

# EL INGRESO MÍNIMO VITAL Y LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE «ASISTENCIA Y PRESTACIONES SOCIALES SUFICIENTES ANTE SITUACIONES DE NECESIDAD»\*

PABLO RIQUELME VÁZQUEZ

*Profesor Ayudante Doctor de Derecho Constitucional*

*Universidad de Vigo*

*TRC*, nº 55, 2025, pp. 319-348

ISSN 1139-5583

## SUMARIO

I. Introducción. II. El régimen público de Seguridad Social como «garantía institucional». III. El control de la constitucionalidad de las reformas legislativas que supriman o empeoren la protección social frente a la pobreza. IV. Conclusiones.

## I. INTRODUCCIÓN

Tan solo quince días después de haber declarado el estado de alarma para hacer frente a la pandemia de COVID-19, el Gobierno de España aprobó el *Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital* (D-LIMV)<sup>1</sup>. La crisis provocada por el SARS-CoV-2 sirvió así de acicate definitivo para la introducción en España de un instrumento de protección social, el ingreso mínimo vital (IMV), cuya implementación se había intentado por

\* Esta contribución se ha realizado en el marco del proyecto *Vulnerabilidad, derechos sociales y buena e-administración* (PID2020-115760RB-I00), financiado por la A.E.C.I. La fecha de la última consulta de todos los enlaces a páginas web ha sido el 1.10.2024.

1 El D-LIMV se entiende tácitamente sustituido, desde el 1 de enero de 2022, por la *Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital* (LIMV). Esta última fue el resultado de la tramitación como proyecto de ley del D-LIMV. Sobre las modificaciones de una y de otra norma, y los correspondientes desarrollos reglamentarios véase Delgado (2024, 30 y ss.).

primera vez durante la XII Legislatura<sup>2</sup>, y que se encontraba entre las líneas de actuación previstas en la *Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023*<sup>3</sup>. Durante los años previos a la elaboración de dicha estrategia, la necesidad de crear una prestación como el IMV había sido subrayada por especialistas en la materia (entre otros, Barragué y Martínez Sánchez, 2012, 52 y s.; Carmona, 2012 y 2017; Agudo, 2016, 9; Ponce, 2017, 79 y s.; Monereo, 2018; Escobar Roca, 2020, 103 y *passim*)<sup>4</sup>, por el Comité de Ministros<sup>5</sup> y la Asamblea Parlamentaria<sup>6</sup> del Consejo de Europa, por la OCDE (2017, 36), por el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea conjuntamente<sup>7</sup>, por el primero (el Parlamento Europeo)<sup>8</sup> y el segundo (el Consejo de la Unión Europea)<sup>9</sup> por separado, por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF, 2018, 117 y ss), por el Comité Económico y Social Europeo (CESE)<sup>10</sup>, por el Consejo Económico y Social de España (CES, 2017, 170-174), y por diversos partidos políticos (Noguera, 2019, 74-86).

En comparación con otros Estados miembros de la Unión Europea, España se caracterizaba en el 2020 —y se caracteriza todavía hoy— por una desigualdad históricamente alta<sup>11</sup>, así como por un elevado riesgo de

2 A través de la *Proposición de Ley sobre el establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social*, BOCG, Serie B, nº 3-1, del 6 de septiembre de 2016.

3 *Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019 – 2023*, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros el 22 de marzo de 2019. Disponible en: [https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1553263024\\_estrategia\\_prev\\_y\\_lucha\\_pobreza\\_2019-23.pdf](https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1553263024_estrategia_prev_y_lucha_pobreza_2019-23.pdf).

4 *Vid.* asimismo el Informe del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad «El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma», 2016. Disponible en: <https://academica-e.unavarra.es/server/api/core/bitstreams/c747d627-06c3-4925-ae03-6c2aac2a2c0b/content>.

5 *Vid.* la *Recommendation Rec(2001)12 of the Committee of Ministers to member states on the adaptation of health care services to the demand for health care and health care services of people in marginal situations*, adoptada el 10 de octubre de 2001. Disponible en: <https://search.coe.int/cm?i=09000016804f8173>.

6 *Vid.* la *Recommendation 893 (1980)1 (Poverty in Europe)*, adoptada el 24 de abril de 1980. Disponible en: <https://pace.coe.int/en/files/14927/html>. En el mismo sentido se pronuncia la *Resolution 1800 (2011) (Combating poverty)*, adoptada el 12 de abril de 2011. Disponible en: <https://pace.coe.int/en/files/17974>.

7 *Vid.* la *Proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales* (8693/17 SOC 296 EMPL 222 EDUC 161 SAN 172 ECOFIN 32 COM (2017) - 251 final), de 20 de octubre de 2017.

8 *Vid.* la *Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de octubre de 2017, sobre las políticas encaminadas a garantizar la renta mínima como instrumento para luchar contra la pobreza* (2016/2270(INI)).

9 *Vid.* la *Recomendación del Consejo, de 13 de julio de 2018, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2018 de España* (2018/C 320/08), la *Recomendación del Consejo de 9 de julio de 2019 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de España* (2019/C 301/09) y las *Conclusiones del Consejo, 9 de octubre de 2020, sobre el refuerzo de la protección de la renta mínima para luchar contra la pobreza y la exclusión social durante la pandemia de COVID-19 y posteriormente* (N.º doc. prec.: 11084/20).

10 *Vid.* el dictamen de iniciativa del CESE titulado «Por una directiva marco europea sobre la renta mínima (SOC/584)» y adoptado el 18 de diciembre de 2018. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=PI\\_EESC:EESC-2018-02210-AS](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=PI_EESC:EESC-2018-02210-AS).

11 Al respecto puede verse la información elaborada por Eurostat, «Gini coefficient of equivalised disposable income - EU-SILC survey». Disponible en: [https://doi.org/10.2908/ILC\\_DI12](https://doi.org/10.2908/ILC_DI12).

pobreza<sup>12</sup>. Con la creación del IMV se ha intentado reducir de una manera sistemática y centralizada este riesgo, así como el otro que normalmente lo acompaña: el riesgo de exclusión social. Como ha señalado el Tribunal Constitucional (TC), el objetivo principal del IMV es «el de asegurar, más allá del fraccionamiento y disparidad territorial, un modelo común (con independencia del lugar de residencia) que garantice un determinado nivel de rentas a los hogares en situación de vulnerabilidad que cubra el riesgo general de pobreza de cara a la consecución de una vida digna»<sup>13</sup>. De esta manera ha asumido finalmente el Estado español como propia la garantía de rentas que antes del 2020 solo se concedían, con diversas denominaciones, en algunas comunidades autónomas (Fernández Orrico *et al.*, 2021, 408-446; Valdueza, 2019, 57-67).

El IMV ha sido legislativamente configurado como un «derecho subjetivo a una prestación de naturaleza económica que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad» (art. 2.1 LIMV) por carecer de recursos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas<sup>14</sup>. Se trata, por tanto, de un derecho prestacional en sentido estricto (Alexy, 2022, 453-470) que se caracteriza, además, por formar parte de la acción protectora de la Seguridad Social (art. 42.1.c 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* o LGSS), ya que se encuentra entre sus prestaciones económicas de naturaleza no contributiva (art. 109.3.b LGSS). A propósito de este encuadramiento se ha dicho, en los Preámbulos (IV) del D-LIMV y de la LIMV, que el nuevo mecanismo de protección «se integra con vocación estructural dentro de nuestro sistema de Seguridad Social reforzando decisivamente su contenido como garantía institucional».

Los autores de los principales estudios sobre el IMV publicados hasta la fecha en el ámbito del Derecho Constitucional español (entre otros, Álvarez Cuesta, 2023; Barragué, 2023; Delgado, 2023 y 2024, 32-35; o Jimena, 2023a) no se han interesado por la pretendida conexión entre la nueva prestación y la «garantía institucional» del régimen público de Seguridad Social; sin embargo, tal conexión importa, en primer lugar, porque justamente en la fórmula «garantía

12 Al respecto puede verse la información elaborada nuevamente por Eurostat, «Persons at risk of poverty or social exclusion by age and sex». Disponible en: [https://doi.org/10.2908/ILC\\_PEPS01N](https://doi.org/10.2908/ILC_PEPS01N).

13 STC 158/2021, FJ 3, ii). El IMV no entraña, por consiguiente, una «recentralización» competencial ni sustituye sin más a las prestaciones autonómicas de naturaleza asistencial (Fernández Orrico *et al.*, 2021, págs. 454-460), sino que ha sido concebido como una operación de racionalización a través de la que ofrecer una solución homogénea y coherente para todo el territorio español a los problemas ocasionados por las limitaciones, tanto intrínsecas como extrínsecas (CES, 2017, 168 y ss.; AIReF, 2018, págs. 5, 39 y *passim*; Monereo, 2020, 43), de las rentas mínimas implantadas por las comunidades autónomas. Las cuestiones competenciales suscitadas por la LIMV no serán estudiadas aquí. Al respecto puede verse, por todos, Delgado (2024, 117-192).

14 Más detalles sobre la configuración y el régimen jurídico del IMV en Monereo *et al.* (2020, 129 y ss.) o Delgado (2024, 73-104).

institucional» se cifran la índole y el alcance de la obligación de garantizar «asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad» que se impone a los poderes públicos en el art. 41 CE, y, en segundo lugar, porque la conexión sugerida enmarca en sus justos términos —los del mencionado art. 41 CE— la discusión acerca del potencial del Derecho constitucional español para combatir la pobreza y la exclusión social<sup>15</sup>. En otras palabras, con la vinculación del IMV a la garantía institucional del régimen público de Seguridad Social se ha intentado dotar al nuevo mecanismo de protección de cierta significación constitucional, pero esta vinculación y, en su caso, sus implicaciones distan de ser evidentes, a pesar de que en los preámbulos aludidos se mencionen hasta tres resoluciones —las sentencias 37/1994, 65/1987 y 32/1981— del TC. ¿Impone la vinculación sugerida algún límite a eventuales tentativas futuras de modificar, p. ej., los ámbitos subjetivo u objetivo de protección de la LIMV? En tal caso, ¿cuáles serían esos límites?

A fin de responder a las cuestiones planteadas y de contribuir así al desarrollo de la doctrina constitucional acerca de uno de los principios rectores de la política social y económica, en la primera parte de este artículo se identifican y examinan las pautas interpretativas desarrolladas por el TC a propósito de la garantía institucional del régimen público de la Seguridad Social (II). En la segunda parte del estudio se discuten la orientación y la intensidad del control que, a la luz de las pautas mencionadas, debería ejercer el alto tribunal español sobre las disposiciones legislativas que desprotejan a la ciudadanía frente a la pobreza (III). Para ello se recurre, en primer lugar (III.1 y III.2), a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) acerca del art. 1 del Protocolo (en lo que sigue, Protocolo 1º) al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH). En segundo y último lugar se analiza

15 La centralidad del art. 41 CE en este estudio no impide reconocer que la ausencia de protección social frente a la pobreza y la exclusión social podría llegar a afectar a la dignidad humana (art. 10.1 CE) o a la integridad física y moral (art. 15 CE) de quienes las padeciesen (Carmona Cuenca, 2012: 69 y s.). Considero, sin embargo, que la incógnita aquí planteada —sí, satisfecho el mandato constitucional de garantizar «asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad» a través de la LIMV, está facultado el legislador (y, en su caso, en qué medida y circunstancias) para suprimir la nueva prestación, minorar su cuantía o restringir el acceso a la misma— no debe ser abordada ni como una eventual vulneración de la dignidad humana, principio de cuya indeterminación se ha dicho que amenaza con abocar sus aplicaciones a «lo anodino» y «apodíctico» (Jiménez Campo, 2018, 218), ni como una restricción de la integridad física y moral, noción que en principio se extiende únicamente a «las actuaciones que la pongan en grave peligro (en ocasiones adjetivado además como «cierto» e «inmediato»)», es decir, a aquellas en las que la «relación de riesgo entre la actuación recurrida y la salud resulte «palmaria y manifiesta» [...]», de tal modo que en sede constitucional solo cabrá declarar vulnerado el art. 15 cuando aquel [riesgo] resulte absolutamente manifiesto» (Pérez Manzano & Tomás-Valiente Lanuza, 2018, 383). Reconozco que la apreciación de la existencia o no de tal riesgo resulta problemática y que, por esa razón, no hay que descartar por completo que el TC se muestre en el futuro más sensible hacia escenarios en las que una situación de necesidad extrema amenace con menoscabar *singularmente* la integridad física y moral de una persona. *Vid.* a este respecto *infra*, 23. Acerca de la vinculación de los principios rectores de la política social y económica con los derechos fundamentales puede verse, por todos, Biglino (2020, págs. 78-83).

la doctrina del Tribunal Constitucional Federal alemán (*BVerfG*) en relación con el llamado «derecho fundamental a la garantía de un mínimo existencial acorde con la dignidad humana» (III.3 y III.4). Las sentencias del alto tribunal alemán ilustran por qué razones y de qué manera se podría ejercer una supervisión de la actividad legislativa en esta materia más intensa que la ejercida por el TEDH.

