



## «El mínimo vital como límite al legislador en materia de asistencia social»

**Francisco Javier Moreno Ordoño**  
**Universitat de Barcelona**

La presente tesis tiene por objeto la construcción del mínimo vital constitucional como categoría dogmática operativa para la adjudicación de los derechos sociales en el marco del constitucionalismo social europeo. La idea de un mínimo existencial, vital o social aparece de forma recurrente tanto en la teoría constitucional como en la práctica jurisdiccional, como expresión de la obligación del Estado, y en particular del legislador, de garantizar las condiciones materiales mínimas para una existencia digna. Sin embargo, esa idea suele formularse de manera vaga, oscilante o puramente retórica, sin criterios suficientemente precisos para identificar su contenido ni determinar las consecuencias jurídicas de su invocación. La tesis sostiene que esta insuficiencia conceptual explica que el lenguaje del “mínimo” funcione con frecuencia como una cláusula de cierre argumentativa, más que como un verdadero parámetro de control. Frente a ello, propone reconstruir el mínimo vital constitucional como una categoría delgada, pero jurídicamente operativa, capaz de ofrecer criterios reconocibles para la revisión judicial de las decisiones legislativas sin desconocer los límites institucionales de la justicia constitucional en materia social.

La investigación se sitúa expresamente en el contexto del constitucionalismo social europeo, entendido como una tradición constitucional diferenciada tanto del modelo anglosajón como del llamado constitucionalismo transformador en su aproximación a los derechos sociales y al papel de los jueces. En este marco, el desarrollo del Estado social corresponde primariamente a los órganos dotados de legitimidad democrática, que disponen de amplios márgenes de configuración, mientras que los tribunales adoptan normalmente una posición deferente, aunque no abstencionista. Su función no es diseñar ni impulsar la creación de un sistema de protección social, sino controlar sus fallos constitucionalmente relevantes: regresiones desproporcionadas, exclusiones arbitrarias o decisiones insuficientemente justificadas. Esta ubicación intermedia resulta decisiva para la tesis. Si el constitucionalismo social europeo no atribuye a los tribunales la dirección general de la política social, pero tampoco reduce la Constitución social a una orientación programática carente de fuerza normativa, la categoría del mínimo vital debe construirse de manera congruente con esa lógica institucional:

suficientemente exigente como para imponer límites jurídicos reales, pero lo bastante delgada como para no convertir a los jueces en sustitutos del legislador.

Sobre esa base, la tesis examina las objeciones tradicionales a la justiciabilidad de los derechos sociales, que clasifica en cuatro tipos: democrática, presupuestaria, policéntrica y epistémica. Lejos de rechazarlas, las incorpora a la propia construcción de la categoría. El objetivo es evitar tanto una concepción meramente procedimental, incapaz de imponer límites reales a la discrecionalidad legislativa, como un entendimiento orientado a resultados, que pretende deducir de la Constitución prestaciones cerradas y cuantías sustantivamente predeterminadas. Este último enfoque, sostiene la tesis, no logra superar satisfactoriamente las objeciones mencionadas. Frente a esta alternativa, se defiende la existencia de una obligación constitucional judicialmente exigible que no descansa en la imposición de resultados específicos, sino en una estructura de justificación y en la observancia de ciertos límites materiales inderogables en materia de asistencia social.

La propuesta central consiste en construir el mínimo vital constitucional a partir de un enfoque de necesidades. El mínimo no se identifica con una prestación concreta constitucionalmente petrificada, sino con la obligación de establecer y mantener un mecanismo de protección de último recurso, suficiente y general, orientado a garantizar las necesidades básicas de todas las personas residentes que no puedan mantenerse por sí mismas, con provisión monetaria allí donde los servicios públicos no aseguren directamente aquello que resulte indispensable. No existen, por tanto, beneficios fijos constitucionalmente debidos. Lo que la Constitución impone es un deber estructurado de justificación fundado en la identificación de necesidades, la suficiencia de la protección y la generalidad del sistema. La categoría es delgada porque no constitucionaliza un modelo determinado de bienestar, pero no es vacía, porque exige que toda decisión pública relativa a la garantía de subsistencia incorpore ciertos elementos mínimos sin los cuales deja de ser constitucionalmente defendible.

