

**EL DERECHO A LA PRESTACIÓN
SOCIAL DEL INGRESO
MÍNIMO VITAL: ALGUNAS
CONSIDERACIONES SOBRE SUS
ELEMENTOS Y PROBLEMAS
COMPETENCIALES**

LUIS E. DELGADO DEL RINCÓN

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. APROXIMACIÓN A LOS ELEMENTOS DEL INGRESO MÍNIMO VITAL COMO CONTENIDO DEL DERECHO A LA PROTECCIÓN SOCIAL FRENTE A LA POBREZA. 3. EL INGRESO MÍNIMO VITAL Y EL ORDEN CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS. 3.1. La compleja adaptación de las normas autonómicas sobre rentas mínimas a la normativa estatal: su carácter complementario y subsidiario respecto del ingreso mínimo vital. 3.2 El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de garantía de ingresos mínimos: algunas consideraciones jurisprudenciales. 3.2.1. La naturaleza asistencial de determinadas ayudas autonómicas complementarias a pensiones estatales no contributivas: la STC 239/2002, de 11 de diciembre. 3.2.2. La competencia exclusiva del Estado sobre la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social comprende la potestad ejecutiva plena sobre la gestión del ingreso mínimo vital: la STC 158/2021, de 16 de septiembre.

EL DERECHO A LA PRESTACIÓN SOCIAL DEL INGRESO MÍNIMO VITAL: ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE SUS ELEMENTOS Y PROBLEMAS COMPETENCIALES

LUIS E. DELGADO DEL RINCÓN¹

1. INTRODUCCIÓN

Con el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, convalidado por Acuerdo del Congreso de los Diputados, el 10 de junio de 2020, el Gobierno introduce en el ámbito de la acción protectora de la Seguridad Social una nueva prestación económica de naturaleza no contributiva. Como se dice en la Exposición de Motivos de la norma, su implantación urgía debido a «la situación de pobreza y desigualdad existente en España» y al «incremento de la vulnerabilidad económica y social ocasionado por el COVID-19»². Aunque surge coyunturalmente como una medida destinada a paliar los efectos de la crisis sanitaria sobre la población más vulnerable, la prestación adquiere una vocación de permanencia al integrarse en el sistema de la Seguridad Social, formando parte de su

¹ Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Burgos. Hospital del Rey s/n. 09001 Burgos. Email: ldelgado@ubu.es ORCID: 0000-0001-5876-9486

² Según datos de la *Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística*, del año 2020, publicados el 15/07/2021, «El porcentaje de población en riesgo de pobreza o exclusión social (tasa AROPE) aumentó al 26,4%, desde el 25,3% de 2019. El 7,0% de la población se encontraba en situación de carencia material severa, frente al 4,7% del año anterior». Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176807&menu=ultiDatos&idp=1254735976608. De acuerdo con lo indicado en el *11º Informe sobre El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2020*, publicado en 2021, «En el año 2020, un total de 12,5 millones de personas, es decir, el 26,4 % de la población española, están en Riesgo de Pobreza y/o Exclusión Social. Con un aumento de más de un punto porcentual con respecto al año pasado». Disponible en: <https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/informe-ARPE-2021-resumen-ejecutivo.pdf>.

contenido nuclear mínimo. Estamos, por tanto, ante un instrumento de protección social que ha llegado para quedarse³.

Su regulación, por las razones de urgente necesidad indicadas, se llevó a cabo por medio de un decreto ley, que constaba de un preámbulo y articulado extensos para este tipo de normas. Ahora bien, al tratarse de una prestación no contributiva de la Seguridad Social, por su contenido concreto y carácter permanente e indefinido, debería de regularse, al menos sus aspectos sustanciales, en el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), en el Título VI, dedicado a las «Prestaciones no contributivas». Sin embargo, esta no es la opción seguida por el legislador ya que algunas de las insuficiencias y deficiencias de la norma de urgencia fueron suplidas, primero, por otros decretos ley y, después, por la tramitación del Real Decreto-ley 20/2020 como proyecto de ley que, tras la introducción de algunas modificaciones por vía de enmiendas, se aprueba como Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, con entrada en vigor el 1 de enero de 2022 (LIMV)⁴.

Desde una perspectiva constitucional, la prestación del ingreso mínimo vital (IMV) tiene su fundamento en el mandato que el art. 41 CE dirige a los poderes públicos de mantener un sistema público de Seguridad Social que garantice la asistencia y prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad. Es una prestación que responde a la evolución que han experimentado los sistemas contemporáneos de Seguridad Social, al incluir en su ámbito no solo a las prestaciones de carácter contributivo, como sucedía en su origen, sino también a las no contributivas. Esta evolución es, además, coherente con la configuración de la Seguridad Social como «una función del Estado» destinada a la atención de los ciudadanos que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad mediante prestaciones sociales⁵.

³ Entre otros motivos, porque, con independencia de la situación causada por el Covid-19, ya existían casos de pobreza estructural que se incrementarán en el futuro próximo, como consecuencia de las circunstancias y retos a los que se enfrentará nuestra sociedad: «carreras laborales más inciertas, nuevas vulnerabilidades (...), transformaciones económicas asociadas a la robotización o el cambio climático...; en general, una mayor volatilidad en los ingresos y los empleos, problemas (...) que afectarán especialmente a los grupos sociales más vulnerables» para los que el IMV actuará como «un seguro colectivo» (Exposición de Motivos de la LIMV).

⁴ El RDL 20/2020 se modificó en siete ocasiones, seis por decreto ley y una por ley. Dada la celeridad con la que tuvo que implantarse la medida, debido a la pandemia, algunas de las reformas eran necesarias para que pudieran acceder a la prestación nuevas personas vulnerables o amparar nuevas situaciones de pobreza y exclusión social. Sin embargo, otras podían haberse llevado a cabo mediante el necesario desarrollo reglamentario, que todavía no ha llegado, pese al número considerable de delegaciones en la potestad reglamentaria que contiene la norma, salvo el Real Decreto 789/2022, de 27 de septiembre, por el que se regula la compatibilidad del Ingreso Mínimo Vital con los ingresos procedentes de rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia con el fin de mejorar las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias de la prestación.

⁵ Cfr., entre otras, las SSTC 103/1983, de 22 de noviembre, FFJJ 3 y 4; 65/1987, de 21 de mayo, FJ 17; 184/1990, de 15 de noviembre, FJ 4; 37/1994, de 10 de febrero, FJ 3; 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 3; 133/2019, de 13 de noviembre, FJ 4 y 158/2021, de 16 de septiembre, FJ 4.

Además del art. 41 CE, la creación del IMV puede ampararse indirectamente en otros preceptos constitucionales como los arts. 39 y 40 CE. En el primero, al encomendarse a los poderes públicos que procuren «una protección social, económica y jurídica de la familia» y «una protección integral de los hijos» y, en el segundo, al ordenarles que promuevan unas «condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa».

Estas obligaciones de los poderes públicos en el marco del Estado social se convierten en derechos subjetivos de carácter social, de acuerdo con el contenido que les otorga el legislador. Así, el IMV, como prestación no contributiva de la Seguridad social que proporciona medios económicos para satisfacer las necesidades básicas de la vida, forma parte de un derecho social, de un derecho de configuración legal al que el legislador le dota de contenido en la LIMV⁶. Desde entonces, el IMV es un derecho que integra el contenido de otros más amplios como el derecho de protección social contra la pobreza o, en nuestro ordenamiento, el derecho de acceso a las prestaciones de la Seguridad Social (del art. 41 CE)⁷.

⁶ Véase la jurisprudencia constitucional interpretadora del art. 41 CE sobre el derecho de acceso a «prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad» como un derecho de configuración legal (SSTC 37/1994, de 10 de febrero, FJ 3; 126/1994, de 25 de abril, FJ 5 y 213/2005, de 21 de julio, FJ 3). Ahora bien, esas «prestaciones sociales», según dice el art. 41 CE, han de ser, además, «suficientes»; sin perjuicio de que, como derecho de estricta configuración legal, el legislador disponga también de libertad para modular la acción protectora del sistema atendiendo a «las circunstancias económicas y sociales», o a «las disponibilidades del momento y las necesidades de los diversos grupos sociales» (SSTC 65/1987, de 21 de mayo, FJ 17; 239/2002, de 11 de diciembre, FFJJ 5 y 6; 49/2015, de 5 de marzo, FJ 5 y ATC 4/2018, de 23 de enero y 133/2019, de 13 de noviembre, FJ 4). Acerca de la libertad de configuración legislativa del derecho del art. 41 CE y de sus límites por las circunstancias económicas y sociales, *vid.*, entre otros, MERCADER UGUINA, J.R. (2018). «Artículo 41», *Comentarios a la Constitución española*, (dirs. M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y M. E. Casas Baamonde), Tomo I, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, pp. 1318-1319.

⁷ Sobre la conformación del derecho como parte de otro derecho de contenido más amplio como el «derecho a un mínimo vital», *vid.* CARMONA CUENCA, E. (2012). «El derecho a un mínimo vital», *Derechos Sociales y Tutela Antidiscriminatoria*, (dir. G. Escobar Roca, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, p. 1577 y CARMONA CUENCA, E. (2017). «El derecho a un mínimo vital y el derecho a la renta básica», *Anuario de Derechos Humanos*, n.º 13, p. 201, que concibe el «derecho a un mínimo vital» como un derecho de todos los individuos de una comunidad «a contar con una cantidad mínima para hacer frente a sus necesidades más básicas». También JIMENA QUESADA, L. (2020). «El derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social como paradigma del respeto de la dignidad humana. La inserción del ingreso mínimo vital en el marco de la evolución de los estándares internacionales», *Lex Social. Revista jurídica de los derechos sociales*, vol. 10, n.º 2, pp. 401 y ss. y (1997). *La Europa social y democrática de Derecho*, Madrid, Dykinson, p. 277, que alude a un «derecho a recursos mínimos garantizados», que comprende la facultad de exigir al Estado la cobertura de las necesidades más elementales de los individuos, entre otras, la alimentación, vivienda, salud o educación. El autor deduce dicho derecho de diferentes preceptos constitucionales contenidos en el capítulo III del Título I de la Constitución. En sentido similar, DALLI, M. (2021). «El ingreso mínimo vital y el derecho a la asistencia social de la Carta Social Europea», *Lex Social. Revista jurídica de los derechos sociales*, vol. 11, n.º 1, pp. 222 y ss. Por otro lado, el derecho a un mínimo vital guarda una conexión estrecha con el valor de la dignidad de la persona del art. 10.1 CE, «prius lógico y ontológico para la

