



El reconocimiento del Ingreso Mínimo Vital en España orientado a la lucha contra la pobreza

José Eduardo López Ahumada

1. INTRODUCCIÓN

La implantación de la protección ante la pobreza supone una medida importantísima desde el punto de vista de la universalidad de la acción protectora de la Seguridad Social. El ingreso mínimo vital se presenta como una nueva prestación social de gran calado a efectos de protección social. Esta nueva prestación supone una reafirmación del Estado del Bienestar y propicia un supuesto de extensión del sistema público de Seguridad Social. Sin duda, es importante destacar el momento concreto del nacimiento del ingreso mínimo vital. La aprobación del ingreso mínimo vital se produce en tiempo de una pandemia, provocada por la vicisitud del coronavirus. El ingreso mínimo vital se adopta como una medida básica de compensación de las nuevas situaciones de necesidad derivadas de la extensión del coronavirus y, en especial, se muestra como un medio de atención a las nuevas situaciones de pobreza derivadas de la pérdida del empleo y de la carencia de rentas sobrevenidas. El ingreso mínimo vital se ha instaurado en un momento especialmente sensible y ello a pesar de las críticas y de las reticencias a su promoción debido al debate sobre las rentas básicas universales y sobre los problemas financieros relativos a su implantación.

2. LA FINALIDAD DEL INGRESO MÍNIMO VITAL COMO MEDIDA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

La implantación del ingreso mínimo vital, en virtud del RD-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, se presenta como un avance ciertamente importante en nuestro sistema de protección y se configura como un ambicioso mecanismo de protección de lucha contra la pobreza en nuestro país. La acción del ingreso mínimo vital tiene especiales consecuencias desde la perspectiva del ámbito de acción de la protección social no contributiva. No cabe duda de que se trata de una protección aún incipiente, que necesita un período evidente de ajuste y de acomodo en nuestro sistema de protección social. La protección, vía ingreso mínimo vital, se encuentra en clara conexión con el modelo de tutela en virtud de pisos de protección social, según la Recomendación de la OIT núm. 202. De igual modo, estaríamos ante una fórmula que estaría contextualizada en la observancia del principio decimocuarto del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

La ordenación jurídica del ingreso mínimo vital se fundamenta en la competencia estatal en materia de Seguridad Social. Esta nueva regulación del ingreso mínimo vital estaría justificada en la conexión existente entre el art. 41 CE y el art. 149.1.7 de la CE. Precisamente, este último precepto contempla la competencia estatal en materia de Seguridad Social. Por esta razón, nos encontramos ante una nueva prestación del sistema público de Seguridad Social, que se delimita jurídicamente con una proyección de eficacia nacional para el conjunto de nuestro Estado. El ingreso mínimo vital se presenta jurídicamente como una nueva prestación, que se prevé como una

protección complementaria a la acción protectora contributiva y no contributiva de la Seguridad Social. En este sentido, no podemos entender que la orientación tuitiva del ingreso mínimo vital se configure como una merma de la vertiente contributiva del sistema, sobre la que gravita actualmente un bloque esencial de la acción protectora de nuestra Seguridad Social. La vertiente contributiva del sistema público de Seguridad Social es una modalidad esencial de manifestación de la protección social y también se presenta como una fórmula clave en la protección futura de las situaciones de necesidad (Monereo Pérez – Rodríguez Iniesta, 2021, 12-14). La protección social contributiva convive con otras prestaciones no contributivas orientadas a la redistribución de la renta, el reparto de la riqueza y la justicia social. Y todo ello con la idea de hacer posible la consecución del ideal de cobertura del sistema público de Seguridad Social.

El ingreso mínimo vital se presenta legalmente como una medida necesaria, que se delimita con una clara proyección de permanencia en el tiempo. Es decir, no se trata de una medida coyuntural ligada a la vicisitud del Covid-19. La pertinencia de la prestación es indudable ante los nuevos márgenes de pobreza existentes en nuestro país. En algunas situaciones, dichos problemas se presentan de forma estructural. Muchos de ellos ya existían incluso con carácter previo a la pandemia y ahora se han visto agudizados por los efectos del coronavirus. El art. 2.2 RD-Ley 20/2020 insiste en este enfoque protector extensivo, con una clara intención de intentar avanzar en la resolución de las situaciones de pobreza, ante las cuales el Estado en el ejercicio de sus competencias interviene (Trillas Font, 2020, 18-20). Se trata de un claro objetivo relativo al mandato de los poderes públicos de atender en el tiempo las nuevas situaciones de necesidad sobrevenidas. Conviene, pues, subrayar que el ingreso mínimo vital no viene a complementar a ninguna de las prestaciones sociales contributivas y no contributivas preestablecidas. Ciertamente, podrían contemplarse algunas conexiones. En la iniciativa legislativa popular, planteada parlamentariamente por CCOO, se proponía de forma muy constructiva plantear el ingreso mínimo vital como una alternativa a la protección por desempleo, en el entendido de que la conjunción de ambas prestaciones permite avanzar en la consecución del fin de garantizar unos ingresos adecuados en situaciones de carencia de renta. Dicha protección se dirige a atender a aquellas personas que, a pesar de tener disponibilidad para trabajar, carezcan involuntariamente de empleo y, lo que es más importante, no cuenten con unos recursos económicos mínimos para atender sus necesidades, ya sean estas personales o, en su caso, familiares.