Más concretamente, la tesis sostiene que el mínimo vital constitucional debe entenderse como una obligación procedimental pero absoluta. Es procedimental en la medida en que los órganos democráticos conservan un amplio margen para determinar el umbral de necesidades, graduar la intensidad de la protección y establecer diferenciaciones o condiciones, siempre dentro de una exigencia de racionalidad y de justificación basada en evidencia. Pero también es absoluta en cuanto a la existencia de tres exigencias no negociables. La primera es el deber de determinar necesidades: los poderes públicos deben identificar qué necesidades básicas integran el umbral de subsistencia y hacerlo mediante un razonamiento racionalmente justificable. Ello excluye, en particular, tarifas planas o cuantificaciones desvinculadas de una auténtica evaluación de necesidades. La segunda es el deber de suficiencia: la protección establecida debe ser suficiente para cubrir las necesidades definidas, especificando cómo quedan efectivamente garantizadas. La tercera es el deber de generalidad: la red de última garantía debe cubrir a todas las personas residentes en situación de necesidad, lo que excluye exclusiones categóricas injustificadas y obliga a someter a especial escrutinio el régimen aplicable a

los migrantes, así como las condiciones y sanciones vinculadas al acceso o mantenimiento de la prestación. Estas solo resultan admisibles cuando dependen de la voluntad del individuo, persiguen efectivamente su reintegración y no lo sitúan por debajo del umbral de subsistencia.

La tesis sostiene que esta construcción permite responder con mayor solidez a las objeciones tradicionales contra la exigibilidad judicial de los derechos sociales. No incurre en una intrusión policéntrica, porque los tribunales no están llamados a diseñar el sistema de bienestar ni a redistribuir globalmente los recursos, sino a hacer cumplir un suelo normativo mínimo y a exigir una justificación constitucionalmente suficiente. Tampoco desconoce la escasez: la falta de recursos puede afectar la definición, la calibración y la forma de satisfacción de las necesidades, pero no elimina la obligación de identificarlas ni permite abandonar sin más a categorías enteras de personas. Del mismo modo, la objeción democrática se atenúa si el mínimo vital se fundamenta en un consenso básico propio del modelo social europeo y en una concepción mínima de los derechos sociales orientada a impedir la pobreza extrema. Por último, aunque la definición concreta de las necesidades pueda ser discutible, no lo son la exigencia de que éstas sean determinadas y justificadas, ni el carácter general que debe revestir la garantía. El resultado es una categoría suficientemente flexible como para no reemplazar la política democrática, pero también lo bastante precisa como para operar jurisdiccionalmente como límite efectivo al legislador.

La investigación desarrolla asimismo un marco adjudicativo para la activación y aplicación de esta obligación. Su ámbito natural es el de los esquemas de asistencia social y, en particular, los programas de ingresos mínimos orientados a asegurar la subsistencia cuando una persona no puede trabajar ni mantenerse por sí misma. En ese contexto, el control constitucional debe seguir una secuencia analítica ordenada: determinar si la medida impugnada pertenece al dominio de la red de última garantía; examinar si existe una verdadera evaluación de necesidades; verificar la suficiencia práctica del esquema; escrutar su generalidad subjetiva; y controlar la legitimidad de sus condiciones y sanciones. Esta estructura permite, además, distinguir entre supuestos de lesión por acción y por omisión. Ante acciones legislativas incompatibles con la obligación, la respuesta puede consistir en la anulación. Frente a las omisiones, la tesis reconoce límites más rigurosos en los remedios disponibles para la justicia constitucional en casos de omisiones en el constitucionalismo social europeo. Por ello, generalmente favorece remedios declarativos o dialógicos, aunque en ciertos casos de omisión relativa considera adecuada la extensión analógica provisional de la protección.

La utilidad y viabilidad de esta propuesta se aprecian con claridad en el análisis de derecho constitucional comparado referido principalmente a Alemania, Portugal e Italia. La comparación no cumple una función meramente ilustrativa, sino reconstructiva: pretende mostrar que algunas de las decisiones más relevantes en materia de derechos sociales en la jurisprudencia constitucional de estos países pueden leerse como aplicaciones concretas de la obligación aquí propuesta. En Alemania, la jurisprudencia