## II. EL RÉGIMEN PÚBLICO DE SEGURIDAD SOCIAL COMO «GARANTÍA INSTITUCIONAL»

El régimen público de Seguridad Social fue calificado por primera vez como «garantía institucional» en la STC 3/1993, y esta caracterización se ha reiterado en numerosas resoluciones posteriores<sup>16</sup>. La doctrina del TC sobre esta garantía institucional se encuentra fundamentalmente en su Sentencia 37/1994; la mayor parte de las restantes resoluciones citadas simplemente reproduce los pasajes más relevantes de la última, la STC 37/1994, y contribuye poco al perfeccionamiento de la formulación original que aquellos contienen. El escaso desarrollo de la doctrina acerca de la garantía institucional del régimen público de Seguridad Social no debe ocultar que, como ha dicho Jiménez Campo (1999, 132), la protección que dicha garantía conlleva «plantea exigencias específicas y más rigurosas que lo previsto en el art. 53.3 CE». La afirmación reproducida significa, por un lado, que el recurso a la técnica de origen alemán<sup>17</sup> en nada merma el vigor del art. 41 CE ni, por tanto, le impide servir como parámetro del control de la constitucionalidad de las leyes ejercido por el TC (art. 27.1 LOTC)<sup>18</sup>. Por otro lado, no obstante, el citado Jiménez Campo atribuye a la fórmula «garantía institucional» algunos efectos singulares sobre la manera de ejercer ese control que hace falta aclarar. A tal fin se responde en lo que sigue a dos preguntas: ¿cómo concibió exactamente el alto tribunal este parámetro de control de la constitucionalidad? ¿Y de qué manera lo ha utilizado a lo largo de las últimas tres décadas?

En su Sentencia 37/1994, el TC resolvió que el art. 129.1 de la Ley General de la Seguridad Social vigente a la sazón no contravenía la obligación de mantener un «régimen público» de Seguridad Social que se enuncia en el art. 41 CE. A juicio

16 *Vid.* las SSSTC 3/1993, FJ 5; 37/1994, FFJJ 3 y 4; 206/1997, FJ 5; 197/2003, FJ 4; 44/2004, FJ 4; 78/2004, FJ 3; 213/2005, FJ 3, b) y 10; 128/2009, FJ 4; 84/2015, FJ 7; 110/2015, FJ 8; 128/2016, FJ 7; 91/2019, FJ 5; 133/2019, FJ 4; y 172/2021, FJ 3.

17 Sobre el origen de la doctrina de las garantías institucionales, su importación a nuestro país y su desarrollo desde entonces puede verse Riquelme (2022, págs. 252-261), así como la bibliografía allí citada.

18 Como han explicado García de Enterría (1979, 312) o de la Quadra-Salcedo (2023, 721-726), pero también el propio TC, en el Capítulo tercero del Título I se enuncian, «al margen de su mayor o menor generalidad de contenido, [...] proposiciones vinculantes en términos que se desprenden inequívocamente de los artículos 9 y 53 CE» (STC 14/1992, de 10 de febrero, FJ 11 y STC 233/2015, de 5 de noviembre)» (STC 134/2017, FJ 5). Puede verse una síntesis de la polémica doctrinal en relación con la eficacia de los principios rectores de la política social y económica en Biglino (2020, págs. 59-65).

de los órganos judiciales que habían planteado las cuestiones de inconstitucionalidad, el aludido art. 129.1 «privatizaba» ilícitamente el régimen de la prestación por invalidez laboral transitoria, «al desplazar sobre un sujeto privado la obligación de pagar, aunque sólo sea por una parte de su duración, una prestación de Seguridad Social»<sup>19</sup>. Para resolver la duda suscitada, el TC comenzó señalando que en el art. 41 CE se impone a los poderes públicos la obligación de «establecer» o «mantener» un sistema de protección y cobertura cuyas características técnicas se correspondan con las «[propias] de un sistema de Seguridad Social» y, sin solución de continuidad, esta obligación fue equiparada por el alto tribunal español a una garantía institucional en los siguientes términos: «el art. 41 CE impone a los poderes públicos la obligación de establecer —o mantener— un sistema protector que se corresponda con las características técnicas de los mecanismos de cobertura propios de un sistema de Seguridad Social. En otros términos, el referido precepto consagra en forma de garantía institucional un régimen público «cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo... un núcleo o reducto indisponible por el legislador» (STC 32/1981, FJ 3º), de tal suerte que ha de ser preservado «en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar» (STC 26/1987, fundamento jurídico 4º, y 76/1988, FJ 4<sup>20</sup>.

El pasaje reproducido muestra que, con la fórmula utilizada, el TC persigue prohibir que el legislador altere lo que se denomina «núcleo» o «reducto» del régimen público de Seguridad Social. Su definición de ese «núcleo» o «reducto», sin embargo, resulta excesivamente genérica y habría carecido de utilidad si el alto tribunal no la hubiera combinado en la sentencia citada con otra de las pautas o criterios resultantes de la exégesis del art. 41 CE; únicamente así se ha logrado hacer de la «garantía institucional del régimen público de Seguridad Social» una noción operativa tanto en este como en otros asuntos posteriores. En la resolución analizada, p. ej., la otra pauta interpretativa a la que recurrió el TC ayudó a prevenir frente a «una noción extremadamente rígida del alcance de la garantía institucional en materia de Seguridad Social»<sup>21</sup>. Esos otros criterios hermenéuticos han contribuido a aclarar el «ámbito objetivo de la protección» (Sánchez-Urán Azaña, 1995, 44 y ss.) exigible con arreglo al art. 41 CE mucho más que la repetida apelación a una fórmula doctrinal, «garantía institucional», cuya operatividad ha sido cuestionada incluso en el país que la vio nacer (Stern, 1988, 868). Por ese motivo, a continuación se renuncia a una aproximación abstracta a

19 STC 37/1994, FJ 3, a).

20 *Ibid.*, FJ 3, b). Autores como Fernández Orrico (2004, 129) han cuestionado la utilización del vocablo «institución» para aludir a la Seguridad Social por cuanto «la Seguridad Social que presenta la Constitución hace referencia a un conjunto de acciones, *más que a una serie de instituciones concretas*. En ese sentido, se contempla como el «conjunto protector compuesto por técnicas de previsión social, asistencia pública, asistencia social y servicios sociales»» (énfasis añadido).

21 STC 37/1994, FJ 4.

dicha fórmula y se focaliza la atención en **cómo** se la ha armonizado con las restantes pautas aludidas.

### 1. Primera pauta interpretativa: ausencia de un único modelo constitucional de Seguridad Social

En su Sentencia 37/1994, el TC afirmó que la garantía institucional contenida en el art. 41 CE no obliga a preservar «incólume» el régimen de la Seguridad Social legalmente establecido en cada momento porque tal régimen no puede considerarse un «canon insustituible de constitucionalidad, ni sus normas contienen fórmulas rígidas para determinar el alcance de la garantía institucional de la Seguridad Social». La noción «garantía institucional» no comporta, entonces, que una norma de rango legal o un conjunto de ellas «resuma de una vez y para siempre el contenido del mandato constitucional»<sup>22</sup>. Ahora bien, a la institución garantizada en el art. 41 CE no solo no se la puede incrustar en los «moldes que en un determinado momento proporciona la ley ordinaria», sino que, en segundo lugar, tampoco se la puede encerrar en una interpretación definitiva de los conceptos utilizados en la CE: «qué sea “Seguridad Social” no es deducible por sí solo del tenor del art. 41 CE. Como en relación con otras tantas instituciones ya se ha dicho, conviene recordar aquí que no es posible partir de la consagración constitucional de un único modelo de Seguridad Social»<sup>23</sup>. En este sentido ha sostenido el TC que una interpretación del art. 41 CE «basada en modelos teóricos excluyentes de otros posibles» —como la que, un tanto toscamente, distingue entre sistemas bismarckianos y sistemas beveridgeanos— sería inadecuada<sup>24</sup>.

Múltiples razones explican esta indeterminación. En este subapartado basta con recordar que la Seguridad Social ya existía cuando se elaboró la CE, de manera que la legislatura constituyente habría podido imponer un modelo único de Seguridad Social, p. ej., elevando el llamado «modelo de 1963-67» (Fernández Orrico, 2004, 129) a canon de constitucionalidad, aunque también habría podido reestructurarlo o transformarlo por sí misma a través de una exhaustiva regulación constitucional<sup>25</sup>. Descartadas ambas opciones —la primera, cabe suponer,

22 *Ibid.*

23 STC 206/1997, FJ 5. El argumento se reproduce literalmente en las SSTC 197/2003, FJ 4; y 78/2004, FJ 3. A este respecto puede resultar igualmente ilustrativo el debate que, en el Pleno del Congreso de los Diputados, tuvo lugar a propósito del dictamen, elaborado por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas de la cámara, acerca del anteproyecto de Constitución. *Vid.* al respecto el *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, nº 108, de 12 de julio de 1978, págs. 4.142-4.149.

24 SSTC 37/1994, FJ 4; y 84/2015, FJ 7. A este respecto continúa resultando esclarecedor el libro de Sánchez-Urán Azaña (1995, 31-56 y 57-142).

25 A modo de ejemplo de semejante regulación puede citarse el art. 46 de la *Constitución de 1931*, en el que se disponía que: «[...] La República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna. Su legislación social regulará: los casos de seguro de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez,

por no contribuir suficientemente a la promoción de «las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas» (9.2 CE)<sup>26</sup>, y la segunda por demandar un grado de detalle y/o un afán reformador rechazados desde el primer borrador del proyecto de Constitución (Secretaría General Congreso de los Diputados, 1984, 391)—, la indeterminación se acabó aceptando en cuanto expresión de una voluntad abierta al cambio. La principal duda a este respecto ha sido desde entonces la de cómo «debían asumirse los principios en materia de Seguridad Social que trazó el constituyente» (Fernández Orrico, 2004, 128 y s.) y, en particular, la «directriz»<sup>27</sup> que impone a los poderes públicos la obligación de que la institución asegurada en el art. 41 CE —el régimen público de Seguridad Social— «garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo»<sup>28</sup>.

El TC tardó muy poco en aclarar que, al situar en el centro del régimen de Seguridad Social las situaciones o estados de necesidad de la ciudadanía, la asamblea constituyente había perseguido «superar la primera perspectiva legal donde era prioritaria la noción de riesgo o contingencia»<sup>29</sup>, es decir, la perspectiva definitoria del «modelo de 1963-67». En lugar de sobre el «principio contributivo» (Parejo, 2000, 229) o «de contributividad»<sup>30</sup>, por tanto, la Seguridad Social debía erigirse por imperativo constitucional sobre lo que se ha llamado «dinámica de la función protectora de titularidad estatal»<sup>31</sup>. Esta dinámica fue definida

invalidez y muerte; el trabajo de las mujeres y de los jóvenes y especialmente la protección a la maternidad; la jornada de trabajo y el salario mínimo y familiar; las vacaciones anuales remuneradas; las condiciones del obrero español en el Extranjero; las instituciones de cooperación; la relación económico jurídica de los factores que integran la producción; la participación de los obreros en la dirección, la administración y los beneficios de las empresas, y todo cuanto afecte a la defensa de los trabajadores». *Vid.* igualmente las enmiendas nº 260 y nº 382 al anteproyecto de Constitución presentadas en el Congreso de los Diputados por los grupos parlamentarios Socialistes de Catalunya y Socialista del Congreso, respectivamente.

