

*Revista Internacional y Comparada de*

# RELACIONES LABORALES Y DERECHO DEL EMPLEO



*Escuela Internacional de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo de ADAPT*

*Comité de Gestión Editorial*

Alfredo Sánchez-Castañeda (México)

Michele Tiraboschi (Italia)

*Directores Científicos*

Mark S. Anner (Estados Unidos), Pablo Arellano Ortiz (Chile), Lance Compa (Estados Unidos), Jesús Cruz Villalón (España), Luis Enrique De la Villa Gil (España), Jordi García Viña (España), José Luis Gil y Gil (España), Adrián Goldin (Argentina), Julio Armando Grisolia (Argentina), Óscar Hernández (Venezuela), María Patricia Kurczyn Villalobos (México), Lourdes Mella Méndez (España), Antonio Ojeda Avilés (España), Barbara Palli (Francia), Juan Raso Delgue (Uruguay), Carlos Reynoso Castillo (México), María Luz Rodríguez Fernández (España), Raúl G. Saco Barrios (Perú), Alfredo Sánchez-Castañeda (México), Michele Tiraboschi (Italia), Anil Verma (Canada), Marcin Wujczyk (Polonia)

*Comité Evaluador*

Henar Alvarez Cuesta (España), Fernando Ballester Laguna (España), Francisco J. Barba (España), Ricardo Barona Betancourt (Colombia), Miguel Bastera Hernández (España), Carolina Blasco Jover (España), Esther Carrizosa Prieto (España), M<sup>a</sup> José Cervilla Garzón (España), Juan Escribano Gutiérrez (España), María Belén Fernández Collados (España), Alicia Fernández-Peinado Martínez (España), Rodrigo Garcia Schwarz (Brasil), Sandra Goldflus (Uruguay), Miguel Ángel Gómez Salado (España), Estefanía González Cobaleda (España), Djamil Tony Kahale Carrillo (España), Gabriela Mendizábal Bermúdez (México), David Montoya Medina (España), María Ascensión Morales (México), Juan Manuel Moreno Díaz (España), Pilar Núñez-Cortés Contreras (España), Eleonora G. Peliza (Argentina), Salvador Perán Quesada (España), Alma Elena Rueda (México), José Luis Ruiz Santamaría (España), María Salas Porras (España), José Sánchez Pérez (España), Esperanza Macarena Sierra Benítez (España), Carmen Viqueira Pérez (España)

*Comité de Redacción*

Omar Ernesto Castro Güiza (Colombia), Maria Alejandra Chacon Ospina (Colombia), Silvia Fernández Martínez (España), Paulina Galicia (México), Noemi Monroy (México), Maddalena Magni (Italia), Juan Pablo Mugnolo (Argentina), Lavinia Serrani (Italia), Carmen Solís Prieto (España), Marcela Vigna (Uruguay)

*Redactor Responsable de la Revisión final de la Revista*

Alfredo Sánchez-Castañeda (México)

*Redactor Responsable de la Gestión Digital*

Tomaso Tiraboschi (ADAPT Technologies)

# La nueva estrategia de la OIT sobre pisos de protección social

Francisco LOZANO LARES\*

---

**RESUMEN:** La *Recomendación sobre los pisos de protección social* de la OIT, adoptada en el año 2012, es la plasmación jurídica de una estrategia de universalización de la seguridad social con la que se pretende priorizar la concesión de un paquete básico de prestaciones sociales a las personas más vulnerables que, por quedar excluidas del mercado de trabajo, no tienen acceso a los niveles o *pisos* superiores de protección social que, hoy por hoy, representan los regímenes contributivos de seguridad social previstos para las personas trabajadoras que prestan servicios en la economía formal. Esta nueva estrategia de extensión de la seguridad social aparece configurada, por tanto, como un mecanismo de lucha contra la pobreza y la exclusión social que, en el ámbito de la Unión Europea, se viene articulando a través de las rentas mínimas garantizadas y que, en España, ha venido a ser desarrollada mediante la creación e implementación del nuevo ingreso mínimo vital.

**Palabras clave:** Universalización de la seguridad social, pisos de protección social, seguridad básica de ingresos, rentas mínimas, ingreso mínimo vital.

**SUMARIO:** 1. La necesidad de universalizar el derecho fundamental a la seguridad social como base axiológica de la noción de piso de protección social. 2. El contenido y alcance de la *Recomendación sobre los pisos de protección social*, 2012 (n. 202). 3. La plasmación de la estrategia de pisos de protección social a través de la política comunitaria de rentas mínimas garantizadas. 4. El ingreso mínimo vital como primer piso de protección social del ordenamiento jurídico español. 5. A modo de reflexión final. 6. Bibliografía.

---

\* Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Málaga (España).

## The New ILO Strategy on Social Protection Floors

---

**ABSTRACT:** The ILO Recommendation on social protection floors, adopted in 2012, is the legal embodiment of a strategy for the universalization of social security with which it is intended to prioritize the granting of a basic package of social benefits to the most vulnerable people that, because they are excluded from the labour market, they do not have access to the upper levels or *floors* of social protection that, today, represent the contributory social security schemes established for workers who provide services in the formal economy. This new strategy for the extension of social security appears configured, therefore, as a mechanism to fight poverty and social exclusion that, within the scope of the European Union, has been articulated through guaranteed minimum incomes and that, in Spain, it has come to be developed through the creation and implementation of the new minimum vital income.

**Key Words:** Universalization of social security, social protection floors, basic income security, minimum income, minimum vital income.

## 1. La necesidad de universalizar el derecho fundamental a la seguridad social como base axiológica de la noción de piso de protección social

La adopción por parte de la Conferencia General de la OIT de la *Recomendación sobre los pisos de protección social*, 2012 (n. 202), constituyó un hito formal muy significativo en la estrategia de universalización de la seguridad social trazada por la OIT prácticamente desde su fundación que, sin embargo, ha pasado hasta cierto punto desapercibida, tanto a nivel doctrinal como para la opinión pública. Eso puede deberse quizá a su ínfimo rango normativo, puesto que se trata de una norma de *soft law* que no establece obligaciones jurídicas vinculantes para los Estados miembros, pero ello no resta valor alguno al hecho de ser la primera norma *armonizadora* de seguridad social de carácter genérico que la OIT adoptaba en sesenta años de historia. Y es que, en efecto, sin perjuicio de los importantes convenios adoptados durante ese largo intervalo de tiempo en materia de coordinación de sistemas de seguridad social<sup>1</sup>, y sobre riesgos o prestaciones sociales concretas<sup>2</sup>, hay que retrotraerse hasta inicios de la década de los años cincuenta del siglo pasado para encontrarnos con la que, hasta el momento, constituye la principal norma armonizadora genérica aprobada por la OIT en materia de protección social: el *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)*, 1952 (n. 102).

Pese al tiempo transcurrido, este Convenio sobre la seguridad social de 1952 conserva «toda su pertinencia», tal como reconoce la propia *Recomendación sobre los pisos de protección social* en su exposición de motivos, y sigue siendo el instrumento internacional de referencia para los sistemas nacionales de protección social, de ahí que se recomiende encarecidamente su ratificación a los Estados miembros «tan pronto como lo permitan las circunstancias

<sup>1</sup> *Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social)*, 1962 (n. 118), y *Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social*, 1982 (n. 157). Como dejamos indicado en otro lugar, estos Convenios OIT con finalidad *coordinadora* tienen como finalidad ofrecer soluciones concretas a los problemas de seguridad social de las personas migrantes, mientras que los convenios de carácter *armonizador* pretenden «delimitar el contenido y alcance de la seguridad social, promoviendo el desarrollo de las legislaciones nacionales en este ámbito» (F. LOZANO LARES, *Jubilación decente en la sociedad post-laboral*, en *esta Revista*, 2019, n. 4, p. 142).

