

**RENTA MÍNIMA Y DEMOCRACIA SUSTANTIVA:
DE LOS “DERECHOS DE POBREZA”
A LOS DE “CIUDADANÍA SOCIAL”**

ISABEL MARÍA VILLAR CAÑADA
FRANCISCO VILA TIERNO
(DIRS.)

 **IVRA**
COLECCIÓN

 **UJa**
EDITORIAL

Renta mínima y democracia sustantiva: de los “derechos de pobreza” a los de “ciudadanía social” / Isabel María Villar Cañada, Francisco Vila Tierno (Dirs.) . -- Jaén : Editorial Universidad de Jaén, 2021. -- (Iura ; 3)

232 p.; 17 x 24 cm
ISBN 978-84-9159-458-1

1. Seguridad de la renta 2. Renta anual garantizada I. Villar Cañada, Isabel María, dir. II. Vila Tierno, Francisco, dir. III. Jaén. Editorial Universidad de Jaén, ed.

330.564

Esta obra ha superado la fase previa de evaluación externa realizada por pares mediante el sistema de doble ciego

Esta obra ha sido cofinanciada por el “Grupo Interuniversitario de Estudios sobre Pensiones Públicas Suficientes, Seguridad Social Universal y Democracia Sustantiva” de la *Fundación Francisco Largo Caballero*.

COLECCIÓN: Iura, 3
Director: Cristóbal Molina Navarrete

© Autoras/es
© Universidad de Jaén
Primera edición, diciembre 2021
ISBN: 978-84-9159-458-1
ISBN: 978-84-9159-459-8
Depósito Legal: J-767-2021

EDITA

Editorial Universidad de Jaén
Vicerrectorado de Proyección de la Cultura y Deporte
Campus Las Lagunillas, Edificio Biblioteca
23071 Jaén (España)
Teléfono 953 212 355
web: editorial.ujaen.es


editorial@ujaen.es

DISEÑO DE CUBIERTA E INTERIORES
Laboratorio de las artes SC

IMPRIME
Gráficas «La Paz» de Torredonjimeno, S. L.

Impreso en España/*Printed in Spain*

Esta obra ha superado la fase previa de evaluación externa realizada por pares mediante el sistema de doble ciego
«Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar, escanear o hacer copias digitales de algún fragmento de esta obra».

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN. EL INGRESO MÍNIMO VITAL,
ALGO MÁS QUE UNA PRESTACIÓN NO CONTRIBUTIVA
DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL 9

Isabel María Villar Cañada

EL INGRESO MÍNIMO VITAL: CONSTRUCCIÓN JURÍDICA
DE LA INSTITUCIÓN Y SIGNIFICACIÓN POLÍTICO-JURÍDICA 17

José Luis Monereo Pérez

UNA EVALUACIÓN DESDE DENTRO: DIFICULTADES OPERATIVAS
EN LA GESTIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL 53

Andrés Ramón Trillo García

INGRESO MÍNIMO VITAL COMO PROTECCIÓN FAMILIAR
Y LA SUPRESIÓN DE LAS PRESTACIONES FAMILIARES POR HIJOS
O MENORES A CARGO 77

Juan Carlos Álvarez Cortés

Virginia Eugenia Cardeñas Porta

DIMENSIÓN TRANSNACIONAL DEL INGRESO MÍNIMO VITAL:
CUESTIONES PROBLEMÁTICAS Y EFECTOS
("DAÑOS COLATERALES") NO PREVISTOS 107

Thais Guerrero Padrón

EL INGRESO MÍNIMO VITAL Y SU INTERACCIÓN
CON LOS SUBSIDIOS DE DESEMPLEO..... 127

María Iluminada Ordóñez Casado

IMV Y RENTAS AUTONÓMICAS: UN NUEVO MARCO
PARA UNA RECOMENDABLE ARMONIZACIÓN AÚN PENDIENTE. ... 137

María Dolores Ramírez Bendala

LA RENTA GARANTIZADA DE LA CIUDADANÍA EN CATALUÑA
Y EL INGRESO MÍNIMO VITAL: UNA NUEVA "PAREJA DE HECHO"
CONDENADA A ENTENDERSE.....151