3. LA PRÓXIMIDAD DEL INGRESO MÍNIMO VITAL CON EL ÁMBITO DE ATENCIÓN ASISTENCIAL

El ingreso mínimo vital se delimita legalmente como una prestación social, que se orienta en su aplicación en virtud del principio de subsidiariedad a efectos de la acción protectora. Efectivamente, el ingreso mínimo vital se presenta como una prestación económica dirigida a aquellas personas que no pueden acceder a otras prestaciones del sistema público de Seguridad Social. Esta situación de imposibilidad de acceso a otras prestaciones del sistema puede provenir de la circunstancia de no tener derecho a las mismas por carencia de los requisitos para su reconocimiento o bien por haberlas agotado previamente. Esto sucede con la situación legal de desempleo, superando su protección no contributiva o asistencial. De igual modo, podemos destacar en el diseño del ingreso mínimo vital su incompatibilidad con otras prestaciones del sistema público de Seguridad Social, afectando a situaciones de necesidad que se pueden plantear tanto desde la perspectiva del nivel contributivo como del no contributivo o asistencial. Efectivamente, el ingreso mínimo vital se orienta a la atención de situaciones de necesidad, que, en cierto modo, ya se contemplaban previamente en el ámbito de previsual de algunas Comunidades Autónomas. Sin embargo, este tipo de medidas, canalizadas en virtud de las rentas mínimas de inserción, tenían una cobertura muy baja. Como sabemos, constitucionalmente, la proyección de las rentas mínimas de inserción autonómicas se fundamenta constitucionalmente en la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en

materia de asistencia social (art. 148.1.20 CE). En cierto modo, podríamos decir que el ingreso mínimo vital tiene muchas similitudes con la ordenación de las rentas mínimas de inserción. Esta finalidad concurrente se aprecia en los objetivos, así como en los sujetos potencialmente llamados a recibir una protección en situaciones de necesidad relativas a la pobreza. Precisamente, muchos de los requisitos contemplados legalmente en relación al tratamiento del ingreso mínimo vital y a la renta mínima de inserción laboral son efectivamente parecidos y plantean múltiples similitudes en su aplicación práctica.

La implementación del ingreso mínimo vital supone integrar en el sistema público de Seguridad Social una nueva prestación, que tiene un coste en términos de gasto social de tres millones de euros anuales. Esta prestación económica se financia con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Y todo ello en un momento ciertamente incierto, ante los graves problemas estructurales relativos a la financiación de la Seguridad Social. Sin duda, ello supone un nuevo coste de gran dimensión, que viene a sobrecargar económicamente a la Seguridad Social. Esta situación puede redundar en un nuevo panorama de déficit, máxime en un momento de crisis, donde se echan en falta el mantenimiento de los ingresos o incluso la generación de nuevas aportaciones que permitan financiar adecuadamente esta protección social. Estaríamos, pues, avivando el problema estructural de la financiación de la Seguridad Social, tensionando su situación, sin dar solución a los problemas financieros. Incluso aumenta la incertidumbre ante un aumento exponencial del gasto social en virtud del desarrollo del ingreso mínimo vital. En este sentido, conviene no confundir el ingreso mínimo vital con la renta básica, puesto que se trata de modalidades de protección de distinta naturaleza. El ingreso mínimo vital no está orientado a cubrir las necesidades de todos los ciudadanos, sino que solamente protege a aquellas personas que se encuentren de forma acreditada ante una situación de vulnerabilidad económica. Es decir, la protección se proyecta sobre las situaciones reales de pobreza sobrevenida, cuando concurren los presupuestos previstos legalmente para el reconocimiento de la acción protectora a cargo del ingreso mínimo vital.