<sup>2</sup> *Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales*, 1964 [Cuadro I modificado en 1980] (n. 121); *Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes*, 1967 (n. 128); *Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad*, 1969 (n. 130); *Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo*, 1988 (n. 168); *Convenio sobre la protección de la maternidad*, 2000 (n. 183).

nacionales»<sup>3</sup>. Conviene recordar que el Convenio OIT 102 fue adoptado «en la era de la seguridad social», un concepto novedoso en la década de 1950, que había sido sistematizado por Lord Beveridge en su informe *Social Insurance and Allied Services* con la idea de superar la visión precedente, basada en la noción de *riesgo social*, mediante la implantación de un sistema de protección social de alcance universal basado no tanto en el aseguramiento de determinados riesgos sociales sino en la más amplia noción de cobertura del estado de necesidad, de ahí que se contemplara también el establecimiento de prestaciones de asistencia social «para quienes no estuviesen amparados por el seguro social»<sup>4</sup>. Esa vocación de universalidad del concepto de seguridad social quedaría claramente reflejada en el contenido del Convenio OIT 102, como pone de manifiesto el hecho de que aún siga siendo el «único convenio internacional que define las nueve ramas de la seguridad Social»<sup>5</sup>, contemplando entre los posibles beneficiarios de las mismas no sólo a «categorías prescritas de asalariados» o de «población económicamente activa», sino también a «todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos»<sup>6</sup>. La necesidad de contar con unas prestaciones mínimas de subsistencia para las personas en situación de necesidad, que estaban excluidas de la protección ofrecida por los seguros sociales, quedaba así, pues, muy bien perfilada, lo que implicaba la embrionaria configuración de un segundo nivel de protección social, de naturaleza no contributiva o asistencial, cuyo sostenimiento financiero tendría que ir a cargo del sistema impositivo general.

La necesidad de universalizar el derecho fundamental a la seguridad social vendría a ser reafirmada casi media centuria después en la *memoria* presentada por Juan Somavia, a la sazón Director General de la OIT, en la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1999, donde

---

<sup>3</sup> Art. 18, [Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 \(n. 202\)](#).

<sup>4</sup> OIT, *La seguridad social y la primacía del derecho. Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa*. Informe III, Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª Reunión, 2011, pp. 9-11.

<sup>5</sup> OIT, *Seguridad Social para la justicia social y una globalización equitativa. Discusión recurrente sobre la protección social (seguridad Social) en virtud de la Declaración de la OIT relativa a la justicia social para una globalización equitativa*. Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª Reunión, 2011, p. 14. Esas 9 ramas son: *Asistencia Médica* (Parte II), *Prestaciones Monetarias de Enfermedad* (Parte III), *Prestaciones de Desempleo* (Parte IV), *Prestaciones de Vejez* (Parte V), *Prestaciones en Caso de Accidente del Trabajo y de Enfermedad Profesional* (Parte VI), *Prestaciones Familiares* (Parte VII), *Prestaciones de Maternidad* (Parte VIII), *Prestaciones de Invalidez* (Parte IX) y *Prestaciones de Sobrevivientes* (Parte X).

<sup>6</sup> Así, por ejemplo, y sin ánimo de exhaustividad, en los arts. 15, *Prestaciones Monetarias por Enfermedad*, 24, *Prestaciones por Desempleo*, 27, *Prestaciones de Vejez*, y 41, *Prestaciones Familiares*.

indicaría que, con independencia del lugar en el que se viviera, «todo el mundo necesita un nivel mínimo de protección social y de garantía de los ingresos, determinado por la capacidad y el grado de desarrollo de su sociedad»<sup>7</sup>. La universalización de la protección social pasaba a convertirse así en uno de los cuatro objetivos estratégicos básicos, junto a la protección de los derechos fundamentales en el trabajo, la promoción del empleo y el diálogo social, que desde entonces han venido marcando la actuación de la OIT a través de la implantación del concepto de trabajo decente<sup>8</sup>. La consideración de la protección social como uno de los cuatro ejes de acción estratégicos de la OIT conduciría a la puesta en marcha de la Campaña Mundial sobre Seguridad Social y Cobertura para Todos, lanzada en la 91ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2003, que se convertiría en el «catalizador de la labor de la OIT en materia de seguridad social»<sup>9</sup>. Apenas un año después del lanzamiento de esta campaña de universalización de la protección social, la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización<sup>10</sup>, llegaría a la conclusión, en línea con lo apuntado por Juan Somavia, de que «debe aceptarse un determinado nivel mínimo indiscutible de protección social como parte de la base socioeconómica de la economía global»<sup>11</sup>, lo que venía a poner de manifiesto, nuevamente, la necesidad de superar la seguridad social de base profesional y avanzar en la extensión de la protección social a las personas más vulnerables, de ahí que se llegara a decir que, en ese llamado de la Comisión Mundial para desarrollar una “base socioeconómica”, se encontraba el embrión conceptual que acabaría evolucionando «hasta convertirse en el concepto de Piso de Protección Social»<sup>12</sup>.

Esa conclusión de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, que abogaba por la implementación de un *nivel mínimo indiscutible de protección social*, no caería en saco roto, y en la Declaración de la

<sup>7</sup> J. SOMAVIA, *Trabajo Decente*, OIT, 1999, p. 38.

<sup>8</sup> F. LOZANO LARES, *La Eficacia Jurídica del concepto de Trabajo Decente*, en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, 2016, n. 4, espec. p. 3.

<sup>9</sup> OIT, *Seguridad Social para la justicia social y una globalización equitativa. Discusión recurrente sobre la protección social (seguridad Social) en virtud de la Declaración de la OIT relativa a la justicia social para una globalización equitativa. Informe VI*, cit., p. 2.

<sup>10</sup> Creada por la OIT en febrero de 2002 como un organismo independiente que tenía como objetivo «dar respuesta a las necesidades de las personas que resultan de los cambios sin precedentes que la globalización provoca en sus vidas, sus familias y en la sociedad donde viven»; sobre su origen y actividades, *vid.* OIT, *Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización*, en [www.ilo.org](http://www.ilo.org), 9 junio 2004.

<sup>11</sup> COMISIÓN MUNDIAL SOBRE LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA GLOBALIZACIÓN, *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, OIT, 2004, p. 122.

<sup>12</sup> OIT, *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva*, 2011, p. 2.

OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo el 10 de junio de 2008, se incluiría entre sus principios nucleares la «ampliación de la seguridad social a todas las personas, incluidas medidas para proporcionar ingresos básicos a quienes necesiten esa protección»<sup>13</sup>. Conviene advertir, a los efectos que nos interesa resaltar aquí, que esta solemne declaración institucional, donde se dejaba claro que la agenda de trabajo decente venía a ser el centro de las políticas de la OIT para alcanzar sus objetivos constitucionales, ha llegado a ser considerada como «la tercera gran declaración de principios y políticas de gran alcance adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo desde la Constitución de la OIT en 1919»<sup>14</sup>. Siendo la universalización de la protección social uno de los cuatro pilares básicos de la agenda de trabajo decente, como ya hemos podido comprobar, resultaba evidente, pues, que el establecimiento de una garantía de ingresos mínimos para todas las personas, y especialmente para las más expuestas al riesgo de pobreza y exclusión social, se estaba perfilando como un objetivo ineludible a nivel mundial para compensar los efectos adversos de la globalización económica.

