

Dirección:

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ
FRANCISCO JAVIER ARRIETA IDIAKEZ

30 AÑOS DEL PACTO DE TOLEDO

PENSIONES Y RENTAS MÍNIMAS GARANTIZADAS A DEBATE

Autoría:

ADJA COUMBA SAMBA	JOSÉ JAVIER CABELLO BURGOS
AINHOA NIETO GARROTE	JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ
ALEJANDRO MUROS POLO	LOURDES LÓPEZ CUMBRE
ATILIO NOGUERA	M. CARMEN LEGUA RODRIGO
DJAMIL TONY KAHALE CARRILLO	MAIALEN ABOITIZ CAZALIS
FRANCISCO JAVIER ARRIETA IDIAKEZ	RAMON BORJABAD BELLIDO
GUILLERMO RODRÍGUEZ INIESTA	RAQUEL POQUET CATALÁ
ISABEL MARÍN MORAL	YDANGELY TROPIANO

Temas Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

EDITORIAL

FRANCISCO ORTIZ CASTILLO

DIRECTOR EDITORIAL

CONSEJO EDITORIAL

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *Universidad de Granada*

PRESIDENTE DEL CONSEJO EDITORIAL

JOSÉ LUJÁN ALCARAZ, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *Universidad de Murcia*

FAUSTINO CAVAS MARTÍNEZ, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *Universidad de Murcia*

MARÍA NIEVES MORENO VIDA, Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *Universidad de Granada*

INMACULADA BALLESTER PASTOR, Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *Universitat Jaume I*

CRISTINA SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *Universidad de Sevilla*

GUILLERMO RODRÍGUEZ INIESTA, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *Universidad de Murcia*

DIRECTOR GENERAL DE PUBLICACIONES

BELÉN DEL MAR LÓPEZ INSUA, Catedrática (acreditada) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *Universidad de Granada*

DIRECTORA DE LA COLECCIÓN TRABAJOS DE INVESTIGACIÓN

CONSEJO CIENTÍFICO

JUAN CARLOS ÁLVAREZ CORTÉS, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *Universidad de Málaga*

ALBERTO ÁRUE VARELA, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *Universidad da Coruña*

JAIME CABEZA PEREIRO, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *Universidad de Vigo*

MARÍA TERESA DÍAZ AZNARTE, Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *Universidad de Granada*

JUAN JOSÉ FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *Universidad de Valladolid*

MARINA FERNÁNDEZ RAMÍREZ, Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *Universidad de Málaga*

JUAN GORELLI HERNÁNDEZ, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *Universidad de Huelva*

JUAN ANTONIO MALDONADO MOLINA, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *Universidad de Granada*

JESÚS MARTÍNEZ GIRÓN, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *Universidad da Coruña*

CAROLINA MARTÍNEZ MORENO, Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *Universidad de Oviedo*

JESÚS MERCADER UGUINA, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *Universidad Carlos III de Madrid*

OLIMPIA MOLINA HERMOSILLA, Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *Universidad de Jaén*

ANTONIO OJEDA AVILÉS, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *Universidad de Sevilla*

MARGARITA RAMOS QUINTANA, Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *Universidad de La Laguna*

PILAR RIVAS VALLEJO, Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *Universidad de Barcelona*

SUSANA RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *Universidad de León*

CARMEN SÁEZ LARA, Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *Universidad de Córdoba*

CARMEN SALCEDO BELTRÁN, Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *Universitat de València*

ANTONIO V. SEMPERE NAVARRO, Magistrado del Tribunal Supremo, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

ÁNGEL LUIS DE VAL TENA, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *Universidad de Zaragoza*

ARÁNTZAZU VICENTE PALACIO, Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *Universitat Jaume I*

FRANCISCO VILA TIERNO, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *Universidad de Málaga*

CONSEJO COLECCIÓN TRABAJOS DE INVESTIGACIÓN

BELÉN DEL MAR LÓPEZ INSUA, Catedrática (acreditada) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *Universidad de Granada*

DIRECTORA

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *Universidad de Granada*

GUILLERMO RODRÍGUEZ INIESTA, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *Universidad de Murcia*

MARÍA DEL CARMEN SALCEDO BELTRÁN, Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *Universidad de Valencia*

Dirección:
JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ
FRANCISCO JAVIER ARRIETA IDIAKEZ

Coordinación:
FRANCISCO JAVIER ARRIETA IDIAKEZ

30 AÑOS DEL PACTO DE TOLEDO

PENSIONES Y RENTAS MÍNIMAS GARANTIZADAS A DEBATE

Autoría:

ADJA COUMBA SAMBA
AINHOA NIETO GARROTE
ALEJANDRO MUROS POLO
ATILIO NOGUERA
DJAMIL TONY KAHALE CARRILLO
FRANCISCO JAVIER ARRIETA IDIAKEZ
GUILLERMO RODRÍGUEZ INIESTA
ISABEL MARÍN MORAL

JOSÉ JAVIER CABELLO BURGOS
JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ
LOURDES LÓPEZ CUMBRE
M. CARMEN LEGUA RODRIGO
MAIALEN ABOITIZ CAZALIS
RAMON BORJABAD BELLIDO
RAQUEL POQUET CATALÁ
YDANGELY TROPIANO



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

HEZKUNTZA SAILA
DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN

Con la colaboración de:



Deusto

Facultad de Derecho
Zuzenbide Fakultatea

Edita:

☪ Ediciones Laborum, S.L.
Avda. Gutiérrez Mellado, 9 - Planta 3ª, Oficina 21
30008 Murcia
Tel.: 968 24 10 97
E-mail: laborum@laborum.es
www.laborum.es

ISBN Digital: 979-13-88025-81-5

ISBN Papel: 979-13-88025-80-8
D.L.: MU 1096-2026

© Copyright de la edición, Ediciones Laborum, 2026

© Copyright del texto, sus respectivos autores, 2026

Ediciones Laborum, S.L. no comparte necesariamente los criterios manifestados por los autores en el trabajo publicado.

La información contenida en esta publicación constituye únicamente, y salvo error u omisión involuntarios, la opinión de su autor con arreglo a su leal saber y entender, opinión que subordinan tanto a los criterios que la jurisprudencia establezca, como a cualquier otro criterio mejor fundado.

Ni el editor, ni el autor, pueden responsabilizarse de las consecuencias, favorables o desfavorables, de actuaciones basadas en las opiniones o informaciones contenidas en esta publicación.



OPEN ACCESS

Reconocimiento - No comercial - Sin obra derivada (BY-NC-ND): El material puede ser distribuido, copiado y exhibido por terceros si se muestra en los créditos. No se puede obtener ningún beneficio comercial. No se pueden realizar obras derivadas.