Por otro lado, convendría potenciar aún más la inserción laboral en la ordenación del ingreso mínimo vital. Esta afirmación contrasta con las previsiones contempladas generalmente en las rentas mínimas de inserción autonómicas. Sin duda, el estímulo de nuevos mecanismos de inserción laboral y social de los beneficiarios de la renta mínima vital es esencial (Gala Durán, 2020 a, 274-275). Especialmente se debería fomentar la previsión de algunos itinerarios de inserción, dando una gran importancia a la formación, al ser este un aspecto clave en la reconversión profesional, influyendo decisivamente en las posibilidades de empleabilidad futura. Y todo ello como una previsión que permite favorecer la incorporación de estos colectivos al mercado de trabajo. Se daría, pues, una protección adicional a las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital. Ciertamente, la condena al ingreso mínimo vital es ciertamente un fracaso y no es posible que estos colectivos sumidos en la pobreza no tengan otra vía de atención, sin una salida profesional cierta de cara a futuro. El ingreso mínimo vital se presenta como la única solución posible, intentado recibir dichas ayudas sin límite, puesto que, a diferencia de las rentas mínimas de inserción autonómicas, el ingreso mínimo vital no tiene una duración máxima. Es por ello que sería muy interesante, con carácter general, contemplar mecanismos que relacionen la protección en virtud de la prestación económica con fórmulas de inserción laboral, exceptuando solamente de forma causal y justificada determinados supuestos especiales de atención.

El control del fraude es otro de los grandes desafíos ligados a la implantación del ingreso mínimo vital. Los mecanismos de control son necesarios y deberían desarrollarse de forma ordenada y coordinada. Precisamente, en este punto, el propio RD-Ley 20/2020 aborda distintos aspectos ligados al control del ingreso mínimo vital. Concretamente, se atribuye al Instituto Nacional de Seguridad Social la gestión sistemática de la prestación social, incluyendo su control efectivo. Concretamente, la regulación jurídica del ingreso mínimo vital contempla un sistema de

infracciones y sanciones especiales orientado a desincentivar los posibles incumplimientos en la materia. Sin duda, los problemas relativos a la correcta aplicación del ingreso mínimo vital están relacionados con el control de los ingresos que percibe el beneficiario o, en su caso, la unidad de convivencia (Gala Durán, 2020 b, 3). Uno de los grandes problemas se encuentra en la proyección del trabajo no declarado o informal, como válvula de escape del control de los ingresos. Se trata, pues, en muchos casos de unos ingresos atípicos que se pueden mantener o bien recurrir a ellos, evitando perder la posible prestación económica ligada al ingreso mínimo vital. Como sabemos, el disfrute del ingreso mínimo vital no tiene un límite temporal máximo. La nueva prestación del ingreso mínimo vital tiene naturaleza permanente y únicamente se dejará de percibir cuando el beneficiario cumpla sesenta y cinco años o cuando el beneficiario supere el límite de ingresos previstos legalmente. Los beneficiarios intentarán en muchos casos seguir percibiendo el ingreso mínimo vital a pesar de contar con los posibles ingresos sobrevenidos, máxime cuando éstos sean de difícil control por parte de la entidad gestora.

4. REFLEXIONES GENERALES SOBRE EL SISTEMA DE COMPATIBILIDADES E INCOMPATIBILIDADES A EFECTOS DEL DISFRUTE DEL INGRESO MÍNIMO VITAL

El ingreso mínimo vital se puede compatibilizar con el trabajo y, en consecuencia, con aquellas rentas del trabajo o de la actividad económica de las personas, siempre y cuando éstas no superen los límites establecidos en la normativa (art. 33.1.g y 8.4 RD-Ley 20/2020). El art. 8 del RD-Ley 20/2020 contempla la posibilidad de compatibilizar el ingreso mínimo vital con el desarrollo del trabajo por cuenta propia o ajena. No obstante, dicha posibilidad se encuentra supeditada a su concreto desarrollo reglamentario. Se trata, pues, de un aspecto importante porque esta compatibilidad puede permitir que los trabajadores con bajo nivel de renta, los denominados trabajadores pobres, que no tienen suficiencia económica, se puedan ver protegidos del riesgo cierto de pobreza. Evidentemente, el ingreso mínimo vital, así como las rentas mínimas vitales autonómicas, no se refieren expresamente a las situaciones de exclusión social derivadas de los nuevos márgenes de pobreza. Ello permitiría asistir a aquellas personas que, aun teniendo un empleo, este no les permita desarrollar un proyecto vital, en atención a sus circunstancias personas y/o familiares. Esta situación reside en el hecho de que los ingresos de estos trabajadores no les permiten solucionar su situación de necesidad ligada a la pobreza. Por todo ello, el objetivo sería permitir una compatibilidad suficiente entre el trabajo y el cobro del ingreso mínimo vital, con el fin de avanzar en la atención de estas situaciones de necesidad. Todo ello vendría a posibilitar la adaptación de la ordenación del ingreso mínimo vital a la realidad de pobreza externa e interna al mercado de trabajo, si es que dicho binomio se puede deslindar realmente.