Pepa Burriel Rodríguez-Diosdado

RELACIONES-ANTAGONISMOS ENTRE EL IMV
Y LA RENTA BÁSICA DE CIUDADANÍA: ¿QUÉ VIABILIDAD
DE FUTURO PRÓXIMO? 189

Francisco Lozano Lares

APROXIMACIÓN A LA FISCALIDAD DEL IMV
Y OTRAS PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS:
PRESENTE Y FUTURO 203

David Carrión Morillo

“Las desigualdades erosionan las ventajas de las democracias”

Amartya Sen

Economista. Príncipe de Asturias 2021

INTRODUCCIÓN. EL INGRESO MÍNIMO VITAL, ALGO MÁS QUE UNA PRESTACIÓN NO CONTRIBUTIVA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

ISABEL MARÍA VILLAR CAÑADA

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Jaén
Grupo Interuniversitario de Estudios sobre pensiones públicas suficientes,
seguridad social universal y democracia sustantiva. Fundación Largo Caballero

Los derechos de los pobres... ¡pobres derechos!
José Vida Soria

1. La excepcionalidad propia de una pandemia, que ha exigido la declaración de varios estados de alarma, con la consiguiente proliferación de normas de autoridad gubernamental, aun dotadas de “valor de ley”, los “reales decretos-leyes”, también se ha reflejado en la paralela excepcionalidad de las medidas de protección social, a fin de conformar el celeberrimo “escudo social”, para que “nadie quedara atrás”. Este escudo social se ha edificado fundamentalmente sobre las espaldas de la Seguridad Social, fundamentalmente a través del desbordamiento de la protección por desempleo, sea en su dimensión contributiva (blindaje de los ERTE) como en su nivel asistencial o no contributivo (subsidios extraordinarios de desempleo), y ello sea para las personas por cuenta ajena como para las personas autónomas (subsidio extraordinario por cese de actividad). Sin embargo, en ambos niveles de protección, con el fin del estado de alarma, la remisión de la pandemia por la aceleración del proceso de vacunación, así como la necesidad de regresar a una cierta normalidad, legislativa y financiera, empieza a ponerse de relieve que se acercan tiempos de “reversión” de tan extraordinarias medidas.

Ahora bien, hay una medida de este formidable escudo social que, en lugar de ir desapareciendo con la pandemia, se espera que crezca y se consolide, pasando de ser una prestación coyuntural a otra estructural, incluso de una “profunda racionalización sistémica” (en palabras del profesor Molina): el Ingreso Mínimo Vital (IMV, en adelan-

te). Muy criticado en el año de su creación, tanto por sus enormes defectos de diseño legal, que motiva unos cambios continuados, desestabilizando la medida y creando incertidumbre, como por las dificultades de gestión encontradas (apenas habría llegado, en abril, a 250.000 hogares, cuando la previsión era de unos 850.000¹), el Gobierno prepara nuevas reformas, también para la debida mejora de su cuantía, hoy demasiado baja, incapaz de garantizar la función de suficiencia que le es constitucionalmente propia —también por imperativo de la ratificación de la Carta Social Europea Revisada—, tal y como ha puesto de relieve el Comité Europeo de Derechos Sociales que ya ha reprobado a España que no cuenta con una renta mínima para combatir la pobreza con cuantía suficiente para ser conforme con el art. 30 de la citada Carta Social Europea Revisada. En este sentido, los Presupuestos Generales del Estado para 2022 contemplan una subida del IMV del 3% e incluyen un complemento de hasta 100 euros por hijo/a para las familias beneficiarias del IMV —o que tengan ingresos bajos—.