Hasta la aprobación del IMV, que irrumpió como un *tsunami*⁸ en el sistema de garantía de ingresos en situaciones de vulnerabilidad económica, el espacio dejado por el Estado fue ocupado por las Comunidades Autónomas. La mayoría de ellas, basándose en la competencia atribuida por el art. 148.1.20 CE sobre asistencia social, incluyeron en sus Estatutos de Autonomía normas que habilitaban al legislador autonómico para regular por ley ingresos mínimos de inserción o rentas básicas de ciudadanía⁹. Ahora bien, esa actuación autonómica ha dado lugar a un sistema normativo de ingresos mínimos heterogéneo y muy fragmentado «con variaciones muy sustanciales en su diseño, y especialmente en sus grados de cobertura y nivel de protección» (Exposición de Motivos de la LIMV). Estas deficiencias y desigualdades del modelo español de garantía de ingresos mínimos se pusieron ya de manifiesto

existencia y reconocimiento de los (...) derechos» (STC 53/1985, de 11 de abril, FJ 3). El Tribunal Constitucional así lo ha constatado en una doctrina jurisprudencial fijada en la STC 113/1989, de 22 de junio (FJ 3), en la que afirma que el respeto a la dignidad humana del art. 10.1 CE es uno de los valores constitucionales que legitiman la inembargabilidad de determinados bienes y derechos de la persona deudora y que limitan el derecho del acreedor a que se cumpla y ejecute «la sentencia firme que le reconoce el crédito». Los derechos patrimoniales del acreedor no pueden llevarse al extremo «de sacrificar el mínimo vital del deudor, privándole de los medios indispensables para la realización de sus fines personales (...), la protección de la familia, el mantenimiento de la salud y el uso de una vivienda digna y adecuada». Esta doctrina se reitera en otras decisiones como las SSTC 107/1992, de 1 de julio (FJ 3) y 158/1993, de 6 de mayo (FJ 3), en relación con la inembargabilidad de determinados bienes o mínimos de pensiones; o como las SSTC 16/1994, de 20 de enero (FJ 4), 118/2014 de 8 de julio (FJ 3) y 128/2014, de 21 de julio (FJ 3), respecto del «salario interprofesional» como criterio para fijar el nivel económico mínimo de subsistencia. Sobre el valor de la dignidad, pueden consultarse, entre otros, los trabajos de OEHLING DE LOS REYES, A. (2010). *La dignidad de la persona: evolución histórico-filosófica, concepto, recepción constitucional y relación con los valores y derechos fundamentales*, Madrid, Dykinson, pp. 25 y ss.; GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I., (2005), *Dignidad de la persona y derechos fundamentales*, Marcial Pons, Madrid, pp. 33 y ss.; CHUECA RODRÍGUEZ, R. (dir., 2015) *Dignidad humana y derecho fundamental*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 25 y ss., y PRIETO ALVAREZ, T. (2005). *La dignidad de la persona: núcleo de la moralidad y el orden públicos, límite al ejercicio de libertades públicas*, Cizur Menor, Civitas, pp. 15 y ss. Acerca de los estándares internacionales sobre el derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social, particularmente en el ámbito del Consejo de Europa, pueden verse, entre otros: JIMENA QUESADA, L. (2020). «El derecho a la protección...», ob. cit., pp. 367 y ss.

⁸ Término utilizado por BURRIEL RODRÍGUEZ-DIOSDADO, P. (2022). «El desencuentro entre las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas y el ingreso mínimo vital: decreciente protección y regulación confusa», *CEF. Revista de Trabajo y Seguridad Social*, n.º. 468, p. 47.

⁹ Algunas Comunidades Autónomas iniciaron el desarrollo legal de la política sobre rentas mínimas a comienzos de la década de los noventa del siglo pasado, política que se generalizará, sobre todo, a partir de las reformas estatutarias de 2007 y de la crisis económica de 2008. En algunos Estatutos de Autonomía se regula como un derecho subjetivo de carácter social el derecho a una renta básica o garantizada de ciudadanía que garantice unas condiciones de vida digna a las personas o familias que se encuentren en situación de pobreza y exclusión social, en los términos que establezcan las leyes respectivas. Este es el caso, por ejemplo, de los Estatutos de Cataluña (art. 23.3); Andalucía (art. 23.2); Canarias (art. 24.1); Illes Balears (art. 21); Castilla y León (art. 13.9). Actualmente, como se verá más adelante, casi todas las Comunidades Autónomas cuentan con una ley sobre rentas mínimas.

en informes y recomendaciones emitidas por instituciones nacionales e internacionales¹⁰. En definitiva, ese sistema descentralizado, fragmentado y descoordinado fue otra de las causas que impulsaron la intervención del legislador de urgencia para implantar un ingreso mínimo estatal en el ámbito de la Seguridad Social y en todo el territorio nacional, sirviéndose para ello en la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación básica de la Seguridad Social (art. 149.1.17 CE).

2. APROXIMACIÓN A LOS ELEMENTOS DEL INGRESO MÍNIMO VITAL COMO CONTENIDO DEL DERECHO A LA PROTECCIÓN SOCIAL FRENTE A LA POBREZA

Para comprender mejor su significado, exponemos seguidamente algunos de los caracteres y elementos del IMV que, como prestación económico-asistencial, integraría el contenido del derecho a la protección social frente a la situación de pobreza y exclusión social. Todo ello conforme a la regulación de la LIMV¹¹.

¹⁰ Como el interesante *Estudio sobre Los programas de rentas mínimas en España* (2019), elaborado por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), que en sus conclusiones afirma que «a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países europeos, España no cuenta con una prestación que cubra el riesgo general de pobreza». «El sistema de ingresos mínimos en España está fraccionado y presenta disparidades territoriales». «Las cuantías son bajas y falta cobertura» (pp. 5 y 6). Disponible en: https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf. En el contexto internacional, el Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa (CEDS), en el Informe sobre la conformidad de la legislación del Estado español con la Carta Social Europea, en las *CONCLUSIONS XXI-2 (2017)*, *European Social Charter. European Committee of Social Rights (Spain)*, January, 2018, disponible en: <http://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=XXI-2/def/ESP/13/1/FR>, considera, partiendo de las Conclusiones anteriores de 2013 y del informe presentado, que España ha incumplido el art 13.1 CSE, sobre el derecho a una asistencia social adecuada para toda persona en situación de necesidad, por los siguientes motivos: 1) porque «el reconocimiento de la renta mínima está subordinado a una condición de duración de residencia»; 2) porque «el reconocimiento de la renta mínima se subordina asimismo a criterios de edad (25 años), salvo circunstancias excepcionales»; 3) porque «la renta mínima no se abona por todo el tiempo que dure la situación de necesidad (...)». El Comité recomienda que la asistencia social se facilite mientras dure la situación de necesidad y que, por consiguiente, no puede estar limitada en el tiempo; 4) porque «el nivel de asistencia social abonado a las personas solas sin recursos es manifiestamente insuficiente (salvo en el País Vasco y Navarra)».

¹¹ En la exposición de estos caracteres seguimos, entre otros, los trabajos de MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. y TRILLO GARCÍA, A.R. (2020). *El Ingreso Mínimo Vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*, Murcia, Laborum, pp. 101 y ss.; MONEREO PEREZ, J.L. (2020). «La renta mínima garantizada como medida estructural del sistema de seguridad social en la «sociedad del riesgo», *Lex Social. Revista jurídica de los derechos sociales*, vol. 10, nº. 2, pp. 474 y ss.; ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. (2020). «Una nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social: el ingreso mínimo vital. Análisis del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, nº 56, pp. 292 y ss.; GONZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S. (2020). *El Ingreso Mínimo Vital: (comentarios al Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo)*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 27 y ss.; SALA FRANCO, T., y MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, Á. (2020). *Ingreso Mínimo Vital. El Sistema*

1º) Finalidad y objeto: El IMV es una prestación económica «dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas» (art. 1 LIMV)¹². Su finalidad principal es, por tanto, la protección e inclusión social y laboral de los ciudadanos que se encuentren en una situación concreta de necesidad, al no poder acceder a bienes básicos que les permita desarrollar una vida digna (educación, sanidad, empleo o vivienda, entre otros).

2º) Es un «derecho subjetivo» a obtener una prestación económica de carácter no contributivo de la Seguridad Social que garantice un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica en los términos definidos en la norma (art. 2.1 LIMV). Se trata de un derecho social de prestación cuyo ejercicio efectivo está condicionado por el cumplimiento de ciertos requisitos subjetivos y objetivos, que serán apreciados por la Administración de acuerdo con lo establecido por el legislador¹³. Desde el punto de vista subjetivo, pueden ser beneficiarios de la prestación tanto las «personas integrantes de una unidad de convivencia», como las personas individuales mayores «de veintitrés años (...) que no estén unidas a otra por vínculo matrimonial o como pareja de hecho». Excepcionalmente, aunque sean menores de veintitrés años, la Ley contempla como beneficiarias de la prestación determinados grupos de personas que padecen situaciones de mayor vulnerabilidad: «las mujeres víctimas de violencia de género o de trata de seres humanos y explotación sexual» y los jóvenes ex tutelados, esto es, a «las personas de entre 18 y 22 años que provengan de centros residenciales de protección de menores» (art. 4.1.b) LIMV). Las personas que integran una unidad de convivencia vienen determinadas en el art. 6.1 LIMV: las «que residan en un mismo domicilio y que estén unidas entre sí por vínculo matrimonial, como pareja de hecho o por vínculo hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad, adopción, y otras personas con las que convivan en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar

Español de Rentas Mínimas. Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 90 y ss.; FERNÁNDEZ ORRICO, F.J. (2021). «Concepto y ámbito subjetivo», en Sempere Navarro, A.V. y García Gil, M.B. (dirs.), *Ingreso Mínimo Vital*, Cizur Menor, Thomsom Reuters-Aranzadi, pp. 24 y ss. y CAVAS MARTÍNEZ, F. (dir.) y GARCÍA ROMERO, B. (coord.) (2021), *El ingreso mínimo vital una perspectiva global: regulación estatal, derecho comparado y conexión con rentas mínimas autonómicas*, BOE, Madrid, pp. 20 y ss.

¹² No le falta razón a FERNÁNDEZ ORRICO, F.J., «Concepto y ámbito...», ob. cit., p. 33, cuando afirma que la redacción de la norma no es del todo precisa, ya que el objeto del IMV no es prevenir la situación de vulnerabilidad económica, la carencia de recursos, propia de una prestación contributiva, sino que actúa o despliega sus efectos cuando tiene lugar dicha situación, esto es, cuando los interesados sufren el estado de pobreza.

¹³ También, según hemos dicho, como derecho social estaría condicionado por las disponibilidades presupuestarias. Algunos autores como FERNÁNDEZ ORRICO, F.J., «Concepto y ámbito...», ob. cit., p. 34, dudan de la naturaleza de derecho subjetivo como consecuencia de la relación que guarda el IMV con los objetivos que persiguen las prestaciones de tipo asistencial. Esta conexión hace que estemos más ante un «mero interés legítimo» ->hasta el límite de los recursos presupuestados->, que ante un «auténtico derecho subjetivo».

permanente»¹⁴. Al no ser una prestación de carácter contributivo de la Seguridad Social, no son necesarios los requisitos generales de afiliación y alta en la Seguridad Social y de cotización durante un periodo de tiempo mínimo.