26 Como ha explicado el TC, «del examen de la legislación vigente en el momento de aprobarse la Constitución se constata que el sistema de Seguridad Social que hubieron de tener en consideración nuestros constituyentes se estructuraba sobre un doble pilar: el principio contributivo y la cobertura de riesgos que se hubieran efectivamente producido. [...] Sin embargo, nuestra doctrina ha puesto de relieve que el art. 41 CE, al poner en relación el sistema de Seguridad Social con las “situaciones o estados de necesidad”, persigue superar esta “primera perspectiva legal donde era prioritaria la noción de riesgo o contingencia” (STC 103/1983, de 22 de noviembre, FJ 4)». La cita completa procede de la STC 239/2002, FJ 3.

27 Según Cascajo (2012, 32), las directrices son «figuras que se limitan a ordenar a los poderes públicos que persigan determinados objetivos colectivos en buena medida interdependientes (...) sin pronunciarse acerca de los cursos de acción causalmente idóneos para conseguirlos».

28 En opinión de Sánchez-Urán Azaña (1995, 45), en la CE se enumeran —sin ánimo de exhaustividad— otros riesgos causantes de las necesidades a las que se alude en su art. 41, como «las cargas familiares, en el art. 39; [...] la enfermedad, en el art. 43; la vejez, en el art. 50», etc. A este respecto puede verse también Delgado (2024, 33 y s.).

29 STC 103/1983, FJ 4; 104/1983, FJ 4; 239/2002, FJ 3; 33/2014, FJ 4, a).

30 La relativización del llamado «principio de contributividad» se aprecia, entre otras, en las SSTC 103/1983, FJ 3; 65/1987, FJ 17; 184/1990, FJ 3; o 156/2014, FJ 5.

31 STC 37/1994, FJ 3, a).

por el TC como «una tendencia a garantizar a los ciudadanos un mínimo de rentas, estableciendo una línea por debajo de la cual comienza a actuar la protección»; el primer obstáculo para la consecución de este flamante objetivo, no obstante, estaba representado en 1983 por una normativa legal, la entonces vigente, que «no se basa[ba] en la protección frente a la pobreza, sino en la compensación frente a un daño, como es un exceso de gastos o un defecto de ingresos originado por la actualización de una determinada contingencia»<sup>32</sup>. Las más elementales exigencias derivadas del principio de legalidad —exigencias que, en este ámbito, se condensan en la plásticamente denominada «cláusula del miedo» (Rodríguez de Santiago, 2018, 1.491)— impedían ignorar que **únicamente las Cortes Generales** eran competentes para fijar tanto las «rentas» como la «línea» aludidas. En un Estado democrático corresponde principalmente al legislador y no a otros órganos constitucionales acordar el destino de los fondos públicos. Justamente la importancia de la *interpositio legislatoris* para las directrices, mandatos o tareas<sup>33</sup> constitucionales explica la siguiente pauta interpretativa.

## 2. Segunda pauta interpretativa: derechos subjetivos de estricta configuración legal

Desde sus más tempranos pronunciamientos sobre el art. 41 CE, el TC ha reiterado que cualquier derecho subjetivo en materia de Seguridad Social es un «derecho de estricta configuración legal»<sup>34</sup>. El carácter «objetivo» de la **vinculación de los poderes públicos a los principios** de la política social y económica (Rodríguez de Santiago, 2018, 1.489), la ausencia de un único modelo constitucional de Seguridad Social y la dependencia de «circunstancias económicas y sociales que son imperativas para la propia viabilidad y eficacia»<sup>35</sup> del sistema justifican que el legislador esté ampliamente facultado para modular la acción protectora de la misma. Sobre todo la dependencia mencionada en último lugar no puede ser subestimada: el legislador tiene que realizar el mandato que le impone el art. 41 CE en el contexto de «una realidad poliédrica y cambiante» (Álvarez Cuesta, 2023, 230), y este desafío aconseja que se le otorgue un margen de apreciación y de configuración para afinar la acción protectora del régimen público de Seguridad Social tan extenso como demande cada momento histórico.

32 STC 103/1983, FJ 4.

33 El ya citado Cascajo (2012, 33) ha definido las tareas constitucionales como «obligaciones jurídicas objetivas dirigidas a los órganos legislativos y administrativos para que adopten las medidas apropiadas para la realización del fin o del programa formulado en el encargo».

34 STC 37/1994, FJ 3, c). *Vid.* igualmente la STC 44/2004, FJ 4, y las que en ella se citan; o la STC 213/2005, FJ 10.

35 STC 65/1987, FJ 17.

Sobre la base de la facultad descrita ha podido el legislador reconocer derechos subjetivos enmarcados en esquemas de protección tanto de tipo contributivo como de tipo no contributivo<sup>36</sup>. Al legislador ha correspondido igualmente fijar el grado o intensidad de la protección que merecían las distintas necesidades sociales y articular técnicamente los mecanismos de protección destinados a cubrirlas<sup>37</sup>. En este sentido, p. ej., compete al legislador establecer los efectos que sobre el mantenimiento del derecho a una prestación asistencial deban «atribuirse a la obtención por el perceptor de rentas en cuantía superior a un límite establecido con base, precisamente, en criterios vinculados a la definición misma del estado de necesidad»<sup>38</sup> o decidir acerca de la «inclusión entre las situaciones cubiertas por el sistema de protección por desempleo de las reducciones de jornada operadas a través de una modificación sustancial de las condiciones de trabajo»<sup>39</sup>.

Si se lo proyecta sobre el problema que se trata en este artículo, el planteamiento sintetizado conduce a ver en el IMV una prestación que responde a la «“concepción evolutiva” del propio sistema de la Seguridad Social», pero también a la «libertad de configuración» del legislador para modular su acción protectora<sup>40</sup>. Esto significa que el TC no podría deducir del art. 41 CE un derecho subjetivo a la garantía de un ingreso mínimo vital sin subrogarse indebidamente en la posición del legislador (Barcelona, 2017, 358) y, por tanto, ignorar las exigencias de corrección funcional<sup>41</sup> que se desprenden de la interpretación conjunta de los arts. 9.3, 41, 53.3, 66.2 CE, 103.1 y 117.1 CE. Esa caracterización del IMV es coherente con la estructura de mandatos u obligaciones de protección<sup>42</sup>

36 Como han explicado el ya citado Fernández Orrico (2004) o Sánchez-Urán Azaña (1995, 46), en España pueden «coexistir mecanismos no contributivos y contributivos de protección y sus funciones de compensación y de sustitución de rentas, cuya articulación corresponde a los poderes públicos».

37 STC 128/2009, FJ 4.

38 *Ibid.*

39 STC 213/2005, FJ 10.

40 SSTC 158/2021, FJ 3, i); y 19/2024, FJ 3.

41 «[Al] TC sólo le corresponde, frente al legislador, una función de control, le está vedado una interpretación que condujese a una restricción de la libertad conformadora del legislador más allá de los límites establecidos por la Constitución o, incluso, a una conformación llevada a cabo por el tribunal mismo» (Hesse, 2012, págs. 69 y s.).

42 Al contrario que las tradicionales prohibiciones de interferir en el ámbito de protección de un derecho o libertad, las obligaciones de protección imponen una conducta inespecífica de configuración a la que acompañan múltiples soluciones posibles. En otras palabras, mientras que las clásicas obligaciones negativas tienen una «estructura conjuntiva» porque prohíben en principio cualquier intervención en el ámbito de protección de un precepto constitucional («Cuando existe una prohibición de destruir o perjudicar algo, entonces está prohibido cualquier acto de destrucción o de perjuicio»), las positivas presentan una «estructura alternativa» o «disyuntiva» porque «[...] no cualquier acto de protección o apoyo es exigido. La prohibición de matar implica, al menos *prima facie*, la prohibición de cualquier acto de matar, mientras que el mandato de rescate no implica el mandato de llevar a cabo todos los actos de rescate posibles. Puede ser posible rescatar a un hombre que se ahoga nadando hasta él, o lanzándole una balsa salvavidas, o incluso enviando un barco, pero no se requieren simultáneamente los tres. Lo que se precisa es que se lleve a cabo el primer acto o el segundo o el tercero» (Alexy, 2009, 55).

como el del art. 41 CE y con que en este precepto se aluda, genéricamente, a «la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo», es decir, se aluda a una —asistencia— y otras —prestaciones sociales— sin mayores precisiones acerca de los requisitos de acceso a ellas, su cuantía, su duración, las causas de suspensión de las mismas, etc. También lo es con que, para cumplir con su función constitucional en esta materia, el legislador tenga que atender a variables o factores empíricos como, p. ej., el «contexto general en que se produzcan» las situaciones de necesidad, así como la coyuntura económica, «las disponibilidades [presupuestarias] del momento y las necesidades de los diversos grupos sociales»<sup>43</sup>, y con que al alto tribunal, finalmente, le esté vedado «interferir con decisiones singularizadas susceptibles de alterar el equilibrio económico financiero del conjunto del sistema»<sup>44</sup>.

### 3. Tercera pauta interpretativa: la estructura y el régimen de la Seguridad Social en su conjunto

El amplio margen legislativo de configuración y de reforma de las prestaciones de la Seguridad Social no ha impedido que del art. 41 CE se desprendan otros criterios «para determinar la validez de las normas»<sup>45</sup> de rango legal que se le opongan; de lo contrario no cabría hablar de un «núcleo o reducto [de la Seguridad Social] indisponible por el legislador» ni, de una manera más prosaica, del valor normativo del art. 41 CE. A este respecto llama en primer lugar la atención la relevancia hermenéutica que el TC ha conferido al conjunto de leyes a través de las que se ha realizado el mandato contenido en aquel precepto constitucional. Dicho conjunto de leyes ha condicionado la perspectiva de análisis adoptada por el alto tribunal en varios asuntos motivados, entre otras causas, por el desplazamiento sobre sujetos privados de la obligación de ofrecer asistencia o prestaciones que previamente habían sido brindadas por la Seguridad Social<sup>46</sup>. En este grupo de casos, el TC afirmó que uno de los rasgos que hacían «recognoscible en el estado actual de la conciencia social» la garantía institucional contenida en el art. 41 CE era «el carácter público del mencionado sistema» y, de inmediato, añadió que: «este rasgo debe apreciarse en relación con la estructura y el régimen del sistema en su conjunto, sin distorsionar la evaluación, centrándola en aspectos concretos de éste desvinculados del conjunto al que pertenecen; sin cerrar la interpretación de ciertos conceptos de relevancia constitucional, ni tampoco haciéndoles encajar indebidamente en los moldes que en un determinado momento proporciona la ley ordinaria, tratando de descartar que pueda haber

43 STC 65/1987, FJ 17.

44 STC 172/2021, FJ 3.

45 STC 103/1983, FJ 3.

46 SSTC 37/1994, FJ 4; y 84/2015, FJ 7.

otros posibles. Lo que verdaderamente ha de ser tutelado por imperativo constitucional es que no se pongan en cuestión los rasgos estructurales de la institución Seguridad Social a la que pertenecen”<sup>47</sup>.

Parece ocioso aclarar que la visión institucional o estructural requerida y adoptada en el pasaje reproducido procede de la consideración del conjunto de normas que entonces desarrollaban el art. 41 CE. Se trata, en mi opinión, de un buen ejemplo de interpretación «a la luz del despliegue normativo que se ha producido, a todos los niveles, dentro del régimen jurídico» (Cascajo Castro, 2012, 38) de un principio rector de la política social y económica. Solo tras esa consideración de conjunto pudo el TC calibrar la «importancia relativa [de la privatización impugnada] en el conjunto de la acción protectora de aquél» y concluir, a través de un razonamiento rayano a la ponderación<sup>48</sup>, que la reforma experimentada por el art. 129.1 LGSS solo afectaba «a un aspecto parcial de la protección de la incapacidad temporal para el trabajo», por lo que no llegaba a «altera[r] el papel predominante y el compromiso de los poderes públicos en su labor articuladora de la tutela frente a esta contingencia, descartándose toda prevalencia de la autonomía privada en el diseño de la acción protectora dispensada»<sup>49</sup>.