Sin embargo, si algo ha sido cierto es la gran incapacidad de su sistema de gestión para cumplir con las previsiones al respecto, hasta el punto de ser una lacra muy pesada, que ha desprestigiado excesivamente una prestación que, sin embargo, está destinada a ser un hito jurídico-social en el Sistema de Seguridad Social (la obra incluye un amplio análisis del Letrado de la Administración de Seguridad Social, Andrés Trillo, gran especialista en este ámbito, donde se explica por qué ha sucedido y qué remedios se han adoptado para resolverlo más pronto que tarde).

En este ámbito de la gestión no podemos dejar de señalar la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de septiembre de 2021. En ella, el Alto Tribunal rechaza el recurso de la Generalitat de Cataluña interpuesto contra determinados preceptos del RD-ley 20/2020, reguladores del procedimiento para la solicitud, tramitación y reconocimiento de la prestación, que instauran un modelo de gestión atribuido al INSS, por entender que se vulneraban, no solo sus competencias ejecutivas en materia de Seguridad Social, sino también las de asistencia social. El TC (con el voto particular de la magistrada María Luisa Balaguer, al que se adhiere el magistrado Juan Antonio Xiol), partiendo de la naturaleza no contributiva del IMV como prestación del Sistema de Seguridad Social, descarta la invasión competencial denunciada, desde el momento en que dentro de la competencia estatal sobre legislación básica en materia de Seguridad Social entra la fijación de los requisitos, alcance y régimen jurídico de las prestaciones. Y, asimismo, la determinación de su modelo de gestión, lo que garantiza que el acceso a tales prestaciones y su disfrute por parte de la ciudadanía se produzca de forma igualitaria y homogénea en todo el territorio nacional.

1. La OCDE, en su *Estudio económico para España*, ha criticado duramente la lentísima gestión del IMV realizada, <https://www.elmundo.es/economia/macroeconomia/2021/05/27/60af886c21efa0e9168b458b.html>

Nos hallamos ante una sentencia que abre nuevos frentes y que, sin duda, ocupará horas de debate y reflexión entre la doctrina científica.

Lo que el IMV evidencia, en todo caso, es su dimensión estructural, su ambición, como prestación no contributiva del Sistema de Seguridad Social (su caracterización se expone en el capítulo inicial de esta obra colectiva, con precisión y brillantez, por el profesor José Luis Monereo Pérez), de ser un instrumento contra la pobreza en general, no solo la severa (primer estadio de la medida), así como contra la pobreza infantil. No casualmente España es uno de los países de la UE con una tasa más alta de pobreza infantil, lo que vuelve a dejar en evidencia el raquitismo de la rama de protección familiar de la Seguridad Social (así lo evidenciará con detalle el sugerente estudio de los profesores Cardeñas Porta y Álvarez Cortés, este último también integrante del Grupo interuniversitario de Estudios en materia de pensiones públicas suficientes, seguridad social universal y democracia sustantiva). De este modo, el IMV se inserta de lleno en el marco de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, así como el plan comunitario de recuperación.

El preámbulo del RDL 20/2020 (LIMV) es inequívoco de esta ambición:

“actuará... como un seguro colectivo frente a los retos que nuestras sociedades enfrentarán en el futuro próximo:... nuevas vulnerabilidades como... la crisis de COVID-19, transformaciones económicas asociadas a la robotización o el cambio climático, y en general una mayor volatilidad en los ingresos y los empleos, problemas frente a los que casi nadie será inmune, pero que afectarán especialmente a los grupos sociales más vulnerables”.

Un concepto este, de vulnerabilidad socioeconómica², que también aparece en leyes muy recientes en las que se alude a la necesidad de propiciar transiciones socialmente justas. Es el caso de la muy mediática Ley 7/2021, 20 de mayo, de transición energética y cambio climático. En ella se trata de dar una imagen más positiva de esa transición para el empleo, convirtiéndola de amenaza en fuente de oportunidades. Algo que, justamente, se predica, o se quiere, de la transición digital, convergiendo ambas transiciones en una tercera condición: lo inclusivo.