Para acceder al IMV, los beneficiarios han de «tener residencia legal y efectiva en España y haberla tenido de forma continuada e ininterrumpida durante al menos el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud». Este plazo no se exige para los menores (recién nacidos, en reagrupación familiar, en adopción, en guarda o en acogimiento), ni para las víctimas de trata de seres humanos o de violencia de género (art. 10.1.a) LIMV). La exigencia de la residencia legal, efectiva y continuada en España¹⁵, excluye como beneficiarios de la prestación a los extranjeros que se encuentren en España en situación administrativa irregular¹⁶. Situación que contrasta con el reconocimiento a este colectivo de otros derechos sociales como el de la protección de la salud y la atención sanitaria¹⁷.

¹⁴ La norma admite la posibilidad de que existan varias unidades de convivencia independientes en un mismo domicilio, adecuándose a la diversidad de hogares que pueden darse en la actualidad (art. 9 LIMV).

¹⁵ Requisito que reduce considerablemente el denominado «efecto llamada», según SALA FRANCO, T., y MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, Á., *Ingreso Mínimo...*, ob. cit., pp. 104-106, también por ser necesario disponer de una cuantía importante de recursos económicos mensuales, que puede impedir el acceso a la residencia temporal y al IMV a los extranjeros sin recursos suficientes.

¹⁶ En este sentido, el art. 21 LIMV, dedicado a la acreditación de los requisitos, establece en su apartado 2º que «la residencia legal en España se acreditará mediante la inscripción en el registro central de extranjeros, en el caso de nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, Espacio Económico Europeo o la Confederación Suiza, o con tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión o autorización de residencia, en cualquiera de sus modalidades, en el caso de extranjeros de otra nacionalidad». «El domicilio en España se acreditará con el certificado de empadronamiento» (apartado 3º). Las dificultades para acreditar la residencia y el domicilio son uno de los motivos de desestimación de las solicitudes presentadas (el 10 %). Esta dificultad se advierte especialmente en los casos de las personas sin hogar (art. 21.5 LIMV), a pesar de algunas modificaciones normativas y «de resoluciones que intentaban flexibilizar el empadronamiento». También en los supuestos de la unidad de convivencia, al no poder aportarse «el padrón histórico colectivo (el certificado que acredita la residencia de todas las personas que han conestado y/o constan empadronadas en un domicilio junto con el solicitante)». Cfr., al respecto, el informe elaborado por la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, disponible en: <https://directoressociales.com/wp-content/uploads/2021/11/NP.-IMV.-11.-Noviembre-2021.3.pdf> y GRANADO, O., «Los problemas del ingreso mínimo vital», Diario *El País*, de 26 de noviembre de 2021. Para el ex secretario de Estado de la Seguridad Social, el art. 21.3 LIMV, al exigirse legalmente que la acreditación del domicilio se realice mediante el certificado de empadronamiento, muchos de los secretarios de los ayuntamientos, que son los responsables de esa acreditación, «se resisten, razonablemente, a extender un certificado que acredite la permanencia en situaciones tan volátiles». Esa carencia de certificado «provoca la inadmisión de la solicitud, y eso se utiliza por comunidades como Castilla y León para congelar sus propias ayudas, con lo que las personas con mayor riesgo de pobreza pueden incluso estar peor». Para que a falta de certificado de empadronamiento tuviesen validez «los certificados de los servicios sociales municipales», habría que «modificar la ley» y lograr «un acuerdo con ayuntamientos y comunidades autónomas para llegar a todas las personas en riesgo de pobreza o exclusión social».

¹⁷ Así lo hace el art. 3 ter.1 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, tras la reforma introducida por el Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el

A diferencia del art. 10.1.a) LIMV que, al exigir el requisito de la «residencia legal y efectiva en España», excluye del IMV a los extranjeros en situación administrativa irregular, algunas leyes autonómicas sobre rentas mínimas de inserción otorgan dichas rentas a este colectivo al exigir la residencia «efectiva» (no la «legal») y el empadronamiento en un municipio de la Comunidad Autónoma. Este sería el caso de Aragón, en que el art 3.1 de la Ley 3/2021, de 20 de mayo, por la que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y el Servicio Público Aragonés de Inclusión Social, reconoce como beneficiarios de la prestación a «las personas empadronadas y con residencia efectiva en Aragón»¹⁸. Otras leyes autonómicas que establecen también como requisito de acceso a las rentas mínimas la residencia efectiva y/o el empadronamiento por un periodo de tiempo en un municipio de la Comunidad Autónoma son el Decreto-ley 7/2020, de 26 de junio, de modificación de la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión (art. 13.1.a) y la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, del País Vasco (art. 14)¹⁹.

La LIMV excluye también a otros grupos vulnerables como los extranjeros solicitantes de asilo y de protección subsidiaria. Por el contrario, quienes hayan obtenido la condición de refugiados, residan legalmente en España y lo hayan hecho de

acceso universal al Sistema Nacional de Salud. MONEREO PEREZ, J.L., «La renta mínima...», ob. cit., pp. 479-480, critica la exclusión del IMV a ese colectivo, ya que la mayoría de los migrantes en situación administrativa irregular son los que realizan trabajos precarios que «los sitúan abiertamente dentro de esa categoría de marginalidad que se denomina «trabajadores pobres». También lo hacen algunas organizaciones sociales como Cáritas: <https://www.caritas.es/noticias/caritas-insta-a-corregirlas-trabas-de-acceso-al-ingreso-minimo-vital-que-excluyen-a-numerosos-perceptores/>.

¹⁸ Sin embargo, se da la circunstancia de que el Decreto 161/2021, de 13 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital establecida por la Ley 3/2021, de 20 de mayo, contradice lo dispuesto en la Ley, norma jerárquicamente superior, al establecer, en el art. 4.e), que cuando los beneficiarios sean «extranjeros», el requisito de «tener residencia efectiva en Aragón» «se aplicará de conformidad con el artículo 14.2 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y el artículo 4.1 de la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón». El art. 14.2 de la LO 4/2000, de 11 de enero, dispone que «los extranjeros residentes tienen derecho a los servicios y a las prestaciones sociales, tanto a las generales y básicas como a las específicas, en las mismas condiciones que los españoles». De acuerdo con lo previsto en el art. 30 bis.1 de esta Ley «son residentes los extranjeros que se encuentren en España y sean titulares de una autorización para residir» (residencia legal). Sin perjuicio de que el apartado 3º de dicho precepto reconozca a «los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa» el «derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas».

¹⁹ La ampliación por ley autonómica de las rentas mínimas al colectivo de los extranjeros en situación administrativa irregular se efectúa en el ejercicio de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre asistencia social (art. 148.1.20 CE). Estas leyes autonómicas no son normas de desarrollo de la legislación básica del Estado en materia de seguridad social (art. 149.1.17 CE). Al concurrir títulos competenciales diferentes, aunque regulen instituciones de naturaleza y fines similares, las leyes autonómicas que otorgan las rentas mínimas a dicho colectivo no serían contrarias a la legislación básica del Estado, esto es, a la LIMV, que restringe la prestación estatal a los extranjeros con permiso de residencia.

forma continuada e ininterrumpida al menos un año antes de la solicitud, sí podrían solicitar la prestación.

La fijación de la edad mínima en veintitrés años para ser beneficiarios del IMV deja fuera a otro grupo de personas, el de los jóvenes mayores de edad, pero menores de veintitrés años. Colectivo que puede encontrarse también en una situación de vulnerabilidad económica por carecer de un nivel mínimo de recursos (ingresos y rentas) y de un empleo²⁰. Como se ha dicho, el art. 4.1.b) LIMV ha extendido el IMV solamente al grupo especialmente vulnerable de los jóvenes ex tutelados, los «de entre 18 y 22 años que provengan de centros residenciales de protección de menores» o que «sean huérfanos absolutos, siempre que vivan solos sin integrarse en una unidad de convivencia»²¹.

3º) El «derecho subjetivo» a la prestación del IMV está condicionado también al cumplimiento de rigurosos requisitos objetivos. Entre ellos destaca el de la existencia de una «situación de vulnerabilidad económica por carecer de rentas, ingresos o patrimonio suficientes, en los términos establecidos en el artículo 11» (art. 10.1.b) LIMV). Para determinar esta situación, el art. 11.1 LIMV dispone que se tomará en consideración «la capacidad económica de la persona solicitante beneficiaria individual o, en su caso, de la unidad de convivencia en su conjunto, computándose los recursos (ingresos y rentas) de todos sus miembros», de acuerdo con lo previsto en los arts. 11.2 a 5 y 20 LIMV. La fijación de los umbrales de rentas e ingresos y su interpretación por la Administración ha originado ciertas dificultades a los solicitantes de la prestación para acreditar la situación de vulnerabilidad económica²².

²⁰ La extensión del IMV a estos jóvenes es propuesta también por la organización humanitaria de Cáritas ([https://www.caritas.es/...](https://www.caritas.es/)).

²¹ Sin perjuicio de que para combatir «la pobreza infantil y mejorar la situación de los menores en hogares vulnerables», según manifestaron los ministros de Derechos Sociales y de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (*Revista Seguridad Social*, octubre de 2021, disponible en: <https://revista.seg-social.es/2021/10/18/escriva-el-complemento-de-ayuda-a-la-infancia-refuerza-el-imv-como-el-mejor-instrumento-para-luchar-contrala-pobreza-infantil/>), se haya establecido en el art. 11.6 LIMV un «complemento de ayuda para la infancia», fijándose una cantidad mensual por cada menor de edad miembro de la unidad de convivencia en función de la escala prevista en el artículo 13.2.e) LIMV.

²² De hecho, el incumplimiento de este requisito de la vulnerabilidad económica por superar los umbrales de renta y patrimonio es la causa de denegación del 60 % de las solicitudes presentadas. *Vid.* el informe de la Asociación Estatal de Directoras, ob. cit.: [https://directoressociales.com/...](https://directoressociales.com/) Para paliar estos inconvenientes y con la finalidad de extender el IMV a otros colectivos especialmente vulnerables o atender «las situaciones de pobreza sobrevenida», con la conversión del RDL 20/2020 en la LIMV se han elevado «los umbrales de renta garantizada y patrimonio establecidos para cada tipología de hogar». Cfr. *Revista Seguridad Social*, octubre de 2021... La doctrina y organizaciones sociales han denunciado también las numerosas trabas burocráticas existentes para acreditar algunos de los requisitos subjetivos y objetivos exigidos para acceder al IMV. Cáritas exige, entre otras medidas, simplificar la tramitación, suprimir «las inadmisiones a trámite», acelerar «los tiempos» de resolución de los expedientes y «motivar, conforme exige la ley, las denegaciones». Información disponible en: [https://www.caritas.es/...](https://www.caritas.es/) También aluden a esta «maraña burocrática» GRANADO, O., «Los problemas del...», ob. cit. y COSTAS PÉREZ, E., «Obstáculos para reducir la pobreza», *Diario El País*, de 19 de octubre de 2021.