CAPÍTULO 4

ENCUADRAMIENTO DE LAS RENTAS DE GARANTÍAS DE INGRESOS EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL DERIVADO DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y RÉGIMEN DE COMPATIBILIDAD DENTRO DE DICHO SISTEMA. EL SISTEMA VASCO DE GARANTÍA DE INGRESOS COMO EJEMPLO

FRANCISCO JAVIER ARRIETA IDIAKEZ

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Deusto*

Comprender la finalidad última de las rentas de garantía de ingresos exige concretar, en primer lugar, lo que debe entenderse por sistema de Protección Social, y no cualquier sistema, sino que el derivado de la Constitución española.

Solo a partir de esa premisa será posible deducir el encuadramiento adecuado de las rentas de garantías de ingresos en el sistema de Protección Social y, por consiguiente, establecer el régimen de compatibilidad dentro de dicho sistema.

Ahora bien, todo ello no es una tarea fácil porque asistimos a una perversión constante de la estructura del sistema de Protección Social. Por ello, es necesario diferenciar entre el ser y el deber ser. El ser se identifica con lo que pueda determinar el legislador, en función de sus cada vez mayores conveniencias del instante, y el deber ser con la verdadera naturaleza de las instituciones jurídicas, el orden y el buen gobierno, inherentes a la democracia, dentro de una estructura dada en el marco de una Constitución, que respeta la normativa internacional, dentro de lo que viene denominándose el Sistema Internacional Garantista Multinivel de los Derechos Humanos¹.

¹ MONEREO PÉREZ, 2021: 11.

Precisamente, pese a la multitud de regulaciones sobre rentas de garantía de ingresos existente en España, se analizará el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos, al considerarse que su caracterización y alcance subjetivo lo dotan de una singularidad especial como instrumento apto dentro de un sistema garantista multinivel de derechos humanos.

I. El sistema de protección social derivado de la Constitución Española

Debe entenderse por sistema de Protección Social el conjunto de técnicas de protección encaminadas a evitar que las personas padezcan situaciones o estados de necesidad.

Este sistema se identifica en la Constitución española a partir básicamente de dos preceptos.

Por una parte, el artículo 41 establece una doble estructura.

En primer lugar, se refiere a que:

«Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo».

Se trata de la primera técnica de protección y la más importante, tanto en términos cuantitativos como cualitativos: la Seguridad Social.

Cabe recordar, que conforme al artículo 149.17, es competencia exclusiva del Estado la «Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas».

En segundo lugar, el precepto se refiere a que «La asistencia y prestaciones complementarias serán libres».

Aquí tenemos diversas técnicas de protección que se caracterizan por complementar con carácter voluntario el Sistema de Seguridad Social, que por definición debe ser público.

En efecto, estas técnicas complementarias de carácter voluntario presentan diversas manifestaciones: planes y fondos de pensiones (EPSV en la Comunidad Autónoma de Euskadi), mutualidades de previsión social, seguros colectivos.

Precisamente, uno de los grandes retos de nuestras sociedades es conseguir que la suficiencia de las pensiones no dependa solamente del Sistema de Seguridad Social, sino que se coadyuve a la sostenibilidad del mismo a través de la extensión de la previsión social complementaria en el ámbito de las empresas².

² Puede considerarse uno de los ejemplos más paradigmáticos el de la EPSV Lagun Aro, que durante muchos años incluso ha actuado como un sistema alternativo de protección a la

Es más, como esta previsión social complementaria actúa a través del sistema de capitalización, la Inversión Socialmente Responsable (ISR) a la que deben responder las cantidades acumuladas debieran permitir avanzar en la activación de políticas de empleo activas, generadoras de mayor riqueza.

Al margen del artículo 41, el artículo 148.20 otorga a las comunidades autónomas la competencia exclusiva en materia de asistencia social. Precisamente, es aquí donde deben ubicarse las rentas de garantía de ingreso, sin perjuicio de que, más adelante, en este estudio se proceda a definir las.

A partir de esta estructura, es preciso llevar a cabo un desarrollo más pormenorizado, evidenciando que la protección de estados de necesidad no tiene, y de hecho ocurre así realmente, que producirse de forma única y exclusiva por la Seguridad Social, ya que esta no cubre todas las contingencias posibles que puedan dar lugar a un estado de necesidad³.

Así, el Sistema de Seguridad Social se nutre, tanto de un nivel contributivo que debe mantener en los términos ya consolidados a partir del Decreto 907/1966, de 21 de abril, aprobando el texto articulado primero de la Ley 193/1963, sobre Bases de la Seguridad Social (TALSS de 1966)⁴, dentro de la lógica de las cotizaciones aportadas por empresarios y trabajadores⁵, como de un nivel no contributivo, que surge a partir de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas⁶, y que debiera correr a cargo de los presupuestos generales del Estado, aunque, también se ha financiado a costa del fondo de reserva constituido por las cotizaciones.

La gran diferencia entre ambos niveles, el contributivo y el no contributivo, radica en que, mientras que en el primero se deben proteger las situaciones de necesidad, en el segundo se deben proteger los estados de necesidad⁷.

Seguridad Social y que, actualmente, puede ser considerado como un sistema cuasi alternativo. Al respecto, véase, extensamente: ARRIETA IDIAKEZ, 2023: 1-199.

³ ÁLVAREZ CORTÉS, 2020: 8.

⁴ BOE de 22 de abril de 1996, núm. 96.

⁵ Sobre el mandato constitucional de mantener el nivel contributivo consolidado a partir del TALSS de 1966, véanse BORRAJO DACRUZ, 1982: 35; RODRÍGUEZ-PIÑERO y GONZÁLEZ ORTEGA, 1985: 272; SÁNCHEZ-URAN AZAÑA, 1995: 40.

⁶ BOE de 22 de diciembre de 1990, núm. 306.

⁷ Aunque no se utiliza el término «estado de necesidad», resulta de gran interés la STSJ de Galicia 4ª, de 31 de enero de 1997 (núm. rec. 2992/1994), por la diferencia que realiza entre prestaciones contributivas y no contributivas, al señalar que: «Aunque la posibilidad de devengar prestaciones no contributivas ha dejado de ser pura asistencia social para pasar a constituir, con la nueva regulación establecida en Ley 26/1990, de 20 diciembre y Decretos que la desarrollan, derechos subjetivos perfectos exigibles ante los Tribunales de Justicia, ello no borra la esencial diferencia de origen en virtud de la cual, mientras las prestaciones contributivas responden al que podríamos denominar sistema normal de protección de la Seguridad Social que se actúa sobre la base de la existencia de una relación jurídica (afiliación y alta) entre la

Esta diferenciación es clave, puesto que de ello depende el alcance de la protección, del ideal de cobertura y de la suficiencia de las prestaciones del Sistema de Seguridad Social.

La protección de las situaciones de necesidad, que es propia del nivel contributivo supone que, por el mero hecho de cumplir con los actos de encuadramiento, período de carencia fijado por el legislador y requisitos tipificados para cada una de las contingencias protegidas (jubilación, incapacidad temporal, incapacidad permanente...) se obtienen unas prestaciones proporcionales a lo cotizado previamente.