En cualquier caso, debemos apuntar algunas cuestiones relativas al régimen de compatibilidad con las pensiones y prestaciones sociales del sistema de Seguridad Social vigentes. Como hemos indicado, el ámbito de concurrencia del ingreso mínimo vital se produce con las pensiones y prestaciones de la Seguridad Social vigentes. El ingreso mínimo vital se condiciona al hecho de haber solicitado las pensiones y prestaciones vigentes a las que el potencial beneficiario pudiera tener derecho a efectos de protección. En estos casos, su cuantía puede ser compatible con el ingreso mínimo vital, siempre y cuando en estas circunstancias no se superen los umbrales de referencia previstos legalmente. Esta situación se prevé expresamente en el art. 7.1.c) del RD-Ley 20/2020, en conexión con los arts. 8 y 18.1 de la citada disposición normativa. En cualquier caso, conviene señalar que la exigencia de solicitar las pensiones y prestaciones vigentes supone igualmente una obligación de demandar, en aquellas situaciones de necesidad, los correspondientes complementos para las pensiones inferiores a las cuantías mínimas en virtud del art. 59 de la LGSS.

Con carácter general, conviene decir que ello afecta esencialmente a aquellas pensiones y prestaciones que tienen una conexión concreta con la noción de estado de necesidad y con el

objetivo de prevenir dicha contingencia. En este sentido, conviene destacar que el ingreso mínimo vital, regulado por el RD-Ley 20/2020, no absorbe, ni es incompatible con las prestaciones de la Seguridad Social. Desde esta perspectiva, la finalidad del ingreso mínimo vital se orienta a su función de servir de complemento necesario a efectos de protección social, cuando las cuantías de estas prestaciones puedan resultar superiores al ingreso mínimo vital. Es por ello, como ya hemos indicado, que este factor distancia al ingreso mínimo vital de la noción más intensa de la renta básica universal. Si se quiere implementar el ingreso mínimo vital a modo de renta básica universal, dicho cambio necesitaría de una reforma estructural no solo de nuestro modelo de acción protectora de la Seguridad Social, sino incluso de nuestro modelo constitucional de protección social (Pérez del Prado, 2020, 363). Por otro lado, es preciso indicar que el ingreso mínimo vital es compatible con las prestaciones de las Comunidades Autónomas relativas a la garantía de ingresos, como señala tanto la exposición de motivos, así como los arts. 7.1.c), 8.2 y 18.1.3, regla 1º, del RD-Ley 20/2020.

Con todo, y con estos apuntes generales sobre el régimen de compatibilidades e incompatibilidades del ingreso mínimo vital, no cabe duda de que se plantean múltiples cuestiones relativas al sistema de concurrencia del ingreso mínimo vital con la actividad laboral, así como con las prestaciones de la Seguridad Social. Especialmente, nos vamos a dedicar en este trabajo a analizar las compatibilidades e incompatibilidades del ingreso mínimo vital con otros instrumentos de protección social existente en nuestro sistema público de Seguridad Social, especialmente en relación al ámbito de protección no contributivo.

5. EL INGRESO MÍNIMO VITAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Como sabemos, el desarrollo del régimen de protección social no contributivo del sistema de Seguridad Social tiene su base en el art. 41 de la Constitución. En este sentido, conviene recordar que, ya en su momento, la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, vino a establecer las prestaciones no contributivas del sistema, con el fin de reconocer a todos los españoles residentes en territorio nacional dicha protección, siempre que las personas demandantes de la protección no contaran con recurso económicos suficiente. Ciertamente, el art. 41 de la Constitución, reafirmado en virtud de la Ley 26/1990, supuso enfatizar el cumplimiento del propio mandato constitucional. Ello supuso un paso adelante en el objetivo de extensión de la acción protectora de la Seguridad Social. Por ello, este avance en la consolidación del sistema público de Seguridad Social suponía ampliar objetivamente el régimen público de protección social orientándolo a la atención a todos los ciudadanos.

