

RECENSIÓN

Luis E. Delgado del Rincón, *El derecho a la protección social contra la pobreza mediante la prestación del ingreso mínimo vital*, Madrid, Marcial Pons/Fundación Manuel Giménez Abad, 2024

LUIS JIMENA QUESADA
Catedrático de Derecho Constitucional y miembro del IDH
Universitat de València
<http://orcid.org/0000-0003-4041-0576>

Cómo citar este trabajo: Jimena Quesada, L. (2025). Luis E. Delgado del Rincón, *El derecho a la protección social contra la pobreza mediante la prestación del ingreso mínimo vital*, Madrid, Marcial Pons/Fundación Manuel Giménez Abad, 2024. *Lex Social, Revista De Derechos Sociales*, 15 (1), 1–7. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.11556>

El profesor Delgado del Rincón (Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Burgo) nos ofrece una obra de gran actualidad en el contexto de crisis sanitaria, económica y social provocada por la pandemia de COVID-19, centrándose en una crucial realización de la cláusula del Estado social del artículo 1.1 de la Constitución española de 1978 y a la que se da cuerpo mediante el ingreso mínimo vital (IMV) establecido a través de la legislación de 2020-2021¹.

Como es sabido, la fuerza transformadora del Texto Constitucional adquiere una de sus máximas expresiones en dicha cláusula, en conjunción con el mandato de progreso social del artículo 9.2. En este sentido, el trabajo de Luis Delgado nos brinda una novedosa aportación orientada a dotar de eficacia a esos mandatos constitucionales bajo el ineludible ángulo de la protección multinivel de los derechos y libertades, manejando con

¹ Real Decreto-ley 20/2020, de 20 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital (BOE n.º 154 de 1 de junio de 2020) y Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital (BOE n.º 304 de 21 de diciembre de 2021).

todo rigor y solvencia los parámetros nacionales (constitucionales y legislativos, estatales y autonómicos) y los estándares internacionales (universales y europeos).

En efecto, su enfoque, que se hace eco de las modernas tendencias de constitucionalización del Derecho Internacional y correlativa internacionalización del Derecho Constitucional, constituye una excelente ilustración de integración de los cánones de producción nacional e internacional, tanto en perspectiva vertical, como en clave horizontal (complementariedad entre las disposiciones estatales y autonómicas a escala nacional y sinergias asimismo del propio entramado normativo internacional). Por añadidura, incorpora igualmente valiosas pinceladas de Derecho comparado de nuestros países vecinos (Francia, Italia y Portugal).

Dicha aproximación metodológica, por lo demás, se refleja en una coherente estructura y en un lógico hilo conductor a lo largo de los seis capítulos que integran la obra, en donde se analiza sucesivamente el entronque del IMV con el Estado social, la virtualidad de los fundamentos constitucionales de esa protección frente a la pobreza a la que atiende el IMV, el impacto de los estándares internacionales en la materia, el sistematizado despliegue de los elementos configuradores del IMV como derecho subjetivo, el juego de la distribución constitucional de competencias en el terreno de las rentas mínimas y el alcance real de la puesta en práctica del IMV, tanto a la vista de las barreras subjetivas y de los obstáculos objetivos a que se enfrentan las personas titulares del derecho subjetivo como a la luz de las tensiones competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por último, el libro se cierra con unos interesantes anexos de bibliografía y de recursos documentales.

* * * * *

Con estos mimbres, en el capítulo I (“Introducción: Estado social, mínimo vital, dignidad humana y protección contra la pobreza”, pp. 13-23) se subraya que, además de los mandatos de realización del Estado social del artículo 1.1 y de progreso del artículo 9.2 de la Carta Magna, el respeto de la dignidad humana del artículo 10.1 de la propia Constitución legitima la inembargabilidad de determinados bienes y derechos de la persona, algunos de los cuales, en clave de protección social, están consagrados en otros preceptos constitucionales en materia de protección de la infancia y la familia, de la seguridad social, de la salud o de la vivienda (artículos 39, 41, 43 y 47).

Ciertamente, ello tiene un coste, pero atender a esas necesidades básicas y derechos fundamentales resulta prioritario. Y, en tal sentido, como también sucede con el derecho al ingreso mínimo vital, se impone la intervención de los poderes públicos, “no solo para plasmar en normas las medidas económicas y sociales, sino también para aprobar los recursos económicos necesarios para aprobar los recursos económicos necesarios para su aplicación. Sin duda alguna, todo ello conlleva un incremento notable del gasto público y del endeudamiento del Estado, con la consiguiente suspensión de las reglas fiscales, esto es, de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda” (p. 21). Entiendo que se perfila totalmente razonable dicho enfoque, debiendo afirmarse contundentemente que el calificativo “social” de la fórmula estatal (del “Estado social y democrático de Derecho”

proclamado en su artículo 1) y su manifestación fundamental (los derechos sociales) son elementos nucleares y fines del ordenamiento constitucional, mientras que la Constitución económica (entendida en sentido estricto, reconducida básicamente al Título VII de “Economía y Hacienda”, puesto que en sentido amplio cubre igualmente los llamados “principios rectores de la política social y económica” del capítulo III del Título I) no deja de ser instrumental como integrante de la “parte orgánica” (Títulos II a X), cuya función es proveer a la realización y satisfacción de la parte dogmática (Títulos Preliminar y I).

