

## EL INGRESO MÍNIMO VITAL DESDE LA ÓPTICA DEL DERECHO PÚBLICO: SUS APORTACIONES AL DEBATE SOBRE EL ESTADO SOCIAL Y AUTONÓMICO\*

Marcos VAQUER CABALLERÍA

Catedrático de Derecho administrativo

Universidad Carlos III de Madrid

**RESUMEN:** El Ingreso Mínimo Vital ilustra muy bien el dinamismo propio del Estado social y el protagonismo que en él cobran las cuestiones organizativas y procedimentales. De un lado, recompone la distribución de competencias y el sistema de prestaciones de la protección social, en un proceso complejo e inconcluso en el que participan el Estado, las comunidades autónomas y los entes locales. De otro lado, se dota de procedimientos cuya idoneidad se revela crítica para la eficacia de la prestación y que sirven de referencia útil para replantear el concepto mismo de procedimiento administrativo.

**PALABRAS CLAVE:** estado social; protección social; seguridad social; ingreso mínimo vital; procedimiento administrativo.

**ABSTRACT:** The Minimum Living Income illustrates very well the dynamism of the social State and the prominence that organizational and procedural issues have in it. On the one hand, the MLI recomposes the allocation of powers and the elements of the system of social protection, in a complex and unfinished process in which the State, the regions and the local entities take part. On the other hand, the provision of the MLI requires procedures whose suitability is revealed to be critical for the effectiveness of the measure and which serve as a reference to rethink the very concept of administrative procedure.

---

\* Trabajo terminado el 28 de febrero de 2022. Este texto nace de una conferencia impartida en el *Seminari de Dret Local* de la Federació de Municipis de Catalunya en febrero 2022. Mi agradecimiento a la Federació y al director del seminario, Juli Ponce Solé, por su amable invitación a impartirla. Y al segundo, además, por su incitación a publicarla.

**KEYWORDS:** Social state, social protection, social security, minimum living income, administrative procedure.

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN: EL IMV EN EL ESTADO SOCIAL Y SU RELACIÓN CON LA DIGNIDAD DE LA PERSONA.— 2. GOBERNANZA COMPARTIDA: DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS, COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA Y COORDINACIÓN. 2.1. Descentralización. 2.2. Proximidad.— 3. REORGANIZACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL: EL RETO DE LA EFICACIA EFICIENTE. 3.1. Prestaciones no contributivas de la Seguridad Social. 3.2. Ingresos mínimos autonómicos. 3.3. Servicios sociales autonómicos y locales.— 4. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE GESTIÓN. 4.1. Reconocimiento. 4.2. Suspensión, modificación y extinción. 4.3. Sanción. 4.4. Revisión de oficio. 4.5. Impugnación.— 5. CONCLUSIÓN: CINCO PROPOSICIONES CRÍTICAS.— 6. BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA.

## 1. INTRODUCCIÓN: EL IMV EN EL ESTADO SOCIAL Y SU RELACIÓN CON LA DIGNIDAD DE LA PERSONA<sup>1</sup>

La cláusula de Estado social configuradora del Estado español (art. 1.1 CE) le imprime un dinamismo del que carecía su precedente, el Estado liberal de Derecho. El paradigma de este fueron los derechos civiles y políticos de libertad, que generaban un deber de abstención del Estado, mientras que los derechos típicos del Estado social son los derechos socio-económicos de prestación, que demandan una acción positiva de tutela. Este dinamismo esencial se aprecia bien, en general, en la misión motora que le atribuye a los poderes públicos el art. 9.2 de la Constitución (mediante el empleo de los verbos “promover ...”, “remover ...” y “facilitar ...”) y, más en particular, en la función de aseguramiento social que les encomienda su art. 41 (“mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad”). Siendo muy dinámicas las situaciones de necesidad en la sociedad globalizada y tecnológica del riesgo, la acción de los poderes públicos deberá ser igualmente ágil para ser eficaz. El encadenamiento de las secuelas de la crisis económica de 2008 con la pandemia de 2020 y la guerra de Ucrania de 2022 lo ha puesto nuevamente de manifiesto con dramatismo.

---

<sup>1</sup> Abreviaturas utilizadas: AIREF: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, creada por Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre; CE, Constitución española; IAI: Ingreso Aragonés de Inserción; IMV, Ingreso Mínimo Vital; INSS: Instituto Nacional de la Seguridad Social; LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; LGSS: Ley General de la Seguridad Social, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre; LIMV: Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el Ingreso Mínimo Vital; LJS: Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social; LPAC: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; PAC: Prestación Aragonesa Complementaria; PCI: Prestación Canaria de Inserción; RGC: Renta Garantizada de Ciudadanía; STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

Y si el ramo de la beneficencia, característico del Estado liberal de Derecho, estuvo inspirado por la virtud cristiana de la caridad y caracterizado por la marginalidad de las prestaciones y por su carácter graciable, bajo el Estado social se está erigiendo una protección social inspirada por el principio de la solidaridad y caracterizado por su sistematicidad y el carácter estructural de sus prestaciones, configuradas cada día más como derechos subjetivos (VAQUER, 2002: 47, 67).

Estos derechos sociales se articulan unas veces como prestaciones universales, como ya ocurre con la educación obligatoria o con la sanidad, otras veces como prestaciones dirigidas a colectivos vulnerables o en riesgo de exclusión, como ocurre con las personas dependientes, con discapacidad o diversidad funcional, de la tercera edad, en situación de pobreza, etc. Unas y otras, a su vez, pueden tener por objeto la prestación de un servicio o el pago de una cantidad de dinero.

Ahora bien, esta aproximación sectorial, por acumulación de servicios y ayudas para atender determinadas necesidades de las personas, ya sean universales (educación, salud, alojamiento, alimento) o específicas de algunos colectivos (adaptación, cuidados, etc.), arriesga dejar desatendidas otras necesidades básicas. Por ello, en las últimas décadas se ha puesto el foco en que la dignidad de la persona requiere la procura de un “mínimo vital” o “existencial”, es decir, que las personas, por el mero hecho de serlo, tienen derecho a unas condiciones socio-económicas y ambientales mínimas de subsistencia sin las cuales no pueden disfrutar su dignidad ni desarrollar su personalidad. En ausencia de dichas condiciones mínimas, no puede garantizarse la efectividad de ningún derecho: no ya solo de los prestacionales, sino tampoco de los de libertad o de participación. Como proclaman el art. 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y el art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que incluye la satisfacción de ciertas necesidades básicas como la alimentación, el vestido o la vivienda, pero no se reduce a ellas.

Parece claro que existe un firme suelo constitucional sobre el que configurar jurídicamente el concepto de mínimo vital o existencial, ya sea como un principio constitucional implícito ya incluso como un derecho fundamental de las personas, porque:

a) El art. 1 de la Constitución configura al español como un Estado social, cláusula que sabemos que fue tempranamente interpretada con autoridad por Forsthoff como un mandato de “procura existencial” (*Daseinsvorsorge*) a los poderes públicos, que tienen la misión de cerrar la brecha crecientemente abierta por la sociedad actual entre el espacio vital efectivo y el espacio vital dominado por los ciudadanos. Esta brecha genera una situación de necesidad o menesterosidad social que las personas no pueden solventar por sus propios medios, de modo que cumple al Estado garantizarles las condiciones imprescindibles para una existencia digna y adecuada.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Las referencias sobre la concepción forsthoffiana del Estado social son múltiples, pero están ampliamente recogidas en la reciente contribución de MAGALDI, 2020 en esta Revista. En todo caso, la

b) La dignidad de la persona es fundamento del orden político y de la paz social, según el art. 10 de la Constitución. Aunque la dignidad de la persona suele ser invocada como fundamento para prohibir tratos inhumanos o degradantes como la tortura y otras formas de violencia o como el racismo y otras formas de discriminación, también se ha utilizado ya en alguna ocasión como fundamento de la garantía de unos ingresos mínimos. A propósito de los límites legales a la embargabilidad de salarios y pensiones “que son, en muchas ocasiones, la única fuente de ingresos de gran número de personas”, ha afirmado el Tribunal Constitucional que al “principio” de la dignidad de la persona le “repugna que la efectividad de los derechos patrimoniales se lleve al extremo de sacrificar el *mínimo económico vital* del deudor” [SSTC 113/1989 y 158/1993, de 6 de mayo, FJ 3º b), el énfasis en cursivas es mío].

c) Los derechos fundamentales deben interpretarse de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España, según el mismo art. 10 de nuestra Constitución.

En algunos países de nuestro entorno, el mínimo existencial no está expresamente reconocido en la Constitución pero ha sido construido interpretativamente por el Tribunal Constitucional como un derecho fundamental y utilizado como canon para prohibir ciertos recortes en las prestaciones sociales: en Alemania, a partir de la cláusula del Estado social y de la dignidad de la persona; en Portugal, por la conjunción de dicha dignidad con el derecho a la seguridad social en situaciones de necesidad (VAQUER, 2014A: 37). En España, ya hemos advertido que tenemos similares fundamentos constitucionales: también aquí rigen el Estado social, la dignidad de la persona y el derecho a la seguridad social, pero nuestro Tribunal Constitucional no ha alumbrado una doctrina ni remotamente similar, sino más bien regresiva acerca de la consideración como derechos subjetivos de los contenidos del Capítulo III del Título I de nuestra Carta Magna, como los derechos a la seguridad social o a la vivienda.

Lo que sí que ha llegado hasta nuestro país es el debate sobre la renta básica universal,<sup>3</sup> es decir, la atribución a todos los ciudadanos —con independencia de su situación económica, social y laboral— de un ingreso periódico, mientras que las comunidades autónomas primero y después el Estado ya han instaurado rentas o ingresos mínimos, que suelen carecer del alcance individual, universal e incondicional de aquella (REY, 2021: 247) pero comparten con ella el carácter estructural. Este último es el caso del nuevo ingreso mínimo vital creado por el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, y actualmente regulado por la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el Ingreso Mínimo Vital (en adelante, LIMV), fruto de la tramitación de aquel como proyecto de ley en las Cortes Generales.