Desafortunadamente, el mismo año en que se adoptaba la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, estallaba una grave crisis financiera en los Estados Unidos que, de inmediato y como fruto precisamente de la globalización de la economía, se extendía por todo el mundo. Las políticas adoptadas para hacer frente a la crisis financiera mundial, consistentes básicamente en medidas de corte proteccionista y planes nacionales de rescate bancario, afectarían de lleno a los sistemas nacionales de protección social, que no solo verían frenada la tendencia expansiva que promocionaba la OIT, sino que quedarían profundamente degradados, lo que, como advirtiera el Nobel de Economía, Joseph Stiglitz, debilitaba la función de *estabilizadores automáticos* que cumplían los sistemas de protección social, forzando a la población a elevar los niveles de ahorro individual y reducir el consumo, mermando aún más así la capacidad de la economía para superar la crisis financiera<sup>15</sup>. El remedio, en realidad, tendría que haber sido el contrario, puesto que «cuando la economía se debilita

---

<sup>13</sup> OIT, [\*Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008\*](#), 2008.

<sup>14</sup> OIT, [\*Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008\*](#), cit., p. 1.

<sup>15</sup> J. STIGLITZ, [\*Crisis mundial, protección social y empleo\*](#), en *Revista Internacional del Trabajo*, 2009, n. 1-2, p. 12.

debería aumentar automáticamente el gasto en protección social y prestaciones por desempleo, lo que ayudaría a estabilizar la situación»<sup>16</sup>.

Esa sería, en gran medida, la receta que acabaría proponiendo la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE) en un histórico Comunicado de 5 de abril de 2009 en el que, como «compromiso común» ante la comunidad mundial, diseñado para «afrontar la crisis, acelerar la recuperación y construir una globalización justa e inclusiva», se acordaron nueve iniciativas conjuntas entre la que se encontraba la de configurar «un piso de protección social» que actuara como «garantía de acceso a los servicios sociales básicos y a la vivienda, de empoderamiento y de protección de los pobres y vulnerables» (sexta iniciativa)<sup>17</sup>. Nació así un nuevo concepto, asociado a las estrategias de lucha contra la pobreza de la ONU, que apenas dos meses después sería incorporado al Pacto Mundial para el Empleo, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo el 19 de junio de 2009, donde, con la idea de dar «una respuesta a la crisis basada en el trabajo decente», se pedía a todos los países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, que consideraran la posibilidad de «instaurar una protección social adecuada para todos, sustentada en un régimen básico de protección social (“piso social”) que incluya el acceso a la atención sanitaria, la seguridad del ingreso para los ancianos y las personas con discapacidad, las prestaciones por hijos a cargo y la seguridad del ingreso combinada con sistemas públicos de garantía del empleo para los desempleados y los trabajadores pobres»<sup>18</sup>.

Este novedoso concepto de *piso de protección social* volvería a salir a la palestra en una reunión tripartita de expertos, celebrada en el seno de la OIT durante los días 2-4 de septiembre de 2009, que tenía como objetivo debatir sobre las estrategias a seguir para la extensión de la cobertura de la seguridad social. Una de las propuestas de mayor aceptación consistió en el desarrollo de una estrategia de extensión de la seguridad social que tuviera una *dimensión horizontal* (aumento del número de personas cubiertas) y otra *vertical* (mejora de la calidad de la cobertura y de las prestaciones), llegándose a la conclusión, prácticamente unánime, de que la dimensión horizontal venía a coincidir con el nivel mínimo (o piso) de protección social promovido por

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>17</sup> GRUPO DE ORGANIZACIONES COLABORADORAS Y SOCIOS PARA EL DESARROLLO, *Iniciativa del Piso de Protección Social. Sexta Iniciativa de la JJE en respuesta a la crisis financiera económica y global y su impacto en el trabajo del sistema de las Naciones Unidas. Manual y marco estratégico para las actividades nacionales conjuntas de las Naciones Unidas*, OIT, OMS, 2010, Anexo I.

<sup>18</sup> OIT, *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima octava reunión, Ginebra, 19 de junio de 2009*, 2009, p. 7.

la JJE, que «debería ser visto como un primer eslabón de una “escalera” hacia la universalización y la intensificación de la cobertura» de la seguridad social<sup>19</sup>.

El desarrollo y dirección de la *Iniciativa del Piso de Protección Social* lanzada por la JJE acabaría siendo encomendada, como no podía ser de otro modo, a la propia OIT que la había propuesto<sup>20</sup>, que contaría para ello con la colaboración de la Organización Mundial de la Salud (OMS). El trabajo conjunto de la OIT/OMS condujo a la elaboración, ya en mayo de 2010, de un primer *manual* sobre la *Iniciativa del Piso de Protección Social* en el que los objetivos de esta nueva estrategia de lucha contra la «extrema pobreza» quedaron definidos de forma sumamente extensa, puesto que no solo se hacía referencia a las «transferencias sociales esenciales», monetarias o en especie, que era necesario *pagar* «a los pobres y a las personas vulnerables, con fines de aportación de un ingreso mínimo y de una seguridad mínima de salud», sino que también contemplaba el «acceso geográfico y financiero a los servicios esenciales (como agua y saneamiento, nutrición adecuada, salud y educación, vivienda y otros servicios, incluida la información sobre la vida y el ahorro de activos)»<sup>21</sup>, lo que implicaba un vastísimo campo de acción que excedía con creces las nueve ramas de seguridad social delimitadas por el Convenio OIT 102, acercándose más bien a la clásica noción de *welfare state*. Se indicaba, además, en esa misma línea expansiva, que había una cierta «relación sistemática» entre el *componente oferta* del concepto de piso de protección social, que estaría integrado por el conjunto de medios e infraestructuras necesarias para «asegurar la disponibilidad de bienes y servicios en las áreas de salud, agua, saneamiento y vivienda, educación, alimentación e información conexa», y la *componente demanda*, que vendría a representar los derechos y transferencias necesarias para garantizar «un acceso efectivo a estos bienes y servicios para todos durante todo el ciclo vital»<sup>22</sup>.

En esa peculiar *relación sistemática* entre la componente oferta (servicios esenciales necesarios para preservar la dignidad de las personas) y la componente demanda (transferencias sociales en efectivo o en especie), podía entreverse, pues, una especie de apelación a la necesidad de que la

---

<sup>19</sup> OIT, [Informe del Director General. Segundo informe complementario: Reunión tripartita de expertos sobre las estrategias de ampliación de la cobertura de la seguridad social](#), Consejo de Administración, 2009, 306ª Reunión, GB.306/17/2, p. 8.

<sup>20</sup> *Vid.*, sobre ello, OIT, [Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva](#), cit., p. 4.

<sup>21</sup> GRUPO DE ORGANIZACIONES COLABORADORAS Y SOCIOS PARA EL DESARROLLO, [op. cit.](#), pp. 1-2.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 2.

seguridad social tenía que ser el mecanismo a través del cual habría de implementarse el estado del bienestar allí donde este aún no hubiera sido implantado o estuviera en franco retroceso. Eso cabía deducir también de otras afirmaciones de este manual sobre la iniciativa del *piso de protección social* en el que se dejaba meridianamente claro, por ejemplo, que este concepto *no* definía nuevos derechos, sino que más bien venía a contribuir a «la materialización del derecho humano a la seguridad social y del derecho a los servicios esenciales», tal como estos aparecían definidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, además de servir como incentivo a la “observancia” del Convenio OIT 102<sup>23</sup>. También se decía más adelante en ese mismo sentido, aunque de forma más directa, que el objetivo central de esta iniciativa no era otro que el de «facilitar y acelerar, como parte de la Política Nacional de Protección Social, la introducción o el fortalecimiento de unos sistemas sostenibles de protección social»<sup>24</sup>.