* * * * *

A continuación, el capítulo II (“La creación del ingreso mínimo vital como prestación social de las personas en situación de vulnerabilidad: fundamentos constitucionales”, pp. 25-41) analiza cómo, aunque el IMV surgiera coyunturalmente como una medida destinada a paliar los efectos de la crisis sanitaria sobre la población más vulnerable, la prestación adquiere una vocación de permanencia al integrarse en el sistema de la Seguridad Social, formando parte de su contenido nuclear mínimo. Desde esta óptica, el profesor Delgado sostiene cabalmente que nos encontramos “ante un instrumento de protección social que ha llegado para quedarse”, entre otros motivos “porque, con independencia de la situación causada por el Covid-19, ya existían casos de pobreza estructural que se incrementarán en el futuro próximo, como consecuencia de las circunstancias y retos a los que se enfrentará nuestra sociedad” (p. 27). El asidero constitucional en el que encuentra su justificación el IMV se reconduce por el autor, además de a los artículos 1.1 y 9.2 de la Constitución, al derecho y a la función pública de la Seguridad Social del artículo 41, así como a los artículos 39 y 40 de la Norma Fundamental.

Pese a esas bases habilitantes constitucionales, no era sencillo para el legislador estatal de 2020-2021 diseñar el IMV con un fundamento sólido, puesto que la actuación autonómica había venido dando lugar a un sistema normativo de ingresos mínimos heterogéneo y muy fragmentado, con variaciones muy sustanciales en su configuración en cuanto a los grados de cobertura y nivel de protección. Pese a ello, destaca el doctor Delgado del Rincón que algunos estándares internacionales, como la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa, con apoyo en el artículo 13 de la Carta Social Europea, han contribuido a dotar de mayor solidez a ese diseño del IMV (p. 39).

* * * * *

Precisamente, el capítulo III (“El contexto internacional: algunos estándares sobre el derecho a la protección social contra la pobreza mediante ingresos mínimos”, pp. 43-72) estudia ese respaldo internacional a la configuración del IMV. Y, a tal efecto, se examinan con rigor en dicho capítulo las aportaciones más importantes de las Naciones Unidas, del Consejo de Europa y de la Unión Europea. Con relación a la ONU, entre otros

instrumentos y mecanismos (la propia Agenda 2030 o instrumentos recientes de la OIT) se resalta la labor del Comité DESC, cuyas resoluciones han dado lugar a debate doctrinal y jurisprudencial (incluidos el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional) en España en lo concerniente a su carácter vinculante, una discusión que debería entenderse superada si se tienen presentes los mandatos constitucionales de cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por España con soporte en los artículos 9.1, 10.2 y 96 de la Carta Magna.

Esta línea de razonamiento la asume el autor al abordar con detalle, en el marco del Consejo de Europa, la jurisprudencia del CEDS sentada tanto en el sistema de informes (conclusiones y observaciones interpretativas) como en el procedimiento de reclamaciones colectivas. La contribución del profesor Delgado contribuye así a dotar de solidez y eficacia al derecho a la protección social contra la pobreza mediante la prestación del ingreso mínimo vital, puesto que la Carta Social Europea, entendida como “Constitución Social de Europa” e interpretada de manera auténtica y suprema por el CEDS, ofrece elementos de aplicación vinculante y prevalente sobre los estándares nacionales que sean eventualmente más desfavorables, incluido el control de convencionalidad (p. 57). Estas consideraciones se revelan tanto más necesarias cuanto que, en el apartado relativo a la UE, Luis Delgado pone de manifiesto la naturaleza endeble de su normativa (ya sea por la reconducción del derecho al ingreso mínimo vital a la mera categoría de principios en el marco del derecho a prestaciones de seguridad social del artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales, ya sea por inscribirse en el meramente programático o no vinculante Pilar Europeo de Derechos Sociales proclamado en 2017) y el carácter poco incisivo de la jurisprudencia del TJUE (por la posición relegada o secundaria en la que ubica los derechos sociales).