---

teoría de Forsthoff no ha sido traída a estas páginas como fundamento del concepto de mínimo vital o existencial aquí defendido (con el que guarda algunas diferencias) sino como su precursora.

<sup>3</sup> Este debate ya empieza a trascender del plano académico, desde que en Cataluña se ha puesto en marcha un plan piloto para implementar la renta básica universal. Para ello, se ha creado una oficina del plan piloto en la Consejería de Presidencia de la Generalitat y se han seleccionado varias localidades en las que ensayar esta prestación con unas 5.000 personas durante dos años y después evaluarla.

El IMV beneficia no solo a individuos, sino también a unidades de convivencia (arts. 5.1 y 6); no es universal porque está sujeta al requisito de vulnerabilidad económica [arts. 10.1.b) y 11] y es condicional porque está sujeta a las obligaciones de trabajar o ser demandante de empleo (con algunas excepciones tasadas) y de participar en las estrategias de inclusión que promueva la administración [art. 36, letras g) e i)]. Ahora bien, el preámbulo de la Ley se cuida de advertir que el IMV “no es una política dirigida a grupos o individuos concretos, sino que, atendiendo a aquellos que en un momento determinado sufren situaciones de exclusión y vulnerabilidad, *protege de forma estructural a la sociedad en su conjunto*” (las cursivas son mías), “como un seguro colectivo frente a los retos que nuestras sociedades enfrentarán en el futuro próximo”, causantes de “una mayor volatilidad en los ingresos y los empleos”.<sup>4</sup> También deja patente la finalidad de poner coto a las disparidades territoriales hasta ahora existentes en la suficiencia y las condiciones de acceso a las rentas mínimas autonómicas, que habían sido criticadas por las instituciones europeas, la doctrina especializada y las organizaciones sociales. E insiste reiteradamente en la comprensión sistemática del IMV dentro de la Seguridad Social —donde veremos que el Estado encuentra una generosa cobertura competencial— pero en íntima relación con las prestaciones autonómicas y locales, sean de ingresos mínimos o de servicios sociales, con las que está abocada a coordinarse.

En consecuencia, el art. 1 de la Ley define al IMV como una “prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas” y su art. 2:

— lo configura como un “derecho subjetivo a una prestación de naturaleza económica”,

— establece su finalidad en “garantizar una mejora de oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias”,

— lo declara “sin perjuicio de las ayudas que puedan establecer las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias”,

— y lo inserta en “la acción protectora del sistema de la Seguridad Social como prestación económica en su modalidad no contributiva”.

Si los dos primeros rasgos caracterizan al IMV dentro de la cláusula del Estado social, los dos últimos hacen lo propio con el Estado autonómico, pues encuadran a la prestación dentro de una institución de competencia compartida, “sin perjuicio” de otras competencias autonómicas afines.

---

<sup>4</sup> Según los datos publicados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en los primeros quince meses desde su puesta en marcha, se han recibido 1,45 millones de solicitudes, de las cuales han sido estimadas 337.000 con prácticamente 800.000 personas beneficiarias, de las cuales el 38 por 100 son menores de edad. La cuantía media de la prestación por hogar es de 436 euros mensuales y por beneficiario, de 172 euros. (*Fuente*: nota de prensa del viernes, 1 de octubre de 2021).

## 2. GOBERNANZA COMPARTIDA: DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS, COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA Y COORDINACIÓN

El IMV nace como un elemento —sin duda importante, pero un elemento más— de un sistema complejo. Me refiero al sistema de la protección social —o de la “seguridad social” en su acepción más amplia y *beveridgeana*, empleada en el mencionado art. 41 CE—, que es complejo en su consideración funcional (ya que integra un conjunto de prestaciones, tanto contributivas como no contributivas y tanto dinerarias como de servicios) y también en la organizativa (porque comprende competencias de todas las administraciones territoriales: estatal, autonómica y local). En el siguiente apartado abordaremos sucintamente la reorganización de este complejo funcional y nos ocuparemos primero en este del plano competencial u organizativo.

En el ramo de la protección social, no solo rige el principio de la descentralización sino también el de la proximidad. Cuando tratamos de atender a las necesidades básicas de los ciudadanos, como ocurre en general con los servicios a las personas (los educativos, culturales, sanitarios y sociales) y, en particular, cuando gestionamos prestaciones dirigidas a personas o colectivos vulnerables, en situaciones de necesidad o en riesgo de exclusión, la proximidad es una condición de la eficacia.

Podemos tomar como ejemplo la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales de Cataluña, que proclama en su art. 5 los principios rectores del sistema público de servicios sociales, entre los cuales recoge el principio de subsidiariedad, que incluye a su vez los principios de proximidad y de descentralización. El de descentralización es un principio general del régimen administrativo español de acuerdo con lo previsto en la Constitución (art. 103.1), mientras que el de proximidad no está como tal proclamado en ella, pero sí en la Carta Europea de Autonomía Local y en la legislación interna [art. 3.1.b) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, LRJSP]. Por tanto, nada hay de raro que en esta materia concreta se afirmen estos dos principios de proximidad y descentralización. De ellos extrae a continuación la Ley catalana el mandato según el cual los servicios sociales deben prestarse en el ámbito personal más próximo a los usuarios.

Examinemos, pues, a la luz de estos dos principios la configuración legal del IMV.

### 2.1. Descentralización

Como es bien sabido, el Estado tiene reservadas la competencias de “legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas” (art. 149.1.17.<sup>a</sup> CE), mientras que estas han asumido como exclusiva la competencia sobre protección social ajena al sistema institucional de la Seguridad Social, ya se denomine “asistencia social” (art. 148.1.20.<sup>a</sup> CE), “servicios sociales” o “acción social”. Y los municipios, por

último, tienen garantizada como competencia propia la “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación de riesgo de exclusión social” (art. 25.2.e) LBRL).<sup>5</sup>

Sabemos ya que el legislador ha incluido el IMV dentro de la Seguridad Social, invocando la cobertura competencial a ella correspondiente en la disposición final décima. Al configurar al IMV como una prestación no contributiva de la Seguridad Social, el Estado ha buscado refugio en una institución sobre la que tiene competencias no solo legislativas, sino también ejecutivas, mientras que si la hubiera construido extra muros solo habría podido invocar la cobertura genérica, más incierta y limitada del art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE.<sup>6</sup>

Dos son las cuestiones principales que plantea esta configuración: la primera es la validez del encuadramiento del IMV dentro de la Seguridad Social; la segunda —una vez supuesta dicha validez—, el alcance de las competencias que puede reservarse el Estado al amparo del art. 149.1.17.<sup>a</sup> CE.

Pues bien y por lo que se refiere a la primera cuestión, dicho encuadramiento ha sido confirmado por el Tribunal Constitucional al afirmar que “no es un mecanismo de protección social que actúe extramuros del sistema de la Seguridad Social, sino una prestación ínsita en su acción protectora”, para lo cual esgrime un concepto muy plástico de Seguridad Social —capaz de incorporar prácticamente cualesquiera prestaciones sociales— según el cual las prestaciones no contributivas “responden a la «concepción evolutiva» del propio sistema de Seguridad Social y de la «libertad de configuración» del legislador para modular su acción protectora” (STC 158/2021, de 16 de septiembre, FJ 3º).

Llegados a este punto, desconocemos si esta “libertad de configuración” tiene límites que permitan diferenciar materialmente a la seguridad social de la asistencia social como títulos competenciales.<sup>7</sup> Ya se había aplicado antes al subsidio extraordi-

---

<sup>5</sup> Antes de su reforma de 2013, la letra k) del citado art. 25.2 garantizaba más ampliamente a los municipios competencias en materia de prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social. Sobre este estrechamiento de las competencias sociales de las entidades locales, parcialmente corregido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, me permito remitir a la crítica vertida en VAQUER, 2015.

<sup>6</sup> El art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE también es invocado por la disposición final 10.<sup>a</sup> de la Ley y constituye un título competencial con contenido propio, pero limitado a la “regulación” o normación de las “condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales”, lo que incluye el “contenido primario”, las “posiciones jurídicas fundamentales” de tales derechos, pero no la regulación cabal “de los sectores materiales en los que estos se insertan” ni menos aún su ejecución, según la jurisprudencia constitucional (por todas, STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7.º). Para un análisis exhaustivo de los títulos competenciales invocados por la LIMV y la cobertura que dan a los contenidos de esta Ley, puede leerse a Raquel AGUILERA en CAVAS y GARCÍA, 2021: 165-188.

<sup>7</sup> El Tribunal Constitucional había declarado en pronunciamientos anteriores no sólo que la asistencia social estaba extramuros de la Seguridad Social, sino que además era una “técnica de protección ... con perfiles propios, que la separan de otras afines o próximas a ella”. En la caracterización con que continuaba este razonamiento, afirmaba que “se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad

nario de desempleo (STC 133/2019, de 13 de noviembre, FJ 4.º), pero su extensión ahora a una prestación tan estructural y desvinculada de las prestaciones contributivas supone un salto cualitativo respecto de este precedente invocado por el propio Tribunal. ¿Puede el Estado crear cualquier prestación asistencial y configurarla como una prestación no contributiva de la seguridad social? Si así fuera, ambos títulos competenciales se podrían confundir en uno genérico sobre protección social, de carácter paralelo o indistinto, como ocurre con la cultura ex art. 149.2 CE. Solo que no es eso lo que dice nuestro bloque de la constitucionalidad en la materia que ahora nos ocupa, pues distingue la seguridad social como título competencial compartido y la asistencia social como título exclusivo autonómico.