Esta reafirmación no suponía en esencia la creación de una prestación, sino que se venían a instituir de forma paralela una duplica de prestaciones a las previstas en el ámbito de protección contributivo. En efecto, se activaban paralelamente a las prestaciones, ya existentes en el ámbito de la protección contributiva del sistema de Seguridad Social, un conjunto de prestaciones desvinculadas de la necesidad de aportación económica previa a la Seguridad Social por parte de los beneficiarios. Esta protección tenía su evidente ámbito de acción en las pensiones, dando lugar a la ordenación de nuevas prestaciones no contributivas relativas a las pensiones de jubilación e invalidez. Se trataba, pues, de nuevos derechos subjetivos orientados a nuevos beneficiarios en situaciones de carencia de rentas y excluidos del régimen de protección contributiva (Monereo Pérez, 2020, 28). Y, es más, este tipo de protección no suponía solamente el acceso a la pensión, sino que la acción de la Seguridad Social igualmente garantizaba el acceso a la asistencia médica y farmacéutica, así como al disfrute potencial de los servicios sociales. Es por ello que esta modalidad de protección no contributiva supone el disfrute efectivo de una protección integral ante un estado de necesidad, lo cual igualmente se extendía en la modalidad no contributiva de las prestaciones familiares (Val Tena – Alzaga Ruiz, 2020, 393-394).

Ahora, en virtud de la promulgación del RD-Ley 20/2020 se produce otro hito importante en nuestro ordenamiento jurídico, que igualmente se contextualiza en el claro objetivo de ampliación del ámbito objetivo de la acción protectora de la Seguridad Social. Del mismo modo, como sucedió con la aprobación de la Ley 26/1990, asistimos ahora al reconocimiento de nuevos derechos subjetivos. Ello amplía la respuesta de la Seguridad Social y la cobertura pública a las situaciones de necesidad. El ingreso mínimo vital se configura ahora legalmente como un derecho dirigido a un colectivo amplio en nuestro país con necesidades de protección. Este cambio supondrá la atención a nuevos beneficiarios en situaciones de carencia de rentas. Estaríamos ante personas excluidas del régimen de protección contributiva, y en muchos casos ajenos a la respuesta tuitiva de la modalidad no contributiva de la protección social. Estamos, pues, ante cambios normativos que trazan un claro objetivo de política legislativa en materia de protección social. Como decimos, ello supone la reafirmación de la protección social, lo que supone la necesidad de atender transversalmente a todos los ciudadanos. Es decir, a todos aquellos que se encuentren en una situación de necesidad, con el fin de garantizarles el acceso a unas prestaciones sociales mínimas.

La acción protectora del sistema de Seguridad Social, en su modalidad no contributiva y desde la perspectiva de sus prestaciones sociales, se prevé en favor de los potenciales beneficiarios que cumplan los preuestos legales de acceso a la protección. Se trata, pues, de sujetos beneficiarios que, sin tener acceso a la modalidad contributiva, acrediten una situación de necesidad legalmente protegida. En este sentido, conviene señalar que dicha protección no contributiva se aplicará a las prestaciones que puedan obtenerse sin necesidad de aportación previa en forma de cotización al sistema de Seguridad Social. Desde esta perspectiva, conviene señalar que el ingreso mínimo vital permite un completo encaje de su ámbito de protección respecto de otras prestaciones, especialmente aquellas orientadas a la protección no contributiva del sistema público de Seguridad Social. El ingreso mínimo vital podría, pues, incorporarse y ser compatible con esta protección social no contributiva, lo cual muestra su claro objetivo de satisfacer de forma extensiva unas concretas situaciones de necesidad, especialmente ligadas a la cobertura de la pobreza y la exclusión social. Ello será así, hasta los límites prestacionales y en función de la situación de carencia de rentas de los beneficiarios. Sin duda, desde esta perspectiva nos encontramos ante una dimensión claramente apegada a la función de la Seguridad Social, que permite la redistribución de la renta, la compensación de las situaciones de necesidad, así como la promoción de la justicia social.

Las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, que en muchos casos no se definen legalmente, configuran un régimen jurídico de auténticas prestaciones sociales. Dichas prestaciones se diferencian de las simples ayudas asistenciales, cuyo ámbito de acción está condicionado generalmente a la propia disponibilidad presupuestaria. Se trata, pues, de un derecho subjetivo a favor de sus potenciales beneficiarios, de modo que reunidos los requisitos legales su reconocimiento resulta obligatorio. E igualmente, debemos destacar que dichas prestaciones no contributivas son subsidiarias respecto de las prestaciones contributivas, ya que se reconocen únicamente a quienes nunca hayan cotizado al sistema de Seguridad Social o, en su caso, no lo hubieran hecho el tiempo suficiente para conseguir el derecho a dicha protección contributiva. La protección social no contributiva está condicionada siempre a la carencia de rentas o ingresos en una cuantía inferior a los límites legalmente previstos, como sucede en el tratamiento del ingreso mínimo vital. Junto a esta exigencia se deberá acreditar la residencia o el hecho de haber residido durante cierto tiempo en España. En este sentido, estaríamos ante unos presupuestos necesarios para la concesión de las prestaciones no contributivas. Y de igual modo, mencionar adicionalmente que la protección no contributiva lleva siempre aparejada la prestación de asistencia sanitaria de la Seguridad Social.