Estas apreciaciones, discerniendo el alcance de los estándares del Consejo de Europa y de la UE, son de gran relevancia. Efectivamente, si se repara en las fuentes inspiradoras de la legislación de 2020-2021 que establece el IMV (sendos Preámbulos del Decreto-ley 2020/2020 y de la Ley 19/2021), comprobamos que han sido seleccionadas de manera desafortunada, al acudir expresamente a normas de *soft-law* de la UE (como es el Pilar Europeo de Derechos Sociales –principio 14– y otras fuentes de Derecho secundario o derivado de las instituciones de la Unión), haciendo caso omiso de la norma vinculante por antonomasia en la materia, como es la Carta Social Europea de 1961 (artículo 13 –derecho a la asistencia social y médica–) y su versión revisada de 1996 (artículo 30 –derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social–). La conclusión que cabría extraer de esa desafortunada técnica legislativa no es nada desdeñable, pues a partir de ella algunas posturas reacias al IMV podrían estar tentadas, no solamente de rebajar la cobertura, sino incluso de suprimir el IMV, a través de la *simple* operación derogatoria mediante una ley posterior. Por el contrario, semejante argucia quedaría vetada por la Carta Social Europea (ratificada por España en 1980 –la originaria de 1961– y en 2021 –la revisada de 1996–) y la jurisprudencia en la materia del CEDS, con las consecuencias de los mandatos interpretativo y aplicativo de los artículos 9.1, 10.2 y 96 de la Constitución. Una referencia fundamental en tal sentido, que es acertadamente traída a

colación por Luis Delgado (p. 61) es la Decisión de fondo de 18 de febrero de 2009 (Reclamación colectiva n.º 48/2008, *European Roma Rights Centre c. Bulgaria*), a tenor de la cual el artículo 13 de la Carta Social no obligaría a reconocer el derecho subjetivo a un IMV, pero, una vez consagrado por el propio Estado Parte, ello no admitiría regresión.

* * * * *

Continúa el libro con un capítulo IV titulado “Aproximación a los elementos del ingreso mínimo vital como contenido de un derecho a la protección social contra la pobreza” (pp. 73-116) en donde el autor desgrana, con rigor dogmático, los vectores configuradores del derecho al IMV. Así, delimita la finalidad y el objeto del IMV, para a renglón seguido adentrarse en el cumplimiento de los requisitos subjetivos y objetivos (en el caso de los segundos, la acreditación de la situación de vulnerabilidad y la participación en actividades de inclusión social) que deben ser cumplidos por parte de las personas titulares de dicho derecho subjetivo para poder ejercerlo de forma efectiva.

Por otro lado, se incluyen reflexiones críticas en torno a la determinación de la cuantía, así como a la gestión y la financiación del IMV, elementos controvertidos que son objeto de contraste con análogas prestaciones sociales en experiencias comparadas, como el *revenu de solidarité active* francés, el *reddito di cittadinanza* italiano o el *rendimento social de inserção* portugués. En realidad, la confluencia de todos estos elementos comporta una responsable gobernanza compartida y, al tiempo, unas obligaciones positivas por parte de todos los poderes públicos implicados que suplan eventualmente el déficit de cultura jurídica. Pues, como bien estudia el autor, se trata de aspectos que, más allá de sus aristas dogmáticas o teóricas, presentan un innegable impacto en el disfrute real y efectivo del derecho al IMV. De hecho, la efectiva vigencia del IMV está presentando graves problemas (con altas cifras de reconocimiento de la condición de persona beneficiaria, pero superadas por el número de rechazos o denegaciones) en los que concurren, por una parte, la mejor o peor gestión desde el punto de vista del derecho a una buena administración y, por otra parte, la complejidad del régimen jurídico y el nivel de alfabetización para formular su solicitud las potenciales personas beneficiarias.

* * * * *

Un extenso capítulo V (“El ingreso mínimo vital y el orden constitucional de competencias en materia de garantía de ingresos mínimos: algunas consideraciones jurisprudenciales”, pp. 117-191) completa el bloque central de la obra. Primeramente, Luis Delgado intenta poner luz a la compleja adaptación de las normas autonómicas sobre rentas mínimas a la normativa estatal, tomando en consideración el carácter complementario y subsidiario de las primeras. Con tal premisa, el autor desentraña a continuación el difícil reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de garantía de ingresos mínimos, para lo cual efectúa un pormenorizado repaso de la jurisprudencia constitucional más significativa en la materia.

Así, arranca con la afirmación de la naturaleza asistencial de determinadas ayudas autonómicas complementarias a pensiones estatales no contributivas ya con apoyo en la

STC 239/2002, de 11 de diciembre. Luego realiza un detallado escrutinio acerca de la competencia del Estado sobre la legislación básica de la Seguridad Social coligiendo (a la luz de la más reciente STC 158/2021, de 16 de septiembre) que la misma comprende la potestad normativa para regular sus prestaciones y la función ejecutiva plena sobre la gestión del IMV.