En mi opinión, esta línea jurisprudencial constitucional parte de una premisa discutible. Porque está dando por supuesto que la Constitución utiliza la misma acepción de la locución “seguridad social” en su parte dogmática, cuando proclama un principio rector del orden socio-económico en su art. 41 CE, y en su parte organizativa, cuando reserva ciertas competencias exclusivas al Estado en el art. 149.1.17.<sup>a</sup> CE. El empleo de la misma locución y su notación en mayúsculas en ambos casos apoyan esta identificación. Pero también cabe entender, alternativamente, que este último precepto se refiere específicamente a una institución estatal históricamente consolidada dentro del campo de la protección social, mientras que el primero se refiere genéricamente a la función de protección social de todos los poderes públicos (por tanto, inclusiva tanto de la seguridad social *stricto sensu* como de la asistencia social autonómica y local).<sup>8</sup> Que el art. 149.1.17.<sup>a</sup> se atiene a una concreta institución lo confirma su alusión a su régimen económico, mientras que el art. 41 demanda suficiencia frente a cualesquiera situaciones de necesidad y proclama libres la asistencia y prestaciones complementarias, lo que confirma que está englobando sin distinción y sin excepción toda la función pública dirigida a tan amplio fin (ya sea estatal, autonómica o local).

Esta interpretación alternativa no impediría expandirse a la seguridad social ni integrar en ella algunas prestaciones asistenciales o no contributivas que fueran conexas o complementarias, porque toda institución es esencialmente evolutiva, pero sí permitiría poner límites a su capacidad para absorber o superponerse a la asistencia social de comunidades autónomas y entes locales, preservando algún contenido propio para esta otra competencia.

En todo caso, pasando a la segunda cuestión planteada, en uso de la libertad de configuración mencionada la legislación “básica” del Estado ha podido no solo deter-

---

Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de esta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que estos sean.” (SSTC 36/2012, de 15 de marzo, y 134/2020, de 23 de septiembre, ambas FJ 4.º). Todas estas notas concurren en la prestación de que aquí se trata.

<sup>8</sup> Así lo han sostenido ya VIDA, 1996: 122; GARCÉS, 1996: 161, 177; de nuevo en 2000: 183; o VAQUER, 2002.

minar la prestación de forma unitaria, sino también reservarse las principales funciones ejecutivas o de gestión del IMV, incluida la resolución sobre su reconocimiento, pese a que el art. 165.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña le atribuye a la Generalitat una competencia compartida sobre Seguridad Social que incluye “el reconocimiento y gestión de las pensiones no contributivas”. Y la validez de esta reserva ha sido asimismo confirmada por el Tribunal Constitucional porque esta competencia autonómica “no puede, en ningún caso, «comprometer la unidad del sistema», «perturbar su funcionamiento económico uniforme» o «generar desigualdades» en la tramitación de los expedientes relativos a la prestación del IMV” (STC 158/2021, cit., FJ 5.º).

Es cierto que estas tres salvaguardias entrecomilladas ya las había establecido el Alto Tribunal en ocasiones anteriores en que se había pronunciado sobre la competencia estatal sobre el régimen económico de la Seguridad Social, como la citada STC 133/2019, de 13 de noviembre. Sin embargo, (1º) lo que no explica ahora es cómo podría producir tan graves distorsiones la mera gestión de una prestación económica que está configurada como un derecho subjetivo perfecto (es decir, cuyo reconocimiento es un acto reglado, como advierte el voto particular discrepante de la sentencia) y cuya duración, cuantía y demás condiciones están completamente determinadas por la legislación estatal; y (2º) lo que preocupaba entonces era «generar desigualdades» sustantivas, “en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de Seguridad Social”, no meramente formales “en la tramitación de los expedientes” como ahora se afirma en una clara devaluación de esta doctrina constitucional.

## 2.2. Proximidad

Algunos servicios sociales son por esencia servicios de proximidad. Por tanto, contribuyen “a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”, que es a lo que asocian el legislador básico y nuestra doctrina constitucional los intereses locales. Algunos de estos servicios consisten en una relación interpersonal *in situ*. Nos dice el art. 16 de la Ley de Servicios Sociales de Cataluña, como ejemplo: “los servicios sociales básicos son el primer nivel de sistema público de servicios sociales y la garantía de más proximidad a los usuarios y a los ámbitos familiar y social, por lo que se organizan territorialmente”. Es decir, el legislador en la materia nos dice que la forma más eficaz de prestar estos servicios es territorializándolos, llevándolos a la administración más próxima al ciudadano, porque son servicios de proximidad por naturaleza.

Aunque el IMV no sea una prestación de servicios, sino dineraria, le es trasladable la misma lógica expuesta. Conviene a su eficacia implicar en su gestión a las administraciones más próximas a los ciudadanos, que son las que más ágilmente pueden identificar y comprobar las situaciones de vulnerabilidad, las que más fácil interlocución pueden trabar con sus beneficiarios potenciales y las competentes para acom-

pañar su beneficio con los servicios sociales que requieran las personas para lograr el efecto deseado de su inserción socio-laboral. Sabedor de ello, el legislador apela en su preámbulo a la “gobernanza compartida” del IMV y a “maximizar la capilaridad institucional para llegar por diferentes canales a todos los posibles solicitantes”.<sup>9</sup>

En primer lugar, aunque el legislador haya optado por atribuir al Instituto Nacional de la Seguridad Social la competencia para el reconocimiento, el control y la revisión de oficio de la prestación (arts. 19 y 25.1),<sup>10</sup> también ha previsto que, mediante convenio interadministrativo, este pueda atribuirles a las comunidades autónomas o los entes locales la competencia para iniciar e instruir el procedimiento de reconocimiento (art. 25.2).<sup>11</sup> Pero no para resolverlo. Esta función, así como las de control y revisión antes aludidas, parece que sólo se contempla que pudieran ser transferidas o delegadas a las comunidades autónomas si se celebran con ellas los convenios “que contemplen fórmulas de gestión de la prestación del ingreso mínimo vital” a que se refiere la disposición adicional cuarta.

Al servicio de esta gobernanza compartida, el legislador ha arbitrado asimismo varios instrumentos cooperativos: unos funcionales, como son los convenios para habilitar la tramitación de la solicitud de reconocimiento (art. 25.2) y colaborar en las estrategias de inclusión de las personas beneficiarias (art. 31), y otro organizativo, como es la comisión de seguimiento del IMV (art. 33), creada con sendos grupos de trabajo para comunidades autónomas y para entes locales, “para abordar las cuestiones específicas que afectan a cada una de estas administraciones”.<sup>12</sup>

Y por último, la Ley ha querido incentivar la mencionada participación de las entidades locales en la iniciación e instrucción del procedimiento del IMV. Al menos así lo declara el preámbulo cuando explica la disposición final 6.<sup>a</sup>, si bien esta no solo posibilita —como afirma el preámbulo— sino que también les obliga a financiar los gastos derivados de dicha participación “exclusivamente con cargo a los ingresos corrientes que prevean obtener en el mismo ejercicio en el que se inicie el procedimien-

---

<sup>9</sup> Esta configuración apela no solo a la colaboración interadministrativa, sino también a la participación de agentes sociales, empresas colaboradoras y entidades del tercer sector, aspecto ciertamente interesante pero diferente y en el que no entraré aquí para no desbordar la extensión razonable de este estudio.

<sup>10</sup> Con la excepción de los territorios forales, en los que está previsto que las comunidades autónomas asuman las funciones y servicios atribuidos con carácter general al INSS, en los términos que con ellas se acuerden (disp. adic. 5.<sup>a</sup>) y mientras tanto se les ha hecho una encomienda de gestión. El 1 de septiembre de 2020 el Instituto Nacional de la Seguridad Social y LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo suscribieron un convenio para la gestión administrativa de la prestación de ingreso mínimo vital en el País Vasco, que después prorrogaron por adenda del 29 de octubre del mismo año.

<sup>11</sup> Esta atribución parece una manifestación del silencioso pero *eterno retorno* de las competencias impropias de las entidades locales, a la que se exime además de los informes exigidos por el art. 7.4 LBRL.

<sup>12</sup> Por Real Decreto 64/2022, de 25 de enero, se regulan la organización y funciones de la comisión de seguimiento del ingreso mínimo vital. De sus 46 vocalías, se han atribuido una a cada Comunidad o Ciudad Autónoma y 18 a las entidades locales, distribuidas en una por cada uno de los 12 municipios de mayor población y otras seis correspondientes al resto de entidades, designadas por la FEMP.

to”, sin exceder el superávit previsto al cierre, y limita las obligaciones reconocidas en cada entidad a como máximo el 5 por 100 del total de las reconocidas en el ejercicio anterior en el capítulo 1 (gastos de personal) correspondientes a la política de gasto 23 (servicios sociales y promoción social).

### **3. REORGANIZACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL: EL RETO DE LA EFICACIA EFICIENTE**

El objeto del derecho a la IMV no coincide necesariamente con el objeto de la prestación dineraria. A lo que se tiene derecho es “a un nivel mínimo de renta” (art. 2.1) y lo que se percibe es “la diferencia entre la suma de recursos económicos de cualquier naturaleza de que disponga” el o los beneficiarios y “la cuantía de renta garantizada”, siempre que sea igual o superior a diez euros mensuales [arts. 3.a) y 13.1].

El nivel mínimo de renta garantizada, cuando el beneficiario es un individuo, asciende al 100 por 100 del importe anual de las pensiones no contributivas fijadas anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Para 2022, se prevé que ascienda a casi 5.900 euros.<sup>13</sup> Estos importes se incrementan en los casos de discapacidad, unidades de convivencia de más de dos miembros, monoparentalidad y menores de edad (art. 13).