El ingreso mínimo vital se ha configurado desde el punto de vista de su labor complementaria y compatible con el sistema de Seguridad Social, especialmente con la acción protectora no contributiva o asistencial. Ello se presenta como una medida esencial en tiempo de pandemia para luchar contra la pobreza y contra las nuevas situaciones de desigualdad. Estas situaciones se han visto acentuadas con los efectos en las personas de la crisis social y económica del coronavirus. Además, esta labor se asume ahora con una nueva prestación, como una fórmula novedosa de atención, que se proyecta por parte del Estado con un importante aspecto tuitivo especializado ante el riesgo de la pobreza y la desigualdad, evitando nuevas manifestaciones de exclusión social. La finalidad y el propio objetivo del ingreso mínimo vital se refiere a la prevención del estado de necesidad, como se contempla expresamente en el art. 1 del RD-Ley 20/2020. Como hemos indicado, el ingreso mínimo vital es compatible con las prestaciones no contributivas, hasta los límites de prestación previstos legalmente. No es menos cierto que la implantación de esta nueva protección supone, como dice la exposición de motivos, una nueva prestación que dará lugar progresivamente a una serie de reformas y ajustes en otras prestaciones no contributivas y asistenciales. Este proceso de ajuste se proyecta concretamente respecto de aquellas prestaciones que puede igualmente cumplir el objetivo de reducir y compensar las situaciones de pobreza y desigualdad.

La conexión indudable del ingreso mínimo vital con la protección no contributiva, no nos puede llevar a pensar que se trata de una modalidad de protección relacionada con la asistencia social del sistema público de Seguridad Social. Efectivamente, la asistencia social se manifiesta como una modalidad de protección social que se orienta al complemento de la protección general del sistema de Seguridad Social, más allá de las dimensiones contributiva y no contributiva. Desde esta perspectiva, la desvinculación del ingreso mínimo vital de la asistencia social es evidente, en tanto en cuanto la finalidad de la asistencia social no es otra que la atención a los gastos que se puedan producir y que no estén cubiertos por las contingencias protegidas por las mismas. En este sentido, conviene señalar que nos estamos refiriendo a la asistencia social interna del sistema de Seguridad Social. Igualmente, es posible la protección vía a la asistencia social externa a la Seguridad Social, que se proyecta también de forma genérica y en función de las situaciones objeto de protección desde la perspectiva del ingreso mínimo vital.

6. LA CONCURRENCIA DEL INGRESO MÍNIMO VITAL CON LAS PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Con carácter general, convendría igualmente destacar la relación del ingreso mínimo vital con el hecho de que su configuración se muestra extraña, aunque concurrente, con las prestaciones sociales no contributivas del sistema público de Seguridad Social. No cabe duda de que nos encontramos en el ámbito de protección no contributivo o asistencial, que garantizan la atención de las situaciones de necesidad en virtud de un formato de protección de carácter universal de la acción protectora de la Seguridad Social. Desde la perspectiva de la protección no contributiva de la Seguridad Social, nos encontramos ante la manifestación por excelencia del desarrollo del principio de solidaridad, como forma de actuación y protección en favor de las personas necesitadas y con menos recursos económicos. Por ello, estas prestaciones no contributivas se encuentran extramuros del sistema de protección contributiva, financiándose en virtud de las aportaciones con cargo a los presupuestos generales del Estado relativos al sostenimiento de la Seguridad Social. Dicha situación se produce a pesar de que no siempre se ha observado este canon esencial de financiación y en ocasiones se ha recurrido a los propios ingresos derivados del desarrollo de las prestaciones contributivas. Este contexto se ha reproducido especialmente en los momentos de bonanza del régimen público de Seguridad Social, y ello como medida de asegurar el coste de las prestaciones no contributivas con cargo a las prestaciones contributivas.