No puede decirse, en cualquier caso, que la noción de piso de protección social quedara plenamente perfilada en este manual conjunto de la OIT/OMS, pero lo que sí quedaba claro, al menos a nuestro juicio, era que estábamos ante un nuevo *enfoque* estratégico en la lucha contra el riesgo de pobreza y exclusión social; un enfoque que no solo venía a ser «una respuesta a corto plazo y *ad hoc* para las consecuencias de la crisis», sino que tenía que ser considerada como «la base para una estrategia a largo plazo de cara a la promoción del desarrollo, a la reducción de la vulnerabilidad y a la preparación de los países para conmociones futuras, mediante la creación de unos derechos de protección social mínimos garantizados expuestos en un marco legal»<sup>25</sup>.

El debate sobre el contenido del concepto de piso de protección social y la posibilidad de establecer una norma internacional al respecto, que ya había sido propuesta en la reunión de expertos sobre extensión de la cobertura de la seguridad social<sup>26</sup>, acabaría siendo uno de los principales puntos tratados en la 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2011. En el principal informe técnico sometido a discusión se daría un amplio desarrollo a la “estrategia bidimensional” de ampliación de la cobertura de la seguridad social ya esbozada en la citada reunión de expertos de septiembre de 2009, entendiéndose por *dimensión horizontal* la extensión a todas las personas «de un nivel modesto de seguridad de los ingresos y

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 1.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>26</sup> Aunque con la oposición de los empleadores, que preferían «un mecanismo no vinculante» (OIT, *Informe del Director General. Segundo informe complementario: Reunión tripartita de expertos sobre las estrategias de ampliación de la cobertura de la seguridad social*, cit., p. 4).

acceso a los cuidados de salud», mientras que la *dimensión vertical* consistiría en «proporcionar un grado mayor de seguridad en los ingresos y la protección de la salud, con arreglo al correspondiente desarrollo económico y social, cuando las personas han de afrontar contingencias fundamentales como el desempleo, la enfermedad, la discapacidad, la maternidad, la pérdida del sostén de la familia y la vejez»<sup>27</sup>. Retomando asimismo una idea ya avanzada en la reunión de expertos, el informe consideró sin ningún género de dudas que la dimensión horizontal era «conceptualmente idéntica al componente de transferencias sociales del Piso de Protección Social»<sup>28</sup>, resultando evidente así que la OIT había acabado centrando su atención, casi de forma exclusiva, en la *componente demanda* del nuevo enfoque estratégico de lucha contra la pobreza impulsado por la JJE. Ello implicaba una evidente reconducción del concepto de piso de protección social al ámbito de la seguridad social, en sentido estricto, y, más concretamente, a su nivel asistencial o no contributivo, puesto que se volvía a considerar como un primer escalón de la «escalera de la seguridad social» que había de conducir a «la extensión “horizontal” de la cobertura en favor de las poblaciones vulnerables y excluidas, especialmente aquéllas cuyos miembros trabajan en la economía informal»<sup>29</sup>.

La utilización del símil de la *escalera* contribuyó a la visualización de los sistemas nacionales de seguridad social como un edificio de varios pisos, cuya planta baja era un primer piso, consistente en «un nivel mínimo de ingresos garantizados» para «los más vulnerables»<sup>30</sup>, que además constituía «el primer escalón de una escalera ascendente, puesto que el objetivo es proporcionar niveles de seguridad más altos al mayor número posible de personas»<sup>31</sup>. Esa metáfora acabaría conduciendo a un cambio sutil pero muy significativo del concepto de piso de protección social, puesto que este empezaría a ser utilizado en plural en la Resolución relativa a la discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social), que fue adoptada por la Conferencia General de la OIT con fecha 17 de junio de 2011. En dicha Resolución, en la que se propuso la «elaboración de una recomendación autónoma sobre el Piso de Protección Social», que acabaría

---

<sup>27</sup> OIT, [\*Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008\*](#), cit., p. 2.

<sup>28</sup> [\*Ibidem\*](#), p. 2.

<sup>29</sup> [\*Ibidem\*](#), p. 151.

<sup>30</sup> J. SOMAVIA, *Una nueva era de justicia social*, OIT, 2011, pp. 37 y 47.

<sup>31</sup> OIT, [\*Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008\*](#), cit., p. 146.

siendo adoptada en la 101ª reunión de la Conferencia General de la OIT de 2012, se obtuvo como conclusión que el debate había dado lugar a «una estrategia de extensión genérica bidimensional que combina la ampliación de la cobertura para todos a través de pisos de protección social definidos a nivel nacional y la aplicación gradual de niveles más elevados de seguridad social a través de sistemas integrales»<sup>32</sup>. Estos pisos de protección social nacionales tendrían que incluir «garantías de seguridad social básicas» para que, durante su ciclo de vida, «todas las personas necesitadas» pudieran «costearse una atención de salud esencial» y «gozar de una seguridad del ingreso que se eleve como mínimo a un nivel definido en el plano nacional»<sup>33</sup>.

La nueva estrategia de lucha contra la pobreza y la exclusión social, basada en la implementación a nivel nacional de *pisos de protección social*, quedaría finalmente perfilada a nivel conceptual en el informe elaborado a finales de 2011 por el Grupo Consultivo creado a tal fin por la OIT/OMS, donde quedaron establecidos los «principios para la implementación de los pisos de protección social definidos a nivel nacional»<sup>34</sup>, que sirvieron de base, como ahora veremos, para la redacción de la Recomendación R202, adoptada por la Conferencia General de la OIT el día 14 de junio de 2012.

## 2. El contenido y alcance de la *Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (n. 202)*

El legislador internacional deja claro *ab initio* en esta norma de *soft law* que la puesta en práctica de los denominados *pisos de protección social* hay que encuadrarla «en el marco de las estrategias de extensión de la seguridad social que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posibles» (art. 1.b), lo que deja bien perfilada esa imagen de la escalera ascendente con la que se pretendía simbolizar, como ya vimos, la imperiosa necesidad de contar con un sólido edificio de seguridad social, construido mediante «orientaciones» dirigidas a los Estados miembros de la comunidad internacional para establecer y mantener, «según proceda», unos pisos de protección social que aparecen concebidos como el «elemento» sustentador «fundamental» de los «sistemas nacionales de seguridad social» (art. 1.a). Quedaba plasmada así, formalmente, la novedosa estrategia bidimensional de la OIT sobre

<sup>32</sup> Vid. OIT, [Resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 100.ª reunión](#), 2011, p. 8.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>34</sup> OIT, [Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva](#), cit., pp. 103-111.

extensión de la seguridad social cuya trayectoria hemos venido analizando desde su origen.

Resulta paradójico, en cualquier caso, que este nuevo enfoque de universalización de la seguridad social, articulado a través del concepto de pisos de protección social, haya quedado reflejada finalmente en un instrumento internacional no vinculante. El ínfimo rango normativo de esta *Recomendación sobre los pisos de protección social* no se compadece en modo alguno, desde luego, con la consideración de derecho humano fundamental de la seguridad social, ni con sus potenciales virtualidades, tal como reconoce expresamente el propio preámbulo de esta norma, a la hora de incentivar el desarrollo y el progreso, actuar como herramienta de prevención de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, servir como factor de inversión para favorecer la adaptación de las personas a los cambios del mercado de trabajo y operar como estabilizador social y económico automático que estimula la demanda en tiempos de crisis, ayudando a «facilitar la transición hacia una economía más sostenible»<sup>35</sup>. Semejante labor de ingeniería social, capaz de hacer frente con éxito a tantos objetivos sociales y económicos, merecía haber quedado formalizada en una norma jurídica internacional que, como sucede con los Convenios de la OIT, implicaran un compromiso realmente vinculante para los Estados miembros de la comunidad internacional que lo ratificaran. Pero al final acabaron prevaleciendo, como casi siempre, las tesis del Grupo de los Empleadores, que desde un primer momento se opusieron a la plasmación del concepto de piso de protección social en un instrumento internacional vinculante, tal como puede verse en las Actas de la 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, de junio de 2011, en la que se propuso la elaboración de una Recomendación sobre los pisos de protección social<sup>36</sup>.