#### **3.1. Prestaciones no contributivas de la Seguridad Social**

Hasta alcanzar ese nivel de renta, la percepción del IMV es compatible con las pensiones, contributivas o no, del sistema de Seguridad Social, y los subsidios de desempleo para mayores de cincuenta y dos años (art. 13.6). Las pensiones contributivas de la Seguridad Social —por desempleo, viudedad, invalidez o jubilación— son bien conocidas y su compatibilidad con el IMV no es problemática en absoluto, ya que responden a lógicas y finalidades bien diversas. Las pensiones no contributivas, por su parte, también atienden a las situaciones de necesidad generadas por el desempleo, invalidez o jubilación, a las que hay que añadir las prestaciones familiares de idéntica naturaleza, el complemento por mínimos de las pensiones contributivas y la prestación económica por nacimiento (DE VAL, en CAVAS Y GARCÍA, 2021: 202). Las de desempleo han ido erigiéndose sucesivamente y benefician a las personas sin empleo que carecen del derecho a la pensión contributiva o ya la han agotado. Se trata, en primer lugar, de la prestación asistencial por desempleo; en su defecto o una vez agotada esta, del subsidio extraordinario por desempleo; y por último, pero ya concebida solo para determinados colectivos vulnerables, la renta activa de inserción (DE NIEVES, 2020: 117-119). A todas ellas se les suma ahora el IMV, que sabemos ya que también es una prestación no contributiva de la Seguridad Social y que cumple, entre ellas, una función de cierre o último recurso: tiene derecho a percibir el

---

<sup>13</sup> <https://revista.seg-social.es/2021/12/16/estos-seran-los-importes-del-ingreso-minimo-vital-en-2022/>

IMV quien, con todas las pensiones anteriores de que sea beneficiario, no alcance la renta mínima garantizada por este.<sup>14</sup>

La cuestión que surge inmediatamente es si, una vez configurado el derecho a la renta mínima garantizada y una prestación que la garantiza, tiene sentido mantener todas estas líneas previas de protección en sus términos actuales. El propio legislador invoca en su preámbulo su necesaria reorganización.

En segundo lugar y para no desincentivar la participación en el mercado laboral, el IMV puede hacerse compatible con la percepción de rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia por encima de dicha renta, hasta el límite que se fije reglamentariamente (art. 11.4).

### 3.2. Ingresos mínimos autonómicos

El IMV es, además, compatible con las ayudas económicas de carácter social que tengan establecidas el Estado<sup>15</sup> o las comunidades autónomas, en ejercicio de su autonomía.<sup>16</sup> Ahora bien, aquí el panorama se complica sobremedida, puesto que las comunidades autónomas ya tenían su propio mecanismo de cobertura de rentas mínimas configurado como un derecho subjetivo y concebido con la misma vocación complementaria de último recurso. Son los casos de las rentas garantizadas de ciudadanía de Cataluña y Castilla y León.

En Cataluña, por ejemplo, la renta garantizada de ciudadanía (RGC) ha sido creada por la Ley 14/2017, de 20 de julio, y desarrollada por el Decreto 55/2020, de 28 de abril. Se trata de una prestación “destinada a las personas y unidades familiares que no disponen de los ingresos que les garanticen los mínimos para una vida digna”, a tenor de lo dispuesto en los arts. 3.1 y 7.1.d) de la Ley. Y se configura en su art. 4 como “la última red de protección social”, por lo que se declara “compatible y

---

<sup>14</sup> Parece que esta función de último recurso puede activarse voluntariamente por sus beneficiarios, que no necesitan solicitar y agotar las otras prestaciones para obtenerla, sino que pueden también optar por renunciar a ellas, según parece afirmar de forma críptica e incidental la Ley en su art. 11.5 (párrafo segundo) al aludir a la eventual “renuncia” a las prestaciones no contributivas por desempleo y haber suprimido el inciso original del art. 7.1.c) del Decreto-Ley 20/2020 que exigía su solicitud previa.

<sup>15</sup> Por ejemplo, es compatible con el Bono Alquiler Joven instaurado por el Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, a tenor de lo dispuesto en su art. 10. La propia LIMV exceptúa del cómputo de rentas las ayudas para el estudio y las ayudas de vivienda, tanto por alquiler como para adquisición [art. 20.1.f).2º].

<sup>16</sup> El articulado de la Ley no es concluyente, ya que se limita a establecer una cláusula “sin perjuicio” en el art. 2, pero sí lo es su preámbulo cuando declara en su apartado V que el IMV “se configura como una prestación «suelo» que se hace compatible con las prestaciones autonómicas que las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias estatutarias, puedan conceder en concepto de rentas mínimas, tanto en términos de cobertura como de generosidad”. El Decreto-Ley 20/2020 excluía además a “los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas” del cómputo de rentas [arts. 8.2 y 18.1.e).1º], por lo que podía ser complementario de ellas, pero esta previsión ha decaído en la Ley vigente pues veremos que la complementariedad tiende a configurarse hoy, en su caso, en el sentido contrario.

complementaria con las rentas del trabajo a tiempo parcial, cuando los ingresos sean inferiores al umbral del indicador de renta de suficiencia de Cataluña” y “subsidiaria de todas las ayudas, los subsidios, las prestaciones o las pensiones de cualquier administración a que puedan tener derecho los titulares o beneficiarios de la prestación”. Sin embargo, también se excluye expresamente de su derecho a “los perceptores de ayudas y prestaciones estatales de desempleo y para el empleo y los perceptores de pensiones contributivas y no contributivas de la Seguridad Social”.

El IMV es una prestación no contributiva de la Seguridad Social. ¿Son entonces incompatibles? No lo ha entendido así la Generalitat, que aplica la RGC de forma subsidiaria para suplir o complementar el IMV, dada su superior cuantía<sup>17</sup>, y que aprobó el Decreto-Ley 28/2020, de 21 de julio, para modificar la Ley de la RGC y adoptar medidas urgentes para armonizarla con el IMV, si bien esta disposición quedó pronto derogada al no ser convalidada por el Parlament de Catalunya.

En Castilla y León sí prosperó la aprobación de una ley adaptativa —la Ley 2/2020, de 24 de noviembre— con el fin de permitir que aquellos beneficiarios de la prestación del ingreso mínimo vital a los que se les haya reconocido un importe inferior a la cuantía de renta garantizada de ciudadanía que pudiera corresponder a esa unidad familiar, puedan compatibilizar ambas prestaciones.

En Aragón, donde se había instaurado años atrás el Ingreso Aragonés de Inserción (IAI), también rige una nueva regulación adaptativa al IMV. Primero el Decreto-Ley 5/2020, de 29 de junio, y en la actualidad la Ley 3/2021, de 20 de mayo, regulan la Prestación Aragonesa Complementaria (PAC) del IMV y han dispuesto que las personas que, a su entrada en vigor, fueran beneficiarias del IAI, deberán solicitar el IMV y seguirán percibiendo la primera sólo hasta su concesión (tras la cual sólo perciben la diferencia con lo que tenían reconocido, si la hubiera) o en caso de su denegación. La PAC, en suma, se configura como complementaria y subsidiaria del IMV para sus beneficiarios y quienes no lo son, respectivamente.

En las Illes Balears, mediante Decreto-Ley 10/2020, de 12 de junio, de prestaciones sociales de carácter económico se han adaptado estas al IMV, declarando a la renta social garantizada incompatible con la percepción o el derecho a percibir el ingreso mínimo vital, las pensiones contributivas y no contributivas, así como también con las prestaciones del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), que tengan una cuantía igual o superior a la Renta Social Garantizada [art. 9.1.b)], de donde se sigue su compatibilidad con el IMV por el importe en que pueda ser superior a él y, por tanto, su carácter subsidiario del IMV, que es afirmado en el art. 16 b).

Y parejo es el caso de las Canarias, donde el Decreto-Ley 16/2020, de 24 de septiembre, adaptó la Prestación Canaria de Inserción (PCI) al IMV declarando a la ayuda económica básica (que es la prestación económica de la PCI) subsidiaria y complementaria de cualquier otro régimen de seguridad o protección social, incluido el IMV.

---

<sup>17</sup> En 2021, el indicador de renta de suficiencia de Cataluña para un individuo era de 644 euros mensuales.

Parece, pues, que está arraigando en las comunidades autónomas la tendencia a resituar a sus rentas mínimas como subsidiarias del IMV, en el doble sentido potencial de poder suplirlo para algún colectivo al que este no alcance y de complementar su cuantía, además, pero lógicamente solo si su cuantía es superior, lo que no siempre ocurre.<sup>18</sup> Se explica, así, que durante 2020 siete de ellas redujeran el número de perceptores entre 2019 y 2020.<sup>19</sup> El riesgo evidente es que el efecto igualador del IMV no acabe produciéndose por un refuerzo global de las prestaciones sociales, sino por sustitución de unas por otras.

La misma necesidad de reorganización que antes reclamaba para las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, parece claro que es asimismo invocable para las prestaciones dirigidas a garantizar una renta mínima de ciudadanía o un ingreso mínimo vital, comoquiera que se denominen y ya sean estatales o autonómicas. Solo que esta es aun más difícil, porque al reto técnico se le añade el político de coordinar las voluntades de los entes territoriales competentes, que tienen autonomía.

### 3.3. Servicios sociales autonómicos y locales

El IMV es, en último lugar, complementario de los servicios sociales autonómicos y locales. Tratándose aquél de una prestación dineraria y estos de servicios, su compatibilidad es indudable. Pero la Ley ha querido disponer además su complementariedad para aprovechar sus sinergias y promover su eficacia en la lucha contra la exclusión social. El preámbulo tantas veces citado también es expresivo de esta idea: para evitar “lo que los expertos en política social han llamado «trampas de pobreza», esto es, que la mera existencia de prestación inhiba el objetivo de inclusión social y económica de los receptores, ... resulta fundamental la cooperación con las comunidades autónomas y entidades locales en el despliegue de unos itinerarios de inclusión flexibles y adaptados a cada situación para los beneficiarios del ingreso mínimo vital ... a través de los servicios sociales, pieza clave en la articulación del sistema”.

Para lograr esta articulación, la Ley manda al Ministerio promover estrategias de inclusión de las personas beneficiarias del IMV mediante la cooperación con las demás administraciones públicas, con las organizaciones empresariales y sindicales, con las empresas colaboradoras y con las entidades del tercer sector de acción social (art. 31.1) y a la AIREF evaluar sus resultados (art. 31.3) y atribuye asimismo a la

---

<sup>18</sup> En Castilla-La Mancha, por ejemplo, el grado de cobertura y nivel de protección del ingreso mínimo de solidaridad es inferior al del IMV, por lo que, mediante Resolución de 22 de septiembre de 2020, de la Viceconsejería de Servicios y Prestaciones Sociales, se dejó sin efecto para la presentación de nuevas solicitudes del ingreso mínimo de solidaridad la convocatoria de 2020, salvo para las personas que vinieran percibiendo esta ayuda.