Ello entronca con el derecho constitucional de todo español a recibir por el trabajo una «remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia» (artículo 35.1 de la CE). Esto es así porque las cotizaciones se calculan sobre las retribuciones.

Partiendo de esta lógica, las situaciones de necesidad deben protegerse en el sentido de que las prestaciones ofrecidas por el Sistema suplan las rentas dejadas de percibir como consecuencia de la materialización de alguna de las contingencias tipificadas. Es así como debe entenderse su suficiencia. En consecuencia, a menor cotización, menor cuantía de las prestaciones.

Ahora bien, también debe considerarse que como se aplica un sistema de reparto y de solidaridad intergeneracional, son las personas activas las que con

Seguridad Social y el beneficiario o causante de una prestación, mediante el cumplimiento de unos determinados requisitos (cotización para carencia, Base reguladora, etc.); en cambio, las prestaciones no contributivas responden a un sistema complementario de protección que aspira a cubrir con carácter universalista (artículo 41 CE) la situación de necesidad y cuasi indigencia en que puede encontrarse el resto de la población que no cumple requisitos para obtener la protección del sistema contributivo. De ahí que, mientras las prestaciones no contributivas, una vez que se reconocen por cumplir en el momento del hecho causante todos los requisitos necesarios, no pueden dejarse sin efecto sino por alguna de las causas de extinción previstas en la norma, entre las que no figura la cambiante situación de bonanza económica que pueda experimentar el beneficiario; en cambio, las prestaciones no contributivas pueden desaparecer o disminuir en su cuantía por el hecho de que el beneficiario pase a disponer de rentas o ingresos más o menos suficientes (...), lo cual es enteramente lógico desde el momento en que la razón esencial de la concesión de estas prestaciones estriba precisamente en la carencia de rentas o ingresos suficientes». En ese mismo sentido, reproduciendo todo ello, véase STSJ de Galicia 4ª, de 4 de abril de 1997 (núm. rec. 5189/1994) (F.D. único).

Por su parte, sobre el concepto de «estado de necesidad» se ha considerado que es «la consecuencia económica del advenimiento del riesgo o contingencia que sufre una persona, [que] puede ser de tal magnitud que deje a la persona en un nivel de indigencia, es decir, por debajo del umbral de subsistencia o del nivel mínimo vital» (AGUILERA IZQUIERDO, BARRIOS BAUDOR y SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, 2005: 20). Dicho con otras palabras, el estado de necesidad consiste en la carencia subjetiva, real y efectiva de medios económicos (MANRIQUE LÓPEZ, 1984: 300), por lo que su protección se supedita a que el interesado demuestre que cumple los requisitos establecidos por el legislador como determinantes para la concurrencia de un estado de necesidad.

sus cotizaciones satisfacen el coste de las prestaciones a percibir por las personas pasivas. Por consiguiente, la sostenibilidad del Sistema requiere de un gran número de personas activas y que obtengan unas retribuciones lo más elevadas posibles, para lo que, primero, se debe generar riqueza, y, después, repartirla, atendiendo al fin social de la misma.

Por el contrario, la protección de los estados de necesidad exige probar que en cómputo anual individualmente considerado o atendiendo a la unidad familiar correspondiente no se alcance el mínimo de capacidad económica fijado legalmente.

Además, el ideal de cobertura del nivel contributivo es mucho más reducido que el del nivel no contributivo, en tanto en cuanto solo alcanza a las contingencias de invalidez, jubilación, prestaciones familiares y, a partir de 2020, al denominado Ingreso Mínimo Vital (IMV).

Con todo, las prestaciones para hacer frente a las consecuencias de la materialización de tales contingencias serán suficientes cuando cubran el estado de necesidad, es decir, la cuantía económica mínima determinada por el legislador.

En suma, el nivel no contributivo funciona como un nivel alternativo al contributivo, para proteger a aquellas personas que por no cumplir con las exigencias establecidas quedan fuera de la rama contributiva, claro está siempre que cumplan las exigencias establecidas para poder beneficiarse de las prestaciones no contributivas.

Es así como se garantiza el régimen público de Seguridad Social «para todos los ciudadanos» que reconoce el artículo 41 de la CE.

En todo caso, en ambos niveles, dado que los Sistemas de Seguridad Social se basan en el principio de territorialidad, se exige que los beneficiarios residan legalmente en España, y, en el nivel contributivo también se exige que trabajen en los términos expresamente indicados en el TRLGSS (*cfr.* artículo 7).

Excepcionalmente, como ficción jurídica, y en con fundamento en el principio de humanización, la Seguridad Social también protege a las personas en situación administrativa irregular, concretamente, en lo que se refiere a la asistencia sanitaria (*cfr.* artículo 3 ter de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud⁸), y en los supuestos del artículo 36.5 de la LOEx (básicamente, contingencias derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales).

Pero, dado que el artículo 41 habla de «asistencia y prestaciones sociales», históricamente ha sido posible hablar de una «asistencia social interna» al Sistema

⁸ BOE de 29 de mayo de 2003, núm. 128. Modificada, en lo que aquí interesa por el Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud (BOE de 30 de julio de 2018, núm. 183).

de Seguridad Social, en contraposición a la «asistencia social externa» a dicho Sistema, de competencia exclusiva de las comunidades autónomas.

Lo que sucede es que el carácter expansivo de la «asistencia social externa» ha llegado a vaciar casi por completo los contenidos de la «asistencia social interna».

Pese a ello, conviene caracterizar a la «asistencia social interna» como un nivel de protección complementario a los dos niveles de protección básicos del Sistema de Seguridad Social, a saber, el contributivo y el no contributivo.

Con otras palabras, esta asistencia social vendría a completar determinados aspectos no protegidos por aquellos niveles (por ejemplo, el coste de una prótesis), pero siempre atendiendo al estado de necesidad de los eventuales beneficiarios, o a una determinada graduación de dicho estado de necesidad.

Ahora bien, a pesar de que tanto en el nivel no contributivo como en esta «asistencia social interna» se protege el estado de necesidad, el alcance de ambos es muy diferente. Además, no cumplen la misma función⁹.

Así, mientras que las prestaciones no contributivas constituyen un derecho subjetivo perfecto, exigible por aquellas personas que reúnen los requisitos establecidos para acceder a tal derecho, la «asistencia social interna» presenta un carácter discrecional, pues, como señala el artículo 64.2 del TRLGSS, la asistencia social podrá ser concedida por las entidades gestoras con el límite de los recursos consignados a este fin en los presupuestos correspondientes. Por ende, la «asistencia social interna» es limitada.

Ya al margen del Sistema de Seguridad Social queda la «asistencia social externa», de ahí su denominación. Esta se caracteriza por abarcar potencialmente a todos los miembros de la población, normalmente, siempre y cuando residan legalmente en España, mientras que el nivel contributivo solamente puede comprender a los sujetos que cumplan los requisitos para quedar encuadrado en el Sistema de Seguridad Social en los términos ya expuestos. Igualmente, la asistencia social externa tiende a proteger necesidades sociales variadas de las personas económicamente débiles, entre las que se encuentran, precisamente, las rentas de garantía de ingresos, que se analizarán a continuación.