Otros requisitos exigidos para acceder a la prestación, con el fin de evitar que se desincentive a sus beneficiarios a buscar un empleo o a que pasen a formar parte de la economía sumergida²³, consisten en el cumplimiento de determinadas obligaciones por los beneficiarios como la participación en estrategias o actividades de inclusión social (arts. 31.1, 36.1.h) y 38.3.d) LIMV)²⁴. Asimismo, y para conseguir los fines citados, el art. 11.4 LIMV prevé la compatibilidad del IMV «con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia (...) en los términos y con los límites que reglamentariamente se establezcan»²⁵. El desarrollo reglamentario del art. 11.4 LIMV sobre la compatibilidad del IMV con las rentas del trabajo, se ha efectuado recientemente con el Real Decreto 789/2022, de 27 de septiembre, por el que se regula la compatibilidad del Ingreso Mínimo Vital con los ingresos procedentes de rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia con el fin de mejorar las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias de la prestación.

4º) La cuantía del IMV para afrontar la situación de vulnerabilidad económica «se fijará mensualmente» (arts. 12 y 14.2 LIMV) y se determinará por «la diferencia

²³ Son algunos de los problemas y críticas que recaen sobre el sistema de ingresos mínimos, el posible «desincentivo para los beneficiarios del ingreso mínimo vital de acceder a un empleo formal (...), directamente proporcional a la cuantía de la prestación» y el fomento «del trabajo en la economía informal», pudiendo los beneficiarios «obtener ingresos por dos vías de manera simultánea, sin descuentos por tributación y cotización por rentas del trabajo». Cfr. SALA FRANCO, T. y MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, Á., *Ingreso Mínimo...*, ob. cit., pp. 150-151.

²⁴ Obligaciones que son exigidas también por las leyes autonómicas de rentas mínimas, que incluyen además la inscripción como demandantes de empleo para acceder a la prestación autonómica (obligación no impuesta por la LIMV). Entre otras, pueden citarse la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la prestación canaria de inserción (art. 7.1.3, para estar dado de alta en el servicio de empleo y no rechazar ofertas de trabajo y arts. 25 y ss., respecto de la realización por los beneficiarios y miembros de la unidad de convivencia de determinadas actividades de inserción incluidas en programas específicos) o el Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León, modificado por la Ley 2/2020, de 24 de noviembre (art. 13.2.d, para la inscripción como demandante de empleo y art. 14, en relación con la exigencia de un proyecto individualizado de inserción suscrito por el solicitante). Las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva en materia de inserción socio-laboral de los colectivos en situación de exclusión social (así se atribuye, por ejemplo, en el art. 70.1.10 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León). De ahí que a ellas les corresponda el diseño del proyecto individualizado de inserción social de los beneficiarios de la renta mínima autonómica, concretando el itinerario programado para la consecución de su integración social y el conjunto de obligaciones y compromisos que han de ser suscritos por el solicitante de la prestación (art. 14.1 Decreto Legislativo 1/2019, de Castilla y León).

²⁵ Compatibilidad que ha de valorarse positivamente dado el surgimiento en los últimos años de un nuevo colectivo en situación de vulnerabilidad económica, el de los «trabajadores pobres», aquellos que tienen un empleo, pero que, por sus circunstancias personales y/o familiares, sus ingresos no son suficientes para abandonar la situación de marginalidad en la que se encuentran. Cfr. MONEREO PEREZ, J.L., «La renta mínima...», ob. cit., pp. 479-480 y GALA DURAN, C. (2020). «Los desafíos del nuevo ingreso mínimo vital», *IUSLabor*, nº 2, p. 3, disponible en: <https://raco.cat/index.php/IUSLabor/article/view/372602/466099>

existente entre la suma de los recursos económicos» (todas las rentas e ingresos) que de cualquier naturaleza dispongan los beneficiarios (persona individual o los integrantes de una unidad de convivencia) «y la cuantía de renta garantizada» (art. 3.a) en relación con los arts. 11.2 y 13.1 LIMV)²⁶. Tiene un carácter indefinido, ya que su duración no está sujeta a un periodo de tiempo determinado (a diferencia de las rentas mínimas autonómicas), sino que puede prolongarse «mientras persista la situación de vulnerabilidad económica y se mantengan los requisitos que originaron el derecho a su percepción» (arts. 3.c) y 15.1 LIMV).

5º) Gestión y financiación: como prestación de la Seguridad Social y con la finalidad de garantizar una uniformidad y homogeneidad en su gestión, la competencia para su reconocimiento y control corresponde al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), sin perjuicio de la colaboración y cooperación de las Comunidades Autónomas y entidades locales, a través de sus servicios sociales, para iniciar y tramitar el expediente administrativo, previo convenio suscrito con el INSS (art. 25 1 y 2 LIMV)²⁷. La Exposición de motivos de la LIMV califica a este modelo de gestión «de gobernanza compartida», aunque, como se verá en el siguiente apartado, habrá de tenerse en cuenta la doctrina que sobre él ha fijado el Tribunal Constitucional.

La financiación del IMV, como prestación no contributiva de la Seguridad Social, es con cargo al Estado mediante aportaciones al Presupuesto de la Seguridad Social, según lo dispuesto en el art. 109.2 LGSS y en el art. 35 LIMV²⁸.

²⁶ El art. 13.2 LIMV establece algunos criterios para determinar la renta garantizada en los casos de una persona beneficiaria individual y de una unidad de convivencia. A título ilustrativo, para el 2021 las cuantías de renta garantizada que pueden percibir los beneficiarios pueden ir desde 10 hasta 1.033 euros al mes, dependiendo del tipo de unidad de convivencia –unipersonal o pluripersonal– y de su nivel de ingresos

²⁷ La Disposición adicional quinta de la LIMV prevé excepcionalmente que, por «la especificidad que supone la existencia de haciendas forales», las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra podrán asumir, en su ámbito territorial, «las funciones y servicios correspondientes» que esta ley atribuye al INSS en relación con el IMV en los términos que se acuerde. Por tanto, las funciones que podrían adquirir estas Comunidades Autónomas ya no serían de mera colaboración con el INSS para la gestión del IMV, sino que le sustituirían totalmente en ella. Volveremos sobre esta cuestión en el siguiente apartado.

²⁸ En 2021, de una partida presupuestaria de 2.728 millones de euros, a falta de tres meses para que concluyera el año, se habían ejecutado solamente 1.402 millones, a pesar de haberse tramitado un millón y medio de solicitudes. Cfr. Diario *El País*, de 11 de noviembre de 2021, «El Gobierno gastó hasta septiembre solo la mitad del presupuesto para el ingreso mínimo vital», citando como fuente un estudio de la Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales. Tampoco se han cumplido las previsiones ministeriales de que accedieran a la prestación 2.3 millones de personas. Hasta el momento, solamente se ha concedido la ayuda a 800.000 personas (494.961 adultos y 304.242 menores). Cfr. *Revista Seguridad Social*, octubre de 2021: <https://revista.seg-social.es/...> Para el año 2022, el IMV se revalorizará un 3%, medio punto más que la subida de las pensiones contributivas. Así la renta garantizada para la unidad familiar compuesta por un adulto se situará en 5.899.6 euros. Vid. *Revista Seguridad Social*, diciembre, de 2021: <https://revista.seg-social.es/2021/12/16/>.

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

3.1. *La compleja adaptación de las normas autonómicas sobre rentas mínimas a la normativa estatal: su carácter complementario y subsidiario respecto del ingreso mínimo vital*

Al comienzo de este trabajo afirmábamos que uno de los motivos de creación del IMV por el Gobierno de la nación era paliar el aumento de la pobreza y de la desigualdad de una parte de la población causado por el coronavirus. La adopción de esta medida tenía su fundamento en la competencia exclusiva del Estado sobre un sector de la materia de seguridad social (art. 149.1.17 CE), la protección social mediante prestaciones asistenciales frente a situaciones de vulnerabilidad económica que, hasta entonces, había desatendido parcialmente²⁹. Este vacío estatal había sido ocupado por las Comunidades Autónomas que, a partir de la década de los noventa del siglo pasado, fueron aprobando, en virtud de la competencia atribuida por el art. 148.1.20 CE sobre asistencia social, leyes de ingresos mínimos de inserción o de rentas básicas de ciudadanía. Las Comunidades Autónomas atienden «situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta» (SSTC 239/2002, de 11 de diciembre, FFJJ 5 y 6; 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4 y 134/2020, de 23 de septiembre, FJ 4). La asistencia social se caracteriza por «su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios» (STC 76/1986, de 9 de junio, FJ 7).

La competencia autonómica sobre esta materia ha sido calificada por el Tribunal Constitucional como «asistencia social externa al sistema de Seguridad Social, y no integrada en él» (STC 76/1986, de 9 de junio, FJ 6); distinguiéndola de una «asistencia social interna» propia del sistema de Seguridad Social. Sin embargo, dicha distinción parece diluirse en la STC 239/2002, de 11 de diciembre, FFJJ 7 y 8, en la que el Tribunal admite que en determinados casos puede coincidir la «zona asistencial interna al sistema» con «el título competencial [autonómico] del art. 148.1.20 CE», sobre asistencia social. El Tribunal advierte en dicha decisión de un «avance hacia la confluencia entre la asistencia social y la seguridad social asistencial», ante la «dificultad y complejidad que lleva consigo todo intento de deslinde de las fronteras

²⁹ Con anterioridad, para paliar ciertas situaciones de vulnerabilidad económica, social y laboral, habían ido implantándose legalmente algunas prestaciones asistenciales como las prestaciones familiares o las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez (Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas).

entre la Seguridad Social y la asistencia social en el actual contexto normativo». La evolución hacia una Seguridad Social no contributiva, según ha puesto de manifiesto también la doctrina, dificulta esa «delimitación de fronteras» entre la competencia propia de las Comunidades Autónomas en materia de asistencia social y la del Estado en materia de seguridad social cuando a la dimensión contributiva incorpora un componente asistencial³⁰.

Esta evolución hacia una Seguridad Social asistencial y la existencia de un sistema de ingresos mínimos heterogéneo y fragmentado por la aprobación de diversas leyes autonómicas, justifican la intervención del Estado para, en aras de los principios de justicia e igualdad, implantar en todo el territorio nacional el IMV.