<sup>19</sup> Así lo ha denunciado la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales de España, utilizando los datos de los informes anuales de rentas mínimas de inserción que publica el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. La Comunidad de Madrid, por ejemplo, ha reducido el número de beneficiarios un 13,70 por 100, Castilla-La Mancha un 30 por 100 y Aragón un 36 por 100.

comisión de seguimiento del IMV competencia para la “evaluación y análisis de las políticas y medidas de inclusión, así como de su impacto en los colectivos vulnerables, e intercambios de mejores prácticas y experiencias, con el fin de maximizar las sinergias de las políticas públicas y de mejorar su eficacia” [art. 33.3.f)].

Creo que este es un aspecto que merece ser subrayado y aplaudido del nuevo régimen legal: sabedor como es de su carácter innovador<sup>20</sup> y de la complejidad —tanto funcional como organizativa, como ya hemos destacado— del sistema en el que se integra, articula mecanismos diversos y plurales de seguimiento y evaluación *ex post* (*accountability*) que se insertan en la lógica, hoy en boga, de la mejora regulatoria (*better regulation*), que incluyen la definición de indicadores con los que medir el cumplimiento de objetivos [art. 33.3.g)] y que deberían procurar un aprendizaje institucional que facilite la corrección de las desviaciones y la implantación de las mejoras que se vean pertinentes.

#### 4. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE GESTIÓN

La gestión del IMV ha llevado al legislador a configurar varias potestades administrativas cuyo ejercicio requiere necesariamente un procedimiento previo con participación del interesado: me refiero al reconocimiento, suspensión, modificación y extinción de la prestación y a la sanción por incumplimiento. Dejo ahora al margen, pues, los procedimientos interadministrativos de colaboración (a los que ya he aludido más atrás) y los procedimientos (internos o interadministrativos) de gestión presupuestaria.

La parca regulación que la Ley hace de estos procedimientos suscita dudas interpretativas que tienen tanto interés práctico como relevancia dogmática. La tradicional desatención por los procedimientos de la actividad material, técnica o gestora de la administración pública, habitual en materia de los servicios personales (educación, cultura, sanidad, servicios sociales) hace ya décadas que está siendo superada tanto por la legislación como por la doctrina (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2008, GARCÍA-ANDRADE, 2021). Pero aunque así no fuera tampoco sería aquí excusa pues, aunque estemos en el ramo de la protección social, tratamos de un derecho subjetivo perfecto legalmente configurado y cuyo ejercicio requiere levantar la carga de solicitar y obtener una resolución administrativa expresa, esto es, del supuesto típico de procedimiento administrativo en su sentido más tradicional y estricto (al que hoy alude el art. 34.1 LPAC).

Este no es un problema específico del IMV, sino general de la SS, tal y como ha sido ya denunciado por la doctrina especializada: “la regulación del procedimiento administrativo en materia de Seguridad Social ha devenido un territorio ... especial-

---

<sup>20</sup> Que no quita para que se hayan criticado algunas inercias del IMV, como su “visión *empleo-céntrica*” o su “lógica *familiarista*” (REY, 2021: 250).

mente pantanoso” (MERCADER, 2020: 358), que incluye algunos terrenos “y señaladamente, el de la acción protectora, con claras insuficiencias”, a las que se añade “el déficit de cultura administrativa de los operadores jurídicos de la Seguridad Social” y la resistencia del orden social a actuar como jurisdicción revisora y anular la actuación de esta administración por defectos formales (DESDENTADO, 2007: 32-33).

Conviene revisar las especialidades del régimen legal de estos procedimientos antes de poder extraer algunas conclusiones críticas.

#### 4.1. Reconocimiento

La regulación del procedimiento de reconocimiento del IMV contiene algunas reglas escasas y muchas carencias. Por ejemplo:

a) Sabemos que este procedimiento se inicia siempre por solicitud del interesado (art. 26), que la misma deberá acompañarse de una o varias declaraciones responsables y que “se presentará, preferentemente, en la sede electrónica de la Seguridad Social o a través de canales de comunicación telemática que el Instituto Nacional de la Seguridad Social tenga habilitados al efecto, sin perjuicio de lo que pueda establecerse en el marco de los convenios a los que se refiere el art. 32”. Pues bien, ¿qué otros canales de comunicación son admisibles para la presentación de la solicitud, además de los “preferentes” expresamente mencionados? Y en particular, ¿pueden los interesados optar por la solicitud en papel, habida cuenta que son personas físicas muchas veces sin especial cualificación tecnológica o que padecen incluso la *brecha digital*?

b) La instrucción del procedimiento es aludida, pero no regulada, en el apartado 2 del art. 28: ¿qué trámites pueden o deben sustanciarse? Y si se ha instruido algo que lleve a la Administración a apartarse total o parcialmente de lo solicitado, ¿debe darse audiencia a los interesados antes de resolver?

c) Debe resolverse y notificarse la resolución en el plazo máximo de seis meses “desde la fecha de entrada en su registro de la solicitud”, transcurridos los cuales se entenderá desestimada (art. 28.3). De entrada, llama la atención la habilitación legal de un plazo tan extenso —como es bien sabido, el plazo común supletorio es de tres meses, el mismo que arbitró inicialmente el art. 25 del Decreto-Ley 20/2020— para atender a quien alega carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas. Quizás habría tenido sentido prever un plazo inferior con carácter general, pero permitir su suspensión cuando sea necesario practicar diligencias complejas de comprobación. Y a este respecto, ¿en qué casos y con qué requisitos y límites puede suspenderse o ampliarse este plazo, además del supuesto de suspensión expresamente previsto en el art. 28.4?

Para la resolución de todas estas dudas, el art. 24 de la LIMV remite al art. 129 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre; el cual remite a su vez a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Admi-

nistraciones Públicas (LPAC) “con las especialidades en ella previstas para tales actos en cuanto a impugnación y revisión, así como con las establecidas en este capítulo o en otras disposiciones que resulten de aplicación”; la cual a su vez dispone en su disposición adicional 1.<sup>a</sup> que “las actuaciones y procedimientos de gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social y Desempleo” se rigen por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en ella.

Tras este juego innecesariamente alambicado de remisiones cruzadas, el sistema de fuentes sobre procedimientos administrativos para la gestión del IMV queda configurado, conforme al principio de especialidad, por el siguiente orden de prelación: 1º LIMV, 2º LGSS, 3º LPAC.

Pero además, en el supuesto de que la solicitud no sea tramitada por la Seguridad Social, sino por una comunidad autónoma o un ente local de acuerdo con lo previsto en el art. 25.2 LIMV, ¿qué legislación procedimental prevalece, la competente por razón de la materia (a tenor de lo dispuesto en el art. 24 LIMV) o la estatutaria de la entidad gestora (en virtud del art. 2 LPAC, la LBRL y concordantes de la legislación autonómica)? Porque ciertamente la legislación formal es instrumental y debe servir a la sustantiva o material, pero también debe adaptarse a “las especialidades derivadas de la organización propia” de la administración actora en cada caso, como se cuida de advertir el propio art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE.

En mi opinión, todos estos problemas prácticos son manifestaciones sintomáticas de uno mayor, de carácter dogmático, y solo la adecuada comprensión de este nos da pie a resolver de forma racional y armónica todos los anteriores. Me refiero a la cuestión de la función constitucional que cumple la competencia estatal sobre “procedimiento administrativo común” del art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE y las consecuentes relaciones de este régimen común con las disciplinas especiales, tanto *ratione materiae* como *ratione personae*.

Si, como ha afirmado el Tribunal Constitucional, el sentido de este título competencial exclusivo y prevalente del Estado es el de “garantizar un tratamiento común de los administrados ante todas las Administraciones públicas” (STC 166/2014, de 22 de octubre, F.J. 4.º), entonces las especialidades *ratione materiae* que puedan establecer las legislaciones sectoriales —incluida la de la Seguridad Social— o las que se establezcan *ratione personae* —por ejemplo, en la legislación local— podrán introducir especificaciones formales u organizativas en el procedimiento, como los trámites “adicionales o distintos” a que se refieren el art. 1 y la disposición adicional 1.<sup>a</sup> LPAC, pero no minorar las garantías comunes de todos los ciudadanos frente a todas las administraciones (VAQUER, 2016: 23-28). De lo contrario, en el asunto que nos ocupa, estaríamos permitiendo que las administraciones sean menos garantistas precisamente con las personas más vulnerables, lo que sería una triste paradoja, además de una interpretación de las normas contraria a su finalidad, pues recordemos que el propósito proclamado del IMV es contribuir a los fines tuitivos e igualadores proclamados en los arts. 9.2 y 41 de la Constitución.

Con este criterio hermenéutico general, podemos ya resolver todas las cuestiones prácticas suscitadas, afirmando que prevalecen las especialidades procedimentales de la LIMV y la LGSS pero que deben ser interpretadas en un sentido respetuoso con las garantías comunes de la LPAC (como el derecho de audiencia de los interesados en los procedimientos) y que, en defecto de aquellas, se aplicarán las reglas de esta Ley general (como las relativas a los defectos de las solicitudes y su subsanación, las formas y los canales de comunicación con la administración, los posibles trámites instructores —como la prueba o los informes que puedan requerirse— o a la suspensión del procedimiento o la ampliación del plazo para resolver, por ejemplo).