En cualquier caso, también resulta evidente que, a la hora de definir el concepto de pisos de protección social, este instrumento internacional tiene como objetivo básico promover el eje horizontal de la estrategia bidimensional de extensión de la seguridad social, con la idea de promover la construcción, al menos, del nivel o escalón inferior desde el que ha de arrancar la escalera de la seguridad social. Eso se deduce, sin duda, de lo dispuesto en su art. 2, donde se indica que los pisos de protección social

---

<sup>35</sup> Así, en el Preámbulo de la [Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 \(n. 202\)](#).

<sup>36</sup> En una de sus intervenciones, el Vicepresidente empleador dejó constancia claramente, por ejemplo, de su oposición «a toda idea de imponer un Piso de Protección Social universal a los Estados Miembros, ya que cada uno de ellos debía tener la potestad soberana de elegir» (OIT, [Conferencia Internacional del Trabajo. Centésima reunión. Ginebra, 2011. Actas](#), 2011, p. 1029).

estarán constituidos por aquellos «conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social». Pese a su conceptualización en plural, difícilmente puede decirse que esta definición del concepto de pisos de protección social abarque los regímenes contributivos de seguridad social establecidos para «los grupos de población con ingresos superiores al umbral de pobreza», quienes pretenderán, legítimamente, por decirlo con palabras de los propios técnicos de la OIT, «que se establezcan en su propio beneficio medidas de seguridad social que aporten niveles de sustitución en caso de pérdida de ingresos muy superiores a los que podrían estimarse adecuados para protegerse de la pobreza»<sup>37</sup>. O sea, que el concepto *jurídico* de pisos de protección social no llega a definir la dimensión vertical de la estrategia de extensión de la seguridad social, sino que se queda en la planta baja, dándose por sobreentendido que la prioridad ahora debe ser la implementación de un paquete básico de prestaciones sociales destinado a las personas más vulnerables que, por quedar excluidas del mercado de trabajo, básicamente, no tienen acceso a los niveles o *pisos* superiores de protección social que, hoy por hoy, representan los regímenes contributivos de seguridad social previstos para las personas trabajadoras que prestan servicios en la economía formal.

La nueva estrategia de pisos de protección social aparece así, ante todo, como un mecanismo de lucha contra la pobreza y la exclusión social, puesto que se trata, tal como se indicaría en el Informe del Grupo Consultivo de la OIT/OMS, de un «enfoque nuevo e integral de la protección social», centrado inicialmente en las prestaciones básicas<sup>38</sup>, y «basado en los derechos cuya idea fundamental es que nadie debería vivir por debajo de un determinado nivel de ingresos»<sup>39</sup>. A eso se viene a referir, en definitiva, la propia *Recomendación sobre los pisos de protección social* cuando pide a los Estados miembros que formulen y apliquen estrategias nacionales de extensión de la seguridad social que den «prioridad a la puesta en práctica de pisos de protección social como punto de partida para los países que no cuenten con un nivel mínimo de garantías de seguridad social» (art. 13.1.a), sin que ello sea óbice, por supuesto, para «tratar de proporcionar al mayor número de personas posible, y lo antes posible, niveles de protección más elevados acordes con las capacidades económicas y fiscales» de cada Estado (art.

---

<sup>37</sup> OIT, *Seguridad Social para la justicia social y una globalización equitativa. Discusión recurrente sobre la protección social (seguridad Social) en virtud de la Declaración de la OIT relativa a la justicia social para una globalización equitativa. Informe VI*, cit., p. 151.

<sup>38</sup> OIT, *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva*, cit., p. 5.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 9.

## 13.1.b).

Ahora bien, aun siendo evidente que este nuevo enfoque basado en la noción de pisos de protección social tiene como finalidad nuclear la imperiosa necesidad de combatir la pobreza, ello no significa en modo alguno, como pudiera parecer *a priori*, que se trate de un concepto reservado a los países en vías de desarrollo. El art. 4 de la *Recomendación sobre los pisos de protección social* es muy claro cuando se dirige a todos los Miembros de la comunidad internacional para que, «en función de sus circunstancias nacionales», establezcan, «lo más rápidamente posible», pisos de protección social «propios» que «incluyan garantías básicas en materia de seguridad social», lo que quiere decir, en última instancia, que, en los países con sistemas de protección social consolidados, el concepto de piso de protección social «puede contribuir a reforzar los niveles más débiles de protección», subsanando así los huecos de cobertura que pudieran existir, mientras que en los países con niveles de protección social bajos, la implantación de un piso de protección social sería la herramienta con la que «ampliar horizontalmente la cobertura como primer paso para crear sistemas universales y amplios de protección social»<sup>40</sup>.

Con este nuevo enfoque de universalización de la protección social se vendría a poner de manifiesto, pues, la necesidad de centrarse en las personas más necesitadas, priorizando el nivel asistencial, no contributivo, de los sistemas de seguridad social, de modo que esta compleja obra de ingeniería social empiece a ser construida desde abajo, en horizontal, bien estableciendo sus cimientos o reforzándolos, puesto que la pobreza es un riesgo que, de no atajarse a tiempo, puede acabar derribando todo el edificio social. Bien puede decirse, por tanto, que el concepto de pisos de protección social viene a prefigurar el establecimiento de una *décima* rama de seguridad social cuyo fundamento último sería el riesgo de pobreza y exclusión social, cualquiera que sea la causa que lo origine, de ahí que el contenido, o ámbito de aplicación material, de esta emergente rama de seguridad social no sea otro, como indica el art. 4 de la *Recomendación sobre los pisos de protección social*, que el derecho a una «atención de salud esencial» y a una «seguridad básica del ingreso» que aseguren conjuntamente, durante el ciclo de vida de «todas las personas necesitadas», un «acceso afectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional».

De lo dispuesto así, como contenido básico de esta nueva estrategia de extensión de la seguridad social, surgen de inmediato dos cuestiones esenciales: la delimitación de quiénes van a ser consideradas como *personas necesitadas*, por un lado, lo que equivale a preguntarse por el ámbito subjetivo

---

<sup>40</sup> *Ibidem*, pp. 103-104.

de aplicación de la *Recomendación sobre los pisos de protección social*, y, por otro lado, lo que haya de entenderse por bienes y servicios *necesarios*, lo que supone indagar sobre el alcance efectivo de la protección garantizada a través de este instrumento internacional.

Por lo que respecta a la primera de las cuestiones planteadas, hay que tener en cuenta que esta Recomendación parte del «principio de universalidad de la protección, basada en la solidaridad social» (art. 3.a), tal como corresponde a una norma encaminada a promover la extensión de la seguridad social hasta los niveles de protección más elevados posibles. Se trata, no obstante, de un *desideratum* que la propia norma no llega a hacer plenamente efectivo si tenemos en cuenta que, sin perjuicio de la atención de la salud, que sí aparece planteada con carácter universal, su art. 5 se encarga de delimitar los colectivos de personas a las que habrá de garantizarse una seguridad básica de ingresos, que son, a saber, las siguientes: a) los «niños», a quienes habrá que asegurarles «el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios»; b) las «personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes», ya sea por enfermedad, desempleo, maternidad o discapacidad; c) las «personas de edad», a quienes habrá que garantizarles un ingreso equivalente, al menos, a un nivel definido en el plano nacional. O sea, que la *Recomendación sobre los pisos de protección social* no tiene un ámbito de aplicación universal, puesto que sólo se ocupa de abordar, tal como se contemplaba en el informe del Grupo Consultivo de la OIT/OMS, las «vulnerabilidades de los niños y sus familias, las personas subempleadas y los trabajadores pobres, las personas de edad y las personas con discapacidades, desde una perspectiva basada en el ciclo de vida y el desarrollo humano»<sup>41</sup>.