Como ya se ha dicho, esta tercera pauta interpretativa únicamente ha sido utilizada hasta la fecha para negar que el recurso puntual a fórmulas de gestión o responsabilidad privadas ponga en entredicho el carácter público del régimen español de Seguridad Social. En conjunción con la cuarta y última pauta interpretativa, no obstante, considero que podría resultar igualmente útil en escenarios como el esbozado en la introducción de este estudio, es decir, en caso de que futuros legisladores acorten los ámbitos subjetivo u objetivo de protección de la LIMV o, en general de las disposiciones que protegen a la ciudadanía frente a la pobreza y la exclusión social. El carácter público no es la única nota distintiva de la institución garantizada a través del art. 41 CE.

#### 4. Cuarta pauta interpretativa: las situaciones de necesidad «como objeto y fundamento de la protección»

Ya se ha dicho que el TC afirmó en una de sus primeras resoluciones en materia de Seguridad Social, la STC 103/1983, que la alusión a las «situaciones de necesidad» había obedecido a la «voluntad de superar [...] la noción de “riesgo” o “contingencia”» definitoria del modelo de 1963-67. Ciertamente, esas nociones —«riesgo» o «contingencia»— no devenían por ello inconstitucionales, pero tras

<sup>47</sup> STC 37/1994, FJ 4. Prevalece aquí un entendimiento clásico de las garantías institucionales de conformidad con el cual la protección de cualesquiera derechos subjetivos se considera subordinada a la institución: «el punto de vista institucional y no los intereses individuales [...] deciden» (Schmitt, 2003, 149).

<sup>48</sup> *Vid.* en particular la STC 37/1994, FFJJ 4 *in fine* y 5.

<sup>49</sup> *Ibid.*, FJ 4.

la entrada en vigor de la CE tampoco se las podía considerar indisponibles por el legislador. Las situaciones de necesidad se adoptaron, en su lugar, «como objeto y fundamento de la protección» dispensada por la institución asegurada en el art. 41 CE: el régimen público de Seguridad Social. En la citada STC 3/1993, el alto tribunal resolvió de una forma consecuente con dicho planteamiento una cuestión de inconstitucionalidad planteada a propósito del reconocimiento en exclusiva a hijas o hermanas (es decir, a propósito de la no inclusión de hijos y hermanos entre las personas beneficiarias) del derecho a las llamadas «prestaciones en favor de familiares» que se regulaban en el art. 162.2 de la Ley General de Seguridad Social vigente a la sazón (y se regulan todavía en el art. 226 de la vigente LGSS). Constituida la incompatibilidad del precepto con el principio de igualdad (art. 14 CE), el alto tribunal limitó no obstante la declaración de inconstitucionalidad a la «mención del apartado 2º del art. 162 LGSS relativa a “hijas o hermanas”» a fin de no desproteger a estas frente a la pobreza. En palabras del TC: [...] el art. 162.2 LGSS, en tanto que introduce el sexo como factor diferencial de la situación jurídica que contempla, lleva a considerar que el tratamiento favorable a las hijas y hermanas que allí se contiene está faltó de fundamento racional, por lo que no debería ampliarse el beneficio a los hijos y hermanos, ya que se configuraría como un privilegio injustificado de las mujeres. Pero ello no explica toda la realidad, pues, [...] hay que ponderar el dato de que la norma regula una situación de necesidad que se conecta con la obligación impuesta a los poderes públicos por el art. 41 C.E. de mantener un régimen público de Seguridad Social que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes en situaciones de necesidad. La hija y hermana reciben protección no sólo en razón de su condición femenina, de mujeres apartadas de las labores profesionales, sino también en función de las necesidades derivadas del defecto de ingresos producido como consecuencia de la muerte del causante. *La norma dispensa una protección frente a la pobreza.* Atribuye una pensión al que, al tiempo de fallecer el padre o hermano causante, se queda sin auxilio económico. *Es en este sentido una específica manifestación de la garantía institucional de la Seguridad Social que permite asegurar una cierta protección ante una situación de objetiva necesidad (énfasis añadido)*<sup>50</sup>.

El pasaje reproducido muestra las implicaciones generales del «mandato de actuación favorable» a los principios rectores de la política social y económica (art. 53.3 CE)<sup>51</sup>, si bien lo hace de una manera acaso esclarecedora de la problemática tratada en este artículo. En concreto, el razonamiento del alto tribunal pone de manifiesto que las normas que dispensan protección frente a la pobreza han de considerarse una manifestación propia de la garantía institucional del régimen público de Seguridad Social, pues —convendría añadir—, por el

50 STC 3/1993, FJ 5.

51 Este mandato «contiene en sí la prohibición de cualquier actuación estatal que perjudique aquello» principios rectores (Rodríguez de Santiago, 2018, 1.489). En idéntico sentido se ha expresado Tenorio (2012, 268 y s.).

carácter subsidiario —de otros ingresos, rentas o patrimonio— de las prestaciones que en ellas se regulan, tales normas contribuyen directa y claramente a la realización del mandato de protección frente a situaciones de necesidad contenido en el art. 41 CE, y justo ese mandato define<sup>52</sup> la institución, el régimen público de Seguridad Social, garantizada a través de dicho precepto. Mucho es lo que se podría precisar en los detalles, pero el análisis jurisprudencial precedente revela cuando menos una conexión inequívoca entre la institución asegurada en el art. 41 CE, la Seguridad Social, y las normas que protegen a la ciudadanía frente a la pobreza. En tanto que manifestación paradigmática de las situaciones de necesidad o, en palabras del TC, en tanto que «situación de objetiva necesidad», la pobreza marca la frontera más allá de la cual desaparece toda indeterminación normativa y, por esa razón, un deferente «mandato de actuación favorable» se convierte en un más exigente «mandato de optimización»<sup>53</sup>.

En mi opinión, las consideraciones precedentes abocan a una conclusión que puede enunciarse provisionalmente así: si la modificación legislativa de una disposición que, como el mencionado art. 226 LGSS o la mayoría de los contenidas en la LIMV, protege directa y claramente a la ciudadanía de la pobreza obstaculiza la realización de ese objetivo, entonces esa modificación debería reputarse potencialmente lesiva de la garantía institucional del régimen público de Seguridad Social y, por ende, del art. 41 CE. Afirmar que decisiones como las que se acaban de señalar constituyen potenciales infracciones de dicha garantía institucional no significa, desde luego, que tales reformas sean directamente inconstitucionales. Explicar esta matización y, en general, el planteamiento que se acaba de sugerir es el propósito del siguiente apartado.

### III. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS REFORMAS LEGISLATIVAS QUE SUPRIMAN O EMPEOREN LA PROTECCIÓN SOCIAL FRENTE A LA POBREZA

El análisis de la doctrina del TC acerca del art. 41 CE ha puesto de manifiesto que, pese a tener la facultad de modular la acción protectora de la Seguridad Social en atención a circunstancias económicas o sociales siempre variables, el

52 A ello se refiere Baró Pazos (2018, 809) al afirmar que la «justificación constitucional de la existencia de un sistema de Seguridad Social se encuentra en la protección frente a «situaciones de necesidad»». Mercader Uguina (2018, 1.317 y s.), por su parte, considera esta protección «una de las ideas-programa fundamentales que informan la acción» de la Seguridad Social. El autor citado evoca así la clásica noción «idea de obra», elemento central de la comprensión institucional del Derecho de Hauriou (1925, 94 y ss.).

53 Entre nosotros, Rodríguez de Santiago (2018, 1.491) ha definido estos mandatos como «principios que imponen que la decisión valorativa que aquellos preceptos constitucionales contienen [...] se realice en cada momento en la medida de lo jurídica y fácticamente posible». Los mandatos de optimización son, según el TC, una concreción del más amplio deber de «dotar de la mayor fuerza normativa a cada uno de [los] preceptos» constitucionales (STC 227/1988, FJ 13).

legislador está igualmente «[sometido] al necesario respeto de los principios constitucionales»<sup>54</sup>. Esa tensión entre las obligaciones de respetar los márgenes de apreciación y de configuración del legislador, por un lado, y de velar por la observancia de los principios y mandatos constitucionales, por otro, impide postular una suerte de prioridad automática de un deber sobre el otro. La renuncia a semejante prioridad aconseja que la disolución de la tensión aludida se intente —como en otros ámbitos del Derecho constitucional, y tal y como han sugerido, al hilo de reflexiones más generales que esta, Ponce Solé (2013, 81 y s.) o Delgado (2021, 375)— en el marco de un análisis de proporcionalidad.

A efectos de la problemática tratada en este estudio, lo dicho en el párrafo anterior significa que el TC debe verificar si las disposiciones legislativas que, al modificar normas como las enunciadas en el antedicho art. 226 LGSS o en la mayoría de preceptos de la LIMV, puedan desproteger a la ciudadanía frente a la pobreza cuentan con una justificación objetiva y razonable. Como mínimo, tales decisiones deberían justificarse a la luz del «contexto general en que se producen y en conexión con las circunstancias económicas, las disponibilidades del momento y las necesidades de los diversos grupos sociales»<sup>55</sup>. La significación de esas y otras normas para la realización el objetivo fijado en el art. 41 CE parece incompatible con que, como han sugerido varios autores<sup>56</sup> y se razona en el apartado segundo del voto particular a la STC 49/2015, una «decisión restrictiva pueda hacerse sin justificar el alcance de las nuevas decisiones, [ya] que deberán darse unos supuestos o condiciones que expliquen el porqué de tal retroceso»<sup>57</sup>.

Para resultar funcional, no obstante, el planteamiento precedente demanda una respuesta precisa a dos cuestiones: ¿Cuándo se debería entonces considerar que la modificación de una disposición que protege frente a la pobreza ha provocado que la Seguridad Social deje de contribuir a esa finalidad, es decir, cuándo debería el TC proceder a examinar la proporcionalidad de una modificación como la descrita (III.1)? ¿Y cómo (es decir, a través de qué criterios y con qué intensidad exactamente) se debería ejercer dicho examen (III.2, III.3 y III.4)?

## 1. El valor hermenéutico de «las leyes que los desarrolleen» (art. 53.3 CE) y el Protocolo 1º al CEDH

Las pautas interpretativas identificadas reflejan que el «destinatario directo» de la norma enunciada en el art. 41 CE es el legislador, «que está obligado a

<sup>54</sup> STC 91/2019, FJ 6.

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> Entre estos se cuentan, con los matices en cada caso pertinentes, Parejo (2000, 224), Carro (2008, 381), Cascajo (2012, 37), Vaquer (2012, 85), Ponce (2017, 77 y s.), Biglino (2020, 67 y s.) o de la Qua-dra-Salcedo (2023, 732 y ss.), entre otros.

<sup>57</sup> Voto particular que formulan F. Valdés Dal-Ré y L. Ignacio Ortega Álvarez a la STC 49/2015, al que se adhieren A. Asua Batarrita y J.A. Xiol Ríos.

convertir esos principios [—los contenidos entre los arts. 39 y 52 CE, ambos inclusive—] en concretas reglas de Derecho» (Rodríguez de Santiago, 2018, 1.490). La obligación de protección allí impuesta se encuentra, según la conocida expresión de Isensee (1983, 44), «mediatizada por la ley (*gesetzesmediatisiert*)», es decir, se satisface básicamente *de la manera y en la medida* que establezcan las leyes que la desarrollen (art. 53.3 CE). Entre otras cosas, esto significa que, antes de su concreción legislativa, el TC no habría podido exigir un *tipo* o un *nivel* de coberturas frente a la pobreza sin lesionar el margen de configuración que, en consonancia con la estructura de los deberes de protección y con su propia doctrina acerca del art. 41 CE, correspondía al legislador. Ahora bien, dado que las de protección son esencialmente obligaciones de resultado<sup>58</sup> y que los «arts. 39 a 52 imponen tareas estatales de desarrollo permanente, con las que no se cumple de una vez para siempre, sino que dirigen siempre la actividad estatal mientras dichos preceptos estén en vigor» (Rodríguez de Santiago, 2018, 1.489), el TC debería reaccionar ante las alteraciones de la legislación a través de la que se ha alcanzado el resultado exigido en el art. 41 CE. Se ha mostrado que, en tanto que protege a la ciudadanía frente a la pobreza, el art. 226 LGSS y la LIMV contribuyen decisiva e inequívocamente a esa finalidad y, por esa razón, el TC debería considerar que cualquier modificación que afecte negativamente a las coberturas allí previstas podría provocar que se deje de alcanzar el resultado exigido en el art. 41 CE.