Son varios los títulos competenciales invocados en la LIMV, todos ellos relacionados directa o indirectamente con el art. 41 CE, esto es, con el mandato dirigido a los poderes públicos de mantener un régimen público de Seguridad Social (como función estatal) que garantice la asistencia y prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad³¹.

Sin duda alguna, los títulos prevalentes son los contemplados en el art. 149.1.17 CE, que otorga al Estado la competencia exclusiva sobre «la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas». Dejando la competencia exclusiva sobre el régimen económico de la Seguridad Social, la otra competencia del 149.1.17 CE es

³⁰ Cfr. MONEREO PEREZ, J.L., «La renta mínima...», ob. cit., pp. 467-468 y RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M. (1988). «La dimensión constitucional de las pensiones de Seguridad Social no contributivas», *Revista de Seguridad Social*, nº 34, pp. 157-158, para quienes esa evolución del sistema de la Seguridad Social hacia una vertiente no contributiva está produciendo una reducción del ámbito de actuación de las Comunidades Autónomas en materia de asistencia social y un «redimensionamiento» de la Seguridad Social que altera la misión constitucional de la asistencia social. FERNÁNDEZ ORRICO, F.J., «Concepto y ámbito...», ob. cit., pp. 26-27 y 30-31, considera que las fronteras entre la asistencia social y la Seguridad Social no contributiva son difíciles de determinar no solo por la variabilidad de las circunstancias sociales, sino también por su «elasticidad» y «movilidad», esto es, por la revisión periódica de su delimitación conceptual por las normas reguladoras. En este sentido, la Seguridad Social puede experimentar «simultáneamente una expansión y una contracción en su campo de actuación, al igual que los movimientos sístole y diástole del corazón». Así, «el Sistema se expande a través del IMV, ocupando un terreno que por tener naturaleza asistencial no contributiva fue asumido mucho antes por las Comunidades Autónomas», pero que asume también, por medio de la ley, «el Estado Central como poder público competente en materia de Seguridad Social».

³¹ La Disposición final décima de la LIMV menciona como títulos competenciales del art. 149.1 CE los previstos en sus apartados 1º, 13º, 14º, 17º y 18º CE, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; la legislación básica de la Seguridad Social y las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común. El legislador omite aquí el art. 41 CE, ya que es «un precepto neutro», «no puede constituir parámetro de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, (...) no es un precepto apto para atribuir o distribuir competencias...» (SSTC 206/1997, de 27 de noviembre, FJ 5 y 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 3)

una competencia compartida en la que el Estado, mediante la legislación básica (la LIMV) introduce en el ámbito del sistema de la Seguridad Social una nueva prestación no contributiva, el IMV, cuyo desarrollo normativo y ejecución correspondería a las Comunidades Autónomas. Sucede, sin embargo, que estas habían aprobado ya una legislación propia sobre rentas mínimas (por tanto, no ejecutiva de la básica estatal), al amparo, además, de una competencia asumida como exclusiva en los Estatutos de Autonomía, la de asistencia social del art. 148.1.20 CE³².

En nuestra opinión, la situación actual sobre el sistema de protección social mediante la garantía de ingresos mínimos es que concurren dos títulos competenciales exclusivos (que confluirán sobre una zona común): uno estatal, en materia de seguridad social no contributiva o asistencial interna, ejercitado por legislación básica (LIMV), cuyas bases pueden ser desarrolladas y ejecutadas por las Comunidades Autónomas, y otro autonómico, en materia de asistencia social externa que, al asumirse en los Estatutos de Autonomía, puede ejercitarse por medio de una legislación propia sobre rentas mínimas en su ámbito territorial.

Ahora bien, aunque en ese ámbito concurrente de garantía de ingresos mínimos intervengan las Comunidades Autónomas y el Estado en el ejercicio de competencias exclusivas, creando dos redes paralelas de protección social, la irrupción del Estado, exigía un «acoplamiento estructural y funcional» entre los respectivos ordenes competenciales (seguridad social asistencial y asistencia social)³³. Sin embargo, el ajuste y coordinación de los instrumentos de protección social de las rentas mínimas estatal y autonómicas no es tarea fácil. Ya sea porque las Comunidades Autónomas no están dispuestas a renunciar a una competencia propia que llevan décadas ejerciendo, la asistencia social. Ya sea porque no pueden invadir el ámbito competencial de la Seguridad Social, de las prestaciones incluidas en él (como es ahora el IMV), salvo

³² Por ello, FERNÁNDEZ ORRICO, F.J., «Concepto y ámbito...», ob. cit., pp. 24-25 y 32, considera que, dada la naturaleza asistencial del IMV, el Estado ha invadido las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de asistencia social, al existir ahora una «duplicidad de prestaciones» (estatal y autonómicas, que no pueden disfrutarse a la vez), con la «misma finalidad y objetivos, con similares requisitos, condiciones, limitaciones, cuantías...». Desde el punto de vista jurídico (que no político), para el autor, el Estado debería de haber optado por una vía radical y más idónea como la de «coordinar una prestación única en todo el territorio nacional, suprimiendo las ayudas autonómicas» y evitando que puedan darse «diferencias importantes para los derechos de los beneficiarios según el territorio en que residan». Otra opción, en mi opinión más viable y menos drástica que la anterior, podría haber sido la de armonizar la diversa normativa autonómica existente sobre rentas mínimas. Sin embargo, el legislador estatal no siguió ninguna de estas vías. Prefirió crear una nueva prestación asistencial dentro del sistema de Seguridad Social, añadiéndola a las ya previstas en las Comunidades Autónomas, pero sin contar con ellas.

³³ Cfr. MONEREO PEREZ, J.L., «La renta mínima...», ob. cit., pp. 477-478 y MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. y TRILLO GARCÍA, A.R., *El Ingreso Mínimo...*, ob. cit., p. 105. De modo similar se pronuncia ÁLVAREZ CORTÉS, J.C., «Una nueva prestación...», ob. cit., p. 277 y (2020) «La protección de las personas a través de las rentas mínimas y las rentas básicas en la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Trabajo, Revista Iberoamericana de Relaciones Laborales*, n.º 38, pp. 12-20.

por la vía de las ayudas o prestaciones complementarias³⁴. Esta es la vía prevista en la LIMV para compaginar el IMV estatal y las rentas básicas autonómicas. Al menos así puede deducirse de su Exposición de motivos³⁵ y del articulado. En particular, del art. 2.2 LIMV, cuando reconoce que «el ingreso mínimo vital forma parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social (...)», «sin perjuicio de las ayudas que puedan establecer las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias». Competencias que, paradójicamente, pueden ser de desarrollo y ejecución de la legislación básica estatal (LIMV), complementado la prestación básica del IMV; o de carácter exclusivo en materia de asistencia social para complementar con ayudas autonómicas, según las peculiaridades de cada Comunidad Autónoma, el IMV.

Aun siendo compatibles y similares los objetivos de ambas medidas (estatal y autonómicas), la implantación del IMV por el Estado ha alterado el régimen vigente de las segundas y ha obligado a la mayoría de las Comunidades Autónomas a repensar y reordenar su sistema de garantía de rentas mínimas para adaptarlo y adecuarlo al del Estado. Entre otros motivos, para evitar sobreprotecciones, solapamientos o duplicidades de coberturas que generen confusión e inseguridad jurídica a los solicitantes del IMV³⁶.

En este contexto, algunas Comunidades Autónomas han aprobado nuevas leyes o modificado las anteriores para adecuarlas a la legislación estatal, configurando las rentas mínimas como complementarias o subsidiarias del IMV. Este es el caso de Aragón, Asturias, Canarias, Castilla y León, Islas Baleares y Valencia³⁷. En este

³⁴ Vid., en este sentido, GONZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S., *El Ingreso Mínimo...*, ob. cit., pp. 23-24 y SALA FRANCO, T., y MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, Á., *Ingreso Mínimo...*, ob. cit., pp. 147 y 148.

³⁵ Cuando dice que «el ingreso mínimo vital se configura como una prestación «suelo» que se hace compatible con las prestaciones autonómicas que las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias estatutarias, puedan conceder en concepto de rentas mínimas, tanto en términos de cobertura como de generosidad. De esta forma, el diseño del ingreso mínimo vital, respetando el principio de autonomía política, permite a las comunidades autónomas modular su acción protectora para adecuarla a las peculiaridades de su territorio».

³⁶ Así consta expresamente en algunos de los Preámbulos de las normas autonómicas que modifican las rentas mínimas como la Ley 3/2021, de 20 de mayo, por la que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y el Servicio Público Aragonés de Inclusión Social; el Decreto-ley 16/2020, de 24 de septiembre, de modificación de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción para su adaptación al Ingreso Mínimo Vital; o el Decreto-ley 7/2020, de 26 de junio, de modificación de la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión. Una información completa y actualizada sobre las características de las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas, su «interacción real con el ingreso mínimo vital», puede verse en BURRIEL RODRÍGUEZ-DIOSDADO, P. (2022). «El desencuentro...», ob. cit., pp. 52 y ss.

³⁷ Vid. la Ley 3/2021, de 20 de mayo, por la que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y el Servicio Público Aragonés de Inclusión Social y el Decreto 161/2021, de 13 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital establecida por la Ley 3/2021, de 20 de mayo; la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la prestación canaria de inserción, modificada por el Decreto-ley 16/2020, de 24 de septiembre, de modificación de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación

sentido, por ejemplo, el art. 4.4 del Decreto Legislativo 1/2019, de Castilla y León, modificado por la Ley 2/2020, de 24 de noviembre (aprobada en ejecución de las competencias exclusivas del art. 70.1.10 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León), establece que «la renta garantizada de ciudadanía será compatible con la prestación de ingreso mínimo vital que perciba cualquier miembro de la unidad familiar o de convivencia únicamente cuando la cuantía reconocida de ingreso mínimo vital sea inferior a la de renta garantizada de ciudadanía que pudiera corresponder a esa unidad familiar o de convivencia, siendo incompatible en el resto de los casos. Para los casos de complementariedad, se tendrá derecho a percibir, en concepto de renta garantizada de ciudadanía, como máximo la diferencia entre la cuantía que de ésta pudiera corresponder en función del número de miembros de la unidad familiar o de convivencia, y la cuantía reconocida de ingreso mínimo vital»³⁸.

Otras Comunidades Autónomas, sin embargo, mantienen aún la regulación de sus rentas mínimas, sin perjuicio de que puedan modificarlas o adaptarlas al IMV por la vía de la complementariedad. Este es el caso de Andalucía, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra y País Vasco³⁹. De todos modos, las personas vulnerables económicamente solo podrán disfrutar la renta mínima autonómica o el IMV.

