

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
DE JUNIO A DICIEMBRE DE 2025

ACTIVIDADES PREVISTAS
DE ENERO A JUNIO DE 2026

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

LA DUDOSA CONSTITUCIONALIDAD DE LA ACTUAL DISTRIBUCIÓN
TERRITORIAL DEL MÍNIMO VITAL

THE DUBIOUS CONSTITUTIONALITY OF THE CURRENT TERRITORIAL DISTRIBUTION
OF THE MINIMUM LIVING WAGE

por María Dalli Almiñana

Investigadora 'Ramón y Cajal' en el Departamento de Derecho Constitucional,
Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Valencia¹

Cómo citar este artículo / Citation:

Dalli Almiñana, María (2025):

La dudosa constitucionalidad de la actual distribución
territorial del mínimo vital, en:

Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 30.

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM25.0205>

RESUMEN

En este texto se abordan los conflictos actuales que se derivan de la actual distribución territorial de las competencias en materia de ingresos mínimos. Los pronunciamientos del Tribunal Constitucional de 2021 y de 2024 relativos al Ingreso Mínimo Vital han suscitado serias críticas por parte de la doctrina, si bien creo que es posible diferenciar dos problemáticas distintas. Una, de dudosa constitucionalidad, se refiere al tema competencial y a la distribución actual del poder en esta materia. Otra, por el contrario, se movería en el plano de la *indeseabilidad*, derivada de la falta de coordinación entre los diferentes esquemas de ingresos y de las diferencias que surgen entre residentes de las Comunidades Autónomas, las cuales entiendo como constitucionalmente posibles y más aún, esperables en un Estado Autonomico.

Palabras clave: mínimo vital, seguridad social, asistencia social, distribución competencial, Estado Autonomico.

1. Esta investigación está financiada por la ayuda Ramón y Cajal (RYC2021-033695-I), financiada por el Ministerio de Ciencia e Innovación (MCIN/AEI/10.13039/501100011033) y por la Unión Europea (NextGenerationEU/PRTR).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
DE JUNIO A DICIEMBRE DE 2025****ACTIVIDADES PREVISTAS
DE ENERO A JUNIO DE 2026****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****ABSTRACT:**

This text addresses the current conflicts arising from the territorial distribution of powers in relation to minimum income. The Constitutional Court's rulings in 2021 and 2024 on the Minimum Living Income have been criticised by legal scholars. However, a distinction must be made between two different issues. One, of dubious constitutionality, refers to the issue of competence and the current distribution of power in this area. The other, on the contrary, would fall within the realm of *undesirability*, derived from the lack of coordination between the different income schemes and the differences that arise between residents of the Autonomous Communities, which could be constitutionally possible and, moreover, to be expected in an autonomous state.

Keywords: minimum income, social security, social assistance, distribution of powers, autonomous state.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
DE JUNIO A DICIEMBRE DE 2025****ACTIVIDADES PREVISTAS
DE ENERO A JUNIO DE 2026****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****I. INTRODUCCIÓN**

Existe una amplia variedad de temas relacionados con el derecho al mínimo vital que interesan constitucionalmente. Desde un enfoque comparado, por ejemplo, interesa cuál ha sido el reconocimiento del derecho en las constituciones de nuestro entorno (destacando en este sentido el reconocimiento a nivel regional en las constituciones de los *länder* alemanes, o el artículo 12 de la Constitución suiza), o cuáles han sido los desarrollos más relevantes en la jurisprudencia constitucional comparada, tales como los que se han producido en Colombia, India, Israel o Sudáfrica (Dalli, 2025). Atendiendo al marco jurídico español, es relevante atender a los principios y derechos reconocidos en la Constitución que guardan relación con la provisión de ingresos mínimos, así como al estudio de la configuración competencial en materia de seguridad y asistencia sociales. En este trabajo realizaré algunas consideraciones en relación con este último aspecto².