⁹ ARRIETA IDIAKEZ, 2016: 82-84.

II. Las rentas de garantía de ingresos como nivel básico de protección. El sistema vasco de garantía de ingresos como ejemplo

1. Definición y caracterización general de las rentas de garantía de ingresos

No es posible realizar una definición exacta de lo que aquí se denomina «rentas de garantía de ingresos», puesto que incluso cada comunidad autónoma que las contempla se refiere a las mismas con distinta denominación¹⁰.

Sin embargo, atendiendo a su finalidad sí es posible caracterizarlas.

De este modo, nacen con el objetivo de reducir la pobreza, erradicar la marginación y la desigualdad, asegurando a quienes no tienen ingresos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas y a los gastos derivados de un proceso de inclusión social, una serie de derechos¹¹:

- a) Derecho a una vida digna: garantizar la calidad de una vida digna de la persona o personas que componen la unidad económica de convivencia.
- b) Derecho a la inclusión social: combatir la vulnerabilidad social o la exclusión social (medidas reparadoras) o el riesgo de estarlo (medida preventiva).

¹⁰ A tales efectos, pueden consultarse las siguientes normas autonómicas: Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción en Andalucía (BOJA de 26 de diciembre de 2017, núm. 245); Ley 3/2021, de 20 de mayo, por la que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y el Servicio Público Aragonés de Inclusión Social (BOE de 26 de junio de 2021, núm. 152); Ley 3/2021, de 30 de junio, de Garantía de Derechos y Prestaciones Vitales del Principado de Asturias (BOE de 10 de agosto de 2021, núm. 190); Ley 5/2022, de 19 de diciembre, de la renta canaria de ciudadanía (BOE de 4 de febrero de 2023, núm. 30); Ley 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Cantabria (BOE de 19 de abril de 2007, núm. 94); Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de servicios sociales de Castilla-La Mancha (BOE de 14 de febrero de 2011, núm. 38); Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales y vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León (BOCL de 15 de enero de 2019, núm. 9); Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía de la Comunidad Autónoma de Cataluña (BOE de 17 de agosto de 2017, núm. 196); Ley 5/2019, de 20 de febrero, de Renta Extremeña Garantizada (BOE de 12 de marzo de 2019, núm. 61); Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia (BOE de 29 de enero de 2014, núm. 25); Ley 14/2023, de 27 de febrero, de prestaciones sociales de carácter económico de las Illes Balears (BOE de 10 de junio de 2023, núm. 138); Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta de Ciudadanía de La Rioja (BOE de 22 de mayo de 2017, núm. 121); Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid (BOE de 5 de marzo de 2002, núm. 55); Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BOE de 21 de julio de 2008, núm. 175); Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada (BOE de 8 de diciembre de 2016, núm. 296); Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión (BOE de 11 de enero de 2018, núm. 10).

¹¹ FERNÁNDEZ ORRICO, GONZÁLEZ MARTÍNEZ y PAGÁN MARTÍNEZ-PORTUGUÉS, 2021: 410.

- c) Derecho a la integración social, laboral y económica, fomentando la autonomía y participación activa en la sociedad, a través de diversas actuaciones: facilitar el acceso a la educación, la formación, el empleo, la vivienda, la promoción de la salud y de la autonomía personal y la autodeterminación, la cultura, el acceso y formación a las tecnologías de la información y la comunicación, la movilidad, la participación social y la formación en igualdad de género y oportunidades.

Para todo ello las rentas de garantía de ingresos se configuran como un derecho subjetivo, de forma y manera que su concesión no está condicionada por disponibilidad presupuestaria. Luego, pueden tener o no una duración indefinida.

Asimismo, suelen estar condicionadas a la obligación de participar en actividades de inserción social o laboral, y a veces incluyen, junto a la prestación económica, otras prestaciones (por ejemplo, vivienda).

En suma, su ubicación en la estructura del Sistema de Protección Social se encuentra fuera del Sistema de Seguridad Social, y dentro de la asistencia social externa a este Sistema. Constituye pues una subtécnica de protección. Ahora bien, actúa como nivel básico de protección dentro del sistema todo de Protección Social.

Con otras palabras, si por arriba del Sistema de la Seguridad Social se encuentran las distintas técnicas de previsión social complementaria voluntaria, por debajo de dicho Sistema de la Seguridad Social se encuentran las rentas de garantía de ingresos.

Por tanto, podemos decir que nos movemos dentro de la lógica de la Recomendación 202 de la OIT, sobre los pisos de protección social, pero con una gran diferencia, a saber, que en España el nivel básico de protección o red última de protección se encuentra fuera del Sistema de Seguridad Social.

2. El Sistema Vasco de Garantía de Ingresos como ejemplo

Como se indicaba *supra*, se ha escogido para su análisis el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos, que trae causa de la Ley 14/2022, de 22 de diciembre¹², porque su caracterización y alcance subjetivo lo dotan de una singularidad especial como instrumento apto dentro de un sistema garantista multinivel de derechos humanos.

El sistema vasco de garantía de ingresos actúa no solo como última red de seguridad, sino que también como trampolín para el empleo y la inclusión social.

En ese sentido, las prestaciones vascas de garantía de ingresos protegen de la pobreza severa a la inmensa mayoría de quienes la perciben y reducen drásticamente los niveles generales de pobreza y exclusión social, sin que se retrase o frene, además, el acceso al empleo de quienes la perciben.

¹² BOE de 19 de enero de 2023, núm. 16.

Es más, las medidas de activación específicamente orientadas a este colectivo resultan efectivas para acelerar la transición de la prestación al empleo.

Concretamente, la participación en programas de activación de las personas perceptoras de la renta de garantía de ingresos (RGI) incrementa las posibilidades de acceder a un empleo.

Así, la intervención o política activa que más aumenta la salida hacia un empleo para el colectivo que percibe la RGI es la formación. Un individuo que acude a cursos de formación incrementa su probabilidad de salida en tres puntos porcentuales, lo que supone duplicar sus posibilidades de empleabilidad

Por ello, la Ley 14/2022 nace con una doble vocación:

«por un lado, mejorar la cobertura y el acceso a las prestaciones económicas que ofrece el sistema de garantía de ingresos, y por otro, mejorar el acceso de la ciudadanía vasca con dificultades para desenvolverse en la vida laboral y social a servicios sociales de empleo de calidad».

Entre los criterios básicos que han guiado la elaboración de la Ley 14/2022 se encuentra el relativo a:

«impulsar la activación laboral de las personas beneficiarias, favoreciendo la implicación de las empresas vascas y de la economía solidaria en la lucha contra la exclusión».