Una vez despejada esa primera cuestión relativa a los potenciales sujetos protegidos en el primer piso de la escalera de la seguridad social, interesa ahora perfilar el alcance de esa protección. Como ya hicimos ver en otro lugar, la *Recomendación sobre los pisos de protección social* no llega a delimitar cuantitativamente el importe de los ingresos básicos que ha de ser considerados como necesarios, pero sí que se ocupa de establecer que los «niveles mínimos de ingresos definidos a nivel nacional podrán corresponder al valor monetario de un conjunto de bienes y servicios necesarios, a los umbrales nacionales de pobreza, a los umbrales de ingresos que dan derecho a la asistencia social o a otros umbrales comparables establecidos por la legislación o la práctica nacionales» (art. 8.b)<sup>42</sup>. Resulta

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 104.

<sup>42</sup> F. LOZANO LARES, *Jubilación decente en la sociedad post-laboral*, cit., pp. 166-167.

obvio, pues, que el margen de actuación otorgado a los Estados miembros para la determinación de la adecuación y suficiencia de la seguridad básica de ingresos que han de proporcionar los pisos de protección social es sumamente amplio. En cualquier caso, sea cual sea el método utilizado, el ingreso que ha de garantizarse a las personas necesitadas les debe permitir «vivir con dignidad»<sup>43</sup>, lo que está en consonancia con las previsiones efectuadas por la Comisión de Expertos de la OIT, quienes llegaron a la conclusión de que las prestaciones ofrecidas por el piso de protección social deberían ser «suficientes para que los beneficiarios puedan llevar una vida socialmente significativa», llegando como mínimo al umbral de pobreza, de modo que las prestaciones concedidas podrían ser considerada como inadecuadas «si no permiten que sus beneficiarios accedan, gratuitamente o no, a un conjunto de bienes y servicios que resulte suficiente para vivir sin padecer hambre y en un estado de salud por lo menos igual al del asalariado medio con un perfil de morbilidad semejante y acceso a los servicios de salud»<sup>44</sup>.

Para garantizar la suficiencia de los ingresos a percibir, la *Recomendación sobre los pisos de protección social* tampoco se olvidaría de recordar que los niveles de estas garantías básicas de seguridad social «deberían ser revisados periódicamente mediante un procedimiento transparente establecido por la legislación o la práctica nacionales, según proceda» (art. 8.c), debiendo «asegurarse», a la hora de «establecer y revisar» dichos niveles, «la participación tripartita con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como la celebración de consultas con otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas» (art. 8.d). A nadie se le oculta, desde luego, que, con esa indicación, el legislador internacional pretendía asegurar también el mantenimiento del poder adquisitivo de los beneficiarios de los pisos de protección social, de ahí que, con independencia del método empleado, los ingresos garantizados a las personas necesitadas también deben ser actualizados periódicamente en función del aumento del coste de la vida que se vaya produciendo en cada momento.

Si el contenido y alcance del establecimiento de un primer piso de protección social para las personas necesitadas consiste, básicamente, en unas prestaciones sanitarias esenciales y en unos ingresos mínimos que sean adecuados y suficientes para garantizar una vida digna, la pregunta que de inmediato surge es la relativa al sostenimiento financiero de ese paquete

<sup>43</sup> Tal como exige el citado art. 8.b, en su primer inciso.

<sup>44</sup> OIT, *Seguridad Social para la justicia social y una globalización equitativa. Discusión recurrente sobre la protección social (seguridad Social) en virtud de la Declaración de la OIT relativa a la justicia social para una globalización equitativa. Informe VI*, cit., p. 147.

mínimo de prestaciones sociales. ¿De dónde deben salir los recursos económicos necesarios para hacer viable unos pisos de protección social así concebidos? Pues bien, el propio legislador internacional también aborda esta cuestión cuando pide a los Estados Miembros que implanten los métodos que crean conveniente para «movilizar los recursos necesarios a fin de asegurar la sostenibilidad financiera, fiscal y económica de los pisos de protección social nacionales»; métodos que han de tener en consideración «la capacidad contributiva de los distintos grupos de población» y que podrán consistir en «hacer cumplir efectivamente las obligaciones tributarias y contributivas, redefinir las prioridades de gasto o crear una base de recaudación más amplia y suficientemente progresiva» (art. 11.1). Como se deduce de lo expuesto, caben ahí todo tipo de fórmulas de financiación imaginables, desde la supresión de los “topes” de cotización de los modelos contributivos tradicionales, hasta la implantación de sistemas de recaudación tributaria que recaigan sobre las grandes fortunas o el establecimiento de un nuevo impuesto tecnológico que compense la pérdida de puestos de trabajo derivada de la progresiva digitalización y robotización del sistema productivo. Si hemos de empezar la casa por los cimientos, como sería razonable, hay que cambiar el orden de prioridades y centrarse en las personas, puesto que, como ya se advirtiera en el informe del Grupo Consultivo de la OIT/OMS, el costo de un piso de protección social bien diseñado «es bajo en comparación con el costo de no prestar protección social en términos de pobreza y vulnerabilidad generalizadas, desintegración social, malos resultados educativos, privaciones generalizadas, pérdida de activos y otros efectos relacionados sobre la capacidad productiva»<sup>45</sup>. Y es que, como seguía insistiendo el informe del Grupo Consultivo de la OIT/OMS, la experiencia internacional venía poniendo de manifiesto que unos pisos de protección social eficaces, adaptados a cada realidad nacional, no sólo resultaban asequibles a nivel económico, sino que incluso llegaban a financiarse a sí mismos «gracias a la mejora de la productividad de la fuerza de trabajo, la capacidad de adaptación de la sociedad y los ingresos fiscales a menudo dejados de percibir a causa de una recaudación ineficaz»<sup>46</sup>. Nada tiene de extraño, pues, que la *Recomendación sobre los pisos de protección social* también contenga una indicación relativa a «la necesidad de adoptar medidas destinadas a prevenir el fraude, la evasión fiscal y el impago de las cotizaciones» (art. 11.2). Para llevar a cabo, por último, la efectiva implementación de un sistema de

<sup>45</sup> OIT, *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva*, cit., p. 53, donde se hace eco de una de las más significativas afirmaciones del Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2010.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 53.

garantías básicas de seguridad social coherente y sostenible, la *Recomendación sobre los pisos de protección social* resulta sumamente flexible, permitiendo la combinación de enfoques, prestaciones y regímenes que cada Estado crea «más eficaz y eficiente» (art. 9.1). Así, el tipo de prestaciones a conceder puede consistir en cualquiera de las previstas en las nueve ramas de seguridad social delimitadas por el Convenio OIT 102, incluyendo tanto «garantías de empleo» como cualquier otro tipo de «prestación social» imaginable, «ya sea monetaria o en especie» (art. 9.2). Asimismo, la fórmula de concesión también queda al arbitrio de cada Estado, que podrán suministrar las prestaciones del piso de protección social mediante «regímenes universales de prestaciones, regímenes de seguro social, regímenes de asistencia social, regímenes de impuesto negativo sobre la renta, regímenes públicos de empleo y regímenes de apoyo al empleo» (art. 9.3). Conviene advertir a este respecto que ya la Comisión de Expertos de la OIT había indicado que era conveniente proceder «con gran flexibilidad en el plano nacional a la hora de definir la forma que podrían adoptar las prestaciones de seguridad social» que formaran parte de la dimensión horizontal o piso de protección social, puesto que lo realmente importante era que quienes requirieran las transferencias de ingresos o los servicios de salud pudieran beneficiarse de esas prestaciones sin que «se condicione su cobertura al cumplimiento de una serie de requisitos». La razón última de esa incondicionalidad, por la que parece haber apostado decididamente el legislador internacional, se encontraría en el hecho de que el concepto mismo de garantía de ingresos mínimos exige su configuración como «un derecho reconocido por ley», formando parte «del contrato social explícito o implícito de toda sociedad decente»<sup>47</sup>.