Al conjunto de las modificaciones que afectarían negativamente a las coberturas previstas en la LIMV pertenece, por definición, la mera derogación de la LIMV, pero también una reforma de la misma que, p. ej., incrementase las condiciones para que se aprecie la situación de vulnerabilidad económica (art. 11 LIMV) exigidas a las personas beneficiarias del IMV, redujese significativamente la cuantía mensual de renta garantizada (art. 13 LIMV), aumentase las causas de suspensión (art. 17 LIMV) o extinción (art. 18 LIMV) del derecho, dificultase la acreditación de los requisitos para percibir dicha prestación (art. 21 LIMV) o endureciese el régimen de sanciones (art. 39 LIMV). La enumeración previa no pretende ser exhaustiva. En cualquiera de tales escenarios hipotéticos, las personas actual o potencialmente beneficiarias del IMV podrían verse amenazadas por los riesgos de pobreza y de exclusión social. Dado que estos riesgos habrían sido generados en cada caso por una decisión del legislador y que, de esta manera, este podría propiciar situaciones contrarias a las ordenadas en el art. 41 CE, parece lógico exigir que el TC examine la proporcionalidad de tales regresiones en materia de protección social.

Nótese que el planteamiento sugerido no presupone que reformas legislativas de la LIMV como las apuntadas deban considerarse automáticamente

58 En un sentido en parte coincidente con el que se acaba de expresar ha afirmado Cascajo Castro (2012, 31) que «a los derechos sociales se les debe analizar no por el rendimiento que permitan deducir a priori sino por el resultado que produce una interposición legislativa».

inconstitucionales ni que el IMV sea el único instrumento imaginable de protección frente a la pobreza. El parámetro de constitucionalidad que resulta tanto del tenor del art. 41 CE como de las pautas interpretativas identificadas (a) no constituye una prohibición taxativa y/o genérica<sup>59</sup> de regresividad en materia de asistencia y prestaciones sociales ni (b), por consiguiente, suprime el margen legislativo de configuración y reconfiguración en este ámbito<sup>60</sup>. Se recurre argumentativamente al conjunto o nivel de las coberturas previstas por la legislación sustituida, no obstante, con el propósito de precisar de una manera rigurosa —es decir, de una manera precisa y consecuente con la conexión entre la institución asegurada en el art. 41 CE y la obligación de proteger a la ciudadanía frente a la pobreza— el umbral de los potenciales quebrantamientos de la garantía institucional del régimen público de Seguridad Social. De apreciar cualquier indicio de desprotección de la ciudadanía **más vulnerable económico**icamente, por tanto, el TC sencillamente tendría que poner en marcha el «esquema de control» (Dreier, 2013, 123) en que consiste el juicio de proporcionalidad.

El planteamiento sugerido cuenta entre sus ventajas la de concordar (en sus consecuencias) con la doctrina del TEDH acerca del art. 1 del Protocolo 1<sup>61</sup>. El tribunal de Estrasburgo ha reiterado que las prestaciones sociales, con independencia de si se incardinan en un régimen contributivo de Seguridad Social o en uno no contributivo, deben ser consideradas un «bien» a los efectos del art. 1 del Protocolo 1<sup>62</sup>. La amplitud del ámbito abarcado por esta noción no conlleva desde luego la «[creación de] un derecho a adquirir bienes»<sup>63</sup>, es decir, no obliga a los Estados contratantes a establecer un régimen público de seguridad social ni a garantizar un tipo específico de prestación o una cuantía concreta de las

59 Como consecuencia del alcance diferenciado (Jiménez Campo, 1999, 131 y s.; Tenorio, 2012, 270 y ss.) de los principios rectores de la política social y económica resulta, en mi opinión, insatisfactorio hablar genéricamente de un «*effet de cliquet*», de una «cláusula stand-still» (la que el TC no ha recurrido sin ambages ni siquiera en el ámbito del Derecho medioambiental, como muestran la STC 233/2015, FJ 2, c y la jurisprudencia allí citada) o de un «núcleo mínimo de los derechos sociales» (Ponce Solé, 2013, 59-67).

60 Como se explica en el apartado 2 del citado voto particular a la STC 49/2015: «Esa postura [la irreversibilidad absoluta de los derechos sociales] implicaría el sacrificio de otros valores constitucionales, como el pluralismo político que implica la posibilidad de que, dentro del marco constitucional, sean posibles diversas opciones legislativas de configuración de los derechos sociales, atendiendo a las diversas prioridades políticas, siendo, por otra parte, evidente que las decisiones precedentes nunca pueden vincular de forma absoluta a las futuras». En el mismo sentido se había pronunciado previamente Parejo (2000, 225 y s.), entre otros.

61 Sobre la extensión del mandato interpretativo contenido en el art. 10.2 CE a todo el título I CE pueden verse Barcelona (2017, 360) o Jimena (2023b, 711 y s.), entre otros, así como la STC 206/1997, FJ 5.

62 «En conclusión, por lo tanto, si todavía puede afirmarse que existe alguna distinción en la jurisprudencia entre prestaciones contributivas y no contributivas a efectos de la aplicabilidad del artículo 1 del Protocolo nº 1, no hay ningún motivo que justifique el mantenimiento de tal distinción» (Decisión del TEDH de 6 de julio de 2005, *Stec and Others v. the United Kingdom*, par. 53). *Vid.*, en este sentido, las SSTEDH de 18 de febrero de 2009, *Andrejeva v. Latvia*, par. 77 *in fine*; y de 13 de diciembre de 2011, *Lakićević and others v. Montenegro and Serbia*, par. 59.

63 STEDH de 28 de septiembre de 2004, *Kopecký v. Slovakia*, par. 35.

mismas<sup>64</sup>; tampoco impide que, en caso de existir, dicho régimen sea modificado en cualquiera de sus aspectos a fin de reaccionar ante cambios sociales y de opinión sobre los colectivos de personas necesitadas de asistencia social, así como en atención a la evolución de las diferentes situaciones individuales<sup>65</sup>. Ahora bien, este extenso margen de apreciación estatal no es óbice para que la reducción y/o supresión de una prestación sea considerada una injerencia en el ámbito protegido por el art. 1 del Protocolo 1<sup>66</sup> que debe ser suficientemente justificada.

La imposición de esta «carga de argumentación cualificada» reposa sobre una asimilación del régimen de protección de las prestaciones sociales con el de la propiedad privada que el TEDH ha motivado en términos elocuentes: «En el Estado democrático moderno, muchas personas dependen por completo de la seguridad social y de las prestaciones sociales para sobrevivir durante toda o parte de su vida. Numerosos ordenamientos jurídicos nacionales reconocen que estas personas necesitan un cierto grado de certidumbre y seguridad, y prevén que las prestaciones se abonen —siempre que se cumplan las condiciones para percibirlas— como un derecho. Cuando una persona tiene un derecho, exigible de acuerdo con la legislación nacional, a una prestación social, la importancia de ese interés también debe reflejarse considerando aplicable el artículo 1 del Protocolo nº 1»<sup>67</sup>.

Como consecuencia de ello, el tribunal de Estrasburgo ha concluido que «no se puede prescindir del examen de la proporcionalidad de [las] medidas»<sup>68</sup> restrictivas de tales derechos. Esta exigencia, que en otros asuntos ha sido expresada a través de la fórmula «justo equilibrio (*fair balance*)»<sup>69</sup>, debería desde luego

64 *Vid.*, entre otras, las SSTDH de 12 de octubre de 2004, *Kjartan Ásmundsson v. Iceland*, par. 39; de 1 de marzo de 2010, *Apostolakis c. Grèce*, par. 36; de 8 de marzo de 2010, *Wieczorek v. Poland*, par. 57; de 31 de mayo de 2011, *Maggio and Others v. Italy*, par. 55; de 5 de octubre de 2017, *Sukhanov and Ilchenko v. Ukraine*, par. 36; de 8 de octubre de 2019, *Fedulov v. Russia*, par. 66.

65 SSTEDH de 18 de julio 2017, *Lengyel v. Hungary*, par. 27; de 26 de enero de 2023, *Valverde Digon v. Spain*, par. 52. El fundamento de esta potestad se encuentra en la regla enunciada en el art. 1, párrafo 2 del Protocolo 1º, en el cual se autoriza a los Estados, entre otras cosas, a regular el uso de la propiedad de conformidad con el interés general. Esta noción, «interés general», ha sido objeto de una interpretación amplia por cuanto las normas reguladoras de pensiones y otras prestaciones presuponen consideraciones económicas y sociales. El TEDH considera «natural» que el margen de apreciación de que disponen los legisladores nacionales para aplicar políticas sociales y económicas sea amplio, por lo que suele respetar el juicio del legislador sobre lo que se debe considerar «de interés público», a menos que dicho juicio carezca manifestamente de fundamento razonable. *Vid. al respecto* las SSTEDH de 23 de noviembre de 2000, *former King of Greece and Others v. Greece*, par. 87; o *Wieczorek v. Poland*, par. 59.

66 En palabras del TEDH, «la reducción o supresión de la cuantía de una prestación constituye normalmente una injerencia en las “posesiones” que requiere justificación, en aras del interés general» (*Kjartan Ásmundsson v. Iceland*, par. 39-40). *Vid. igualmente* las SSTEDH de 28 de abril de 2009, *Rasmussen v. Poland*, par. 71; de 15 de septiembre de 2009, *Moskal v. Poland*, par. 39; *Andrejeva v. Latvia*, par. 77; de 24 de septiembre de 2012, *Grudić v. Serbia*, par. 72; de 8 de marzo de 2012, *Valkov and Others v. Bulgaria*, par. 84; y de 10 de octubre de 2016, *Philippou v. Cyprus*, par. 59.

67 *Stec and Others v. the United Kingdom*, par. 51.

68 *Lengyel v. Hungary*, par. 27.

69 SSTEDH de 23 de septiembre de 1982, *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, par. 69; de 22 de enero de 2004, *Jahn and others v. Germany*, par. 8194; y de 13 de diciembre de 2016, *Béláné Nagy v. Hungary*, par. 115,

orientar la (otra exigencia) que, en mi opinión, resulta tanto del tenor del art. 41 CE como de las pautas interpretativas identificadas en II. La incógnita en este punto es no obstante si el TC debería examinar la proporcionalidad de las regresiones en materia de protección social por medio de los mismos criterios y con la misma intensidad que el TEDH o si, por el contrario, tendría que ejercer una supervisión más estricta en la materia.

## 2. ¿Proporcionalidad como «justo equilibrio»...

El TEDH se sirve de un canon de proporcionalidad escasamente formalizado si se lo compara, por ejemplo, con la versión del mismo utilizada por el TC para enjuiciar las restricciones de los derechos y libertades enunciados en el Capítulo segundo del Título I de la CE (Medina, 2018, 1467-1471) o por el *BVerfG* en su decisión acerca de las «sanciones en materia de protección social (*Sanktionen im Sozialrecht*)»<sup>70</sup>. Como revela la sentencia en el asunto *Lengyel contra Hungría*, entre tantas otras, el TEDH se limita a juzgar «*whether the interference imposed an excessive individual burden on the applicant*»<sup>71</sup>, es decir, efectúa un control muy deferente con las actuaciones impugnadas. En particular, el tribunal de Estrasburgo prescinde del examen de necesidad al uso en la jurisprudencia nacional (Barcelona, 2011, 77 y s.) y efectúa una ponderación sin una estructura claramente determinada de antemano.