Con todo, a pesar de que se mantienen las señas de identidad de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de ingresos y para la Inclusión Social¹³, ahora, en la Ley 14/2022 se incorporan novedades significativas.

Por una parte, se realiza una distinción conceptual entre prestaciones económicas (RGI¹⁴ e IMV) y ayudas (AES)¹⁵, en tanto llevan aparejado un diferente régimen jurídico, ligado a la categorización de las primeras como derechos subjetivos, naturaleza ajena a las AES (*cfr.* artículo 10).

¹³ BOE de 7 de octubre de 2011, núm. 242.

¹⁴ La renta de garantía de ingresos (RGI) es una prestación económica reconocida a la persona o personas integrantes de una unidad de convivencia que no disponga de ingresos suficientes para hacer frente a los gastos asociados a las necesidades básicas, así como a los derivados de un proceso de inclusión laboral o social (*cfr.* artículo 14).

¹⁵ Se articulan como ayudas de naturaleza subvencional, destinadas a personas que disponen de un nivel de recursos insuficiente para hacer frente a gastos específicos, de carácter ordinario o extraordinario, necesarios para prevenir, evitar o paliar situaciones de marginación social (*cfr.* apartado III de la Exposición de Motivos y artículo 6.2). La determinación y concreción de todo ello se debe llevar a cabo conforme a lo establecido en el Decreto 173/2023, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Renta de Garantía de Ingresos (en adelante, Decreto 173/2023) (BOPV de 5 de diciembre de 2023, núm. 232), especialmente en los artículos 35 y siguientes.

Ambas constituyen el primer componente de la Ley 14/2022, relativo a las «Prestaciones económicas y ayudas de emergencia social», mientras que su segundo componente lo integran los «Instrumentos y servicios orientados a la inclusión laboral y social» (cfr. artículos 5, 6 y 7).

Por otra parte, se elimina la referencia a la prestación complementaria de vivienda, por corresponder la articulación del derecho subjetivo a la vivienda y la prestación complementaria sustitutiva al desarrollo de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda¹⁶.

Asimismo, se identifica con mayor precisión el conglomerado de herramientas que se ponen a disposición de las personas para el logro de la inserción laboral y social, y se distinguen los servicios que se subsumen específicamente en el objetivo de la inserción laboral de los servicios de apoyo y mejora de la inclusión social.

Hechas estas precisiones, cabe destacar que se atribuye a la RGI la caracterización de indefinida, además de complementaria y de naturaleza subsidiaria e intransferible.

Ello responde a la consideración de la prestación como verdadero derecho subjetivo, eliminando cargas innecesarias a sus titulares, como la necesidad de su renovación periódica.

Los efectos de su carácter indefinido están debidamente calibrados a través del mecanismo de actualización trimestral de la cuantía de la prestación y del procedimiento de control, con los que se pretende tener datos actualizados acerca del cumplimiento de los requisitos de acceso y del cumplimiento de obligaciones (cfr. apartado III de la Exposición de Motivos).

Más concretamente, el artículo 15 caracteriza a la RGI de la siguiente manera:

«a) Complementaria y de naturaleza subsidiaria respecto de los recursos económicos de que disponga la persona titular y las personas integrantes de la unidad de convivencia, así como de cualesquiera prestaciones económicas públicas previstas en la legislación vigente, las cuales deberán hacerse valer íntegramente con carácter previo a la solicitud o, en todo caso, durante su tramitación.

b) Intransferible, por lo que no podrá ofrecerse en garantía de obligaciones, ni ser objeto de cesión total o parcial, de compensación o de descuento, salvo para el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas. No podrá ser objeto de retención o embargo, salvo en los supuestos y con los límites previstos en la legislación estatal civil y procesal.

¹⁶ BOE de 26 de junio de 2015, núm. 119.

c) Indefinida, por lo que su duración se prolongará mientras subsistan los motivos que dieron lugar a su concesión y se cumplan los requisitos y obligaciones para su mantenimiento».

Por su parte, los requisitos generales para ser titular de la RGI se establecen en el artículo 16.

Entre los mismos resulta de gran interés el recogido en la letra e), consistente en:

«estar empadronados y tener la residencia efectiva en algún municipio de la Comunidad Autónoma de Euskadi de forma continuada durante, al menos, los siguientes períodos:

1.º 3 años inmediatos anteriores a la fecha de la solicitud, sin perjuicio de las excepciones previstas en los artículos siguientes¹⁷.

2.º Cuando no se cumpla el período anterior (...), 5 años continuados de los 10 anteriores a la fecha de la solicitud».

El especial interés que suscita este requisito radica en que no se exige la residencia legal para poder acceder a la RGI, al contrario de lo que se exige para poder al IMV¹⁸, motivo por el que los inmigrantes en situación administrativa irregular también pueden valerse del mismo, al contrario de lo que sucede con el resto de rentas, de igual naturaleza a la RGI reguladas en otras comunidades autónomas¹⁹, con la excepción de la renta garantizada en la Comunidad Foral de Navarra, en la que, como en la Comunidad Autónoma de Euskadi, basta con la residencia²⁰.

¹⁷ En concreto, a las personas refugiadas, víctimas de trata de seres humanos y de explotación sexual, víctimas de violencia de género o de violencia doméstica no se les exige una duración mínima de empadronamiento y de residencia efectiva en algún municipio de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Basta con cumplir con ese requisito (*cfr.* artículo 17).

¹⁸ *Cfr.* artículo 10.1.a) de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital (BOE de 21 de diciembre de 2021, núm. 304). Haciendo hincapié en que «una cuestión es la residencia a efectos del padrón y otra —bien distinta— a efectos de la legislación de extranjería» *vid.* VALDUEZA BLANCO, 2008: 175-176. Sobre el criterio de «residencia legal» como condición *sine qua non* para el acceso a la protección social otorgada por el Sistema de la Seguridad Social *vid.* LÓPEZ INSUA, 2022: 244-250.

¹⁹ FERNÁNDEZ ORRICO, GONZÁLEZ MARTÍNEZ y PAGÁN MARTÍNEZ-PORTUGUÉS, 2021: 408-426.

²⁰ Concretamente, el artículo 5.b) de la Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada (BOE de 8 de diciembre de 2016, núm. 296) exige «residir en la Comunidad Foral de Navarra al menos con dos años de antelación a la fecha de presentación de la solicitud o un año en los casos en los que en la unidad familiar hubiera menores o personas dependientes o con una discapacidad igual o superior al 65 %».

Esta medida, sin duda, se vincula a la idea de protección social. Sin embargo, al analizar las obligaciones que deben cumplir las personas titulares y las beneficiarias de la RGI, aparece la idea de empleo (*cfr.* artículo 29).

Entre estas obligaciones cabe destacar que se exige, con las excepciones previstas en el artículo 31 y en el Decreto 173/2023:

«Estar disponibles para el empleo o para servicios previos al empleo, figurar inscritas como demandantes de empleo, de servicios previos al empleo o de servicios en Lanbide-Servicio Vasco de Empleo y participar en las estrategias de mejora de la empleabilidad que aquel ponga en marcha» (apartado 1.d, desarrollado por el artículo 23.1 del Decreto 173/2023).