Por lo que se refiere a la relación entre el desarrollo autonómico y estatal del mínimo vital, hoy en día nos encontramos ante la situación de que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas cuentan en sus respectivos marcos jurídicos con regulaciones de prestaciones que tienen la misma naturaleza, esto es, prestaciones de ingresos mínimos que no requieren ningún tipo de contribución social de los solicitantes. Además, esto sucede sin que exista prácticamente ningún tipo de coordinación entre los diferentes niveles regionales (Estado y Comunidades Autónomas) en relación con el acceso y disfrute de las respectivas prestaciones. Si tras la aprobación de la Constitución española las Comunidades Autónomas fueron acogiendo en sus Estatutos y regulaciones autonómicas la competencia sobre asistencia social establecida en el artículo 148.1.20.³ de la Constitución, contando en la actualidad, además de otros servicios, con las conocidas como rentas mínimas de inserción (en adelante, RMI) en sus respectivos territorios, el Estado reguló por primera vez en 2020 el Ingreso Mínimo Vital (en adelante, IMV) como prestación de ingresos mínimos de la Seguridad Social de naturaleza no contributiva.

Una de las razones que han llevado a esta situación probablemente deriva de la evolución del significado de lo que cabe entenderse por asistencia social y por seguridad social, estando las diferencias entre ambos conceptos cada vez más difusas, especialmente desde que la seguridad social evolucionara para integrar en el sistema las prestaciones *asistencialistas* o que no requieren ningún tipo de contribución social, como las prestaciones familiares, por discapacidad, las pensiones no contributivas y, ahora, el Ingreso Mínimo Vital. Esta evolución posiblemente no era conocida o esperada por el constituyente cuando delineó la seguridad y la asistencia sociales como títulos competenciales distintos³. Por ello, a continuación, vale la pena reparar de nuevo en las llamadas dos caras de la asistencia social en España, introduciendo de forma breve ambos tipos de prestaciones, pero incidiendo en la idéntica naturaleza de estas.

Posteriormente analizaremos los conflictos actuales que se derivan de la actual regulación del IMV, así como de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional relativos

2. Estas reflexiones surgieron a raíz de la invitación y posterior participación en la Jornada “(Lealtad federal en) el reparto de la potestad legislativa de derechos sociales en el Estado Autonomico”, organizada por la Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico y por la Fundación Friedrich Ebert Stiftung, celebrada el 19 de noviembre de 2025 en Zaragoza. Agradezco sinceramente a quienes allí nos encontramos por el enriquecedor debate generado durante las intervenciones, así como en el posterior debate.

3. Así se ha entendido en la jurisprudencia constitucional: “En el momento actual - con independencia de que la evolución del sistema de Seguridad Social pueda ir en la misma dirección - es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios” (STC 76/1986, de 9 de junio). Asimismo: “[...] la noción de nuestro derecho positivo en el momento de aprobarse la Constitución acerca del régimen de Seguridad Social se sustentaba en la cobertura de riesgos de carácter contributivo, no incluyendo en su ámbito la atención a otras situaciones de necesidad [...]” (STC 239/2002, de 11 de diciembre).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
DE JUNIO A DICIEMBRE DE 2025ACTIVIDADES PREVISTAS
DE ENERO A JUNIO DE 2026

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

a la misma, que han suscitado serias críticas por parte de la doctrina. A mi juicio, cabe diferenciar dos problemáticas; una de dudosa constitucionalidad, relativa a la distribución actual del poder en materia de ingresos mínimos, y otra que se movería en el plano de la *indeseabilidad*, esto es, de aquello que puede no resultar deseable cuando se trata del acceso a derechos constitucionales, derivado de la falta de coordinación entre los diferentes esquemas de ingresos mínimos así como de las diferencias que surgen entre residentes de las Comunidades Autónomas, las cuales no obstante, entiendo como constitucionalmente posibles y más aún, esperables en un Estado Autonómico.

II. LAS DOS CARAS O NIVELES DE LA “ASISTENCIA SOCIAL” EN EL ESTADO AUTONÓMICO

De acuerdo con la distinción establecida en la jurisprudencia constitucional (STC 239/2002, de 11 de diciembre y otras), existen dos niveles de protección social que deben tomarse en consideración a la hora de analizar la implementación del derecho al mínimo vital.

El primero, de ámbito estatal, está configurado por las prestaciones del sistema de la Seguridad Social. Es lo que se viene denominando la asistencia social *interna* al sistema de la seguridad social, integrado por las prestaciones no contributivas, es decir, aquellas que cubren determinadas necesidades básicas de las personas que no pueden beneficiarse de las prestaciones de carácter contributivo porque su historial de cotizaciones es insuficiente o porque no han tenido una vinculación con la esfera laboral, y que, además, cumplen los requisitos estipulados por la regulación. Estas prestaciones se dirigen principalmente a personas que carecen de rentas suficientes de acuerdo con un umbral o límite de ingresos. Entre ellas, destaca el Ingreso Mínimo Vital (IMV).

