm. 1948/2009, de 3 de marzo de 2010.

- Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia

*Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León*, Sala de lo contencioso, Res. núm. 1644/2016, Rec. núm. 1152/2015, de 22 de noviembre de 2016.

*Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia*, Sala de lo contencioso, Res. núm. 293/2013, Rec. núm. 4512/2012, de 12 de abril de 2013.

*Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia*, Sala de lo contencioso, Res. núm. 456/2019, Rec. núm. 8/2018 de 19 de julio de 2019.

## Listado de abreviaturas

Art(s).	Artículo(s)
ATC	Auto del Tribunal Constitucional
CCAA	Comunidades Autónomas
CE, Carta Magna o Texto Constitucional	Constitución Española
FJ	Fundamento Jurídico
IMV	Ingreso Mínimo Vital
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social
RDLIMV	Real Decreto Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TC o Alto Tribunal	Tribunal Constitucional