del Tribunal Constitucional Federal sobre asistencia social evidencia la exigencia de una cuantificación fundada en necesidades y la universalidad del mínimo respecto de todas las personas sujetas a la jurisdicción del Estado. También en materia de sanciones, la experiencia alemana muestra que las condiciones solo son constitucionalmente admisibles cuando favorecen efectivamente la reintegración. En Portugal, el control de las restricciones de acceso ilustra la centralidad de la generalidad del sistema y la sospecha constitucional frente a exclusiones que dejan sin alternativa a quienes necesitan protección. En Italia, algunas decisiones confirman igualmente que la garantía de subsistencia impide excluir a personas por razones ajenas a la lógica del mínimo, aunque también revelan límites significativos en materia de remedios. En conjunto, el análisis comparado muestra que esta obligación, aunque limitada, posee un rendimiento real: no reconfigura enteramente el Estado social, pero sí perfila con mayor nitidez sus límites y refuerza el control en sus zonas de vulnerabilidad.

La tesis extiende su análisis al derecho supranacional europeo, donde identifica una voluntad de protección del mínimo vital todavía imperfectamente articulada. En el ámbito de la Unión Europea, aprecia un fundamento jurídico relevante, aunque escasamente operativo, y propone reconstruir, desde la categoría del mínimo vital, el enfoque basado en la dignidad desarrollado por el Tribunal de Justicia. En el ámbito del Tribunal Europeo de Derechos Humanos se observa, en cambio, una dinámica vacilante: una jurisprudencia que tiende a aproximarse al mínimo vital, pero resulta oscilante e incoherente debido a la ausencia de competencias explícitas en materia de derechos sociales. La tesis muestra que el lenguaje del mínimo vital ya se encuentra presente en distintos niveles del derecho europeo, aunque todavía carece de una formulación dogmática suficientemente rigurosa.

Sobre esta base, la tesis culmina en el encaje en España, donde propone una reconstrucción específicamente constitucional del mínimo vital. Su argumento principal es que el artículo 41 CE, interpretado en conjunción con la dignidad humana, puede y debe entenderse como el principal contenedor constitucional del mínimo vital en materia de asistencia social. Esta lectura permite dotar de mayor coherencia a la presencia del mínimo vital en la jurisprudencia constitucional y precisar el alcance normativo de las exigencias derivadas del mandato de seguridad social. Desde esta perspectiva, el artículo 53.3 CE no aparece como un obstáculo externo ni como una cláusula de desactivación, sino como una pieza coherente con el sistema de adjudicación de derechos sociales característico del constitucionalismo social europeo: un sistema que no descansa en la plena subjetivación indiferenciada de todas las posiciones sociales, pero tampoco excluye formas relevantes de control jurisdiccional cuando están en juego las condiciones materiales mínimas de existencia. A partir de esta reconstrucción, la tesis propone asimismo introducir un análisis de racionalidad en el control de las decisiones legislativas sobre el mínimo vital, fundado en una interpretación literal y sistemática del artículo 41 CE. Ese análisis no busca sustituir la decisión legislativa, sino asegurar que el diseño del sistema responda a una lógica de necesidades, suficiencia y generalidad. Ello tiene consecuencias concretas para determinar qué aspectos resultan justiciables en España, especialmente en relación con

el Ingreso Mínimo Vital. La tesis sostiene que este marco permite examinar, al menos, tres dimensiones decisivas: el método de cálculo de la prestación, que debe guardar una relación racional con una previa determinación de necesidades; el alcance subjetivo de la protección, pues no son admisibles exclusiones incompatibles con la naturaleza general de una red de última garantía; y las condiciones de acceso o mantenimiento de la prestación, que solo son constitucionalmente legítimas si persiguen la reintegración, dependen de la conducta del beneficiario y no lo sitúan por debajo del umbral de subsistencia. El aterrizaje en España no constituye, así, una mera aplicación local de una teoría general, sino una comprobación de su encaje dogmático en un orden constitucional que, por su estructura y por su tradición, ofrece un marco especialmente apto para acogerla.

En suma, la tesis sostiene que el mínimo vital constitucional puede reconstruirse como una categoría dogmática capaz de traducir al lenguaje de la revisión judicial una exigencia básica del Estado social sin desfigurar la distribución institucional de funciones propia del constitucionalismo social europeo. Con ello, pretende desplazar el lenguaje del “mínimo” del terreno de la retórica al de la dogmática operativa, ofreciendo un marco conceptual útil tanto para la teoría de los derechos sociales como para el control constitucional de la asistencia social y, en particular, del Ingreso Mínimo Vital en España.