El IMV es una reciente prestación asistencial de ámbito estatal inicialmente regulada por el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital. Este Real Decreto-ley fue derogado por la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el Ingreso Mínimo Vital, que es la regulación vigente (en adelante, LIMV)⁴. Al igual que las rentas mínimas de inserción autonómicas ya existentes, el objetivo del IMV es garantizar unos recursos mínimos a las familias en situación de pobreza. Se trata, pues, de un hito, dado que, hasta el momento, las prestaciones estatales no contributivas de la Seguridad Social únicamente incluían prestaciones familiares, por discapacidad, por jubilación o bien prestaciones que, si bien destinadas a personas en situación de pobreza, requerían asimismo un cierto pasado de contribución social del solicitante.

El segundo nivel de protección en materia de asistencia social es el autonómico, lo que se denomina la asistencia social *externa* al sistema de la seguridad social. En cumplimiento de la previsión del artículo 148.1.20.^a de la Constitución, las Comunidades Autónomas asumieron las competencias en materia de “asistencia social” y, en este marco, implementaron las rentas mínimas de inserción (RMI), prestaciones económicas que, aunque puedan adoptar diversas denominaciones en función de la comunidad (mínimo vital, renta básica, renta garantizada o renta familiar), se dirigen la superación de situaciones de pobreza. Además, a nivel autonómico y local existe la red de servicios sociales municipales para la atención de diversas necesidades que, asimismo, guardan relación con el mínimo vital (vivienda, educación, alimentación, vestido, etc.).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
DE JUNIO A DICIEMBRE DE 2025ACTIVIDADES PREVISTAS
DE ENERO A JUNIO DE 2026

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Si en un primer momento las RMI autonómicas fueron normalmente establecidas mediante decretos y sin reconocerse en términos de derecho, durante los años 90, las Comunidades Autónomas modificaron las prestaciones, elevando las regulaciones a rango de ley, y adoptando una serie características comunes, entre ellas; el incremento de las cuantías reconocidas, el reconocimiento de la prestación como un derecho, el cambio en los requisitos de acceso ampliando las coberturas, así como incluyendo embrionariamente obligaciones en materia de activación laboral o de inserción en el mercado de trabajo.

De esta forma, tanto el IMV estatal como las RMI autonómicas son prestaciones de ingresos mínimos dirigidas a las familias e individuos en situación de pobreza a los que no se les exige acreditar un historial de cotizaciones a la Seguridad Social. Siguiendo la denominación utilizada tanto en las regulaciones del Consejo de Europa (véase el artículo 13 de la Carta Social Europa; sobre el mismo, Dalli, 2020) como de la Unión Europea (con su tradicional distinción entre seguridad y asistencia sociales), puede entenderse que ambos tipos de prestaciones son de *asistencia social*. Ahora bien, aquello que se entiende por asistencia social y, especialmente, las prestaciones de ingresos mínimos, puede (incluso cabría decir, *debe*, desde una seguridad social asistencialista) quedar integrado en el sistema de la seguridad social. A modo de ejemplo, diversas regulaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) abogan por la construcción de sistemas de la seguridad social que integren prestaciones asistencialistas o de rentas mínimas garantizadas⁵.

III. LA DUDOSA CONSTITUCIONALIDAD: EL ENCUADRE COMPETENCIAL DEL IMV Y DE LAS RMI AUTONÓMICAS

La LIMV se enmarca, según su artículo 2.2, en el “desarrollo del artículo 41 de la Constitución Española, y sin perjuicio de las ayudas que puedan establecer las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias”. Asimismo, de acuerdo con el preámbulo de la Ley, el ámbito estatal de la prestación tiene su fundamento en el mandato a los poderes públicos del artículo 41 de la Constitución (organizar un régimen público de la Seguridad Social que asegure un determinado nivel de rentas a todos los hogares en situación de vulnerabilidad) en conexión con el principio de Estado social del artículo 1 y el principio de igualdad material del artículo 9.2 de la Constitución (que impone a los poderes públicos promover la igualdad, así como remover los obstáculos que la dificulten).