Las prestaciones no contributivas juegan una importante función de extensión y generación de la acción protectora de la Seguridad Social. Dichas prestaciones no contributivas están llamadas a dar una cobertura universal, concurriendo y desarrollándose paralelamente con los instrumentos de acción de la protección social contributiva. Con todo, se trata de un modelo que ha requerido acciones de ajuste, desde el punto de vista de la acción solidaria del sistema, garantizando la suficiencia de las prestaciones. En concreto, se han debido realizar ajustes e incluso se ha demandado una reforma sistemática e integral de las prestaciones no contributivas de cara a mejorar la cobertura universal del sistema. De igual modo, ello supone un cambio hacia la protección de algunas situaciones no cubiertas por la acción protectora de la Seguridad Social.

Las prestaciones no contributivas, que delimitan un ámbito extensivo de la protección social pública plantean distintos problemas de configuración jurídico-técnica. Entre sus cuestiones más significativas debemos destacar determinados factores que condiciona su dinámica, en concreto, destacamos su forma de financiación, la función protectora que desempeñan y los presupuestos de reconocimiento de las prestaciones. Ciertamente, en relación a su financiación, las prestaciones no contributivas se sufragan directamente y en su integridad en virtud de los recursos ordinarios de los presupuestos públicos y no a través de las cotizaciones sociales o contribuciones personales de los protegidos o de otras personas con las que se encuentran vinculados por una relación de trabajo. Precisamente, este presupuesto legal marca la diferencia entre la protección contributiva y no contributiva. Ello gravita sobre la participación o no de las personas protegidas. En cuanto a su forma de reconocimiento, las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social se presentan como derechos subjetivos, no sometidos a discrecionalidad técnica de la Administración y se proyectan sobre todos los ciudadanos en quienes concurren los presupuestos legales de acceso a la protección social. Precisamente, este aspecto se presta igualmente como criterio diferenciador de la Seguridad Social y la asistencia social. La protección asistencial no contempla el reconocimiento de un derecho del beneficiario a la obtención de la prestación, puesto que se puede tratar de una mera expectativa de derecho, que depende de su reconocimiento discrecional o bien porque estemos ante un derecho debilitado y condicionado a la existencia de disponibilidad presupuestaria para su propia acción.

En el ingreso mínimo vital podemos encontrar un importante paralelismo con las prestaciones no contributivas en relación con el concepto de situación de necesidad. El RD-Ley 20/2020 aborda una noción de situación de necesidad, que no se adecua a la finalidad de la protección diseñada. Ello se debe a que el ingreso mínimo vital garantiza un índice de renta con carácter general a todos los hogares que se encuentren en supuestos de vulnerabilidad. La nueva prestación está orientada a conseguir el fin de reducir la situación de pobreza, que se califica como pobreza extrema. En realidad, dicha situación no tendría una correspondencia precisa con la noción de situación de necesidad. Esta alusión a la situación de necesidad suele tener una referencia precisa con la vertiente contributiva de la protección social. Conviene señalar que se entiende como situación de necesidad la referida a una carencia subjetiva y efectiva de renta, que suponga en la realidad una ausencia de medios económicos. Es decir, el ingreso mínimo vital se refiere a situaciones de carencia de renta que sitúan a las personas afectadas por debajo de un nivel mínimo vital de subsistencia. Este ámbito de protección social se desarrolla en un sistema público de Seguridad Social, delimitado constitucionalmente y desarrollado por la propia LGSS.

Dicho tratamiento normativo se configura desde la perspectiva de la vertebración y concurrencia de los niveles contributivos y no contributivos de la protección social. Precisamente esta referencia a la situación de necesidad se presenta como el centro de gravedad de la protección no contributiva, así como de la acción de la asistencia social por parte de la Seguridad Social pública. Desde esta perspectiva, no cabe duda de que el ingreso mínimo vital, aprobado por el RD-Ley 20/2020, contempla una prestación no contributiva (art. 2.2 RD-Ley 20/2020). Sin embargo, esta protección

no se corresponde en sentido estricto con la naturaleza y configuración legal de las prestaciones no contributivas. En este ámbito de protección las prestaciones se presentan realmente como una respuesta alternativa y excluyente en situaciones de necesidad, esto es, las prestaciones no contributivas se delimitan en correlación con la protección contributiva. Dicho tratamiento paralelo entre las prestaciones contributivas y no contributivas se desarrolla transversalmente en cada uno de los supuestos objeto de protección, salvo en algunas situaciones como se produce excepcionalmente en los casos de los complementos por mínimos.