En particular, concluye que el alcance de las competencias del Estado sobre legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social abarca las funciones normativa y ejecutiva exclusivas; y, correlativamente, que la extensión de las competencias de las Comunidades Autónomas sobre el desarrollo y ejecución básica y el régimen económico de la Seguridad Social comprende funciones normativa y ejecutiva limitadas. Todo ello comporta una conclusión restrictiva extraída de la lectura de las competencias del artículo 149.1.17ª de la Constitución, a saber, que al Estado corresponden las funciones normativa y ejecutiva plenas sobre la gestión del IMV (p. 171), lo cual se compadece difícilmente con la controvertida Disposición Adicional quinta de la Ley del IMV que atribuye solo a las Comunidades Autónomas de régimen foral funciones ejecutivas sobre la gestión del IMV (p. 173). Esa difícil conciliación, no obstante, ha sido avalada por la STC 19/2024, de 31 de enero, mediante la cual se considera que la atribución a dichas Comunidades de las funciones y servicios del INSS sobre IMV, incluido el pago, no es contraria a la citada competencia del Estado sobre gestión económica de la Seguridad Social (p. 186), descartándose que la polémica atribución vulnere las diversas dimensiones de la igualdad previstas en los artículos 14, 41 y 149.1.1ª de la Constitución (p. 191).

* * * * *

Pone cierre al libro un insoslayable e interesante capítulo VI rubricado “Recapitulación y conclusiones” (pp. 193-207), la primera de las cuales radica en que el IMV constituyó una medida estrella que se creó por el Gobierno y se consolidó por el Parlamento en 2020-2021 para afrontar las consecuencias de la crisis sanitaria, social y económica provocada por la pandemia, a la que se unió la guerra de Ucrania y la inflación. Ahora bien, Luis Delgado enfatiza acertadamente que esa creación aparentemente episódica “ha devenido en una medida estructural con vocación de permanencia y de vigencia ilimitada” (p. 194); la cual, cabe agregar, ya debe considerarse irreversible y no regresiva, a tenor del mandato constitucional de cumplimiento de estándares internacionales como los derivados del Pacto DESC y de la Carta Social Europea y las resoluciones respectivas del Comité DESC y del Comité Europeo de Derechos Sociales: en palabras del autor, “la regulación del derecho al ingreso mínimo vital cumple con los principales estándares internacionales que reconocen genéricamente derechos como el derecho a la seguridad social, a la asistencia social o a una ayuda social; o los derechos a una protección social adecuada; o a la protección contra la pobreza y la exclusión social; o el derecho a un nivel de vida adecuado. Tanto las normas internacionales como las decisiones emanadas de sus órganos de supervisión deben tenerse en cuenta” por todos los poderes públicos (p. 195). Por lo demás, la doctrina del Tribunal Constitucional (especialmente, las SSTC 19/2024, de 31 de enero y 32/2024, de 28 de febrero) habría confirmado un “paso adelante” en el proceso

descentralizador del ámbito de competencias del artículo 149.1.17ª de la Carta Magna; confiemos en que esa descentralización contribuya a optimizar la efectiva puesta en práctica del IMV.

* * * * *

En definitiva, la obra del profesor Delgado del Rincón está llamada a consolidarse como un imprescindible referente bibliográfico en las aulas universitarias y en la praxis jurídica. Nos aproxima con rigor pedagógico al entendimiento del IMV y a la comprensión de los entresijos de su gestión y disfrute en un contexto complicado de protección multinivel de los derechos fundamentales. Confirma de tal suerte su postura epistemológica ya mostrada en trabajos anteriores en esta misma materia² o en otras contribuciones conexas en las que ha abordado la búsqueda del estándar más favorable para la dignidad humana en situaciones de vulnerabilidad³.

Bibliografía

Delgado del Rincón, Luis E., *El derecho a la asistencia sanitaria de los extranjeros: limitaciones y problemas competenciales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019.

Delgado del Rincón, Luis E., “El derecho a la prestación social del ingreso mínimo vital: algunas consideraciones sobre sus elementos y problemas competenciales”, *Revista de Derecho Político*, n.º 116, 2023.

² Señaladamente, su artículo “El derecho a la prestación social del ingreso mínimo vital: algunas consideraciones sobre sus elementos y problemas competenciales”, *Revista de Derecho Político*, n.º 116, 2023, pp. 47-76.

³ Destacadamente, su libro *El derecho a la asistencia sanitaria de los extranjeros: limitaciones y problemas competenciales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019.