Además, de acuerdo con la disposición final 10^a, se establece que la LIMV se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.1.^a, 13.^a, 14.^a, 17.^a y 18.^a de la Constitución Española. Así, la disposición 17.^a del artículo 149.1 establece que corresponde al Estado la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas. Cabe entender, de una interpretación literal del precepto constitucional, que el IMV como prestación que cabe encuadrar en el sistema de seguridad social, puede ser introducida por el Estado como titular de la competencia en materia de legislación básica, pero que la ejecución de la prestación corresponderá a las Comunidades. Pues bien, la LIMV asigna la gestión del IMV al Estado, si bien la Disposición Adicional 4^a de la LIMV prevé la posibilidad de que se celebren convenios con las Comunidades Autónomas que contemplen fórmulas de gestión coordinada del IMV.

fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonómico

5. Por ejemplo, el Convenio Núm. 102 la OIT de 1952 abogó tempranamente por la coordinación entre los esquemas de protección social en un sistema de la seguridad social único, incluyendo asistencia social (Van Ginneken, 2009: 231).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
DE JUNIO A DICIEMBRE DE 2025****ACTIVIDADES PREVISTAS
DE ENERO A JUNIO DE 2026****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

De este punto derivan serios conflictos que han dado lugar tanto a pronunciamientos del Tribunal Constitucional como a críticas desde la doctrina. En las sentencias del Tribunal Constitucional en materia de IMV, relacionadas con la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con el IMV (sentencias 158/2021, de 16 de septiembre, y 19/2024, de 31 de enero y 32/2024, de 28 de febrero), el Tribunal ha avalado que el Estado haya aprobado el IMV en el ejercicio de sus competencias, y en este sentido que se atribuya al Estado la gestión de este ingreso, al considerar que:

“En efecto, [...], entra dentro de la competencia estatal sobre “legislación básica” en materia de Seguridad Social (art. 149.1.17 CE) la fijación de los requisitos, alcance y régimen jurídico de las prestaciones de Seguridad Social (STC 39/2014, FJ 8), y, por lo que aquí interesa, también la determinación de su “modelo de gestión” (STC 126/2016, FJ 9, y 52/2017, FJ 8), lo que garantiza que el acceso a tales prestaciones y su disfrute por parte de los ciudadanos se produzca de forma igualitaria y homogénea en todo el territorio nacional (STC 7/2016, FJ 4)” (STC 158/2021, FJ 5).

Entiende el Tribunal, que las competencias de gestión atribuidas por la LIMV al Estado, en materia de iniciación, reconocimiento, tramitación y control del IMV, entran dentro de lo que cabe entender como legislación básica de la Seguridad Social, y que, además, afectan a su régimen económico, sin perjuicio de que puedan celebrarse convenios con las Comunidades Autónomas para la gestión coordinada de la prestación. Así pues, considera el Tribunal que es posible que las Comunidades acaben ejerciendo esa competencia de gestión del IMV si existe previsión legal para ello, como la LIMV, y la celebración de un convenio.

Además, en el caso de los territorios forales, afirman las STC de 2024 anteriormente referidas, sus Estatutos de Autonomía les reconocen las competencias de gestión del régimen económico de la Seguridad Social que no afecten al modelo unitario de Seguridad Social (STC 19/2024, de 31 de enero, FJ 3; y STC 32/2024, de 28 de febrero; FJ 2) por lo que los Estatutos respaldan el ejercicio de esta competencia por los territorios forales que, a diferencia de lo que ocurre con las demás Comunidades, puede extenderse incluso al pago del IMV (siguiendo la DA 5ª de la LIMV que el TC declara constitucional en los sendos pronunciamientos de 2024).

De este modo, las sentencias de 2024 parecen diferenciar entre actos ejecutivos que, si bien afectando al régimen económico del sistema, no afectan a la caja única (los cuales pueden ser transferidos por convenios a las Comunidades, y en el caso de los territorios forales, extenderlos también al pago del IMV) y los que afectan tanto al régimen económico del sistema como a la caja única (sobre los cuales no cabe transferir la gestión a las Comunidades). En sentido parecido, por ejemplo, las Comunidades han venido gestionando actos ejecutivos muy similares en la tramitación de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social.