2. El nacimiento del IMV se vincula a ambos “riesgos sociales globales” (U. Beck), como se refiere en el preámbulo de su ley creadora, según acaba apenas de recordarse. Precisamente, la persistencia de problemas de desempleo estructural de nuestro país,

2. En él se detendrá el estudio del profesor Monereo Pérez en esta obra, reflejando algunas de sus conocidas y originales aportaciones en obras precedentes sobre este argumento; también el estudio del Letrado de la Administración de Seguridad Social, Andrés Trillo, así como otros relativos a su comparación con el tratamiento en las Rentas Mínimas autonómicas (los muy exhaustivos de las profesoras María Dolores Ramírez Bendala y Pepa Burriel).

incluso antes del actual debate de la pérdida de empleo humano a causa de la automatización de los procesos en la era de la Industria 4.0, ha ido evidenciado, en conjunción con “leyes de austeridad” y “recorte” del sistema de la Seguridad Social, en diversas ramas, no solo la de pensiones, los déficits de protección social frente al desempleo. Reconocidos de forma general, tanto por la comunidad científica, como por las instituciones responsables de su diseño y gestión, por supuesto por los sindicatos, existe también un cierto consenso en su necesidad de corrección, y así fue previsto desde 2019, pero diferentes factores, políticos, económicos, sociales, pandémicos, lo han venido impidiendo, hasta el momento. ¿Será el IMV la oportunidad esperada a tal fin?

Sobre ello habrá que profundizar en el estudio, y en esta obra se hace una aproximación de gran interés y muy ilustrativa por la profesora María Iluminada Ordóñez. La improvisación y la inseguridad dominan esta rama del sistema, cuando la función constitucional (internacional) del Sistema de Seguridad Social es, precisamente, la opuesta, la de dar previsibilidad y certeza a la protección, sea por necesidades sociales o económicas (la protección de seguridad social es la más formidable inversión productiva y amortiguador social de las crisis económicas jamás creadas o inventadas por la economía social de mercado y su estado de bienestar). Pero no está aquí solo el problema. De ahí que, como también expusiera recientemente el profesor Molina Navarrete en un informe desarrollado al efecto, y pendiente de publicación, el IMV tope ahora con “una segunda gran ambición para el IMV: su vocación racionalizadora del entero pilar no contributivo de seguridad social”, no solo de la rama de desempleo, tampoco solo de la rama de prestaciones familiares, sino incluso de las “pensiones no contributivas”.

Una vez más, esta constatación doctrinal tiene su reflejo en las voluntades futuras que serán claves en el devenir de esta sistémica prestación:

“Con el objetivo de evitar duplicidades de cara al ciudadano y en aras de una mayor efectividad de la política, la puesta en marcha del Ingreso Mínimo Vital exigirá también una progresiva reordenación del conjunto de ayudas estatales cuyos objetivos se solapan con los de esta nueva política”.

Sabemos que el propio legislador ha puesto un primer pilar respecto de las prestaciones familiares, aunque no todas las posiciones doctrinales tengan la misma valoración (parece más favorable al desplazamiento el profesor Juan Carlos Álvarez Cortés; más crítica se ha mostrado la profesora Cristina Sánchez Rodas). Pero no es sino una pieza, y creemos que tampoco parece será la principal. De ahí, la necesidad de propiciar suficientes estudios interdisciplinares e interuniversitarios, como el que

refleja esta obra, donde se aporten pautas al legislador para que sea realidad esta función racionalizadora del IMV. ¿Gran novedad?