Canaria de Inserción para su adaptación al Ingreso Mínimo Vital y por el Decreto-ley 3/2021, de 18 de marzo, por el que se modifica la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción para agilizar la gestión administrativa de las renovaciones de la Prestación Canaria de Inserción, se mejora la financiación de la gestión municipal y se aprueba un suplemento económico en favor de las familias con personas menores de edad a cargo; el Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León, modificado por la Ley 2/2020, de 24 de noviembre, de modificación del texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero; el Decreto-ley 10/2020, de 12 de junio, de prestaciones sociales de carácter económico de las Illes Balears y la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión, modificada por el Decreto-ley 7/2020, de 26 de junio, de modificación de la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión. La Ley 3/2021, de 30 de junio, de Garantía de Derechos y Prestaciones Vitales (Principado de Asturias), aunque no alude en su Exposición de motivos a su adecuación a la norma estatal, sí puede deducirse de su contenido al regular dentro del Sistema Asturiano de Garantía de Derechos y Prestaciones Vitales, el salario social básico y otras prestaciones económicas adicionales, los denominados complementos vitales. La disposición derogatoria única de la Ley 3/2021, deroga, con efectos de 12 de julio de 2022, la Ley del Principado de Asturias 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico.

³⁸ Este carácter complementario de las rentas de mínimas de inserción autonómicas respecto del IMV del Estado responde también a su configuración como última red o nivel de protección social para cubrir residualmente situaciones de vulnerabilidad no amparadas por la prestación estatal. Así se deduce también de los preámbulos y del articulado de otras normas autonómicas como la Ley 3/2021, de 20 de mayo, por la que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y el Servicio Público Aragonés de Inclusión Social (art. 2.2 y 3) o el Decreto-ley 10/2020, de 12 de junio, de prestaciones sociales de carácter económico de las Illes Balears.

³⁹ Cfr. la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales (Cantabria), que ha introducido alguna modificación en 2020 pero de carácter financiero; al igual que la Ley 4/2017, de

En un futuro próximo, aunque todavía sea un interrogante, la tendencia es que el IMV se consolide y acabe sustituyendo a las rentas mínimas autonómicas, desde luego en aquellas Comunidades Autónomas en las que su importe sea inferior al de aquel⁴⁰. En estas regiones, sin perjuicio de que dispongan de rentas autonómicas complementarias al IMV, condicionadas al cumplimiento de proyectos de reinserción sociolaboral concretos, los recursos económicos que se liberen podrán destinarse a la atención de otras situaciones de necesidad y/o a nuevos grupos vulnerables.

3.2. *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de garantía de ingresos mínimos: algunas consideraciones jurisprudenciales*

Una de las primeras cuestiones que surge tras la creación del IMV es cuál será el alcance de la competencia estatal del art. 149.1.17 CE, sobre legislación básica de la Seguridad Social, para que no se vacíe de contenido la competencia autonómica del art. 148.1.20 CE, sobre asistencia social. Una respuesta a esta cuestión puede

28 de abril, por la que se regula la Renta de Ciudadanía de La Rioja, modificada en 2021; la Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía (Cataluña), que fue modificada por el Decreto ley 28/2020, de 21 de julio, por el que se modifica la Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía y se adoptan medidas urgentes para armonizar prestaciones sociales con el ingreso mínimo vital, pero que fue derogado al no haber obtenido el apoyo parlamentario necesario para su convalidación por el Acuerdo de la Diputación Permanente del Parlamento de Cataluña, de 14 de Agosto de 2020, de derogación del Decreto ley 28/2020, de 21 de julio; la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid; la Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social (País Vasco); Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de servicios sociales de Castilla-La Mancha y el Decreto 179/2002, de 17 de diciembre, de Desarrollo del Ingreso Mínimo de Solidaridad y de las Ayudas de Emergencia Social; la Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia; la Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada (Navarra); el Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía y la Ley 5/2019, de 20 de febrero, de Renta Extremeña Garantizada. Las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla disponen también de normas reglamentarias reguladoras de rentas o ingresos mínimos: el Reglamento de Ingreso Mínimo de Inserción Social (IMIS), de 21 de noviembre de 2008, de Ceuta y el Reglamento regulador de las ayudas económicas y servicios para la atención de necesidades sociales de la Ciudad Autónoma de Melilla, de 1 de febrero de 2018.

⁴⁰ GALA DURAN, C, «Los desafíos...», ob. cit., p. 2, ofrece, al poco de aprobarse el RDL 20/2020, algunos ejemplos concretos en los que «el importe del IMV es superior al de las RMI en nueve CCAA», para el «caso de una persona sola», y «en catorce CCAA», «en el caso de una unidad de convivencia de cuatro personas». Cfr. también SALA FRANCO, T. y MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, Á., *Ingreso Mínimo...*, ob. cit., p. 148 y GARCÍA GIL, M.B (2021). «Compatibilidad e incompatibilidad de la prestación». En Sempere Navarro, A.V. y García Gil, M.B. (dirs.), *Ingreso Mínimo Vital*, Cizur Menor, Thonsom Reuters-Aranzadi, pp. 145-169, sobre la cuantía aproximada de las rentas mínimas de inserción en diversas Comunidades Autónomas. Por ello FERNÁNDEZ ORRICO, F.J., «Concepto y ámbito...», ob. cit., p. 30, afirma que las rentas de inserción autonómicas han perdido «su sentido», al haberse vaciado su contenido por el IMV.

encontrarse en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en la que destacamos dos sentencias que recogen también doctrina constitucional anterior: una, antes de la aprobación del IMV, la STC 239/2002, de 11 de diciembre y otra posterior, la STC 158/2021, de 16 de septiembre.

3.2.1. La naturaleza asistencial de determinadas ayudas autonómicas complementarias a pensiones estatales no contributivas: la STC 239/2002, de 11 de diciembre

La STC 239/2002, de 11 de diciembre, es una de las decisiones del Tribunal que fija doctrina sobre el orden constitucional de competencias en la materia de garantía de ingresos mínimos y su encuadre en los títulos competenciales de la Seguridad Social del art. 149.1.17 CE y de la asistencia social del art. 148.1.20 CE⁴¹. Exponemos sucintamente algunas de las consideraciones establecidas por el Tribunal en los FFJJ 5 a 10, algunas de las cuales son aplicables también al IMV.

1ª) La intervención del Estado en una «franja común», en la que pueden confluir «la asistencia social [art. 148.1.20 CE] y la seguridad social asistencial [art. 149.1.17 CE]», mediante instrumentos de la Seguridad Social asistencial (las pensiones de jubilación e invalidez o, actualmente, el IMV), no es obstáculo para que «las Comunidades Autónomas (...) actúen cuando ostentan título competencial suficiente, máxime si se considera que, en determinadas coyunturas económicas, el ámbito de protección de la Seguridad Social pudiera conllevar limitaciones asistenciales y prestacionales» (FJ 7).

2ª) La actuación por las Comunidades Autónomas en esa zona común está condicionada por determinados requisitos y por el respeto a ciertos límites. Así, en primer lugar, es preciso que las Comunidades Autónomas hayan asumido la

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

competencia en materia de asistencia social en sus Estatutos de Autonomía (todas lo han hecho) y, en segundo lugar, que se «aprecie una situación real de necesidad en la población beneficiaria de las ayudas asistenciales de la Seguridad Social». Respecto de los límites, el Tribunal Constitucional ha reconocido que en el desarrollo de esa «actividad prestacional», las Comunidades Autónomas no pueden interferir «ni en el régimen jurídico básico de la Seguridad Social, ni en el de su régimen económico» (FJ 7); ni tampoco en «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de derechos de todos los españoles en la materia de la Seguridad Social», ex art. 149.1.1 CE.

3ª) Las Comunidades Autónomas con competencia en materia de asistencia social pueden determinar sus «técnicas asistenciales», que pueden consistir en ayudas económicas complementarias a las pensiones de la Seguridad Social de jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas. Son «apoyos económicos» concedidos a beneficiarios de esas prestaciones de la Seguridad Social (pensionistas de jubilación e invalidez) para complementar la atención de «necesidades no cubiertas» por el sistema de Seguridad Social (FJ 8)⁴². Hay que resaltar que el Tribunal Constitucional incluye también entre las técnicas asistenciales autonómicas a «los llamados salarios mínimos de inserción, que han sido objeto de regulación por las Comunidades Autónomas al amparo de sus competencias en materia de asistencia social y de servicios sociales y tienen como finalidad paliar las situaciones de necesidad en que se encuentran determinados grupos de personas». Destaca asimismo que la característica más reseñable de estos salarios es «su compatibilidad con cualquier otro tipo de ingreso, incluidas las pensiones» (o, actualmente con el IMV). De este modo, continúa diciendo el Tribunal «estas ayudas pueden ser recibidas como ayudas de «asistencia social», no incluidas en el sistema de la Seguridad Social, por personas que efectivamente perciban pensiones propias de este sistema, sin que hasta el día de hoy hayan sido objeto de impugnación ante este Tribunal» (FJ 6).

4ª) Las ayudas autonómicas de carácter económico y complementario a las pensiones estatales no contributivas de jubilación e invalidez (y las rentas mínimas de inserción) se financian con los «propios recursos» de las Comunidades Autónomas. Al no provenir ni estar «llamados a integrarse en la llamada «caja única» del sistema de la Seguridad Social» (a diferencia de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación y actualmente del IMV) «no interfieren ni quebrantan el régimen económico unitario de la Seguridad Social» (FJ 8). En consecuencia, ese tipo de ayudas económicas autonómicas no son contrarias ni a la competencia exclusiva del Estado del art. 149.1.17 CE sobre el «régimen económico de la Seguridad Social», ni a la de la fijación de sus «bases», ya que, como se ha dicho, no se encuadran en la materia seguridad social (FJ 10).

5ª) Al consistir esos auxilios económicos en «un incremento de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación del sistema de la Seguridad Social», tampoco

⁴² Para FERNÁNDEZ ORRICO, F.J., «El reparto de competencias...», ob. cit., p. 93, la asistencia social suplementa y complementa las prestaciones de la Seguridad Social.

vulneran «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de derechos de todos los españoles en esta materia», ex art. 149.1.1 CE. Y es que este precepto, según matiza el Tribunal, «permite al Estado una regulación, aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico» (FJ 10).

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

3.2.2. La competencia del Estado sobre la legislación básica de la Seguridad Social comprende la potestad ejecutiva plena sobre la gestión del ingreso mínimo vital: la STC 158/2021, de 16 de septiembre

La STC 158/2021, de 16 de septiembre, se refiere expresamente al IMV, aunque se ciña solo a ciertos aspectos relacionados con la competencia ejecutiva de su gestión. Aplica la doctrina sobre la distribución de competencias en materia de seguridad social y asistencia social e introduce alguna novedad en relación con algunas de las potestades estatales⁴³.