Ahora bien, a pesar del entendimiento del TC, hasta 2021, la jurisprudencia constitucional en materia de distribución competencial de la acción social entendía que las competencias de gestión serían del Estado solo si afectaban a la llamada “caja única” de la Seguridad Social (el funcionamiento económico uniforme del sistema), y, en otro caso, se entendía que tal gestión correspondería a las Comunidades. Apunta De la Quadra-Salcedo, que si bien el planteamiento de la STC 158/2021 es correcto al basarse en principios asentados en la jurisprudencia, el Tribunal no ha justificado detalladamente y atendiendo a la legislación estatal que las competencias en materia de reconocimiento y tramitación de la prestación afecten efectivamente al régimen económico de la Seguridad Social, o que de algún modo la actuación de las Comunidades al respecto pueda implicar desigualdades entre los ciudadanos en el acceso a sus derechos (2022: 12).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
DE JUNIO A DICIEMBRE DE 2025****ACTIVIDADES PREVISTAS
DE ENERO A JUNIO DE 2026****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Además, como apunta el autor, se da la paradoja de que el Tribunal está a la vez afirmando que la competencia sobre actos ejecutivos corresponde al Estado porque afecta al régimen económico de la Seguridad Social, y que tal competencia, aun así, puede traspasarse a las Comunidades a través de convenios (De la Quadra-Salcedo, 2022: 17). Esto implica, pues, que la distribución territorial del poder se basaría no en el bloque de constitucionalidad, como hasta ahora era doctrina asentada, sino en lo que se disponga por el legislador estatal. Así, “la referencia a la necesidad de que exista tanto una previsión legal como un traspaso para poder eventualmente ejercer una competencia que se ha declarado exclusiva del Estado rompe con los principios constitucionales aplicados hasta este momento” (De la Quadra Salcedo, 2022: 19).

IV. ¿NO DESEABILIDAD?: SOBRE LA COMPATIBILIDAD ENTRE LAS PRESTACIONES Y LOS PROBLEMAS QUE PUEDEN SURGIR

En relación con otros problemas que surgen de la LIMV, estos guardan conexión con la compatibilidad entre las prestaciones, la existencia en la actualidad de dos tipos de prestaciones de la misma naturaleza en los diferentes niveles territoriales, la descoordinación entre ambos esquemas de ingresos, así como las diferencias que surgen entre los residentes de las Comunidades Autónomas según se haya respondido por parte de la legislación autonómica al IMV estatal.

Así pues, estas prestaciones son, en principio, compatibles entre sí. La LIMV ha hecho compatibles ambos tipos de prestaciones (IMV y RMI autonómicas), al disponer en el artículo 20.1 f).1º que se excluyen del cómputo de rentas los ingresos enunciados en varios apartados del artículo 7 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, entre las que figuran las RMI autonómicas⁶. Ya el preámbulo de la Ley dispone que el IMV se concibe como una prestación *suelo*, de modo que las Comunidades Autónomas pueden reconocer el derecho a recibir otras prestaciones como las rentas mínimas, ampliando la cobertura o la generosidad de las prestaciones.

De esta compatibilidad se deriva que el Estado y las Comunidades estén actualmente regulando, pues, el mismo tipo de prestación, la de ingresos mínimos. Además, ello ocurre sin que exista ningún tipo de coordinación entre las mismas, y utilizando dos títulos competenciales diferentes (el de la Seguridad Social ex art. 149.1.17.^a y el de asistencia social, ex 148.1.20.^a). En este sentido, en la STC 158/2021, el Tribunal entiende:

“No hay que olvidar que una interpretación del art. 41 CE en el marco del bloque de constitucionalidad permite inferir, junto a la “asistencia social” externa, proporcionada a nivel autonómico, una asistencia social “interna” al sistema de Seguridad Social (STC 239/2002, FJ 5) configurada por prestaciones de naturaleza “no contributiva” –entre las que se encuentra el IMV– a través de las que el Estado cumple el mandato que le encomienda el citado precepto constitucional de garantizar “asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad”.