No parece, pese a lo que pudiera pensarse. La ambición de hacer de un instrumento nuevo de protección social un camino no solo de mejora protectora sino de racionalización del entero sistema ya la albergaron, como pusieron de relieve en 1999 los profesores Monereo y Molina, los autogobiernos, a través de las denominadas “Rentas Mínimas de Inserción” —RMI— o —más sociológicamente— “salarios sociales”. Fruto de este deseo tales sistemas han conocido varias “generaciones”, devenidas “Rentas Mínimas Garantizadas”, e incluso “Rentas de Ciudadanía”, aunque no son auténticas Rentas Básicas Garantizadas o RBC en su formulación jurídica y práctica (los profesores Monereo Pérez, en su capítulo inicial, y Lozano Lares, en el final de esta obra, lo dejan bien claro). En su día fueron la invención más esperanzadora del sistema de protección asistencial autonómico (antes de aparecer las prestaciones de atención a la dependencia), un dechado de innovación prestacional social (por su doble fin y estructura: de garantía de renta y de oportunidad de empleo inclusivo) que abría nuevas vías al estado de bienestar español, en una línea típicamente de “federalismo social” (Molina Navarrete, C). Sin embargo, el balance es más decepcionante, como evidenció la AIReF e ilustran los capítulos que esta obra dedica a las interacciones con el IMV (tanto de la profesora Bendala como de Burriel).

¿Asistiremos a análogo fracaso?

Esperemos que no, aunque el resultado no está garantizado y los comienzos —nunca son fáciles— no parecen haber sido los mejores. Los problemas se suceden en la regulación y en la gestión, por tanto, en su eficacia, y aunque son explicables, desde luego son comprensibles (lo expone bien Andrés Trillo, tratando de que se entienda lo titánico de un esfuerzo tan ambicioso en condiciones complejas), lo cierto es que las dificultades persisten.

3. El extraordinario historial de reformas legislativas, que se suceden sin cesar, apuntando unas inmediatamente a otras, al que aboca la constante aparición de carencias de gestión, aun presumiendo de innovación tecnológica (*big data*) en el manejo de las ingentes y continuadas cantidades de datos que se precisan para su actualización, solo refleja esta imagen, una extremada provisionalidad. ¿Es fiable o realista confiar en esta doble función de progreso del IMV, en su capacidad para avanzar en un instrumento preventivo, no solo corrector, de la pobreza, así como de racionalización del entero sistema prestacional para mejorar la suficiencia de protección con progresos de coherencia reguladora y eficiencia financiera? En otros términos ¿bien ordenado, no con la inmadurez e inestabilidad actual, y tras unas primeras etapas de experimentación

o rodaje suficientes (como sucedió con la RMI autonómicas), es serio pensar en que se podría avanzar hacia ese estadio evolutivo superior de protección social prometido o augurado en el preámbulo del IMV?

Una ocasión para progresar en esta dirección podría estar en la tramitación que se hace en este momento en el Parlamento como proyecto de ley, sin duda un ámbito más adecuado que el que permitirá el desarrollo reglamentario, cada vez más urgente, aunque insuficiente. Sea como fuere, en esta obra tratamos de ofrecer una imagen unitaria, interdisciplinar y dinámica de este proceso, comprendiendo no solo su funcionamiento actual (jurídico y de gestión), con sus deficiencias y sus expectativas, sino también sus posibilidades de futuro. Por eso lo analizamos desde diversas perspectivas, incluso tributarias (perspectiva que está generando mucha crítica, por su incomprensión de cómo una renta exenta requiere declaración tributaria —esta dimensión también está siendo cuestionada en otros espacios del escudo social, como viene sucediendo con el tratamiento fiscal de las prestaciones de desempleo por estar en ERTE), a través de un estudio específico realizado por el catedrático David Carrión, primando esa dimensión interactiva y relacional.