A la hora de valorar si se ha preservado el «justo equilibrio (*fair balance*)» entre los intereses en conflicto, el TEDH focaliza normalmente su atención en la *intensidad del menoscabo individual causado por la reducción operada*. En líneas generales: «El Tribunal considera que al privar a una persona de la totalidad de una pensión probablemente se infringe [el art. 1 del Protocolo 1º (véase, p. ej., Kjartan Ásmundsson, citado anteriormente, y *Apostolakis v. Greece*, no. 39574/07, 22 de octubre de 2009) y que, por el contrario, las reducciones míнимas de una pensión o de prestaciones relacionadas probablemente no lo hacen (ver, por ejemplo, entre muchas otras autoridades, *Valkov and Others*, citado anteriormente; *Arras and Others v. Italy*, no. 17972/07, 14 de febrero de 2012; *Poulain v. France* (dec.), no 52273/08, 8 de febrero de 2011; *Lenz v. Germany* (dec.), no 40862/98, ECHR 2001-X; y *Janković*, citado anteriormente)»<sup>72</sup>.

así como la jurisprudencia allí citada. El consistente en verificar si se ha preservado el «justo equilibrio (*fair balance*)» es solo uno de los requisitos que, junto al respeto del principio de legalidad y a la persecución de un fin legítimo, deben satisfacer las injerencias en el ámbito protegido por el art. 1 del Protocolo 1º. *Vid.* por todas la STEDH de 5 de enero de 2000, *Beyeler v. Italy*, par. 108-114.

70 *Vid.* la Sentencia de la sala primera del *BVerfG*, de 5 de noviembre de 2019, en el asunto 1 BvL 7/16. En lo que sigue se citará de la siguiente manera: *BVerfGE* de 5 de noviembre de 2019, par. 124 y s. La resolución puede encontrarse en la antología oficial de sentencias del alto tribunal alemán como: *BVerfGE* 152, 68-151.

71 *Lengyel v. Hungary*, par. 28.

72 STEDH de 8 de septiembre de 2014, *Stefanetti and Others v. Italy*, par. 59.

Este elemento de ponderación, sin embargo, no basta por sí mismo para determinar si se le ha impuesto una carga excesiva a la persona demandante: «la prueba del justo equilibrio no puede basarse únicamente en la cuantía o el porcentaje de la reducción sufrida, en abstracto. En todos estos casos, y en otros similares, el Tribunal se esfuerza por valorar todos los elementos pertinentes del asunto en un contexto concreto»<sup>73</sup>. Entre estos destacan el o los *fines de interés público o general perseguidos con la actuación impugnada*. Así, minoraciones de entre el 10 y el 22% de la cuantía de prestaciones por jubilación, p. ej., se han reputado proporcionadas cuando el objetivo perseguido con dicha actuación ha consistido en la reducción del gasto público durante una época de crisis económica<sup>74</sup>. Tampoco se han considerado desproporcionadas reducciones de hasta el 50% de la cuantía de prestaciones contributivas satisfechas por una aseguradora que, después de haber sido asumidas por la Seguridad Social del país, se recalcularon de conformidad con las reglas de cómputo de los períodos de cotización de las personas afiliadas al régimen general<sup>75</sup>.

La intensidad del menoscabo individual causado, en particular, por la reducción operada y los fines de interés público o general perseguidos con la actuación impugnada constituyen, como se ve, los principales factores de la ponderación. En determinadas circunstancias, no obstante, el amplio margen de apreciación de los Estados para la consecución de un fin legítimo puede representar una insuficiente justificación de la minoración impuesta. El interés en proteger el erario público mediante una racionalización del régimen de prestaciones sociales no bastó, p. ej., para impedir que la reducción a la mitad de la prestación económica por incapacidad de una persona no solo *discapacitada*, sino *carente de otros medios de subsistencia*, se considerase una vulneración de la esencia de su derecho a una pensión («*the impairment of the essence of her pension rights*»)<sup>76</sup>. En los últimos tiempos ha aumentado la sensibilidad del TEDH hacia cualquier reducción o «supresión de derechos que prive de medios de subsistencia»<sup>77</sup>, privación que incluso se

73 *Ibid.* *Vid.* igualmente *Valkov and Others v. Bulgaria*, par. 97; o *Maggio and Others v. Italy*, par. 62.

74 *Vid.* al respecto las Decisiones del TEDH de 8 de octubre de 2013, *Da Conceição Mateus and Santos Januário v. Portugal*, par. 25; y de 7 de mayo de 2013, *Koufaki and Adedy v. Greece*, par. 46-49.

75 STEDH de 24 de junio de 2019, *Yavaş et autres c. Turquie*, par. 49.

76 *Lengyel v. Hungary*, par. 28 y s. Sobre la fórmula «*impairment of the essence of her pension rights*» véase *Kjartan Ásmundsson v. Iceland*, par. 39; *Wiecziorek v. Poland*, par. 57; *Rasmussen v. Poland*, par. 75; *Valkov and Others v. Bulgaria*, par. 91 y 97; *Béláné Nagy v. Hungary*, par. 118; o *Maggio and Others v. Italy*, par. 63.

77 *Da Conceição Mateus and Santos Januário v. Portugal*, par. 24; *Apostolakis v. Greece*, par. 41 y s.; *Moskal v. Poland*, par. 74 y s.; *Valkov and Others v. Bulgaria*, par. 97; *Béláné Nagy v. Hungary*, par. 123. *Mutatis mutandis* puede verse también la STEDH de 3 de junio de 2011, *Klein v. Austria*, par. 55-57. Correlativamente, tal privación no se produce, p. ej., cuando la persona cuya prestación por jubilación ha sido suspendida «continúa percibiendo un salario» –STEDH de 5 de mayo de 2017, *Fábián v. Hungary*, par. 79. *Vid.* igualmente la Decisión del TEDH de 18 de octubre de 2005, *Banfield v. The United Kingdom* – u otras prestaciones sociales – STEDH de 12 de octubre de 2020, *Šeiko v. Lithuania*, par. 32-35 – ni cuando únicamente se «[obliga] a los demandantes a soportar una reducción razonable y proporcionada en lugar de la suspensión total de sus derechos [o, finalmente, cuando] el legislador les [concede] un período transitorio para adaptarse al nuevo régimen» (*Lakićević and others v. Montenegro and Serbia*, par. 72. *Vid.* asimismo *Šeiko v. Lithuania*, par. 32 y s.).

podría llegar a considerar una amenaza a la integridad física y moral de las personas afectadas (art. 3 CEDH)<sup>78</sup>.

El valor hermenéutico de la jurisprudencia del TEDH en la materia ha de ser cautelosamente calibrado por varias razones. En primer lugar, las sentencias analizadas reflejan que el tribunal de Estrasburgo suele basar la resolución de cada controversia en un enfoque pragmático, lo cual resulta coherente con el carácter subjetivo de la tutela ofrecida por el sistema europeo de protección de derechos humanos. Muchos de los argumentos utilizados tienen por eso un «carácter eminentemente casuístico» y de ellos «resulta difícil extraer conclusiones generales» (García Vitoria, 2018, 122), de manera que no todos resultarán pertinentes en procedimientos de inconstitucionalidad internos cuyo parámetro de control sea una garantía institucional como la enunciada en el art. 41 CE. Ya se ha explicado en un apartado precedente (II.3) que esta garantía demanda que las actuaciones en cada caso impugnadas sean enjuiciadas «en relación con la estructura y el régimen del sistema en su conjunto, sin distorsionar la evaluación, centrándola en aspectos concretos de éste desvinculados del conjunto al que pertenecen»<sup>79</sup>.

En segundo lugar conviene precisar que el tribunal de Estrasburgo ofrece una «protección indirecta, que no se basa en la proclamación de nuevos derechos sino en el desarrollo de contenidos sociales» a partir del derecho al respeto de la propiedad (García Vitoria, 2018, 121 y s.) o, como ha dicho Barcelona (2017, 333), en la «permeabilidad [...] del razonamiento judicial hacia consideraciones que habitualmente relacionamos con la protección de derechos sociales propiamente dichos». Que los «contenidos sociales» se reconozcan sobre la base textual de derechos civiles explica, cuando menos en parte, y hace quizás un poco más tolerable que el TEDH no examine sistemáticamente la necesidad o la proporcionalidad en sentido estricto de las interferencias impugnadas; a fin de cuentas, el tribunal de Estrasburgo tampoco lleva a cabo un escrutinio estricto de las restricciones de las facultades o posiciones tradicionalmente protegidas por el derecho a la propiedad privada (Barcelona, 2013, 123-134). Ahora bien, dado que (a) el art. 41 CE ofrece una base textual más precisa que el art. 1 del Protocolo 1º CEDH para el aseguramiento de la institución —el régimen público de Seguridad Social— llamada a proteger a la ciudadanía frente a situaciones de necesidad, y que (b) las normas que dispensan protección frente a la pobreza contribuyen directa y claramente a la realización del mandato de protección contenido en

78 *Vid.* al respecto las Decisiones del TEDH de 28 de octubre de 1999, *Pančenko v. Latvia*; de 23 de abril de 2002 *Larioshina v. Russia*, par. 3; y de 18 de junio de 2009, *Budina v. Russia*; resoluciones coincidentes en concluir que no se había rebasado el umbral de admisibilidad *ex art. 3 CEDH* (Barcelona, 2017, 342 y s.).

79 STC 37/1994, FJ 4.

aquel precepto, cabe preguntarse si no tendría sentido esperar del TC un control más riguroso, es decir, uno articulado en torno al análisis de la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto de las disposiciones legislativas susceptibles de ocasionar situaciones de desprotección social de la ciudadanía más vulnerable económicamente. Creo que se podría responder afirmativamente a esta pregunta siempre y cuando la intensidad del triple examen descrito se gradúe de una manera funcionalmente correcta. Para ilustrar la posibilidad y la importancia de esta graduación, en lo que sigue se esquematiza la sentencia del *BVerfG* sobre las «sanciones en materia de protección social (*Sanktionen im Sozialrecht*)».

### 3. ... o como idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto?

En su sentencia del 5 de noviembre de 2019, el *BVerfG* resolvió una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el juzgado de lo social de Gotha (*Sozialgericht Gotha*). Este órgano jurisdiccional había cuestionado la compatibilidad con la Constitución alemana (la Ley Fundamental o *GG*) de las sanciones establecidas, en el § 31a.1 del Libro II del Código Social alemán (*Sozialgesetzbuch* o *SGB II*), con la finalidad de dotar de eficacia a los deberes de colaboración que recaían sobre las personas beneficiarias de la prestación equivalente, en Alemania, al IMV: la «prestación por desempleo II (*Arbeitslosengeld II*)», popularmente conocida como «*Hartz IV*»<sup>80</sup>. Debido a su carácter «subsidiario»<sup>81</sup>, la percepción de esta prestación se había condicionado al cumplimiento regular de deberes de colaboración con la Administración impuestos con el objetivo de que las personas beneficiarias de aquel subsidio contribuyesen activamente a la superación de su situación de necesidad. Los incumplimientos de tales deberes se sancionaban, de conformidad con el precepto legal cuestionado, bien con minoraciones exponenciales de la «prestación por desempleo II», bien con su suspensión temporal.

Según el *BVerfG*, la decisión legislativa de imponer tanto los deberes de colaboración mencionados como, en caso de incumplimiento de los mismos, las sanciones correspondientes debía ajustarse a las exigencias de la proporcionalidad<sup>82</sup>.

80 «*Hartz IV*» fue el nombre popular dado a la cuarta de una serie de reformas del mercado de trabajo alemán adoptadas entre los años 2003 y 2005. En lo que aquí interesa, las dos prestaciones previstas para hacer frente a situaciones de desempleo accesibles con anterioridad al 1 de enero de 2005 –las conocidas como «fomento del empleo (*Arbeitsförderung*)» y «ayuda social (*Sozialhilfe*)»– fueron unificadas a partir de esta fecha en una sola: la «prestación por desempleo II (*Arbeitslosengeld II*)», destinada a personas sin ingresos o propiedades suficientes y, por tanto, «necesitadas (*hilfebedürftig*)» en el sentido del § 7.1.3 *SGB II*. *Vid.* a este respecto Tenorio (2012, págs. 272-278).