Según esta consideración, parece que pueden convivir el IMV estatal con las RMI autonómicas y ello como parte de la realización del derecho a la seguridad social del artículo 41 de la Constitución, si bien, la sentencia asimismo encuadra claramente la acción en la materia de las CCAA en la competencia en materia de asistencia social. En cualquier caso, resulta de hecho interesante que el artículo 41 parezca ser lo

fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonómico

6. Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, BOE núm. 285, de 29 de noviembre de 2006.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
DE JUNIO A DICIEMBRE DE 2025****ACTIVIDADES PREVISTAS
DE ENERO A JUNIO DE 2026****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

suficientemente amplio como para incluir en su esfera de protección, si bien como prestaciones adicionales, las asistenciales de las Comunidades Autónomas. Así, ya la STC 239/2002, de 11 de diciembre, apreciaba que el artículo 41 la Constitución “hace un llamamiento a todos los poderes públicos para que subvengan a paliar estas situaciones de necesidad, lo que ha de ser realizado por dichos poderes públicos en el ámbito de sus respectivas competencias”.

En este sentido, entender que sólo el IMV forma parte del contenido constitucional del derecho a la seguridad social del artículo 41 y que las RMI autonómicas no guardan ninguna relación con este derecho, implicaría entender ambos títulos (seguridad y asistencia sociales) como compartimentos estancos que habilitan no obstante a los poderes públicos a aprobar prestaciones idénticas. Ello puede llevar a una aun mayor descoordinación entre las prestaciones, tal y como ocurre hoy en día.

Una interpretación del artículo 41 que permita hacer convivir tanto el IMV como las RMI autonómicas puede venir de la mano de lo que Escobar denomina el contenido constitucional y el contenido adicional de los derechos (2024: 38). Si aplicamos esta distinción conceptual al derecho al disfrute de ingresos mínimos y teniendo en cuenta tanto el IMV como las RMI, puede entenderse que el IMV, al ofrecer a todos los ciudadanos unas condiciones básicas de igualdad, agota el contenido constitucional del derecho a ingresos mínimos como parte del derecho a la seguridad social, y que las RMI formarían parte del contenido adicional del mismo⁷.

Así, las diferencias entre CCAA no serían problemáticas constitucionalmente, por formar parte del contenido adicional del derecho, y, son, además esperables en un Estado autonómico. Ahora bien, puede ser deseable una coordinación entre las prestaciones, que redundaría además en aras de una mayor igualdad entre los residentes de las diferentes Comunidades. En relación con ello, apunta Escobar que la complementariedad entre las prestaciones estaría generando desigualdad pues, al no haberse tenido en cuenta las previas regulaciones autonómicas durante la tramitación de la LIMV, se estaría dejando a merced de las Comunidades Autónomas que decidan si asimismo compatibilizan las prestaciones, o por el contrario, obligan a solicitar una antes de solicitar la otra (Escobar, 2024: 47).

En relación con esta referida desigualdad, el TC ha considerado en diferentes pronunciamientos que “la identidad en el nivel de protección de todos los ciudadanos podrá constituir algo deseable desde el punto de vista social, pero cuando las prestaciones derivan de distintos sistemas o regímenes, cada uno con su propia normativa, no constituye un imperativo jurídico”⁸. Así, ha entendido el TC en la STC 239/2002, de 11 de diciembre, que:

“En definitiva, la Seguridad Social se configura, según hemos reiterado en nuestra doctrina, como un “régimen” legal, público e imperativo, dirigido a paliar situaciones de necesidad, de modo que presenta una determinada estructura protectora de los ciudadanos [...]. Por el contrario, las prestaciones que las Comunidades Autónomas puedan otorgar en materia de asistencia social no exigen ser caracterizadas por su integración en un sistema unitario y permanente ni en el tiempo ni

7. Esto parece ir en la línea de algunas consideraciones del autor al entender que “las diferencias autonómicas en los contenidos de los derechos fundamentales son, como regla general, admisibles, siempre que respeten el contenido constitucional de cada derecho”, y que, “las ampliaciones (y diferencias) en los contenidos de los derechos fundamentales derivadas de las leyes autonómicas son constitucionales, por moverse en el plano de su contenido adicional” (Escobar, 2024: 41).

8. SSTC 103/1984, de 12 de noviembre, FJ 4; y 27/1988, de 23 de febrero, FJ 5.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
DE JUNIO A DICIEMBRE DE 2025****ACTIVIDADES PREVISTAS
DE ENERO A JUNIO DE 2026****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

en el espacio, pues la exclusividad de esta competencia permite a aquéllas optar por configuraciones diferentes en sus territorios respectivos”.