En primer lugar, el Tribunal concreta el encuadramiento competencial. Considera que se ubica en el título del art. 149.1.17 CE sobre «el bloque material» de la «Seguridad Social» y no en el de la «asistencia social» del art. 148.1.20 CE. Entre otros motivos, porque el IMV es una «prestación ínsita en la acción protectora del sistema de la Seguridad Social», al suponer «el ejercicio de una «función del Estado» destinada a poner remedio a situaciones de necesidad». Y porque, además, es una prestación que responde «a la concepción evolutiva del propio sistema de la

⁴³ La sentencia tiene su origen en un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de Cataluña contra diversos preceptos del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, que atribuyen al Estado (a través del INSS), la gestión del IMV. Para el recurrente, dichos preceptos vulneran no solo las competencias ejecutivas que tiene la Generalitat de Cataluña sobre Seguridad Social [arts. 149.1.17 CE y 165.1 a), b) y e) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)], sino también las que tiene en materia de asistencia social [arts. 148.1.20 CE y 166.1 a) y c) EAC]. No se cuestiona, por tanto, la regulación sustantiva del IMV, sino aspectos relacionados con su gestión a través del procedimiento para tramitar la solicitud, resolución y control de la prestación, en la medida que tales funciones han sido atribuidas al INSS. Para el Gobierno catalán, de igual modo que corresponde a la Generalitat la gestión de las prestaciones no contributivas de invalidez y jubilación del sistema de la Seguridad Social y la de la renta garantizada de ciudadanía autonómica (art. 24.3 EAC), le correspondería también la gestión del IMV. Entre otros motivos, porque esta prestación tiene la misma naturaleza que aquellas y porque comparten la finalidad de combatir la pobreza y la exclusión social.

Seguridad Social» y de «la libertad de configuración del legislador para modular su acción protectora» (FJ 3).

En segundo lugar, el Tribunal procede a fijar el alcance de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de seguridad social del siguiente modo.

a) En relación con las competencias del Estado, distingue entre las que tiene sobre la legislación básica de la Seguridad Social y las que posee sobre su régimen económico. La competencia exclusiva sobre la legislación básica de la Seguridad Social implica la existencia de un «común denominador normativo», de «un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional», asegurador de unos intereses generales, a partir del cual cada Comunidad Autónoma puede, «en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto (SSTC 133/2019, de 13 de noviembre, FJ 6 y 68/2021, de 18 de marzo, FJ 5, C)» (FJ 4.a)⁴⁴.

En cuanto a la competencia exclusiva del Estado sobre el régimen económico de la Seguridad Social, esta tiene por objeto «garantizar la unidad presupuestaria del sistema, a través de los principios de unidad de caja y solidaridad financiera». En este ámbito, «el Estado posee tanto competencias normativas como ejecutivas, impidiéndose, de este modo, la existencia de diversas políticas territoriales de Seguridad Social en cada una de las comunidades autónomas» (FJ 4.a)⁴⁵.

Conforme a lo anterior, «la determinación de una prestación de la Seguridad Social» constituye una norma básica que corresponde establecer al Estado *ex art.* 149.1.17 CE, debiendo «hacerlo de forma unitaria para todos los sujetos comprendidos dentro de su ámbito de cobertura, salvo razones excepcionales debidamente justificadas y vinculadas a la situación de necesidad que se trata de proteger» (FJ 4). En este sentido, está dentro de la «legislación básica» y es competencia estatal «la fijación de los requisitos, alcance y régimen jurídico de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social», que incluye su «modelo de gestión» (FJ 4.a).

En consecuencia, los preceptos impugnados del RDL 20/2020 «constituyen legislación básica de la Seguridad Social», ya que establecen «el procedimiento para la solicitud, la tramitación y el reconocimiento del IMV, instaurando un modelo de

⁴⁴ MERCADER UGUINA, J.R. (2018). «Artículo 149.1.17», *Comentarios a la Constitución...*, ob. cit., pp. 1369-1370, identifica la legislación básica sobre la materia de seguridad social como legislación «sustantiva o fundamental» mediante la que establece una «regulación unitaria esencial» que puede ser completada por las Comunidades Autónomas «con normas legales y reglamentarias adicionales, debiendo el Estado dejar margen suficiente a ese desarrollo o complemento normativo autonómico, so pena, en caso contrario, de vaciar de contenido o cercenar las competencias autonómicas (STC 149/1991)».

⁴⁵ En sentido similar se han manifestado MERCADER UGUINA, J.R., «Artículo 149.1.17», ob. cit., p. 1370 y PEÑA, P., «Sinopsis artículo 41» (actualizado por Sieira, S. y Rastrollo, A.). Disponible en la *página web del Congreso de los Diputados*: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=41&tipo=2>

gestión atribuido al INSS» y afectan, además, a «su régimen económico», esto es, «a la gestión de los recursos económicos y a la administración financiera de aquel sistema, al conllevar la realización de los correspondientes ingresos y gastos en su caja única» (FJ 5).

En el Voto particular presentado a la sentencia, la magistrada Balaguer Callejón considera que el Tribunal ha realizado una «mutación interpretativa de la jurisprudencia previa sobre la competencia del art. 149.1.17 CE», que ha difuminado «los contornos, hasta la fecha claros, entre la competencia normativa en materia de seguridad social, y la competencia, más amplia, en materia de régimen económico de la seguridad social», y que ha interpretado «la competencia del art. 149.1.17 CE como exclusiva y completa del Estado sobre la seguridad social y su régimen económico».

Compartimos algunas de las precisiones que la magistrada Balaguer Callejón hace sobre la delimitación competencial. Coincidimos con ella en que el Tribunal debiera de haber explicado mejor el encuadre competencial, añadiéndose al texto de la sentencia algunas observaciones como el que «las rentas mínimas de inserción autonómicas no tienen por qué desaparecer del sistema de protección, porque no ha desaparecido la competencia autonómica que les da cobertura, ni la desigualdad estructural que justifica su existencia. Y esa competencia seguirá activa siempre que las comunidades autónomas actúen de forma complementaria al sistema universal, previsto para todo el territorio nacional para garantizar el igual acceso de toda la ciudadanía a ese montante económico mínimo, que se considera imprescindible para superar condiciones de pobreza severa». La regulación por el Estado de «las rentas mínimas de inserción [como el IMV]», que pueden fundamentarse también «en el art. 149.1.1. CE, para asegurar la igualdad de todos los residentes en España en el acceso a esta prestación básica (...), sobre la base del ejercicio de derechos (sociales), no impide el margen de mejora del modelo de inserción que pueden asumir las comunidades autónomas». Son consideraciones que apelan a una regulación del modelo de garantía de rentas mínimas fundamentado en el esquema bases estatales-desarrollo autonómico, en el que el IMV del Estado constituye una renta mínima básica y común, uniforme y homogénea, que puede ser complementada y mejorada por las rentas mínimas de inserción autonómicas, según las particularidades que sobre las políticas de asistencia social establezcan las Comunidades Autónomas.

b) En cuanto al alcance de las competencias autonómicas, el Tribunal reconoce que la Generalitat tiene competencias «ejecutivas» en materia de Seguridad Social, en virtud de lo previsto en el art. 165.1 EAC, entre otras: «el desarrollo y la ejecución de la legislación estatal, excepto de las normas que configuran el régimen económico; «la gestión del régimen económico de la Seguridad Social» y «la organización y administración de todos los servicios de la Seguridad Social». Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que dichas competencias ejecutivas (este sería, para el Tribunal, su alcance y límites) «no puedan comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico uniforme, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o engendrar directa o indirectamente

desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de seguridad social» (FJ 4.b).

De acuerdo con este alcance (no suficientemente explicado), el Tribunal extiende la potestad ejecutiva del Estado (a través del INSS) «a todos los aspectos relativos al reconocimiento (iniciación, tramitación, resolución, revisión y control)» de la prestación y limita las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas a los «aspectos instrumentales que no guarden relación con el régimen económico de la Seguridad Social» (aunque no los concrete). Sin perjuicio de que aquellas, continúa diciendo el Tribunal, puedan asumir «las potestades de iniciación, tramitación y resolución de los expedientes de reconocimiento del IMV tras la suscripción de un convenio con la citada entidad gestora de la Seguridad Social» (FJ 5)⁴⁶.

La magistrada Balaguer Callejón, en su Voto particular, considera que la sentencia mezcla «las dos dimensiones competenciales que engloba este título» (art. 149.1.17 CE), «de un lado la seguridad social y de otro lado el régimen económico de la seguridad social». Como consecuencia de ello, la sentencia confunde «la facultad de regular el modelo de gestión de las prestaciones, con la facultad para gestionar el modelo previamente diseñado». Así, en el ámbito de la competencia sobre la legislación básica de la materia de Seguridad Social (que es «una competencia normativa, y en ningún caso ejecutiva»), «la regulación del modelo puede ser estatal, pero no lo será su puesta en práctica. Las comunidades autónomas tienen la totalidad de las competencias ejecutivas en materia de seguridad social según el desarrollo jurisprudencial dado, hasta la fecha, al art. 149.1.17 CE (...SSTC 46/1985, de 26 de marzo, FJ 2, y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 6)⁴⁷.

⁴⁶ DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. (2022), «La competencia sobre la gestión del ingreso mínimo vital: ¿una competencia exclusiva del estado susceptible de traspaso?», *Revista General de Derecho Constitucional*, n.º 37, p. 14, considera que la STC 158/2021, no solo es confusa, sino que incurre en contradicción, ya que tras afirmar que la potestad ejecutiva del Estado comprende todos los actos relativos al reconocimiento del IMV por afectar a la caja única de la Seguridad Social, seguidamente reconoce que pueden ser realizados por las Comunidades Autónomas si se prevé legalmente y se suscribe un convenio con el INSS. Si la gestión autonómica del IMV afecta a la caja única, no cabe previsión legal ni convenio que la permitan, pues la Constitución reserva la competencia en exclusiva al Estado. Si, por el contrario, la gestión autonómica de la prestación no afecta a la caja única, como cree el autor, debería haberse afirmado que la competencia es autonómica, pero no porque así se disponga legalmente o porque exista un convenio, sino porque así lo determina el Estatuto catalán (p. 23).