#### 4.2. Suspensión, modificación y extinción

Para atender a las incidencias sobrevenidas a la prestación tras su reconocimiento hasta su extinción no es que la regulación procedimental sea escasa, sino que es nula. En efecto, la LIMV nada dice sobre el procedimiento de suspensión de la prestación, pese a que manda a la entidad gestora competente suspender su pago “a partir del primer día del mes siguiente a aquel en que se produzcan las causas de suspensión o a aquel en que se tenga conocimiento” de las mismas (art. 17). Entonces, ¿puede acordarse la suspensión de plano e *inaudita parte*? y ¿de qué forma y por qué medios puede el interesado oponerse eficazmente a dicha suspensión? Las mismas dudas suscitan los procedimientos para modificar (art. 16) y para extinguir la prestación (art. 18). Y la solución a todas estas cuestiones debe ser la misma ya expuesta para el procedimiento de reconocimiento.<sup>21</sup>

En términos prácticos, esto significa, por ejemplo, que ni la modificación, ni la suspensión, ni la extinción de la prestación que nos ocupa deberían poder adoptarse de oficio *inaudita parte*, sino luego de haber oído a los interesados por un plazo mínimo de diez días hábiles (arts. 105 CE y 82 LPAC) y practicado, de oficio o a instancia del interesado, los actos de instrucción —prueba, informes, ...— que sean necesarios en cada caso (arts. 75 y 76 LPAC). Pero a nadie se le oculta que tales garantías son difíciles de compatibilizar con los plazos perentorios establecidos por la LIMV para modificar, suspender o extinguir los pagos (arts. 16.2, 17.2 y 18.2 LIMV), por lo que tendremos que entender que estas medidas sobre los pagos o esperan a la resolución sobre el derecho, retrotrayendo sus efectos a la fecha señalada por la ley cuando sea necesario, o bien se adoptan antes de resolver, pero con carácter meramente provisional (art. 56 LPAC).

---

<sup>21</sup> Aunque el art. 24 LIMV encabeza el capítulo IV, que trata únicamente del procedimiento de reconocimiento, cabe entender que se refiere asimismo a los demás procedimientos previstos en la Ley, o que les es aplicable por analogía, habida cuenta que respecto de los restantes nada se dice.

### 4.3. Sanción

En lo relativo al procedimiento sancionador, la LIMV remite en su art. 40 a lo establecido para la imposición de sanciones a los solicitantes o beneficiarios de prestaciones del Sistema de Seguridad Social en el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo. Y respecto de las relaciones de este reglamento con los principios comunes de la potestad administrativa sancionadora hoy distribuidos entre la LRJSP y la LPAC, vale también lo ya dicho con carácter general en el apartado 4.1, si bien aquí el problema se diluye en términos prácticos, porque el reglamento sectorial contiene una densa regulación procedimental que ya incorpora las garantías comunes de la potestad sancionadora (tipicidad, prescripción, *non bis in idem*, iniciación siempre de oficio, audiencia, etc.).

### 4.4. Revisión de oficio

Los procedimientos de revisión de oficio sí han sido objeto de regulación específica en la LIMV, para dotarlos de un régimen más generoso con la potestad revisora de la administración no ya solo que la Ley de la Jurisdicción Social (cuyo art. 146 prohíbe por regla general a la administración de la Seguridad Social revisar por sí misma sus actos declarativos de derechos, imponiéndole la carga de solicitar la revisión del juzgado de lo social) sino también que la Ley de Procedimiento Administrativo Común (cuyos arts. 106 y ss. permiten a las administraciones revisar por sí mismas sus actos nulos de pleno Derecho sin límite de tiempo, pero solo les permite recurrir ante el orden contencioso-administrativo los anulables de carácter favorable durante un plazo de cuatro años).

Nótese que esta potestad revisora es distinta de la suspensiva, modificativa o extintiva a que me he referido en la letra b) porque aquella no cuestiona la validez del acto de reconocimiento, sino que altera su eficacia por circunstancias sobrevenidas. Ahora se trata de revisar actos incurso en vicios de invalidez.

Pues bien, de conformidad con lo dispuesto en el art. 19 LIMV, los actos relativos a la prestación pueden ser revisados de oficio por el INSS en perjuicio de los beneficiarios dentro del plazo máximo de cuatro años con carácter general, y sin límite de tiempo cuando la invalidez esté motivada por omisiones o inexactitudes en las declaraciones del beneficiario. En cualquiera de los dos casos, la revisión conlleva la devolución de las prestaciones indebidamente percibidas. Y todo ello, lógicamente, con independencia de la capacidad para rectificar en cualquier momento los errores materiales, de hecho o aritméticos.

#### 4.5. Impugnación

También escapa al criterio general la cuestión de las vías, administrativas y jurisdiccionales, existentes para impugnar las resoluciones desestimatorias del reconocimiento o extintivas de la prestación, porque el art. 2º de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social (LJS) atribuye expresamente a dicho orden en su letra o) la competencia “en materia de prestaciones de Seguridad Social” y en su letra s), la “impugnación de actos de las Administraciones públicas, sujetos a derecho administrativo y que pongan fin a la vía administrativa, dictadas en el ejercicio de sus potestades y funciones en materia de Seguridad Social, distintas de las comprendidas en el apartado o) de este artículo, incluyendo las recaídas en el ejercicio de la potestad sancionadora en esta materia y con excepción de las especificadas en la letra f) del art. 3”. Estas reglas especiales, como se ve, desplazan el criterio general de competencia del orden contencioso-administrativo para conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las administraciones públicas sujeta al Derecho administrativo” del art. 1.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Más aún, la LIMV ha dado un paso más en la *vis expansiva* del orden jurisdiccional social para conocer en materia de protección social de las personas, que va más allá no solo de las relaciones laborales, sino también del marco institucional de la Seguridad Social: si ya se le había incorporado la competencia sobre las prestaciones de la Ley de Dependencia, ahora se le añaden “las cuestiones referidas a aquellas prestaciones de protección social que establezcan las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, dirigidas a garantizar recursos económicos suficientes para la cobertura de las necesidades básicas y a prevenir el riesgo de exclusión social de las personas beneficiarias”. Las restantes, eso sí, seguirán excluidas en virtud del inciso final de la letra h) del art. 3 LJS.

Así pues, contra las resoluciones desfavorables del INSS cabrá ejercer acción en el orden social, con la reclamación administrativa previa regulada en el art. 71 LJS. Debe interponerse en el plazo de treinta días desde su notificación y resolverse en el de cuarenta y cinco días, transcurrido el cual sin contestación expresa “se entenderá denegada la reclamación por silencio administrativo”, abriéndose un nuevo plazo de treinta días desde la notificación o el silencio para formular la demanda.

### 5. CONCLUSIÓN: CINCO PROPOSICIONES CRÍTICAS

*Primera.* La atención a las situaciones de dependencia, la generalización de las rentas mínimas y el debate sobre la renta básica universal o de ciudadanía nos demuestran que la actividad prestacional del Estado está muy viva y es muy dinámica en estas primeras décadas del siglo XXI. Esta vitalidad plantea problemas dogmáticos

ciertamente interesantes, algunos de los cuales he tratado de ilustrar en este estudio. Y debería ser tenida en cuenta a la hora de modelizar el Estado social. Porque si bien es cierto que en algunos servicios territoriales de interés económico general se ha producido una retirada del Estado desde la prestación a la regulación —lo que ha movido a parte de la doctrina a sostener que el Estado social ha pasado de ser un Estado prestacional a un Estado garante o regulador—<sup>22</sup>, en la rama de los servicios personales o sociales la actividad prestacional de las administraciones públicas no deja de avanzar y ganar en complejidad y ambición.

Sin embargo, como ya he denunciado en varias ocasiones, la doctrina científica del Derecho público sigue prestándole relativa poca atención al campo de la protección social o, más ampliamente, a la familia de los servicios personales (VAQUER, 2002: 19-20).<sup>23</sup> Y su escasa consideración entre los “sectores de referencia” (SCHMIDT-ASSMANN, 2003) puede estar sesgando la construcción de la teoría general del Derecho administrativo (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2007: 60-62; PAREJO, 2012: 326; VAQUER, 2014B: 3010-3015).

Llegados sin apenas eco a este punto de insistencia, permítaseme expresar la tesis en términos algo más maniqueos pero elocuentes: el de la protección social es un *Derecho de pobres*, mientras que el Derecho administrativo contemporáneo tiende a ser un *Derecho de ricos*, apenas atento a aquella por haberse concentrado en los sectores económicos regulados, las redes e infraestructuras, el urbanismo, el medio ambiente y otras materias afines, en las que la relación jurídico-administrativa no se traba tanto con individuos (menos aún con los más necesitados) como con empresas (o con sus abogados) y en las que los conflictos son de mayor cuantía.<sup>24</sup> Y este sesgo está afectando a su teoría general.

*Segunda.* El IMV es una prestación social ciertamente singular: ha sido configurada como una prestación no contributiva de la Seguridad Social, con las consecuencias competenciales y financieras que de ello se siguen, pero no ha sido integrada en su Ley General y su régimen jurídico diverge en varios aspectos relevantes del estatuto propio de esta (como acabamos de comprobar con la revisión de oficio de sus actos). Esta particular configuración aboca a una reorganización de la protección social y plantea nuevas bases para el debate sobre los deslindes, en su seno, entre la seguridad social y la asistencia social, tanto en el plano funcional como en el competencial, así como entre la tutela judicial del orden social y del contencioso-administrativo. La

---

<sup>22</sup> Sobre la doctrina del Estado garante en España, pueden verse los trabajos que le ha dedicado ESTEVE PARDO (2015; 2022). Su crítica, en PONCE SOLÉ, 2021.

<sup>23</sup> Desconozco que le haya dedicado hasta ahora un solo estudio al IMV, por ejemplo, pese a que lleva más de año y medio vigente, beneficia a casi un millón de personas e implica a los tres principales entes territoriales del Estado.

<sup>24</sup> Jesús ALFARO (2016) denomina “sesgos crematísticos” a la inclinación general de la investigación jurídica hacia los temas o sectores que más facilitan “monetizar” los resultados de la investigación. Y atribuye la especial incidencia del problema en España a la baja retribución de nuestros profesores universitarios, que eleva el coste de oportunidad de su dedicación exclusiva y fomenta su ejercicio profesional: “La academia jurídica en España no está en su torre de marfil, porque la torre apenas es de adobe”.

progresiva asunción por el orden social de las competencias jurisdiccionales sobre la protección social (y no sólo ya la seguridad social) que antes ejercía el orden concencioso-administrativo tiene connotaciones y consecuencias que requerirían un estudio monográfico atento: la sustitución de un orden jurisdiccional de carácter controlador y tradición revisora por otro de carácter tuitivo y tradición conciliadora no es inocua.

*Tercera.* La puesta en marcha del IMV ha supuesto, sin duda alguna, un importante paso adelante en la construcción del Estado social, un paso que parece dado en firme —habida cuenta del consenso parlamentario logrado—<sup>25</sup> pero que ni es el último ni tampoco puede darse todavía por concluido.