De este modo, la diferente respuesta de las Comunidades formaría parte de la libertad del legislador autonómico, más aún si aceptamos que la asistencia social es un título que, a pesar de la evolución del sistema de seguridad social hacia uno más asistencialista, todavía habilita a las Comunidades para legislar en materia de ingresos mínimos. Es cierto, pues, que no estaba en la voluntad del constituyente que el título de asistencia social resultase desfasado⁹, aunque, no se ha de olvidar que asistencia social es más que la provisión de ingresos mínimos, y que es el título que habilita a las CCAA, a través de sus municipios, a integrar toda la red de servicios sociales municipales (después de que la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local reconociera las competencias de los municipios en la materia)¹⁰.

V. IDEAS CONCLUSIVAS:**¿ES LA ARMONIZACIÓN ESTATAL LA SOLUCIÓN?**

En la actualidad, el IMV ofrece unas condiciones básicas de igualdad en materia de ingresos mínimos en todo el territorio nacional. Aun así, sí que puede resultar deseable, por las razones aportadas, que exista una adecuada coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas de forma que, más allá de ser prestaciones compatibles, realmente exista una complementariedad entre las mismas. De esta forma, por ejemplo, los ciudadanos podrán conocer qué prestación solicitar primero y en qué medida la RMI autonómica extiende la protección del IMV. La mejora autonómica de la protección estatal puede producirse, por ejemplo, en materia de cuantías o de cobertura (no en términos de plazos de disfrute de la prestación, dado que el IMV puede recibirse con carácter indefinido mientras concurren las circunstancias que dieron lugar a la situación de necesidad).

De entenderse que es deseable que esta coordinación se de en condiciones de igualdad en todo el territorio nacional, entonces el artículo 149.1.1.^a CE puede habilitar al Estado a ejercer una labor de coordinación de las RMI autonómicas, regulando las condiciones básicas para garantizar la igualdad de todos los españoles. Según la magistrada Balaguer en su voto particular a la STC 158/2021, el artículo 149.1.1.^a habilitaría al Estado a regular las RMI autonómicas¹¹, siendo este mismo artículo 149.1.1.^a CE el que motivó precisamente la aprobación de la legislación estatal en materia de dependencia, que se gestiona y ejecuta desde las Comunidades Autónomas. De acuerdo con Moreno, el recurso al artículo 149.1.1.^a CE ha propiciado la cooperación intergubernamental, dejando las competencias en materia de asistencia social intactas (2023: 81; asimismo, Sáenz Royo, 2022), y sin que el recurso al 149.1.1.^a suponga una reserva de ámbitos competenciales al Estado (De la Quadra-Salcedo, 2017).

9. Así lo consideró la STC 239/2002, de 11 de diciembre al considerar que: “Resulta legítimo constitucionalmente que la Seguridad Social, en cuanto función del Estado destinada a cubrir las situaciones de necesidad que puedan generarse, incluya en su seno prestaciones de naturaleza no contributiva. Pero ello no abona que tal expansión sobre el alcance que dicha materia tenía al aprobarse la Constitución merme o restrinja el ámbito propio de la “asistencia social”, pues esta tendencia que, de profundizarse, incluso podría determinar el vaciamiento de ésta última materia, con el consiguiente menoscabo de las competencias autonómicas, no ha sido querida por el constituyente”.

10. En materia de distribución competencial en servicios sociales puede leerse a Arenas Viruez, 2016.

11. Que el Estado regule las rentas mínimas de inserción también puede encontrar acomodo en el art. 149.1.1.^a CE, para asegurar la igualdad de todos los residentes en España en el acceso a esta prestación básica, pero este objetivo y sustento sobre la base del ejercicio de derechos (sociales) no impide el margen de mejora del modelo de inserción que pueden asumir las Comunidades Autónomas.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
DE JUNIO A DICIEMBRE DE 2025****ACTIVIDADES PREVISTAS
DE ENERO A JUNIO DE 2026****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Ahora bien, el recurso al 149.1.1^a tiene más sentido cuando se trata de garantizar la igualdad en relación con un ámbito competencial de las CCAA, estando ello más claro en materia de la legislación de dependencia (que incluye no solo prestaciones económicas sino también numerosos servicios y puede encuadrarse más claramente en el título de asistencia social), que en materia de ingresos mínimos, los cuales forman parte de lo que cabe entender hoy en día por seguridad social. Otra posibilidad sería que el Estado procediera a la aprobación de una ley marco del artículo 150.1 CE fijando una serie de bases y de principios en materia de ingresos mínimos a desarrollar por las Comunidades Autónomas. Ahora bien, ello implicaría entender que las CCAA deben desarrollar una competencia estatal, no la propia en materia de asistencia social.