Sin duda, el aspecto esencial que aproxima al ingreso mínimo vital a la protección no contributiva lo encontramos en relación al presupuesto de carencia de ingresos o medios de vida suficientes. En este sentido, conviene señalar que en el ámbito de la protección social no contributiva la carencia de ingresos es un requisito que debe probarse por el interesado. A estos efectos, se tendrán en cuenta cualquier tipo de renta o ingresos, de naturaleza salarial o derivados del trabajo independiente, ya sean ingresos de carácter mobiliario o inmobiliario, así como aquellos de naturaleza prestacional. Se excluyen las asignaciones por hijo a cargo, así como los subsidios de movilidad y las compensaciones de gastos de transporte por razón de discapacidad y otros beneficios ligados a dicha situación. Dichos ingresos se computan siempre en bruto y en referencia al año natural en el que se perciben dichos ingresos. E igualmente se diferencia una doble dimensión a efectos de medios de vida. Por un lado, debemos diferenciar el plano individual de la persona afectada y, de otro, la dimensión de la unidad económica familiar en la que se convive y que sirve para determinar igualmente la carencia o no de ingresos suficientes. Finalmente, conviene destacar que, a propósito de su acreditación, la Administración puede utilizar los servicios informáticos de la Agencia Tributaria, sin perjuicio de poder solicitar al interesado la prestación de cuantos documentos estime necesarios.

En el ingreso mínimo vital se considera a efectos de determinar la noción de carencia de rentas la referencia a la unidad de convivencia. No se atiende exclusivamente a los ingresos de cada uno de los individuos que la configuran. Sin duda, el propósito es aumentar la protección y beneficiar a los integrantes de la unidad de convivencia y el tratamiento de los niveles de renta a los efectos del acceso a la protección. La razón de ser de dicha previsión reside en el propósito de dar cobertura a aquellos colectivos que se encuentran en situaciones de especial necesidad. Sin duda, este aspecto tiene un especial protagonismo, en la medida que la prestación estaría dirigida a un conjunto de sujetos que se integran en el sistema de Seguridad Social desde el punto de vista tuitivo. Precisamente, la orientación de la prestación dirigida a la unidad de convivencia y comprendiendo su nivel global de rentas, caracteriza al ingreso mínimo vital como una prestación limitada, privándola de la nota de universalidad presente en las fórmulas de rentas básicas más intensas. Con todo, no cabe duda de que su ámbito de protección, especialmente en tiempo de pandemia, es especialmente importante. En este sentido, se aprecia claramente la voluntad tuitiva del ingreso mínimo vital, cuya acción protectora está orientada a dar cobertura a cerca de dos millones y medio de personas beneficiarias de la prestación social. De igual modo, conviene destacar que próximo al carácter no contributivo, tenemos la garantía de la asistencia sanitaria, de sus prestaciones y sus servicios (art. 109.3 LGSS). La asistencia sanitaria se encuentra incluida en la acción protectora de la Seguridad Social, así como los correspondientes servicios sociales.

BIBLIOGRAFÍA

GALA DURÁN, C. (2020 a): “El nuevo ingreso mínimo vital: objetivos y retos pendientes”, en *Pandemia y derecho: Una visión multidisciplinar*, Dirs. Llorente Sánchez-Arjona, M. - Martínez-Gijón Machuca, M.A., Laborum, Murcia.

- (2020 b): “Los Desafíos del nuevo ingreso mínimo vital”, en *IUSLABOR*, núm. 2, 2020.

MONEREO PÉREZ, J.L. – RODRÍGUEZ INIESTA, G. (2021): *El Ingreso Mínimo Vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*, Laborum, Murcia, 2021.

MONEREO PÉREZ, J.L. (2020): “Nuevos derechos para nuevas situaciones de necesidad y de emergencia social: el ingreso mínimo vital”, en *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos : recursos humanos*, núm. 448.

PÉREZ DEL PRADO, D. (2020): “Un primer análisis ante el nacimiento de una nueva prestación: el ingreso mínimo vital”, en *Derecho del trabajo y de la Seguridad Social ante la pandemia*, Dirs. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. - Casas Baamonde, M^a.E., Ed. Francis Lefebvre, Madrid.

TRILLAS FONTS, A. (2020): “Un avance en la lucha contra la pobreza extrema: ingreso mínimo vital”, en *Alternativas económicas*, núm.82, julio.

VAL TENA, A.L. – ALZAGA RUIZ, I. (2020): “Prestaciones familiares, ingreso mínimo vital y otras prestaciones no contributivas”, en *Lecciones de Seguridad Social*, Coord. por Icíar Alzaga Ruiz, Inmaculada Marín Alonso, Tecnos, Madrid.

José Eduardo López Ahumada

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Universidad de Alcalá
Investigador principal de la línea de investigación en Relaciones Laborales y Protección Social
del Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos
de la Universidad de Alcalá (IELAT)