No es el último, evidentemente, porque el art. 41 de la Constitución es un mandato de optimización que nunca puede darse por plena y definitivamente satisfecho: las situaciones de necesidad mutan y crecen según se va sofisticando la sociedad del riesgo y el criterio de suficiencia de las prestaciones sociales aumenta su ambición según lo hacen el desarrollo económico y las demandas sociales. Los debates sobre la renta universal de ciudadanía o sobre el derecho fundamental de las personas a un mínimo vital o existencial son expresión de esta pulsión.

Tampoco puede darse por concluido porque su implantación ya obedece a un diseño que tiene algo de experimental, inacabado y sujeto a revisión. No es solo que la propia Ley apele a la “progresiva reorganización de las prestaciones no contributivas”, sino que año y medio después de su aprobación originaria carecemos todavía del necesario desarrollo reglamentario.

Este proceso de aprendizaje, seguimiento, revisión y mejora es consustancial a la innovación y esta lo es al Derecho del Estado social,<sup>26</sup> por lo que no debiera ser criticado, pero requiere dotarse de las debidas garantías de objetividad, coordinación, seguridad jurídica y transparencia. A la objetividad y la coordinación pueden contribuir las competencias de seguimiento y evaluación atribuidas a la AIREF y la Comisión de Seguimiento. La seguridad jurídica se resiente por la carencia del debido desarrollo reglamentario, al que la ley remite muchas determinaciones.<sup>27</sup> Y la

---

<sup>25</sup> El Decreto-Ley 20/2020 fue convalidado por el Pleno del Congreso de los Diputados sin ningún voto en contra (Diario de Sesiones núm. 27, de 10/06/20) y lo mismo ocurrió con la aprobación del informe de la ponencia sobre el Proyecto de Ley resultante en la Comisión del Congreso con competencia legislativa plena (DS núm. 546, de 19/11/21).

<sup>26</sup> Empezaba estas páginas refiriéndome al dinamismo esencial del Estado social. En él, tenemos ya asumido que el Derecho no sólo es un factor de estabilización, sino también un motor de innovación (PAREJO, 2012: 35).

<sup>27</sup> Nótese que reglamentariamente podrían resolverse las dudas procedimentales formuladas más atrás. Pero es que además de los detalles procedimentales y organizativos típicos de la potestad reglamentaria, la propia Ley remite al desarrollo reglamentario determinaciones sustantivas de cierto calado, como por ejemplo algunas circunstancias excepcionales de inclusión de personas como beneficiarias del IMV (art. 4), los términos bajo los que el pago de la prestación puede hacerse a otro miembro de la unidad de convivencia distinto del titular (art. 5.4), los supuestos en que pueden conservar la condición de beneficiarios quienes abandonen el domicilio (art. 7) y otras circunstancias bajo las que puede eximirse de ciertos requisitos a los beneficiarios (art. 10), los límites a la compatibilidad del IMV con la

transparencia, por ahora, es mejorable. Los datos de ejecución publicados hasta ahora por el Ministerio no tienen una sistemática ni una periodicidad conocidas.

Desconocemos el plazo medio de tramitación de los procedimientos o el número de silencios administrativos producidos, por ejemplo. Sí sabemos que en estos quince primeros meses de ejecución ha habido una alta demanda (1,45 millones de solicitudes), con un porcentaje no despreciable de defectos (si es que la referencia a que “el 91 por 100 eran expedientes válidos” —*sic*— puede entenderse como que el otro 9 por 100 de las solicitudes presentaban defectos insubsanables o no subsanados, por lo que fueron inadmitidas, a las que habría que añadir otras 18.000 pendientes de subsanación) y un altísimo índice de fracaso (888.000 solicitudes “denegadas” —¿incluidos los silencios negativos?<sup>28</sup>— frente a 337.000 “aprobadas”).

Si a los datos oficiales les añadimos los de algunos estudios publicados, la inquietud crece. Según la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación Foessa 2021, más de la mitad de la población objetivo del IMV (es decir, los hogares en situación de pobreza severa) no ha recibido información y un 10,7 por 100 opina que la recibida no es suficiente, mientras que sólo un 24,6 por 100 considera que ha recibido información correcta y suficiente para preparar su solicitud (Fundación Foessa, 2021: 48).

El desaprovechamiento (*non take-up*) de las prestaciones sociales es un problema común que puede deberse a distintas causas, como su desconocimiento, el temor a estigmatizarse socialmente por su beneficio, el incumplimiento de los requisitos, el exceso objetivo de cargas administrativas y/o la impresión subjetiva inhibitoria que provocan (COSTAS, FERRER y PONCE, 2021: 1). Pese a la escasez de datos disponibles, acabamos de apuntar aquí a la primera y tenemos asimismo suficientes elementos de juicio para apreciar las últimas de las mencionadas. Estas merecen una reflexión adicional.

*Cuarta.* Como advirtiera certeramente GARCÍA PELAYO (1992), en el Estado social ya no basta con la legitimidad de origen de los poderes públicos, sino que se exige además cierta legitimidad de ejercicio, que la Constitución expresa mediante el principio de eficacia de las administraciones públicas (art. 103 CE). Y la complejidad puede ser crítica para la eficacia de las administraciones en una materia tan sensible como la protección social de los colectivos más vulnerables. Los criterios jurídicos de la simplicidad y la celeridad, tan en boga en el Derecho administrativo actual (arts. 3.1 LRJSP y 71.1 y 72 LPAC), cobran en esta materia una relevancia diferencial.

---

percepción de rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia (art. 11.4), los posibles incrementos de la cuantía del complemento de ayuda para la infancia (art. 13.3), las causas de suspensión y de extinción del derecho (arts. 17.1 y 18.1) o la regulación del sello de inclusión social (disp. adic. 1.<sup>a</sup>).

<sup>28</sup> Tengamos presente que el silencio administrativo negativo no termina el procedimiento ni debe considerarse una resolución presunta, conforme a la jurisprudencia constitucional y ordinaria en la materia, por lo que no debiera computarse como “denegación”, sino que es una garantía procesal del interesado, a quien le abre la vía impugnatoria para obtener satisfacción a su solicitud indebidamente desoída en plazo.

Pues bien, el objeto de este artículo es una prestación social ideada para subvenir a las necesidades más básicas y perentorias de personas en situación de necesidad o de vulnerabilidad. Pero requiere una solicitud del interesado acompañada de varios documentos y declaraciones responsables y la sustanciación de un procedimiento habitualmente interadministrativo y telemático con práctica de diligencias de comprobación, que no hay deber de resolver hasta los seis meses, transcurridos los cuales aquella puede entenderse desestimada por silencio administrativo.<sup>29</sup> Pareciera que las cargas administrativas para el ejercicio de la libertad de empresa son menos tolerables que las que pesan sobre el derecho a la seguridad social, a ojos del legislador, que ha aplicado en esta materia el principio de buena regulación de proporcionalidad del art. 129.3 LPAC de forma más gravosa que en muchos sectores económicos. Esta paradoja podría tratar de explicarse porque aquí hablamos de un acto administrativo de naturaleza prestacional, no de intervención, por lo que tiene consecuencias para la hacienda pública, pero no es menos cierto que “la necesidad a cubrir con la norma” a que se refiere el precepto legal citado también es más perentoria.

Los datos que he reproducido —en particular, los relativos a inadmisiones, pendencia y desestimaciones— nos hablan de una prestación compleja. Tiene una complejidad sustantiva que es intrínseca al tipo de prestación al que pertenece —puesto que resulta de su carácter condicional, de la limitación y diversidad del colectivo a que va dirigida, de la vulnerabilidad de este y de la proporcionalidad de aquella al estado de necesidad asimismo diverso de sus miembros— y que da pie a discutir la opción por este tipo y la configuración realizada.<sup>30</sup> Pero es que a ella se le añade una complejidad formal que es en mi opinión superflua. El procedimiento de reconocimiento establecido, potencialmente abierto a todos los niveles territoriales de gobierno (estatal, autonómico y local) pero de carácter bifásico, con una administración que recibe e instruye las solicitudes y otra que las resuelve, no solo puede cuestionarse que sea conforme con la distribución de competencias en la materia —como he hecho más atrás— sino que además es muy dudoso que sea eficiente.

Mejor sería que una sola administración conociera de cada solicitud: la que mejor combine en cada caso la proximidad a los ciudadanos con la idoneidad de medios y de controles que también demanda el principio de eficacia. Los convenios de gestión a que se refiere la disposición adicional cuarta de la Ley pueden ser la vía para lograr este resultado. Mientras tanto, deberán apurarse los mecanismos de colaboración

---

<sup>29</sup> Una valoración analítica del diseño normativo y las barreras de acceso al IMV, en COSTAS, FERRER y PONCE, 2021: 9-17. PONCE (2021: 23) atribuye estas trabas a una “aporofobia más o menos encubierta” que provoca una desconfianza que no se corresponde con los datos disponibles sobre el bajo nivel de fraude existente en las ayudas sociales.

<sup>30</sup> Como explica MONEREO (2021: 46-48), las prestaciones del “modelo ideal-tipo” de las rentas mínimas de inserción se caracterizan por una estructura jurídica e institucional compleja en varios sentidos, incluido que “el condicionante de un cierto nivel de recursos disponibles ... determina un penetrante control administrativo de los recursos disponibles en cada momento —casi obsesivo—” al que se añade el control sobre el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el beneficiario, para comportar en suma “un fuerte *control público social* ... que es instrumental, pero que también presenta consecuencias negativas”.

interadministrativa del art. 32 LIMV para tratar de ganar en celeridad mediante el intercambio de información y la interoperabilidad.

*Quinta.* El procedimiento importa. Antes de mí, ya han reivindicado su importancia e impulsado su renovación administrativista como González Navarro, Barnés Vázquez, Ponce Solé o Cierco Seira, por ejemplo. Pocos conceptos son tan relevantes para el Derecho administrativo del Estado social, ya se adopte una perspectiva garantista o directiva, pero también tan plásticos y, por ende, tan difíciles de aprehender como el de procedimiento. Institución que, para ser útil, debe ser instrumental y, por tanto, tener capacidad para adaptarse tanto a la materia sobre la que verse como a la organización actuante, en cada caso.