⁴⁷ Discrepo, sin embargo, de la magistrada Balaguer Callejón, ya que en la STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 6, que recoge doctrina de la STC 124/1989, el Tribunal admite que ha de distinguirse entre la Seguridad Social y su régimen económico como materias competencialmente distintas, pero no dice que en la materia de seguridad social, en la potestad normativa básica, todas las competencias ejecutivas corresponden a las Comunidades Autónomas, incluso aunque estas hayan sido asumidas en su integridad en los Estatutos de Autonomía (STC 31/2010). En una materia de titularidad compartida, como la seguridad social, existe la posibilidad de que las competencias ejecutivas sean compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, reservándose incluso el Estado unas potestades ejecutivas que no corresponderán a las Comunidades Autónomas (por afectar al régimen económico de la Seguridad Social)

En relación con la competencia exclusiva del Estado sobre la materia del régimen económico de la Seguridad Social (la denominada «caja única»), Balaguer Callejón entiende, en contra de la decisión de la mayoría, que al haber asumido la Generalitat en su Estatuto de Autonomía funciones ejecutivas sobre dicha materia, el Estado carece aquí de facultades ejecutivas sobre el IMV porque no se da ninguna de las «condiciones de reserva» competencial⁴⁸, debido al «carácter reglado» de la prestación, que implica su otorgamiento «si se cumplen unos requisitos cerrados»⁴⁹. En consecuencia, la Generalitat, en el ejercicio de sus facultades ejecutivas sobre el régimen económico de la Seguridad Social, podría gestionar la solicitud, el reconocimiento y el control de la nueva prestación, «aunque la normativa aplicable sea enteramente estatal», como se reconoce expresamente a los territorios forales en la Disposición adicional quinta del RDL 20/2020.

El profesor De la Quadra-Salcedo comparte algunos de los argumentos de la magistrada Balaguer Callejón. Así, considera que la potestad ejecutiva del Estado no alcanza a todos los actos de gestión del reconocimiento de la prestación, esto es, a «la iniciación, la tramitación, la resolución, la revisión y el control», ya que no todos ellos afectan a la caja única, no todos ellos conllevan «la realización o determinación de los correspondientes ingresos y gastos en su caja única». De ahí que puedan ser realizados por las Comunidades Autónomas, bastando como título jurídico el bloque de la constitucionalidad (Constitución y Estatutos de Autonomía, especialmente) y no el convenio, que sería un mero instrumento para articular el ejercicio de las competencias que tiene cada nivel territorial⁵⁰.

En tercer lugar, el Tribunal Constitucional realiza también unas observaciones sobre la comparación que hace el recurrente entre el «ingreso mínimo vital» y la «renta garantizada de ciudadanía». El Tribunal recuerda aquí que «una interpretación del art. 41 CE en el marco del bloque de constitucionalidad permite inferir, junto a la «asistencia social» externa, proporcionada a nivel autonómico, una asistencia social «interna» al sistema de Seguridad Social configurada por prestaciones de naturaleza «no contributiva» —entre las que se encuentra el IMV— a través de las que el Estado cumple el mandato que le encomienda el citado precepto constitucional de garantizar asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad». El hecho de que «la Generalitat de Cataluña haya asumido estatutariamente

⁴⁸ No se compromete la unidad del sistema, ni se perturba su funcionamiento económico uniforme, ni se cuestiona la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social, ni se generan desigualdades entre los ciudadanos respecto de sus derechos y obligaciones de seguridad social.

⁴⁹ MERCADER UGUINA, J.R., «Artículo 149.1. 20», ob. cit., p. 1199, según lo establecido en las SSTC 76/1986 y 146/1986, en relación con la gestión de ayudas económicas estatales de asistencia social, entiende que aquella «corresponde en principio a la Comunidad Autónoma», pero considera que también «es legítima la gestión directa del Estado cuando, por su carácter estatal, no pueda regionalizarse su gestión».

⁵⁰ Cfr. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. (2022), «La competencia...», ob. cit., pp. 13-14.

como competencia exclusiva las de asistencia social (art. 166 EAC) y, en el ejercicio de sus funciones, garantice unas rentas mínimas en su ámbito territorial, no puede afectar al ejercicio de las del Estado (ex art. 149.1 CE) cuando estas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico o sobre el mismo objeto jurídico». Las del Estado, entre las que está la del art. 149.1.17 CE, «constituyen límites infranqueables a los enunciados estatutarios (STC 31/2010, FJ 102)» (FJ 5).

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

En definitiva, el Tribunal establece en la STC 158/2021 que el Estado no solo tiene competencias exclusivas normativas para regular, con carácter básico, el régimen jurídico del IMV (incluyendo el modelo de gestión), sino también competencias ejecutivas (más propias de las Comunidades Autónomas), al atribuir al INSS la potestad plena sobre la gestión de dicha prestación (su reconocimiento, pago y control). Para ello, relaciona la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación básica de la Seguridad Social con la de su régimen económico, que comprende aquí todas las potestades ejecutivas sobre la gestión del IMV, al afectar a los ingresos y gastos de «su caja única». Y ello con el fin de garantizar la unidad presupuestaria del sistema y la uniformidad de la prestación en todo el territorio nacional, en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos. Las Comunidades Autónomas solo podrán asumir competencias ejecutivas limitadas a los aspectos instrumentales que no guarden relación con el régimen económico de la Seguridad Social, esto es, con sus ingresos y gastos. Dichas competencias se concretarían en los convenios que suscriban el Estado y las Comunidades Autónomas.

De hecho, la Disposición adicional quinta de la LIMV ofrece la posibilidad a las Comunidades Autónomas de régimen foral, basándose en «la especificidad que supone la existencia de haciendas forales», de asumir, «con referencia a su ámbito territorial, las funciones y servicios correspondientes que en esta Ley se atribuyen al Instituto Nacional de la Seguridad Social en relación con la prestación económica no contributiva de la Seguridad Social del ingreso mínimo vital en los términos que se acuerde». Conforme a la STC 158/2021, se trataría de funciones instrumentales que no afectasen al régimen económico de la Seguridad Social, a los ingresos y gastos que integran su «caja única».

Una semana después de aprobarse la LIMV, se modifica su Disposición adicional quinta por la Disposición final trigésima de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, atribuyendo a las Comunidades Autónomas de régimen foral, «en atención al sistema de financiación de dichas haciendas forales, el pago (...) del ingreso mínimo vital». Al amparo de dicha

Disposición adicional, se han suscrito convenios con las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra, en virtud de los cuales se las traspasa, sin límite temporal, la competencia de la gestión integral del IMV⁵¹.

Creo que es dudosa la constitucionalidad de la transferencia, apenas justificada (salvo por motivos políticos), de las competencias ejecutivas sobre la gestión de la prestación solo a las Comunidades Autónomas de régimen foral. También el incluir entre ellas la función del pago del IMV que, según la STC 158/2021, difícilmente sería una función meramente instrumental por afectar al régimen económico de la Seguridad Social y al principio de su caja única⁵². Dudas que tendrán que resolverse por el Tribunal Constitucional, ya que contra la Disposición adicional quinta de la LIMV, modificada por la Disposición final trigésima de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, se han presentado recursos de inconstitucionalidad por más de cincuenta diputados de los Grupos Parlamentarios VOX y Popular en el Congreso de los Diputados⁵³.

⁵¹ Cfr. la Orden del Ministerio de Política Territorial, TER/253/2022, de 30 de marzo, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco, de 16 de marzo de 2022, de establecimiento del convenio para la asunción por la Comunidad Autónoma del País Vasco de la gestión de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital (BOE núm. 78, de 1 de abril de 2022) y la Orden TER/310/2022, de 6 de abril, del Ministerio de Política Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Junta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Foral de Navarra, de 31 de marzo de 2022, de asunción por la Comunidad Foral de Navarra de la gestión de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital (BOE núm. núm. 87, de 12 de abril de 2022). Aunque no se publica como anexo el Convenio, el contenido del Acuerdo con Navarra es prácticamente idéntico al del País Vasco (las funciones que asume la Comunidad Foral y las que se reserva la Administración General del Estado). Convenios que se atienen a lo previsto en la STC 158/2021

⁵² Para la Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Letrados de la Administración de la Seguridad Social, el traspaso de competencias, conforme a los establecido en la STC158/2021, podría ser inconstitucional, entre otros motivos, por ser contrario a la competencia exclusiva del Estado y al principio de caja única de la Seguridad Social, por introducir una discriminación injustificada entre Comunidades Autónomas y por contradecir la finalidad legal de crear una «renta básica, única y uniforme en todo el territorio», eliminando «el laberinto de prestaciones que había en España». Información disponible en: <https://letradosseguridadsocial.es/category/noticias/ingreso-minimo-vital/>. De modo similar opina MATEO ESCOBAR, R., «Ingreso Mínimo Vital: primeras consideraciones del Real Decreto-ley 20/2020 (parte II)», en el Blog de la Fundación *Hay Derecho*: <https://www.hayderecho.com/2020/08/09/ingreso-minimo-vital-primeras-consideraciones-del-real-decreto-ley-20-2020-parte-ii/>

⁵³ Admitidos a trámite por el Tribunal Constitucional el 7 de abril de 2022 (BOE núm. 96, de 22 de abril de 2022).

Title:

The right to the social benefit of the minimum living rent in Spain: Some considerations on its elements and competential problems

Summary:

1. INTRODUCTION. 2. APPROACH TO THE ELEMENTS OF THE MINIMUM VITAL RENT AS CONTENT OF THE RIGHT TO SOCIAL PROTECTION AGAINST POVERTY. 3. THE MINIMUM VITAL RENT AND THE CONSTITUTIONAL ORDER COMPETENCES IN THE GUARANTEE OF MINIMUM RENTS. 3.1. The complex adaptation of regional acts on minimum rents to state law: its complementary and subsidiary nature regarding to the minimum vital rent. 3.2 The system of powers between the State and the Autonomous Communities in terms of guaranteeing minimum rents: some jurisprudential considerations. 3.2.1. The welfare nature of certain regional aid complementary to non-contributory state pensions: the constitutional court ruling 239/2002, of December. 3.2.2. The exclusive competence of the State over the basic legislation and the economic regime of Social Insurance includes the full executive power over the management of the minimum vital rent: the constitutional court ruling 158/2021, of September 16.

Resumen:

La protección de las personas más vulnerables frente a situaciones de necesidad económica y social es un mandato constitucional dirigido a los poderes públicos. El trabajo analiza el desarrollo legal del derecho al ingreso mínimo vital como prestación asistencial de la Seguridad Social y algunos de los elementos que integran su contenido. También examina algunos problemas sobre la compatibilidad del ingreso mínimo vital con las rentas mínimas de inserción social de las Comunidades Autónomas, conforme al sistema de distribución de competencias establecido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Abstract:

The protection of the most vulnerable people in situations of economic and social need is a constitutional order addressed to the public powers. The paper analyzes the legal development of the right to the minimum living rent as a Social Insurance assistance benefit and some of the elements that make up its content. It also examines some problems on the compatibility of the minimum living rent with the minimum rents for social insertion of the Autonomous Communities, in accordance with the system of distribution of powers established by the jurisprudence of the Constitutional Court

Palabras clave:

Estado social; personas vulnerables; rentas mínimas de inserción social; derecho a la protección social frente a la pobreza

Key words:

Social state; vulnerable people; minimum rents for social insertion; right to social protection against poverty