81 A juicio del *BVerfG*, la fórmula «Estado social de Derecho (*soziale Rechtsstaat*)» indica que «a los medios de la generalidad destinados a la ayuda de sus miembros necesitados solamente se recurre en situaciones en las que la necesidad existe (BVerfGE 142, 353 <371 Rn. 39>). La conservación de los recursos financieros anudada a [dicha fórmula] asegura la futura capacidad de configuración para la consecución de las metas sociales del Estado» (BVerfGE de 5 de noviembre de 2019, par. 124).

82 *Ibid.*, par. 117.

Tales exigencias emanaban del derecho fundamental de cualquier persona necesitada a la garantía de un mínimo existencial acorde con la dignidad humana<sup>83</sup>. Este derecho fundamental, que se ha inferido de una interpretación conjunta de los arts. 1.1 y 20.1 GG, garantiza de manera unitaria la existencia física, pero también sociocultural de dicho colectivo<sup>84</sup>. El legislador alemán está facultado para conceder tales prestaciones únicamente «en la medida de la necesidad (*nach Maßgabe der Bedürftigkeit*)» de las personas y cuenta con un considerable margen de configuración de las mismas<sup>85</sup>, aunque —como se ha dicho— en su labor no puede ignorar las exigencias de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

En el asunto analizado, este triple canon se proyectó separadamente tanto sobre la decisión legislativa de imponer deberes de colaboración a las personas beneficiarias de la «prestación por desempleo II» como sobre la (otra decisión) consistente en prever, a fin de asegurar la eficacia de tales deberes, sanciones en caso de incumplimiento de los mismos. Dejando a un lado el análisis de la primera, decisión que el *BVerfG* estimó conforme con la *GG*<sup>86</sup>, interesa subrayar que el alto tribunal alemán consideró que las sanciones previstas en caso de incumplimiento de los deberes de colaboración de las personas beneficiarias de la «prestación por desempleo II» no superaban, pese a que con ellas se perseguía una finalidad constitucionalmente legítima<sup>87</sup>, el triple canon anunciado. A juicio del alto tribunal alemán, la minoración del 60% de la «prestación por desempleo II» no superaba las exigencias de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto<sup>88</sup> como consecuencia, por una parte, de los a la sazón (es decir, durante la elaboración de la norma) escasos y discutibles conocimientos del legislador sobre los efectos que podrían tener tales sanciones<sup>89</sup> y, por otro lado, de los serios perjuicios colaterales que las mismas podrían acarrear para el colectivo afectado<sup>90</sup>.

83 *Vid.*, en relación con este derecho fundamental, la Sentencia de la sala primera del *BVerfG*, de 9 de febrero de 2010, en los asuntos acumulados 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09 y 1 BvL 4/09. En lo que sigue se citará de la siguiente manera: *BVerfGE* de 9 de febrero de 2010, par. 133. La resolución puede encontrarse en la antología oficial de sentencias del alto tribunal alemán como: *BVerfGE* 125, 175.

84 *BVerfGE* de 9 de febrero de 2010, par. 119. El objeto de este derecho fundamental se compone de dos tipos de prestaciones: con las del primero («alimentación, vestimenta, menaje, alojamiento, calefacción, higiene y salud») se persigue satisfacer las necesidades materiales de la persona titular del derecho, mientras que con las del segundo («conservación de las relaciones interpersonales y una mínima participación en la vida social, cultural y política») se busca atender sus necesidades socioculturales.

85 *Ibid.*, par. 121 y s.

86 *BVerfGE* de 5 de noviembre de 2019, par. 138-152.

87 *Ibid.*, par. 154-157.

88 *Ibid.*, par. 192-200.

89 En relación con los problemas epistémicos en materia de derechos fundamentales véase Alexy (2022, 557-572), por todos.

90 El alto tribunal alemán se refirió, entre otros, a los de pérdida de la vivienda («*Wohnungslosigkeit*»), descualificación profesional («*Dequalifizierung*»), endeudamiento («*Verschuldung*»), alimentación limitada («*eingeschränkte Ernährung*»), insuficiente asistencia médica («*unzureichende Gesundheitsversorgung*»), retraining social («*sozialen Rückzug*») y problemas mentales («*seelische Probleme*»). *Vid. BVerfGE* de 5 de noviembre de 2019, par. 59 y 194.

Desde el punto de vista de la proporcionalidad en sentido estricto, además, faltaba que la regulación impugnada permitiese a la Administración prescindir de la sanción en situaciones excepcionalmente adversas para las personas afectadas<sup>91</sup>. A la misma conclusión llegó el *BVerfG* al analizar la sanción consistente en suspender temporalmente la «prestación por desempleo II», que se consideró igualmente —*a minore ad maius*— inidónea, innecesaria y desproporcionada en sentido estricto<sup>92</sup>.

#### 4. Sobre la intensidad del control

En la sentencia sintetizada, como se ve, el *BVerfG* no solo se sirvió del canon clásico, tripartito, de proporcionalidad, sino que lo aplicó con una severidad inusual. La resolución ofrece así un buen ejemplo de lo que desde la sentencia sobre cogestión (*Mitbestimmungsurteil*)<sup>93</sup> se denomina en Alemania «control material intensivo» (Schuppert, 1980) de la constitucionalidad de una ley. A efectos del problema analizado interesa conocer las razones aducidas por el alto tribunal alemán para restringir tan rígidamente los márgenes de apreciación y configuración del legislador en esta materia.

Las sanciones establecidas en el § 31a.1 SGB II y, en particular, tanto la minoración del 60% como la suspensión temporal de la «prestación por desempleo II» se encontraban en «patente tensión con el deber estatal de protección de la existencia humana (*in einem unübersehbaren Spannungsverhältnis zur Existenzsicherungspflicht des Staates*)»<sup>94</sup> derivado de los arts. 1.1 y 20.1 *GG*. Como consecuencia de la aplicación de tales sanciones, las personas necesitadas dejaban de percibir, siquiera durante un periodo de tiempo limitado, la prestación que (a falta de otros ingresos o patrimonio propio) aseguraba su existencia: «El legislador [los] privaba de lo que, de conformidad con el art. 1.1 *GG* en conexión con el art. 20.1 *GG*, tenía que garantizar; suspende lo que constitucionalmente corresponde a las personas necesitadas y de esa manera las abruma extraordinariamente»<sup>95</sup>. Repárese en que el *BVerfG* no niega que el legislador esté facultado para privar a las personas necesitadas de la «prestación por desempleo II» en caso de que incumplan sus obligaciones de colaboración ni, por lo tanto, fija una modalidad o una cuantía mínima de prestación vital constitucionalmente exigible. Ahora bien, cuando la decisión controvertida afecte a «prestaciones vitales»

91 *Ibid.*, par. 200.

92 *Ibid.*, par. 205-208.

93 Sentencia de la sala primera del *BVerfG*, de 1 de marzo de 1979, en los asuntos acumulados 1 BvR 532, 533/77, 419/78 y BvL 21/78, par. 131. La resolución puede encontrarse en la antología oficial de sentencias del alto tribunal alemán como: *BVerfGE* 50, 290.

94 *BVerfGE* de 5 de noviembre de 2019, par. 132.

95 *Ibid.*

que, como en el asunto analizado, forman parte del ámbito de protección de un derecho fundamental tan sensible, los márgenes de configuración y apreciación del legislador en la materia son más estrechos (Gärditz, 2010, 9): este tendrá que basar su «elección y la configuración [correspondiente] en una valoración constitucionalmente firme; en la medida en que se apoye en pronósticos sobre sucesos futuros y, en particular, sobre los efectos de su regulación, han de ser tales pronósticos lo suficientemente fiables (*cfr.* BVerfGE 88, 203 <262>»)<sup>96</sup>.

De la exposición previa se desprende claramente que la justificación del control material intensivo ejercido por el *BVerfG* se encuentra en la premisa que había sentado en su controvertida sentencia de 9 de febrero de 2010: que la inviolabilidad de la dignidad humana (art. 1.1 GG) y el principio del Estado social (art. 20.1 GG) imponen a los poderes públicos alemanes una «obligación objetiva» de protección de las personas necesitadas y que esta obligación se corresponde con un derecho fundamental del colectivo mencionado a la garantía de un mínimo existencial acorde con dicha dignidad. Las diferencias entre este «derecho subjetivo a una prestación [que se encuentra] directamente garantizado por la Constitución (*unmittelbar verfassungsrechtliche Leistungsanspruch*)»<sup>97</sup> y la garantía institucional del régimen público de Seguridad Social saltan a la vista e imponen cautela a la hora de enjuiciar, en nuestro país, las disposiciones legislativas contrarias a la segunda. Creo que únicamente opciones legislativas muy extremas, como la mera derogación de la LIMV, podrían justificar que el TC ejerciese un control material tan intenso como el ejercido por el *BVerfG*. Ante decisiones menos radicales, lo más correcto funcionalmente parece que se module el triple canon de control en atención al mayor o menor riesgo de pobreza que la disposición legislativa impugnada genere para la ciudadanía más vulnerable económicamente. Lograr el mayor grado de racionalidad en el control de constitucionalidad de las leyes no pasa por ejercer siempre el control más riguroso, sino por que el TC establezca con exactitud sobre qué aspectos específicos de un caso debe efectuar sus valoraciones y apreciaciones, y por «construir una escala de intensidad del control de constitucionalidad» (Bernal Pulido, 2005, 248) en esta materia.

#### IV. CONCLUSIONES

El análisis de la jurisprudencia del TC pone de manifiesto una conexión inequívoca entre la institución asegurada en el art. 41 CE, la Seguridad Social, y las normas que protegen a la ciudadanía frente a la pobreza. Dado, en consecuencia, que cualquier modificación de dichas normas que empeore la protección social en ellas prevista podría vulnerar la garantía institucional del régimen público de

<sup>96</sup> *Ibid.*, par. 134.

<sup>97</sup> BVerfGE de 9 de febrero de 2010, par. 135 y ss.

Seguridad Social, el Tribunal Constitucional debería enjuiciar la proporcionalidad de tales modificaciones. Cuanto mayor sea el riesgo de generación de pobreza y, correlativamente, mayor también la intensidad de la afectación de la garantía institucional aludida, tanto mayor debería ser el grado de rigor del triple examen de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. La jurisprudencia del TEDH y la del *BVerfG* ofrecen ejemplos concluyentes de los extremos de esta graduación.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Agudo Zamora, M. (2016). *Reforma constitucional y nuevo paradigma del Estado social. De la ordenación contingente a la organización consciente del bienestar*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.
- AIReF. (2018). *Los programas de rentas mínimas en España*. Madrid.
- Alexy, R. (2009). Sobre los derechos constitucionales a protección. En R. Alexy, *Derechos sociales y ponderación* ( 45-84). Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo.
- Alexy, R. (2022). *Teoría de los derechos fundamentales* (3<sup>a</sup> ed.). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Álvarez Cuesta, H. (2023). Balance y perspectivas del Ingreso Mínimo Vital. *IgualdadES*(8), 227-249. doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.8.08>
- Barcelona Llop, J. (2011). Privación de la propiedad y expropiación forzosa en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos. *Revista de Administración Pública*(185), 49-87.
- Barcelona Llop, J. (2013). *Propiedad, privación de la propiedad y expropiación forzosa en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Madrid: BOE.
- Barcelona Llop, J. (2017). El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la pobreza. *Ius Fugit*(20), 323-370.
- Baró Pazos, M. (2018). Artículo 41. En P. Pérez Tremps, A. Sáiz Arnáiz, & C. Montesinos Padilla (Ed.), *Comentario a la Constitución Española. Libro-Homenaje a Luis López Guerra*. (Vol. 1, 805-815). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Barragué Calvo, B. (2023). España (no) es país para pobres. Apuntes sobre la teoría y la práctica del Ingreso Mínimo Vital. *IgualdadES*(8), 251-267. doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.8.09>
- Barragué Calvo, B., & Martínez Sánchez, C. (2012). *El régimen de garantía de ingresos mínimos en España: una propuesta de revisión*. Fundación Alternativas.
- Bernal Pulido, C. (2005). *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales. El principio de proporcionalidad como criterio para determinar el contenido de los derechos fundamentales vinculante para el legislador* (2<sup>a</sup> ed.). Madrid: CEPC.
- Biglino Campos, P. (2020). Principios rectores, legislador y Tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*(119), 53-84. doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/redc.119.02>
- Carmona Cuenga, E. (2012). El derecho a un mínimo vital con especial referencia a la Constitución Española de 1978. *Estudios internacionales: Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*(172), 61-85.