Así se hará, sea respecto de las ramas prestacionales de la Seguridad Social con las que concurre, actual o de futuro, como en el caso de las no contributivas (familiares, de desempleo, así como de las pensiones no contributivas; ámbito este último en el que se inserta, por su carácter indefinido, aunque no vitalicio, creando paradojas), sea de los sistemas externos —RMI autonómicas—. Este aspecto ocupa un espacio estelar en esta obra, dedicándole varios capítulos, a cargo de auténticos especialistas en la materia, referentes en el estudio de las rentas mínimas autonómicas de los últimos años. Y ello por su importancia en sí mismas, como por la frustrada armonización esperable. Finalmente, se valorará la viabilidad-factibilidad de una evolución, desde el embrión actual, hacia el derecho a una renta básica de ciudadanía (RBC), a lo que se dedicará el último capítulo, a cargo del citado profesor Francisco Lozano.

Queremos insistir en que no solo se hacen análisis descriptivos y críticos del sistema actual, sino que se hacen propuestas de futuro para orientar ese augurado proceso evolutivo. Algo que nos parece especialmente oportuno porque, como se apuntó más arriba, se utilizarán los Fondos Europeos para la Recuperación desde una útil perspectiva de innovación-inversión prestacional social. El IMV ofrece notables oportunidades para servir, bien diseñado y mejor aplicado, de tracto en esa nueva dimensión innovadora, tantas veces relegada cuando de la Seguridad Social se trata. Y ello pese a ser, de largo, como viene acreditando la OIT y es un santo y seña de los Estudios en el seno del Grupo de Pensiones Públicas de la Fundación Largo Caballero, la inversión social más económicamente productiva de cuantas se han ideado

desde la Segunda Guerra Mundial, con especial valor en nuestro tiempo, más ante las transformaciones de índole social y económico-estructurales, como bien apunta la exposición de motivos de la LIMV.

En un tiempo en el que, de nuevo, se reclaman reformas de la Seguridad Social orientadas a reducir el gasto (enésima reforma de la rama de pensiones contributivas), reparar en una faceta que evidencia la rentabilidad, social y económica, de sostener la perspectiva del “gasto”, por sus bondades para la garantía de una vida decente, nos parece especialmente recomendable e, incluso, exigible.

Esta es la pretensión de la obra que ahora se publica, que tengo el honor de presentar y codirigir junto con el profesor Francisco Vila, con el que llevamos varios años en una fructífera colaboración en el seno del Grupo interuniversitario de Estudios sobre Pensiones públicas, seguridad social universal y democracia sustantiva, promovido por la Fundación Largo Caballero. La participación del grupo de especialistas en la materia de la Universidad de Málaga es especialmente relevante en la obra, junto a la de compañeros-a de otras Universidades, tanto andaluzas como del resto de España. Vaya a todas ellas nuestro agradecimiento por la intensa implicación en el proceso de discusión y elaboración de los capítulos que integran la obra.

En suma, a lo largo de las páginas que siguen, un núcleo muy reconocido y prestigioso de especialistas en este ámbito de la protección social ofrecen una visión completa, dinámica y muy ponderada, de las diferentes perspectivas de análisis del que no es un derecho social más, sino un presupuesto de libertad real inexorable, un fundamento del orden político y de la paz social, como reza el art. 10 de la Constitución Española. En consecuencia, además de formidable inversión productiva, el IMV, visto con perspectiva de futuro, será un elemento fundamental en la reconstrucción del principio social del Estado Constitucional de Derecho, en los últimos años muy erosionado, con lo que de erosión supone también para su principio democrático sustancial.