Aceptando pues que hoy en día existen prestaciones que cabe coordinar y que se han aprobado en el ejercicio de competencias concurrentes, y dado que existe ya una consolidada legislación autonómica en materia de RMI, quizá adquiriera más sentido que esta legislación se armonice mediante una ley estatal de armonización con la finalidad de unificar criterios legislativos entre las CCAA (lo cual exigiría la aprobación por mayoría absoluta en cada cámara). Así, según la STC 76/1983, la armonización adquiere sentido cuando se trata del ejercicio de competencias compartidas o exclusivas de las CCAA, y “se precise que el sistema de distribución de competencias es insuficiente para evitar que la diversidad de disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas produzca una desarmonía contraria al interés general de la Nación”.

Ahora bien, la armonización no puede tener como motivación única la de la consecución de la igualdad perseguida por el artículo 149.1.1.^a CE, ya que, como apuntábamos con anterioridad, no cabe olvidar que la diversidad entre la respuesta jurídica de las entidades territoriales forma parte del funcionamiento del Estado autonómico¹². Por tanto, pueden, por supuesto, persistir diferencias entre las Comunidades autónomas en relación a cómo deciden complementar o mejorar el IMV estatal en sus respectivos territorios, siendo lo relevante que su respuesta jurídica efectivamente complemente el IMV estatal, y lo deseable que dejen de existir prestaciones idénticas superpuestas.

12. Así, en la STC 76/1983, de 5 de agosto, ya se entendía que “la consecución de la igualdad entre las Comunidades Autónomas no puede sin más justificar la necesidad de armonizar, ya que sin la diversidad del status jurídico público de las entidades territoriales “no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas que caracterizan al Estado de las Autonomías””.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
DE JUNIO A DICIEMBRE DE 2025****ACTIVIDADES PREVISTAS
DE ENERO A JUNIO DE 2026****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

- ARENAS VIRUEZ, Margarita (2016): “La cuestión competencial en materia de servicios sociales” en *Temas Laborales*, número 133, pp. 71-112.
- DALLI ALMIÑANA, María (2025): *El derecho al mínimo vital: desarrollo y protección desde una perspectiva multinivel*, Aranzadi.
 - (2020): “The content and potential of the right to social assistance in light of Article 13 of the European Social Charter” en *European Journal of Social Security*, Vol. 22, núm. 1, pp. 3-23.
- DE LA QUADRA-SALCEDO, Tomás (2022): “La competencia sobre la gestión del Ingreso Mínimo Vital: ¿una competencia exclusiva del Estado susceptible de traspasso?” en *Revista General de Derecho Constitucional*, número 37.
 - (2017): “El Estado autonómico social. El efecto de irradiación de los derechos sociales sobre el modelo constitucional de distribución de competencias” en *Revista General de Derecho Administrativo*, número 46, pp. 1-31.
- ESCOBAR ROCA, Guillermo (2024): ‘No son los detalles, es la lealtad federal (o el correcto reparto de la potestad legislativa de derechos fundamentales en el estado autonómico)’, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, número 28.
- MORENO ORDOÑO, Francisco Javier (2023): “Reparto competencial en asistencia social: la conexión entre título competencial y modelo federal” en *Cuadernos Manuel Gimenez Abad*, número 25.
- SAÉNZ ROYO, Eva (2022): “Protección social asistencial y estado autonómico: cuestiones resueltas y cuestiones pendientes” en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, número 24(1).
- VAN GINNEKEN, W. (2009): “Social Security and the Global Socio-Economic Floor: towards a Human Rights-based Approach”, *Global Social Policy*, 9(2), pp. 228-245. ■