Para ser eficaces, los procedimientos prestacionales de protección social deben generar una relación intersubjetiva personal de la Administración con el interesado caracterizada por la empatía (VAQUER, 2002: 144). Por eso rige en ellos el principio de proximidad a que me he referido más atrás y también una “reserva de humanidad” (PONCE, 2019) que impide su completa automatización.<sup>31</sup> Y así como ya he defendido antes que esta rama del Derecho administrativo debería ser considerada como un sector de referencia para la construcción dogmática de su teoría general, estos procedimientos deberían asimismo ser tenidos en cuenta a la hora de teorizar el concepto mismo de procedimiento administrativo (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2007: 141-142).<sup>32</sup>

Algunos círculos de la doctrina española, de entre quienes cultivamos la *assmannia*, han adoptado la definición del procedimiento administrativo como un proceso ordenado racionalmente de obtención y tratamiento de la información, propuesta por SCHMIDT-ASSMANN (2003: 358; y 2008: 75).<sup>33</sup> Yo creo que esta es una buena descripción pero una mala definición del procedimiento administrativo.<sup>34</sup> Acierta a poner el acento en un aspecto del procedimiento que es esencial y abstracto —lo que le permite sustentar su tesis de ampliación de la noción a otras relaciones jurídico-administrativas distintas de las resolutorias— pero que es asimismo genérico y no diferencial. Y, por tanto, poco definitorio. La misma definición podría utilizarse para el proceso judicial, para el procedimiento legislativo o, ya puestos, para la investigación científica o la periodística. Y nadie se plantearía definir al reglamento, al

---

<sup>31</sup> Nótese que la LGSS excluye a las pensiones no contributivas de la habilitación general para automatizar la resolución de los procedimientos de gestión que contiene su art. 130.

<sup>32</sup> Sin embargo, no comparto la opinión del autor citado (inspirada en SCHMIDT-ASSMANN, 2003: 358) según la cual hay que construir un modelo de “procedimiento prestacional” alternativo al de “procedimiento decisorio”, porque la prestación no se contrapone a la decisión sino que la contiene y la trasciende y porque debe ampliarse el concepto de procedimiento administrativo sin quiebra de su unidad, por su misma plasticidad capaz de albergar muy distintos tipos procedimentales (decisorios, prestacionales, contractuales, normativos, planificadores, ...), como ya he defendido en VAQUER, 2016: 39.

<sup>33</sup> Recientemente, ha insistido en esta concepción Fernando PASTOR (2021: 156) en esta Revista.

<sup>34</sup> El propio autor enriquece y matiza esta definición cuando “subraya el papel de la información y de la comunicación” (2008: 75, las cursivas son mías) y afirma que el procedimiento puede cumplir múltiples funciones.

acto administrativo o al contrato —productos del procedimiento— como conjuntos ordenados racionalmente de información, pese a que sin duda lo son como cualquier otro acto o documento.

Que el procedimiento gestiona información me parece indiscutible y acepto que esta sea una de sus principales funciones. Pero también hace —debería hacer— algo más. Los procedimientos cumplen una triple función ordenadora, dialéctica e informativa, de la que en una materia como esta destaca la dialéctica, consistente en servir de foro de diálogo entre personas (VAQUER, 2020: 53-69). El procedimiento es una forma de comunicación entre las administraciones y las personas vulnerables interesadas en la prestación del IMV, donde recabar y verificar la información necesaria para decidir sobre su reconocimiento, desde luego, pero también generar empatía y confianza mutua, instruir sobre las obligaciones que nacen de dicho reconocimiento, asistir en la superación de las dificultades para participar en el procedimiento y propiciar la aceptación por el beneficiario de las estrategias de inclusión que acompañen a la prestación, venciendo las resistencias que pueda oponer. Resulta empobrecedor y arriesgado, según creo, reducir todo ello a un proceso racional de gestión de la información.

## 6 BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

- ALFARO Águila-Real, Jesús, 2016: “Sesgos crematísticos en la investigación jurídica”, en *Almacén de Derecho*, <https://almacenederecho.org/sesgos-crematisticos-la-investigacion-juridica> (consultado el 26 de febrero de 2022).
- BARCELÓN COBEDO, Susana y GONZÁLEZ ORTEGA, Santiago, 2020: *El ingreso mínimo vital (comentarios al Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo)*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- CAVAS Martínez, Faustino y GARCÍA ROMERO, Belén, coords., 2021: *El ingreso mínimo vital: una perspectiva global: regulación estatal, derecho comparado y conexión con rentas mínimas autonómicas*, Madrid, BOE.
- COSTAS, Elena, FERRER, Cristina y PONCE, Juli, 2021: *L'impacte del tràmits administratius en l'accés a les prestacions socials. Una perspectiva conductual*, Taula d'Entitats del Tercer Sector de Catalunya-Knowledge sharing network.
- DESDENTADO DAROCA, Elena, 2007: “Procedimiento administrativo y protección social. Algunas perturbaciones recíprocas: recargo de prestaciones y declaración de la incapacidad permanente, caducidad y prescripción”, *Revista de Derecho Social*, nº 40.
- ESTEVE PARDO, José, 2015: *Estado garante. Idea y realidad*, Madrid, INAP, 2015.
- , “El Estado garante como alternativa al prestacional para la preservación del Estado de bienestar”, en Carolina Villacampa, dir., *Sociedad global y Derecho público*, Valencia, Tirant lo Blanc.
- FERNÁNDEZ PASTRANA, José María, 1983: “La Seguridad Social y el Estado de las Autonomías”, *Documentación Administrativa*, nº 197.
- FUNDACIÓN FOESSA, 2021: *Sociedad expulsada y derecho a ingresos*, <https://www.caritas.es/producto/sociedad-expulsada-derecho-a-ingresos/> (consultado el 17 de febrero de 2022).
- GARCÉS SANAGUSTÍN, Ángel, 1996: *Las prestaciones económicas en el ámbito de la protección asistencial*, Barcelona, Cédec, 1996.
- , 2000: “Actividad prestacional y derechos ciudadanos”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 57.
- GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, Jorge, 2021: *Las actuaciones administrativas sin procedimiento. Relaciones jurídicas en el Estado de Derecho*, Madrid, Marcial Pons.

- GARCÍA PELAYO, Manuel, 1992: “El Estado social y sus implicaciones”, en *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, 2ª ed., 6ª reimp., Madrid, Alianza.
- MAGALDI, Nuria, 2020: “El concepto de procura existencial (Daseinsvorsorge) en Ernst Forsthoff y las transformaciones de la Administración pública”, *Teoría y Derecho. Revista de Derecho Público*, nº 1.
- MERCADER UGUINA, Jesús, 2017: *Los procedimientos administrativos en materia de Seguridad Social*, Pamplona, Aranzadi.
- , 2020: “El procedimiento administrativo de seguridad social”, en Parejo Alfonso y Vaquer Caballería, coords., *Estudios sobre el procedimiento administrativo II: Tipos de procedimientos*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- MONEREO PÉREZ, José Luis, 2021: “El derecho social al ingreso mínimo vital”, *Temas laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, nº 158.
- NIEVES NIETO, Nuria, 2020: “Ingreso mínimo vital y renta activa de inserción”, *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 236.
- PASTOR MERCHANTTE, Fernando, 2021: “¿Por qué lo llaman procedimiento cuando quieren decir expediente? Sobre las funciones dogmáticas del expediente administrativo”, *Teoría y Derecho. Revista de Derecho Público*, nº 4.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, 2012: *Transformación y ¿reforma? del Derecho administrativo en España*, Global Law Press-Editorial Derecho Global.
- , 2000: “Estado social y administración prestacional”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 57.
- PONCE SOLÉ, Juli, 2019: “Inteligencia artificial. Derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 50.
- , 2021: “El fracaso de la administración garante. Mitos, falacias y lecciones de la pandemia para las administraciones públicas, el Derecho administrativo y la jurisdicción contencioso-administrativa”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 58.
- REY PÉREZ, José Luis, 2021: “Renta básica universal”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 19, octubre 2020-marzo 2021.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, 2007: *La administración del Estado social*, Madrid, Marcial Pons.
- , 2008: “Un modelo de procedimiento administrativo para las prestaciones de servicios o materiales. El ejemplo de la prestación de asistencia sanitaria”, en Schmidt-Assmann y Barnes Vázquez, coords., *La transformación del procedimiento administrativo*, Global Law Press-Editorial Derecho Global.
- SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard, 2003: *La teoría general del Derecho administrativo como sistema*, Madrid, INAP / Marcial Pons.
- , 2008: “Pluralidad de estructuras y funciones de los procedimientos administrativos en el Derecho alemán, europeo e internacional”, en Schmidt-Assmann y Barnes Vázquez, coords., *La transformación del procedimiento administrativo*, Global Law Press-Editorial Derecho Global.
- VAQUER CABALLERÍA, Marcos, 2002: *La acción social. Un estudio sobre la actualidad del Estado social de Derecho*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- , 2014 A: “Derecho a la vivienda y garantía de un mínimo vital: algunas propuestas”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 48.
- , 2014 B: “La formación de conceptos en el Derecho público: un comentario”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 99-100.
- , 2015: “La prestació supramunicipal dels serveis socials i els efectes de la «centralització» de les polítiques socials en el marc de la reforma del règim local espanyol i català”, en VV.AA., *Mancomunitat de Catalunya. L'Administració local i les polítiques d'acció social*, Lleida, Pagès editors, págs. 119-143.
- , 2016: “La codificación del procedimiento administrativo en España”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 42.
- , 2020: “¿Para qué sirve el procedimiento administrativo?”, en Parejo Alfonso y Vaquer Caballería, coords., *Estudios sobre el procedimiento administrativo III: Instituciones*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- VIDA SORIA, José, 1996: “Artículo 41. Seguridad social”, en Alzaga Villaamil, Óscar, dir., *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo IV, págs. 103-131. Madrid, Cortes Generales/EDERSA.