EL INGRESO MÍNIMO VITAL: CONSTRUCCIÓN JURÍDICA DE LA INSTITUCIÓN Y SIGNIFICACIÓN POLÍTICO-JURÍDICA

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada
Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social
Director de la *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*

“No obstante, seguridad económica no es libertad, si bien es una condición sin la cual la libertad nunca sería efectiva [...]. Sin la garantía de la seguridad económica, no vale la pena poseer libertad. Los hombres pueden muy bien ser libres y, sin embargo, no estar en condiciones de comprender los propósitos de su libertad. [...]. Vivimos, además, en un vasto mundo, a través del cual debemos abrirnos camino a riesgo nuestro. Bajo estas condiciones, no puede haber libertad digna de ese nombre a menos que nuestro pensamiento esté educado para usar su libertad”

Harold. J. Laski

La libertad en el Estado Moderno (2021: 13)

Sumario. 1. Introducción general. El modelo ideal-tipo de la renta mínima de inserción. 2. La condición jurídica e institucional para la plena efectividad de la renta mínima: la superación del preexistente modelo español desvertebrado de RMI. 3. El Ingreso Mínimo Vital como renta mínima dentro del sistema institucional de la Seguridad Social No Contributiva: caracterización. 4. El sistema de garantías mínimas del IMV: una necesaria integración jurídica. 5. Diagnóstico y propuestas de *legisferenda*. 6. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN GENERAL. EL MODELO IDEAL-TIPO DE LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN

Como se analizará después, el Ingreso Mínimo Vital se inserta dentro del modelo ideal-tipo de las llamadas rentas mínimas de inserción, pero con la caracterización jurídica de ser una nueva prestación no contributiva integrada en el Sistema de Seguridad Social, lo que, entre otras cosas, lo dota de una garantía jurídica reforzada (Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital, en adelante, LIMV). El *modelo ideal-tipo* (sobre el “modelo ideal-tipo” es clásica la aportación de Max Weber, Monereo Pérez, J.L., 2013a: 55 y ss., 110 y ss.) de renta mínima de inserción es una fórmula general de protección social que atiende a las situaciones de pobreza y a las situaciones de exclusión social vinculadas al trabajo. La medida se aleja de las tradicionales técnicas de ayuda asistencialista y viene a reconocer un derecho social condicionado y subsidiario en relación a los demás instrumentos de protección social pública. Se formaliza en un convenio de inserción donde el sujeto asume obligaciones jurídicas establecidas en un programa de inserción profesional. Con ello se trataría de buscar una solución integral al problema de la cohesión social.

Pero la renta mínima de inserción está sujeta a comprobación de ingresos o recursos del individuo y de la familia o unidad de convivencia; y está sometida a obligaciones de los sujetos beneficiarios. Afronta el problema de la cohesión social a que abocarían los problemas de la pobreza y de la exclusión social si no se predisponen los instrumentos de corrección y defensa social que suponen las medidas públicas de protección social. Es así que se reclama el principio constitucional de solidaridad como soporte de la intervención social del poder público, el cual se consagraría en el constitucionalismo democrático-social con Estado Social de Derecho; “forma Estado” esta, que se muestra contraria a la pretendida neutralidad social y económica (y, por supuesto, al naturalismo económico) de la Constitución y las consiguientes obligaciones positivas de intervención que pesan sobre el Estado y los demás poderes públicos. De ahí la conformación de una “Constitución Socioeconómica” del Estado de Derecho.

Y ello en un periodo de convulsión y de transición entre dos épocas históricas, profundamente marcado por el desarrollo de las fuerzas productivas y tecnológicas, por las crisis estructurales y por el impacto como “hecho social total” de la pandemia Covid-19. Ciertamente, la pandemia actual no es solo una crisis sanitaria. Es lo que en las ciencias sociales —en la dirección más solvente— se califica técnicamente de «hecho social total», en el sentido específico de que impacta y convulsiona el conjunto

de las relaciones y estructuras sociales, y conmociona a la totalidad de los actores (políticos, sociales y económicos), de las instituciones y de los valores de la sociedad (Monereo, J.L., 2020a).