Y, salvo causa justificada, se imposibilita:

- a) «rechazar una oferta de empleo» (apartado 2.a);
- b) «cesar voluntariamente de su actividad laboral o causar baja voluntaria en un puesto de trabajo» (apartado 2.b);
- c) «abandonar voluntariamente un curso de formación para el empleo procurado por Lanbide-Servicio Vasco de Empleo o por una entidad colaboradora, o abstenerse de acudir a este o de participar en un proceso de selección para el empleo propuesto por Lanbide-Servicio Vasco de Empleo» (apartado 2.d).

Es más, la RGI es compatible con las rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia, dentro de los límites reglamentariamente establecidos (*cfr.* artículo 40).

En íntima conexión con la idea de empleo se encuentra el segundo componente de la Ley 14/2022, a saber, el relativo a los «Instrumentos y servicios orientados a la inclusión laboral y social». De este modo:

«Lanbide-Servicio Vasco de Empleo pondrá a disposición de las personas usuarias del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión los instrumentos y servicios orientados a su plena inclusión laboral y colaborará con los servicios sociales integrados en el Sistema Vasco de Servicios Sociales en la plena inclusión social de las personas» (artículo 107).

III. El régimen de compatibilidad de las rentas de garantía de ingreso dentro del sistema de protección social

Con carácter general, las rentas de garantías de ingresos son incompatibles con cualquier otro tipo de ingreso, prestación o pensión que iguale o supere su cuantía²¹.

²¹ SALA FRANCO, 2025: 101.

Ello se debe a que entre los requisitos exigidos para su concesión figura «la carencia de recursos económicos suficientes para cubrir las necesidades básicas de la vida», por lo que se exige que los recursos disponibles sean inferiores al importe de la renta de garantía de ingresos correspondiente para el beneficiario en cuestión²².

Así, en el caso de que el beneficiario tenga algún ingreso de menor cuantía, estas rentas se conceptúan como rentas complementarias a aquellas, hasta completar el importe fijado de la renta de garantía de ingresos.

A estos efectos, se suelen excluir del cómputo las prestaciones sociales de carácter finalista (tales como, becas, ayudas al transporte, prestaciones por hijo a cargo)²³.

A modo de ejemplo, a continuación, se expone el funcionamiento de la RGI vasca.

Así, se debe partir de la renta máxima garantizada que corresponde a una unidad de convivencia.

Esta viene determinada por la suma de las cuantías correspondientes a la cuantía base, a los complementos individuales por cada miembro de la unidad de convivencia y a los complementos vinculados a las características de la unidad de convivencia, todos ellos definidos en la Ley 14/2022 (*cfr.* artículos 32 y siguientes).

La cuantía base es una cantidad fija que expresa el gasto mínimo que se dedica en un domicilio unipersonal a la satisfacción de las necesidades básicas.

Sirve para determinar, junto con los complementos individuales y los vinculados a las características de la unidad de convivencia, la renta máxima garantizada aplicable a la prestación de garantía de ingresos, así como para fijar la cuantía de las ayudas de emergencia social.

La Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi fija el importe mensual de la cuantía base atendiendo al índice general de precios al consumo en Euskadi.

En cualquier caso, se garantiza que la renta máxima garantizada que corresponda a una persona beneficiaria individual no resulte inferior a la mayor de las cuantías que resulte de:

- a) La tasa de riesgo de pobreza publicada en la Encuesta de Condiciones de Vida para el conjunto del Estado por el Instituto Nacional de Estadística, referida al año anterior al de aprobación de la citada ley o, en caso de no estar publicada, a la del último año disponible.

²² *Ibidem.*

²³ *Ibidem.*

- b) O la media ponderada de los umbrales de pobreza de ingresos (mantenimiento) correspondientes a la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales, una vez descontados los gastos relativos al alquiler de la vivienda, referida al último año disponible. Este indicador se obtendrá y publicará, como mínimo, cada dos años.

Los complementos individuales cuantifican el reparto de los gastos de la unidad de convivencia en función del número de las personas que la integran. Se aplican de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) Titular y segunda persona adulta: 50 % de la cuantía base.
- b) Resto de personas beneficiarias: 30 % de la cuantía base.

Los complementos vinculados a las características de la unidad de convivencia se aplican a las unidades de convivencia monoparentales, a las integradas por personas víctimas de trata de seres humanos, de violencia de género, de explotación sexual o de violencia doméstica, y a las integradas por pensionistas o por una o varias personas con una discapacidad igual o superior al 33 % o con calificación de dependencia que no perciban pensión por este motivo.

Los complementos tienen un valor del 40 % de la cuantía base en el caso de unidades de convivencia integradas por pensionistas y del 25 % de la citada cuantía en las demás unidades de convivencia referidas.

Pueden aplicarse conjuntamente, a salvo del complemento de pensionista, que es incompatible con el de discapacidad en aquellos casos en que solo la persona pensionista tenga declarada la discapacidad.

A partir de ahí, la renta de garantía de ingresos que corresponde mensualmente a una unidad de convivencia vendrá determinada por la diferencia entre la renta máxima garantizada y el conjunto de las rentas e ingresos disponibles de todas las personas integrantes de la unidad de convivencia, una vez aplicados los estímulos al empleo, de acuerdo con las reglas siguientes:

- a) En el reconocimiento de la prestación se tendrá en cuenta el conjunto de las rentas e ingresos disponibles durante el mes de la solicitud, así como la renta máxima garantizada a dicha fecha. A tales efectos, el cómputo de los rendimientos incluirá los procedentes del trabajo por cuenta propia o ajena, del patrimonio, de pensiones, de prestaciones o de cualquier otro título. Por su parte, en el cómputo del patrimonio se incluirá el conjunto de bienes muebles e inmuebles sobre los que se ostente un título de propiedad, usufructo o cualquier otro que posibilite su uso y disfrute, si bien se excluye la vivienda o alojamiento que constituya la residencia habitual y el inmueble usado para la actividad laboral, salvo que la vivienda en propiedad fuera de valor excepcional.

- b) La cuantía de la prestación se actualizará con periodicidad trimestral en los términos previstos en el artículo 82. En la actualización se tendrán en cuenta el conjunto de las rentas e ingresos disponibles, así como la renta máxima garantizada correspondiente al mismo periodo. La diferencia se dividirá por tres, siendo el cociente la cuantía mensual de la renta de garantía de ingresos durante el trimestre de que se trate.

La unidad de convivencia considerada para la determinación de la cuantía de la renta de garantía de ingresos será la existente a las fechas de la solicitud y de actualización de la cuantía de la prestación en los términos que reglamentariamente se determinen.