Interesa detenerse en este último aspecto de los pisos de protección social, tal como han sido finalmente perfilados por el legislador internacional, porque, si la garantía de ingresos mínimos en que básicamente consiste, ha de ser tendencialmente universal, no sujeta a condiciones ni requisitos individuales y plenamente compatible, además, con la dimensión vertical de la estrategia de extensión de la seguridad social, donde estarían integradas las clásicas prestaciones de seguridad social vinculadas a la realización de una actividad profesional, bien podría afirmarse, como ya hicimos en otro estudio, que «este nivel horizontal de los pisos de protección social podría equivaler a un primer paso en el largo camino que conduciría a la

---

<sup>47</sup> OIT, *Seguridad Social para la justicia social y una globalización equitativa. Discusión recurrente sobre la protección social (seguridad Social) en virtud de la Declaración de la OIT relativa a la justicia social para una globalización equitativa. Informe VI*, cit., p. 154.

instauración de una renta básica universal»<sup>48</sup>. En efecto, para llegar a esa conclusión, basta traer a colación una de las definiciones más radicales del concepto de renta básica (*basic income*): la efectuada por Pinilla Pallejá, que la describe como «un ingreso modesto pero suficiente para cubrir las necesidades básicas de la vida, garantizado a cada miembro de la sociedad como un derecho y no sujeto a otra condición que la de ciudadanía y residencia»<sup>49</sup>. Las similitudes entre ese concepto de renta básica, sobre el que tanto se ha venido discutiendo durante las últimas décadas, y la nueva figura del piso de protección social promovida por la OIT como estrategia de lucha contra la pobreza, resulta así más que evidente.

En cualquier caso, que ambas expresiones se parezcan no significa que sean idénticas. No lo son, en primer lugar, en cuanto a su ámbito subjetivo de aplicación, porque el concepto de piso de protección social no es radicalmente universal, puesto que está diseñado para los colectivos más vulnerables, mientras que la renta básica de ciudadanía, en su versión *purista*<sup>50</sup>, es un derecho de toda persona por el mero hecho de serlo, con independencia de su estatus económico. Y también difieren en cuanto al grado de condicionalidad, puesto que la renta básica es absolutamente incondicional, no sujeta a «control de recursos ni exigencias de contrapartida»<sup>51</sup>, mientras que la garantía de ingresos mínimos por la que aboga la estrategia de pisos de protección social, aunque no debería estar sometida a requisitos individuales, sí que ha de aparecer vinculada «a las políticas e instituciones de empleo», tal como se indicaba en el informe del Grupo Consultivo de la OIT/OMS<sup>52</sup>. Así lo da a entender claramente el art. 10.c de la *Recomendación sobre los pisos de protección social*, cuando pide a los Estados Miembros que estos sean diseñados asegurando una adecuada coordinación con otras políticas que fomenten «el empleo formal, la generación de ingresos, la educación, la alfabetización, la formación profesional, las competencias y la empleabilidad»; en el mismo sentido se pronuncia, asimismo, el art. 14.d de esta norma cuando exige, como

<sup>48</sup> F. LOZANO LARES, I. ORDÓÑEZ CASADO, *La Renta Básica Universal: elementos para su conceptualización y distinción de otras figuras*, en *Trabajo*, 2020, vol. 38, p. 165.

<sup>49</sup> R. PINILLA PALLEJÁ, *La renta básica de ciudadanía. Una propuesta clave para la renovación del Estado del bienestar*, Icaria, 2004, p. 23.

<sup>50</sup> Sobre las características del modelo *purista* de renta básica, *vid.* F. LOZANO LARES, I. ORDÓÑEZ CASADO, *op. cit.*, p. 161 ss.

<sup>51</sup> P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGHT, *La renta básica. Una medida eficaz para luchar contra la pobreza*, Paidós, 2006, p. 25.

<sup>52</sup> OIT, *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva*, cit., p. 53. De hecho, una de las recomendaciones finales que se efectuaban era la relativa a la necesidad de introducir gradualmente, cuando procediera, «sistemas que combinen las funciones de sustitución del ingreso con políticas activas de mercado de trabajo» (p. 104).

estrategia nacional de extensión de la protección social, la necesidad de «complementar la seguridad social con políticas activas del mercado de trabajo, inclusive mediante formación profesional u otras medidas, según proceda». Resulta evidente, pues, que la garantía de ingresos mínimos en que se traduce el concepto de piso de protección social sí que podrá exigir una contrapartida consistente en asumir determinadas obligaciones o compromisos relacionados bien con el sistema educativo, en el caso de los niños, o bien con la empleabilidad, en el caso de las personas desempleadas o los trabajadores pobres.

### 3. La plasmación de la estrategia de pisos de protección social a través de la política comunitaria de rentas mínimas garantizadas

Antes de la adopción de la *Recomendación sobre los pisos de protección social*, ya venía siendo debatida en el ámbito de la Unión Europea, a través del concepto de *renta mínima*, la necesidad de contar con unas políticas nacionales de *seguridad básica del ingreso* como las previstas en la estrategia bidimensional de extensión de la seguridad social de la OIT, diseñada, como hemos visto, en el marco de la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Sin necesidad de remontarnos a antecedentes más lejanos, la Comisión Europea presentó, con fecha 3 de marzo de 2010, una Comunicación en la que, con los estragos socioeconómicos de la crisis financiera mundial como telón de fondo, se dejó planteada la denominada Estrategia Europa 2020, entre cuyos objetivos nucleares se encontraba el de conseguir que «el riesgo de pobreza» dejara de amenazar a «20 millones de personas menos» en el año 2020<sup>53</sup>, por lo que el número de europeos que vivían por debajo del umbral de pobreza tendría que reducirse en un 25%. Con la mira puesta en ese objetivo, el Parlamento Europeo (PE) adoptaría poco después una Resolución, de 20 de octubre de 2010, cuyo título resultaba sumamente significativo por sí mismo, puesto que versaba sobre «el papel de la renta mínima en la lucha contra la pobreza y la promoción de una sociedad integradora en Europa»<sup>54</sup>. Se destacaría en dicha Resolución la necesidad de contemplar una «garantía de regímenes de renta mínima adecuada» capaces de prevenir la pobreza y favorecer la inclusión social «sobre la base de las

<sup>53</sup> Comunicación de la Comisión, [\*Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador\*](#), 3 marzo 2010, COM(2010)2020 final.

<sup>54</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2010, sobre el papel de la renta mínima en la lucha contra la pobreza y la promoción de una sociedad integradora en Europa (2010/2039(INI)), [\*El papel de la renta mínima en la lucha contra la pobreza y la promoción de una sociedad integradora en Europa\*](#).

distintas prácticas nacionales, de los convenios colectivos o de la legislación de los Estados miembros en toda la Unión Europea». El contenido de esos regímenes de renta mínima que deberían introducirse en «todos los Estados miembros de la UE» consistiría, concretamente, «en medidas específicas de apoyo a las personas con ingresos insuficientes mediante prestaciones económicas y acceso facilitado a los servicios», garantizando así «un nivel de vida adecuado» que fomentara la integración social. También se ocuparía esta Resolución del PE de delimitar el alcance económico de la renta mínima, fijándola en un nivel de «al menos el 60 % de la mediana de la renta en el Estado miembro de que se trate», lo que suponía hace coincidir su importe con el *indicador de pobreza relativa* fijado por el Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001, que determina el umbral de pobreza en el contexto social de cada Estado.