La experiencia de las rentas mínimas de inserción o de solidaridad (en adelante, RMI) ha tenido una especial relevancia en España a través de la iniciativa desplegada —muy fragmentada y falta de una mínima homogeneidad en los modelos de organización de los dispositivos y medidas establecidas— por las Comunidades Autónomas (art. 148.1.20ª CE) y la inacción deliberada del Estado en esta materia (salvo la figura próxima, pero de distinta configuración técnica, de la Renta Activa de Inserción). Las CCAA han realizado una labor fundamental (Monereo, J.L., 2009a; Vila, F., 2016; Goerlich, J.M., 2016).

Las rentas mínimas de inserción o integración presentan los siguientes rasgos:

Primero. No tienen una proyección subjetiva universal, pues se someten a requisitos de ingresos o de recursos, no solo individuales sino familiares; y además suelen fijar un límite mínimo de edad para su percepción (lo que puede desproteger a los jóvenes excluidos del mercado de trabajo y sobrecarga a las familias con insuficiencias en el nivel de recursos).

Segundo. Presentan una estructura jurídica e institucional compleja en diversas vertientes. De un lado, tienen carácter individualizado (que incluye itinerarios personalizados de inserción laboral) que se formaliza a través de un convenio de inserción en virtud del cual el sujeto beneficiario adquiere deberes de conducta que condicionan la continuidad de las prestaciones (subsidios y servicios instrumentales que reciben, como, por ejemplo, formación profesional). De otro, el condicionante de un cierto nivel de recursos disponibles por el sujeto y la unidad familiar de pertenencia determina un penetrante control administrativo de los recursos disponibles en cada momento —casi obsesivo— (ejercido en nuestro Estado Social Autonomo a través de las Comunidades Autónomas). Vista desde las dos perspectivas (control de los compromisos asumidos; control de recursos obtenidos dinámicamente), la RMI comporta un fuerte *control público social* de los comportamientos del sujeto beneficiario de las medidas económicas y proactivas que se consagran en la RMI.

Tercero. La RMI es sin duda un *derecho social de desmercantilización* (Monereo, J.L., 1996a: 44 y ss.), pero es un derecho que no tiene exclusivamente una dimensión individual, sino también “colectiva”, pues normativamente está

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

Cuarto. La RMI es un derecho social condicionado, paradójicamente en lo que se supone su función o finalidad proactiva, porque, en efecto, el sujeto protegido ha de suscribir un convenio de inserción, en virtud del cual se asumen obligaciones jurídicas —como contrapartidas condicionantes de “activación”—, cuyo incumplimiento puede determinar la suspensión o pérdida del subsidio económico. El incumplimiento de estas obligaciones jurídicas determina, pues, un control sancionador que incide sobre el disfrute de las prestaciones económicas del sujeto titular, beneficiario o destinatario de la medida (Monereo, J.L. y Molina, C., 1999: 338 y ss.).

Quinto. En términos de conjunto, este instituto de protección social esta preordenado típicamente a la garantía de integración a través de la inserción laboral, en la lógica de entender el trabajo como el factor más relevante de integración y participación en la sociedad de pertenencia. La idea de fin del trabajo y del trabajo como un valor en extinción no se sostiene en la práctica, más bien se asiste a la emergencia constante de nuevas formas de trabajo (en contra, Rifkin, J., 1996; Meda, D., 1998). No está pensado como derecho social a la integración social fuera de la inserción en el mercado de trabajo.

Las RMI de “primera generación” están dirigidas mayormente a las situaciones de pobreza y tratan de satisfacer necesidades vitales de las personas, o más exactamente familias, sin recursos. Este modelo de ingreso mínimo evoluciona históricamente dando un salto cualitativo en distintos países hacia una RMI de “segunda generación”, que trata de afrontar el problema devenido en estructural de la nueva pobreza y las situaciones de exclusión social (normalmente vinculadas a la falta de trabajo o a un trabajo precario que no libera de la pobreza). Se pretende luchar contra la pobreza y las situaciones de exclusión social en el marco de una estrategia que combina los subsidios con las medidas orientadas a la inserción profesional.