- Carmona Cuenca, E. (2017). El derecho a un mínimo vital y el derecho a la renta básica. *Anuario de Derechos Humanos*(13), 199-209. doi:DOI 10.5354/0718-2279.2017.46886
- Cascajo Castro, J. (2012). Derechos sociales. En J. Cascajo Castro, M. Terol Becerra, A. Domínguez Vila y V. Navarro Marchante, *Derechos sociales y principios rectores* (17-44). Valencia: Tirant lo Blanch.
- CES. (2017). *Informe sobre políticas públicas para combatir la pobreza en España*. Madrid.
- Delgado del Rincón, L. (2021). La tutela de los derechos fundamentales en el ámbito de las prestaciones sociales desde la teoría de la organización y el procedimiento. *Revista Española de Derecho Constitucional*(121), 371-385.
- Delgado del Rincón, L. (2023). El derecho a la prestación social del ingreso mínimo vital: algunas consideraciones sobre sus elementos y problemas competenciales. *Revista de Derecho Político*(116), 47-76. doi:<https://doi.org/10.5944/rdp.116.2023.37152>
- Delgado del Rincón, L. (2024). *El derecho a la protección social contra la pobreza mediante la prestación del ingreso mínimo vital*. Marcial Pons: Madrid.
- Dreier, H. (2013). Vorbemerkungen vor Artikel 1 GG. En H. Dreier, *Grundgesetz Kommentar: GG* (3<sup>a</sup> ed.). München: Beck.
- Escobar Roca, G. (2020). La renta mínima y el Defensor del Pueblo. *Lex Social*(10, 1), 91-139.
- Fernández Orrico, F. (2004). La Seguridad Social en el XXV Aniversario de la Constitución. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*(49), 127-170.
- Fernández Orrico, J., González Martínez, J. y Pagán Martín-Portugués, F. (2021). Las rentas mínimas autonómicas y su interrelación con el ingreso mínimo vital. En F. Cavas Martínez, & B. García Romero, *El ingreso mínimo vital. Una perspectiva global: regulación estatal, derecho comparado y conexión con rentas autonómicas* (407-460). Madrid: BOE.
- García de Enterría, E. (1979). La Constitución como norma jurídica. *Anuario de Derecho Civil*(2-3), 291-342.
- García Vitoria, I. (2018). La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre los derechos sociales. En P. Masala y L. López Guerra, *La Europa social: alcances, retrocesos y desafíos para la construcción de un espacio jurídico de solidaridad* (115-141). Madrid: CEPC.
- Hauriou, M. (1925). Théorie de l'institution et de la fondation. *Cahiers de la Nouvelle journée*(IV), 89-128.
- Hesse, K. (2012). *Escritos de Derecho Constitucional*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo / CEPC.
- Isensee, J. (1983). *Das Grundrecht auf Sicherheit. Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates*. Belin: Walter de Gruyter.
- Jimena Quesada, L. (2023a). El Ingreso Mínimo Vital como derecho fundamental social de nueva generación. *IgualdadES*(8), 205-225. doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.8.07>
- Jimena Quesada, L. (2023b). La efectiva protección de los derechos sociales y su afirmación frente a derivas neutralizadoras. En E. Ferrer Mac-Gregor, *La garantía jurisdiccional de la Constitución. A cien años del Verfassungsgerichtshof Österreich, a cuarenta años del Tribunal Constitucional de España* (Vol. II, 705-724). Madrid: CEPC.
- Jiménez Campo, J. (1999). *Derechos fundamentales: concepto y garantías*. Madrid: Trotta.

- Jiménez Campo, J. (2018). Artículo 10.1. En M. Rodríguez—Piñero y Bravo Ferrer, & M. Casas Baamonde, *Comentarios a la Constitución Española* (213-229). Madrid: BOE.
- Medina Guerrero, M. (2018). Artículo 53.1: La eficacia vinculante de los derechos frente a los poderes públicos; En especial, frente al legislador. En M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, & M. Casas Baamonde, *Comentarios a la Constitución Española* (1.456-1.472). Madrid: BOE.
- Mercader Uguina, J. (2018). Artículo 41. En M. Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, y M. E. Casas Baamonde, *Comentarios a la Constitución Española* (1316-1335). Madrid: BOE.
- Monereo Pérez, J. (2018). *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*. Albacete: Bomarzo.
- Monereo Pérez, J. (2020). Nuevos derechos para nuevas situaciones de necesidad y de emergencia social: el ingreso mínimo vital. *Revista de Trabajo y Seguridad Social*(448), 27-68. doi:<https://doi.org/10.51302/rtss.2020.1006>
- Monereo Pérez, J. (2021). El derecho social al ingreso mínimo vital. *Temas laborales*(158), 45-117.
- Monereo Pérez, J., Rodríguez Iniesta, G. y Trillo García, A. (2020). *El Ingreso Mínimo Vital en el Sistema de Protección Social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*. Murcia: Laborum.
- Noguera, J. (2019). El debate político sobre la garantía de rentas en España: las propuestas de los partidos y sindicatos. *Panorama social*(29), 71-90. Obtenido de [https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS\\_PS/029art05.pdf](https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PS/029art05.pdf)
- OCDE. (2017). *Economic Surveys: Spain*. Paris: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/19990421>
- Parejo Alfonso, L. (2000). El estado social administrativo: algunas reflexiones sobre la «crisis» de las prestaciones y los servicios públicos. *Revista de Administración Pública*(153), 217-240.
- Pérez Manzano, M., & Tomás-Valiente Lanuza, C. (2018). Artículo 15. En M. Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, y M. E. Casas Baamonde, *Comentarios a la Constitución Española* (375-408). Madrid: BOE.
- Ponce Solé, J. (2013). *El derecho y la (ir)reversibilidad limitada de los derechos sociales. Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*. Madrid: INAP.
- Ponce Solé, J. (2017). Reforma constitucional y derechos sociales: la necesidad de un nuevo paradigma en el derecho público español. *Revista Española de Derecho Constitucional*(111), 67-98. doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/redc.111.03>
- Quadra-Salcedo Janini, T. de la (2023). Los derechos sociales: entre la utopía de su justiciabilidad inmediata y la negativa regresiva de su vinculatoriedad. En M. Aragón Reyes, D. Valadés Ríos y J. Tudela Aranda (coords.). *Derecho constitucional del siglo XXI: desafíos y oportunidades* (713-742). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Riquelme Vázquez, P. (2022). *El contenido esencial de los derechos y libertades: una reinterpretación doctrinal*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Rodríguez de Santiago, J. (2018). Artículo 53.3: La forma de vincular de los preceptos del capítulo tercero del título primero de la Constitución Española. En M.

- Rodríguez-Piñeiro y Bravo-Ferrer, y M. E. Casas Baamonde, *Comentarios a la Constitución española (1488-1494)*. Madrid: BOE.
- Sánchez-Urán Azaña, Y. (1995). *Seguridad Social y Constitución*. Madrid: Civitas.
- Schmitt, C. (2003). Freiheitsrechte und institutionellen Garantien der Reichsverfassung (1931). En C. Schmitt, *Verfassungsrechtlichen Aufsätze aus den Jahren 1924-1954 (140-173)*. Berlin: Duncker&Humblot.
- Schuppert, G. (1980). *Funktionell-rechtliche Grenzen der Verfassungsinterpretation*. Regensburg: Athenäum.
- Secretaría General Congreso de los Diputados. (1984). Las actas de la Ponencia Constitucional. *Revista de las Cortes Generales*(2), 251-422. doi:<https://doi.org/10.33426/rcg/1984/2/1244>
- Sempere Navarro, A. (2021). El ingreso mínimo vital en el marco de las políticas públicas de protección social: consideraciones generales. En F. Cavas Martínez y B. García Romero, *El ingreso mínimo vital. Una perspectiva global: regulación estatal, derecho comparado y conexión con rentas mínimas autonómicas* (21-54). Madrid: BOE.
- Stern, K. (1988). *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland* (Vol. 3/1: Allgemeine Lehren der Grundrechte). München: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung.
- Tenorio, P. (2012). El Tribunal Constitucional, la cláusula del Estado social, los derechos sociales y el derecho a un mínimo vital digno. En J. Cascajo Castro, M. Terol Bécerra, A. Domínguez Villa y V. Navarro Marchante, *Derechos sociales y principios rectores* (257-300). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Valdueza Blanco, M. (2019). La garantía de ingresos mínimos de las comunidades autónomas: prestación económica e inserción sociolaboral. *Panorama social*(29), 51-96.

\*\*\*

**TITLE:** *The Spanish Minimum Living Income and the Constitutional Guarantee of 'Adequate Social Assistance and Benefits in Situations of Need'*.

**ABSTRACT:** *This paper focuses on the relationship between the Spanish minimum vital income and the institutional guarantee of the public Social Security system. In doing so, it aims to contribute to the discussion about the potential of Spanish constitutional law to fight against poverty and social exclusion. In pursuit of this objective, the first part of the article identifies and examines the interpretative guidelines developed by the Constitutional Court regarding the institutional guarantee of the public Social Security system. The second part of the paper discusses the direction and intensity of the control that, in accordance with those guidelines, the Spanish court should exercise over legislative provisions that fail to protect citizens from poverty. With this aim the study draws, on one hand, from the European Court of Human Rights' doctrine on Article 1 of the Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. On the other hand, it analyzes the doctrine of the German Federal Constitutional Court in relation to the so-called «fundamental right to the guarantee of a minimum standard of living in accordance with human dignity.» The case-law of the German court illustrates the reasons by which a more intense oversight of legislative activity than that exercised by the Strasbourg court could be preferable.*

**RESUMEN:** *En este estudio se analiza la relación entre el ingreso mínimo vital y la garantía institucional del régimen público de Seguridad Social. De esta manera se pretende contribuir a la discusión acerca del potencial del Derecho constitucional español para combatir la pobreza y la exclusión social. En aras de la finalidad antedicha, en la primera parte del artículo se identifican y examinan las pautas interpretativas desarrolladas por el TC a propósito de la garantía institucional del régimen público de la Seguridad Social. En la segunda parte del estudio se discuten la orientación y la intensidad del control que, a la luz de las pautas*

mentionadas, debería ejercer el alto tribunal español sobre las disposiciones legislativas que desprotejan a la ciudadanía frente a la pobreza. Para ello se recurre, por un lado, a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos acerca del art. 1 del Protocolo al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Por otro lado, se analiza la doctrina del Tribunal Constitucional Federal alemán en relación con el llamado «derecho fundamental a la garantía de un mínimo existencial acorde con la dignidad humana». La jurisprudencia del alto tribunal alemán ilustra por qué razones y de qué manera se podría ejercer una supervisión de la actividad legislativa en esta materia más intensa que la ejercida por el tribunal de Estrasburgo.

KEYWORDS: *minimum living income, Social Security, institutional guarantee, statutory rights, proportionality*.

PALABRAS CLAVE: *ingreso mínimo vital, Seguridad Social, garantía institucional, derechos de configuración legal, principio de proporcionalidad*.

FECHA DE RECEPCIÓN: 29.10.2024

FECHA DE ACEPTACIÓN: 20.02.2025

CÓMO CITAR / CITATION: Riquelme Vázquez, P. (2025). El Ingreso Mínimo Vital y la garantía constitucional de 'asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad'. *Teoría y Realidad Constitucional* 55, 319-348.