

LUIS E. DELGADO DEL RINCÓN

**EL DERECHO
A LA PROTECCIÓN SOCIAL
CONTRA LA POBREZA
MEDIANTE LA PRESTACIÓN
DEL INGRESO MÍNIMO VITAL**

Fundación Manuel Giménez Abad

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2024

ÍNDICE

	Pág.
Capítulo I. Introducción: Estado social, mínimo vital, dignidad humana y protección contra la pobreza	13
Capítulo II. La creación del ingreso mínimo vital como prestación social de las personas en situación de vulnerabilidad: fundamentos constitucionales	25
Capítulo III. El contexto internacional: algunos estándares sobre el derecho a la protección social contra la pobreza mediante ingresos mínimos	43
1. En el ámbito de Naciones Unidas.....	45
2. En el ámbito del Consejo de Europa	55
3. En el ámbito de la Unión Europea	64
Capítulo IV. Aproximación a los elementos del ingreso mínimo vital como contenido de un derecho a la protección social contra la pobreza	73
1. La finalidad y el objeto	74
2. Un derecho subjetivo condicionado por el cumplimiento de determinados requisitos subjetivos y objetivos	75

	Pág.
2.1. Los requisitos subjetivos: titulares y beneficiarios.....	76
2.2. Los requisitos objetivos: la situación de vulnerabilidad económica y la participación en actividades de inclusión social	88
3. La determinación de la cuantía	96
4. La gestión y la financiación.....	98
5. Breves consideraciones sobre algunos de los elementos caracterizadores de prestaciones sociales extranjeras: el <i>revenu de solidarité active</i> francés, el <i>reddito di cittadinanza</i> italiano y el <i>rendimento social de inserção</i> portugués.....	104
Capítulo V. El ingreso mínimo vital y el orden constitucional de competencias en materia de garantía de ingresos mínimos: algunas consideraciones jurisprudenciales.....	117
1. La compleja adaptación de las normas autonómicas sobre rentas mínimas a la normativa estatal: su carácter complementario y subsidiario respecto del ingreso mínimo vital.....	117
2. El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de garantía de ingresos mínimos: algunas consideraciones jurisprudenciales	141
2.1. La naturaleza asistencial de determinadas ayudas autonómicas complementarias a pensiones estatales no contributivas: la STC 239/2002, de 11 de diciembre	141
2.2. La competencia del Estado sobre la legislación básica de la Seguridad Social comprende la potestad normativa para regular sus prestaciones y la función ejecutiva plena sobre la gestión del ingreso mínimo vital: la STC 158/2021, de 16 de septiembre	153
2.2.1. El alcance de las competencias del Estado sobre legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social: las funciones normativa y ejecutiva exclusivas.....	155

	Pág.
2.2.2. El alcance de las competencias de las Comunidades Autónomas sobre el desarrollo y ejecución de la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social: funciones normativa y ejecutiva limitadas	163
2.2.3. Una conclusión restrictiva de las competencias del art. 149.1.17 CE: al Estado le corresponden las funciones normativa y ejecutiva plenas sobre la gestión del ingreso mínimo vital.....	171
2.2.4. La controvertida Disposición Adicional quinta de la LIMV que atribuye solo a las Comunidades Autónomas de régimen foral funciones ejecutivas sobre la gestión del ingreso mínimo vital.....	173
2.3. La asunción por las Comunidades Autónomas de régimen foral de las funciones de gestión del ingreso mínimo vital, incluido el pago, no vulnera la competencia del Estado del art. 117.1.17 CE, sobre la gestión económica de la Seguridad Social: la STC 19/2024, de 31 de enero.....	182
2.3.1. Determinación de la materia competencial y distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas	184
2.3.2. La atribución a las Comunidades Autónomas de régimen foral de las funciones y servicios del INSS sobre el ingreso mínimo vital, incluido el pago, no es contraria a la competencia del Estado sobre la gestión económica de la Seguridad Social	186
Capítulo VI. Recapitulación y conclusiones	193
Bibliografía	209
1. Doctrina.....	209
2. Otros recursos documentales.....	221

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN: ESTADO SOCIAL, MÍNIMO VITAL, DIGNIDAD HUMANA Y PROTECCIÓN CONTRA LA POBREZA

Durante la pandemia causada por el virus Covid-19, hemos tenido la oportunidad de comprobar cómo ha actuado la cláusula constitucional del Estado social proyectándose sobre una realidad que ha superado toda situación imaginable. Como afirma Monereo Pérez (2021a: 243), el Estado social opera como «un reductor y controlador de riesgos, proporcionando un mínimo estatuto protector a las «clases desposeídas» sin el cual quedarían condenadas a la inseguridad social permanente. El Estado social es el garante de esa construcción: de un sistema de protecciones sociales, de un sistema de derechos sociales de la ciudadanía». La pandemia ha sido un auténtico banco de pruebas y un reto para todos los poderes públicos de cualquier país. Para afrontar las consecuencias derivadas de la crisis sanitaria, social y económica provocada por la enfermedad, los poderes públicos han acudido a las herramientas típicas del Estado social, especialmente las más desarrolladas hasta el momento, esto es, las normativas y las prestacionales. A la hora de adoptar las medidas de carácter social y económico, el Gobierno ha utilizado dos

tipos de disposiciones: las que le proporciona el estado de alarma (el correspondiente decreto aprobado en Consejo de Ministros, según el art. 116.2 CE) y las inherentes a su potestad legislativa de urgencia por medio de los decretos leyes del art. 86 CE.