La variación de los ingresos computables surtirá efecto a partir de la fecha en que corresponda hacer la actualización subsiguiente.

El cambio en las circunstancias personales de quienes integran la unidad de convivencia o de su composición que comporte aumento o disminución de la renta de garantía de ingresos tendrá efectos a partir de la fecha en que corresponda hacer la actualización subsiguiente de la cuantía de la prestación.

Llegados a este punto, y para finalizar, resulta oportuno referirse en especial a la compatibilidad entre el IMV y las rentas de garantía de ingresos.

De entrada, consideramos que con la regulación del IMV se ha producido una vulneración de la competencia exclusiva de las comunidades autónomas en materia de asistencia social externa a la Seguridad Social, de donde han derivado los problemas de articulación entre el IMV y las correspondientes rentas de garantía de ingresos.

Ciertamente, a pesar del loable objetivo que supone garantizar que en todo el Estado se garantice un nivel de protección básico digno a través del IMV²⁴, no cabe desconocer la distinta naturaleza jurídica de las contingencias protegibles por el Sistema de Seguridad Social y de lo que supone la asistencia social externa a dicho Sistema.

Ni siquiera la caracterización del IMV como contingencia no contributiva solventa este problema, pues esta naturaleza no parece adecuada, ya que la rama no contributiva se configura como alternativa y excluyente de la contributiva, con la excepción del supuesto de los complementos por mínimos.

Así se deduce claramente de la Ley 26/1990, que procedió a dar cumplimiento al mandato recogido en el artículo 41 de la CE de extender un régimen público

²⁴ En ese sentido, se han señalado determinados problemas concretos que afectan tanto a la regulación como a la implementación de las rentas de garantías de ingresos, entre ellos las diferencias y asimetrías territoriales, la insuficiencia de las cuantías, la demora excesiva en el acceso a las ayudas o los requisitos que exigen las diversas regulaciones para reconocer el derecho a la prestación (DALLI ALMIÑANA, 2025: 150-151).

de Seguridad Social para todos los ciudadanos. Se aprecia así que dicha norma se dirige, como novedad, también a quienes se encuentran en estado de necesidad, con la finalidad de asegurarles unas prestaciones mínimas (*cfr.* EM II). Pero no se trata de cualquier prestación, sino de las que se crean paralelamente a las ya existentes en la rama contributiva. Es así como se regularon las nuevas prestaciones no contributivas de las pensiones de invalidez y jubilación, con la gran ventaja de que «se configuran como derechos subjetivos perfectos en favor de los beneficiarios, quienes, en cuanto pensionistas de la Seguridad Social, recibirán no solo una renta económica, sino también la asistencia médico-farmacéutica y los servicios sociales, obteniendo de esta forma una cobertura integral ante su estado de necesidad» (*cfr.* EM II). Y es así como se procedió a crear la vertiente no contributiva de las prestaciones familiares (*cfr.* artículo 3).

Por su parte, el Pacto de Toledo en 1995 ya consideró a las prestaciones no contributivas como manifestación de aspectos generalizadores y de cobertura universal que se entrecruzan en el Sistema con los tradicionalmente contributivos. En 2011, al referirse a la Recomendación 15^a, relativa a la solidaridad y garantía de suficiencia, se hizo alusión a la necesidad de reordenación integral de las prestaciones no contributivas con el objetivo de mejorar su cobertura, establecer con más claridad el ámbito de sus prestaciones e introducir nuevos ámbitos de protección en orden a colmar lagunas de cobertura. En este último sentido, el ejemplo que se pone, a saber, la creación de una prestación no contributiva de orfandad o una más adecuada regulación de las prestaciones familiares, evidencia el carácter alternativo y excluyente de la rama no contributiva respecto a la rama contributiva, pero siempre partiendo de las contingencias previstas en la misma como ideal de cobertura.

Igualmente, habría que considerar entre las prestaciones no contributivas el nivel asistencial de la contingencia de desempleo, pues se financia a través de las aportaciones del Estado y se exige probar el estado de necesidad. Sin embargo, sorprendentemente, se encuentra comprendido entre las prestaciones contributivas. Es cierto que el subsidio por desempleo del nivel asistencial requiere de un período previo cotizado, pero la esencia del nivel asistencial se encuentra, en realidad, en el objetivo de alcanzar unos niveles de cobertura suficientes para aquellas personas que carecen de medios económicos, y que se encuentran en estado de necesidad²⁵.

Posteriormente (*cfr.* artículo 109.3.b del TRLGSS), se aclaró el carácter no contributivo de las prestaciones y servicios de asistencia sanitaria incluidos en la acción protectora de la Seguridad Social y los correspondientes a los servicios sociales, salvo que se deriven de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; el subsidio especial por maternidad y los complementos por mínimos de las pensiones de la Seguridad Social.

²⁵ FERNÁNDEZ ORRICO, 2016: 462.

En resumen, el IMV se regula *ex novo*, sin prestación paralela en la rama contributiva y sin que tampoco complemente a ninguna de las prestaciones contributivas²⁶.

De ahí que el fin no justifique los medios, por mucho que el TC, por ejemplo, en su STC 78/2004, afirmara que:

«no es posible partir de la previsión constitucional de un único modelo de Seguridad Social. La Constitución consagra una institución protegiéndola contra alteraciones que puedan desnaturalizar su esencia, pero no cierra posibilidades para la evolución del Sistema de Seguridad Social hacia ámbitos desconocidos en la actualidad o hacia técnicas que hasta ahora no se han querido o podido utilizar».

O por mucho que, en su sentencia 158/2021, el TC haya establecido que el Estado tiene competencias exclusivas normativas para regular, con carácter básico, el régimen jurídico de una prestación de la Seguridad Social como lo hace con el IMV.

En efecto, el solapamiento de dos instituciones como el IMV y las rentas de garantías de ingresos, que en realidad obedecen al mismo objeto y finalidad, ha evidenciado serios problemas allí donde las rentas de garantía de ingresos estaban bien consolidadas en términos de suficiencia protectora, como sucede con el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos.

Así se evidencia, principalmente, a partir de las SSTC 19/2024 y 32/2024, que corrigen a la STC 158/2021, y justifican la competencia de las comunidades forales para gestionar el pago del IMV atendiendo al diferente, singular y complejo sistema de financiación de las mismas, que por medio del concierto y del convenio y mediante fórmulas compensatorias no menoscaban la caja única de la Seguridad Social gestionada por la TGSS, ni perturban el funcionamiento económico uniforme.

En efecto, se ha reconocido para con la gestión del IMV lo que no se reconoce para con el resto de las contingencias protegidas por el Sistema de Seguridad Social, lo que supone tanto como reconocer que el IMV es una parte que se desglosa ahora de lo que hasta la fecha de su creación formaba parte de la RGI.

No en vano, la compatibilidad entre el IMV y las rentas de garantía de ingresos autonómicas pasa por concebir a estas como ayudas complementarias y/o subsidiarias de aquel²⁷. Sobre todo, para cubrir residualmente situaciones de vulnerabilidad no protegidas por el IMV, o cuando este sea denegado y se acredite la falta de recursos suficientes para atender las necesidades básicas de la persona solicitante; o cuando sea concedido y no alcance a cubrir todas las necesidades

²⁶ En extenso véase ARRIETA IDIAKEZ, 2020.

²⁷ HUERTA TARDÍO, MARTÍNEZ VIRTO y PEÑA GUTIÉRREZ, 2025: 56.

básicas de la persona beneficiaria que tendría que solicitar una cantidad o ayuda complementaria²⁸.

Ya con anterioridad al IMV se predicaba el carácter residual o subsidiario de las prestaciones de garantía de recursos de ámbito autonómico respecto de cualquier otra de la misma naturaleza que una persona pudiera obtener de la Seguridad Social²⁹.

La tendencia es que el IMV se consolide y acabe sustituyendo a las rentas de garantía de ingresos autonómicas, en lo que respecta a aquellas comunidades autónomas en las que su importe es inferior al de aquel³⁰. Ciertamente, debe partirse del hecho de que la normativa estatal sobre el IMV se convierte en un mínimo indisponible y de que, por tanto, el resto de rentas mínimas, en su caso, sólo pueden mejorar la cantidad percibida por el beneficiario del IMV³¹, lo que sucederá en aquellas comunidades autónomas con normativas sobre rentas de garantías de ingresos más ambiciosas en términos económicos.

IV. Bibliografía

AGUILERA IZQUIERDO, R., BARRIOS BAUDOR, G. y SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y. (2005): *Protección Social Complementaria*. Madrid: Tecnos, 2ª edición.

ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. (2020): «La protección de las personas a través de rentas mínimas y rentas básicas en la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas». *Revista Iberoamericana de Relaciones Laborales*, vol. 38.

ARRIETA IDIAKEZ, F.J. (2016): *Bases para el estudio de la Seguridad Social*. Bilbao: Gomylex, 3ª edición.

ARRIETA IDIAKEZ, F.J. (2020): «Ingreso Mínimo Vital: compatibilidades e incompatibilidades». Blog *El Foro de Labos* (entrada de 27 de julio de 2020). Disponible en: <https://www.elforodelabos.es/2020/07/ingreso-minimo-vital-compatibilidades-e-incompatibilidades-2/>.

ARRIETA IDIAKEZ, F.J. (2023): *Lagun Aro: una experiencia de modelo alternativo de protección social*. Madrid: Dykinson.

²⁸ DELGADO DEL RINCÓN, 2024: 198.

²⁹ BARCELÓN COBEDO, 2018: 20.

³⁰ DELGADO DEL RINCÓN, 2024: 198.

³¹ RIVERA SÁNCHEZ, 2024: 99. En el mismo sentido, considerando que el IMV se establece a nivel estatal con el fin de asegurar un suelo de ingresos mínimos, pero que las comunidades autónomas pueden complementar, véase GARCÍA GIL, 2021: 145.

- BARCELÓN COBEDO, S. (2018): «Las prestaciones autonómicas de garantía de ingresos como cobertura de la brecha de protección del Sistema de Seguridad Social en relación con las situaciones reales de necesidad económicas», *Temas Laborales*, núm. 143.
- BORRAJO DACRUZ, E. (1982): «El modelo constitucional de la Seguridad Social en España». *Revista de Trabajo*, núm. 65.
- DALLI ALMIÑANA, M. (2025): *El derecho al mínimo vital. Desarrollo y protección desde una perspectiva multinivel*. Madrid: Aranzadi.
- DELGADO DEL RINCÓN, L.E. (2024): *El derecho a la protección social contra la pobreza mediante la prestación del ingreso mínimo vital*. Madrid: Marcial Pons.
- FERNÁNDEZ ORRICO, F.J. (2016): *Las prestaciones de la Seguridad Social: teoría y práctica*. Madrid: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 3ª edición.
- FERNÁNDEZ ORRICO, F.J., GONZÁLEZ MARTÍNEZ, J.A., y PAGÁN MARTÍNEZ-PORTUGUÉS, F. (2021): «Las rentas mínimas autonómicas y su interrelación con el Ingreso Mínimo Vital». En VVAA. *El Ingreso Mínimo Vital. Una perspectiva global: regulación estatal, derecho comparado y conexión con rentas mínimas autonómicas* (CAVAS MARTÍNEZ, F. y GARCÍA ROMERO, B., Dirs.). Madrid: Boletín Oficial del Estado (BOE).
- GARCÍA GIL, M.B. (2021): «Compatibilidad e incompatibilidad de la prestación». En *Ingreso Mínimo Vital* (SEMPERE NAVARRO, A.V. y GARCÍA GIL, M.B., Dirs.). Cizur Menor: Thomson Reuters – Aranzadi.
- HUERTA TARDÍO, M. MARTÍNEZ VIRTO, L. y PEÑA GUTIÉRREZ, A. (2025): «Los programas de Renta Mínima en España: entre la protección estatal y las rentas autonómicas. En VVAA. *Los programas de renta mínima en España en un contexto de transformación: tendencias, retos y convivencia con el ingreso mínimo vital* (MARTÍNEZ VIRTO, L. y MARTÍNEZ SORDONI, L., Coords.). Valencia: Tiran humanidades.
- LÓPEZ INSUA, B.M. (2022): «Inmigrantes: superando barreras para su integración socio-laboral y tecnológica». En *El empleo de los colectivos vulnerables en el marco de la transformación tecnológica: una aproximación jurídico-social* (GÓMEZ SALADO, M.A. y RUIZ SANTAMARÍA, J.L., Dirs.). Granada: Comares.
- MANRIQUE LÓPEZ, F. (1984): *Manual de Derecho de la Seguridad Social*. Bilbao: Publicaciones de la Universidad de Deusto.

- MONEREO PÉREZ, J.L. (2021): *La garantía de los derechos de Seguridad Social en la Carta Social Europea en tiempos de crisis*. Murcia: Laborum.
- RIVERA SÁNCHEZ, J.R. (2024): *El ingreso mínimo vital en concurrencia con otras rentas e ingresos*. Madrid: Aranzadi.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. y GONZÁLEZ ORTEGA, S. (1985): «La configuración constitucional de la Seguridad Social como condicionante necesario de su reforma». *II Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social.
- SALA FRANCO, T. (2025): *Informe sobre el régimen jurídico de las incompatibilidades del trabajo, de las prestaciones de Seguridad Social y del ingreso mínimo vital y otras rentas autonómicas de inserción en el ordenamiento jurídico español*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- SÁNCHEZ-URAN AZAÑA, Y. (1995): *Seguridad Social y Constitución*. Madrid: Civitas.
- VALDUEZA BLANCO, M.D. (2008): *El tratamiento jurídico del trabajo de los extranjeros en España*. Valladolid: Lex Nova.