La situación de pandemia ha confirmado también uno de los postulados del Estado social: que el poder público mejor situado para reaccionar y actuar política y normativamente con medidas urgentes y necesarias es el poder ejecutivo. En particular, el ejecutivo estatal, que es el que ha asumido el principal protagonismo, derivado fundamentalmente de la situación del estado de alarma, pero también después de su levantamiento. Baste recordar que algunas de las disposiciones sobre medidas prestacionales se han extendido más allá del estado de alarma. De ahí que el decreto ley, a pesar de su utilización abusiva, haya sido la norma más adecuada en el marco del Estado social para afrontar los efectos de la pandemia, algunos de los cuales se han prolongado, además, en el tiempo.

Una de las medidas prestacionales adoptada por el ejecutivo estatal mediante decreto ley ha sido la implantación del ingreso mínimo vital. Así lo hace el Gobierno de la nación cuando aprueba el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital. Para López Guerra (2020: 41), esta norma es un ejemplo de una «parcial disociación entre pandemia y excepcionalidad», ya que es una disposición que, si bien está directamente vinculada a la situación de pandemia, «prevé medidas que, aun cuando en la práctica se relacionan con el estado de alarma, se encuentran además claramente orientadas a mantener una vigencia en principio ilimitada». Son «medidas de carácter no episódico, sino claramente estructural».

Se trata de una medida de protección social, «un escudo social» (Baylos Grau, 2020) que, como se verá seguidamente, se inserta en nuestro país en el ámbito de la acción protectora de la Seguridad Social. Con ella se persiguen determinados objetivos ligados a los fines del Estado social: garantizar la igualdad real y efectiva de todos los ciu-

dadanos mediante acciones públicas dirigidas a erradicar la pobreza y la exclusión social. Por ello, estamos ante una prestación que puede incardinarse no solo en derechos concretos como el derecho a las prestaciones de la Seguridad Social o a la asistencia social, sino en otros de contenido más amplio como el derecho a «la protección contra la pobreza» (Jimena Quesada, 1997: 277), el derecho a «un mínimo vital» (Carmona Cuenca, 2012: 1577 y 1579; y 2017, 201), «el derecho a una existencia digna» (Monereo Pérez, 2021a: 269-270; 2021b: 1054 y Monereo Pérez y Rodríguez Iniesta, 2020: 13), o el derecho a «unos recursos mínimos garantizados» (Escobar Roca, 2020: 97). En definitiva, el derecho de las personas que carezcan de medios suficientes a disponer de una cantidad económica mínima para cubrir sus necesidades más elementales (alimentación, vestido, vivienda, salud o educación).

El derecho a un mínimo vital tiene su fundamento en la igualdad del Estado social, pero guarda también una conexión estrecha con los principios de la dignidad de la persona del art. 10.1 CE y de la solidaridad, aunque, como advierte Jimena Quesada (2023: 210 y 220), la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital (LIMV), no los mencione expresamente en su Exposición de Motivos. La dignidad humana es un «*prius* lógico y ontológico para la existencia y reconocimiento de los [...] derechos» (STC 53/1985, de 11 de abril, FJ 3). El Tribunal Constitucional así lo ha constatado en una doctrina fijada ya en la STC 113/1989, de 22 de junio, en la que se planteaba la cuestión de si la inembargabilidad de las pensiones de la Seguridad Social declarada en el art.22.1 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS) vulneraba o no el derecho a la ejecución de las sentencias firmes del art.24.1 CE y el derecho a la igualdad del art.14 CE. En otras palabras, si la inembargabilidad de bienes y derechos es una limitación «constitucionalmente justificada del derecho del acreedor a que se ejecute la sentencia firme que le reconoce su derecho de crédito» y, en concreto, si

la inembargabilidad de las pensiones del art. 22.1 TRLGSS es proporcionada a la finalidad constitucional que la justifica.

El Tribunal recuerda que, entre las variadas razones que motivan las numerosas declaraciones de inembargabilidad de salarios y pensiones en nuestro Derecho vigente, «destaca la social de impedir que la ejecución forzosa destruya por completo la vida económica del ejecutado y se ponga en peligro su subsistencia personal y la de su familia» (FFJJ 2 y 3). El Tribunal establece que los Estados modernos reconocen en sus ordenamientos una «protección legal de un nivel económico mínimo que permita satisfacer dignamente las más elementales necesidades del ser humano». Para el Alto Tribunal, el respeto a la dignidad humana del art. 10.1 CE es uno de los principios constitucionales que legitiman la inembargabilidad de determinados bienes y derechos de la persona deudora y que limitan el derecho del acreedor a que se cumpla y ejecute «la sentencia firme que le reconoce el crédito»¹. Los derechos patrimoniales del acreedor no pueden llevarse al extremo «de sacrificar el mínimo vital del deudor, privándole de los medios indispensables para la realización de sus fines personales [...], la protección de la familia, el mantenimiento de la salud y el uso de una vivienda digna y adecuada». Todos ellos son bienes jurídicos que «están constitucionalmente consagrados en los arts. 39, 41, 43 y 47 de la Constitución, y obligan a los poderes públicos, no solo al despliegue de

¹ Sobre la dignidad, pueden consultarse, entre otros, los trabajos de Chueca Rodríguez (dir.) (2015: 25 y ss.); Oehling de los Reyes (2010: 25 y ss.); Gutiérrez Gutiérrez (2005: 33 y ss.); Prieto Álvarez (2005: 15 y ss.); Jiménez Campo, J. (2018: 223 y ss.) y Porras Ramírez (2018: 207 y 214 y ss.). Tenorio (2012: 259-301) expone cómo en Alemania, donde la dignidad se concibe como un derecho fundamental, el Tribunal Constitucional Federal, en la Sentencia de 9 de febrero de 2010, crea un nuevo derecho constitucional fundamental, «el derecho a la garantía de un mínimo vital digno», sobre la base del valor de la dignidad humana (art. 1 LFB) y el principio del Estado social (art. 20 LFB).