Las similitudes entre esos *regímenes de renta mínima* y el primer escalón de los *pisos de protección social* promovidos por la OIT resultaba, pues, más que evidente, de ahí que, en los debates de la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2011, que llevarían a la adopción, un año después, de la *Recomendación sobre los pisos de protección social*, el representante de la UE respaldara plenamente la estrategia bidimensional de la OIT basada en el establecimiento de pisos de protección social, considerando que se trataba de «una herramienta esencial para luchar contra la pobreza y la exclusión social, así como para garantizar una protección social básica para todos»<sup>55</sup>. Y, por si quedara alguna duda sobre la plena equivalencia entre los pisos de protección social de la OIT y los regímenes de renta mínima de la UE, en el informe del Grupo Consultivo de la OIT/OMS se reconocería abiertamente, como si se tratara de una misma realidad conceptual, que «la mayoría de los países en la Unión Europea (UE) ya han establecido pisos de protección social nacionales casi completos que incluyen programas de ingreso mínimo y servicios sociales básicos»<sup>56</sup>. Ese reconocimiento, que venía a identificar la estrategia de los pisos de protección social de la OIT con las políticas de renta mínima de algunos estados miembros de la UE, no significaba, sin embargo, que estas prácticas nacionales fuesen un dechado de virtudes, de ahí que el propio informe del Grupo Consultivo de la OIT/OMS se ocupara de señalar sus lagunas, duplicidades y, especialmente, sus carencias en materia de «vínculos entre el ingreso mínimo y las políticas activas de mercado de trabajo»<sup>57</sup>.

Las múltiples insuficiencias de estos *pisos de protección social comunitarios* se

---

<sup>55</sup> OIT, [Conferencia Internacional del Trabajo. Centésima reunión. Ginebra, 2011. Actas](#), cit., p. 1020.

<sup>56</sup> OIT, [Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva](#), p. 17.

<sup>57</sup> [Idem.](#)

pondrían en evidencia, posteriormente, en el marco del debate sobre la elaboración del Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS), cuyo «punto de partida» fue, como señalara el profesor Rojo Torrecilla, la intervención del Presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker, ante el Plenario del Parlamento Europeo, el 9 de septiembre de 2015<sup>58</sup>, donde expuso su intención de «desarrollar un pilar europeo de derechos sociales» que debería completar lo ya hecho en el ámbito de la Unión Europea<sup>59</sup>, y que serviría para identificar los elementos fundamentales relativos, entre otras cuestiones, al «acceso a los sistemas de protección social»<sup>60</sup>. Pocos días después, en el acto de inauguración del decimotercer congreso de la Confederación Europea de Sindicatos, celebrado el día 29 de septiembre de 2015, el Presidente de la Comisión Europea volvería a efectuar la propuesta de establecer una *socle de droits sociaux minimaux*<sup>61</sup>, que acabaría materializándose finalmente a través de una Comunicación de la Comisión, de 8 de marzo de 2016<sup>62</sup>, con la que se abría un proceso de consultas sobre el pilar europeo de derechos sociales, cuyo primer “esbozo” quedaba articulado en torno a «tres capítulos principales» que deberían convertirse, como principios básicos del PEDS, en «un marco de referencia para analizar los resultados de los Estados miembros participantes en los ámbitos social y del empleo, para impulsar reformas a nivel nacional y, más concretamente, para servir de guía con vistas a una convergencia renovada en la zona del euro»<sup>63</sup>. En los dos primeros capítulos del PEDS se hacía referencia, en primer lugar, a la igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo, y, en segundo lugar, a unas condiciones laborales justas, quedando reservado el tercer bloque axiológico a la necesidad de contar con una «protección social adecuada y sostenible», así como acceso a servicios

<sup>58</sup> E. ROJO TORRECILLA, *A construción do pilar europeo de dereitos sociais. Da proposta juncker (9.9.2015) á recomendación da comisión europea (26.4.2017). Máis europa social ou reordenación do marco normativo vixente?*, en *Revista Galega de Dereito Social*, 2017, n. 3, p. 15.

<sup>59</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Estado de la Unión 2015: La hora de la sinceridad, la unidad y la solidaridad*, SPEECH/15/5614, en [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu), 9 septiembre 2015.

<sup>60</sup> E. ROJO TORRECILLA, *op. cit.*, p. 15.

<sup>61</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *L'Europe sociale, réformes et solidarité. Discours du Président Juncker pour la Confédération européenne des syndicats, 13ème Congrès*, SPEECH/15/5741, en [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu), 29 septiembre 2015.

<sup>62</sup> L. CASADO CASADO, *El nuevo Pilar Europeo de Derechos Sociales: ¿hacia un fortalecimiento real de la dimensión social de la Unión Europea?*, en *Revista de Investigações Constitucionais*, 2019, n. 2, p. 380.

<sup>63</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Apertura de una consulta sobre un pilar europeo de derechos sociales*, 8 marzo 2016, COM(2016)127 final, § 3. Para un estudio detallado de esta noma de *soft law*, vid. M.I. RAMOS QUINTANA, *El Pilar europeo de derechos sociales: ¿nos ponemos serios?*, en *Trabajo y Derecho*, 2016, n. 24, pp. 11-14.

esenciales de alta calidad, incluidos los servicios de guardería, la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración, a fin de «garantizar una vida digna y la protección contra los riesgos», y con el objetivo de que las personas pudieran «participar plenamente en el empleo y, de forma más general, en la sociedad». Como se deduce de lo expuesto, los elementos clave de la estrategia de la OIT sobre los pisos de protección social eran plenamente identificables en ese tercer bloque temático sobre el que habría de cimentarse el PEDS.

De hecho, entre las organizaciones internacionales que respondieron a la consulta de la Comisión Europea, ocuparía un papel destacado la propia OIT, que emitió sus propuestas a través de un documento titulado *Building a social pillar for european convergence*, en el que se prestaría especial atención, precisamente, al aumento del *risk of poverty or social exclusion* en el ámbito de la UE y a las medidas más eficaces para combatirlo<sup>64</sup>. Así, tras hacerse eco de la preocupante tendencia al alza de las tasas de pobreza en Europa, lo que había intensificado el debate sobre el papel de las instituciones de la UE a la hora de apoyar el establecimiento por parte de los Estados miembros de sistemas de garantía de ingresos mínimos (*minimum income guarantee schemes*), en este informe de la OIT se reconocería que estos «sistemas complementarios de protección social» eran, de hecho, «una forma eficaz de reducir el riesgo de pobreza y fomentar la integración social», puesto que la universalización de una «adecuada garantía de renta mínima en cada Estado de la UE, que tuviera en cuenta las circunstancias nacionales, no solo protegería a las personas más vulnerables de la sociedad, sino que también ayudaría a crear un campo de juego nivelado en el ámbito de la UE»<sup>65</sup>. Y, como no podía ser de otro modo, para lograr esa universalización de la cobertura de la seguridad social, se recordaba, especialmente a los países de la UE con las tasas más bajas de utilización de las prestaciones de asistencia social, que era la *Social Protection Floors Recommendation*, precisamente, la que ofrecía las orientaciones necesarias para cerrar las brechas de seguridad social, exhortando a los Gobiernos a garantizar la cobertura del mayor número posible de personas, *at least at a minimum level*, y exigiendo que «los criterios de elegibilidad de las prestaciones de seguridad social se determinen de forma que las personas necesitadas estén efectivamente cubiertas»<sup>66</sup>. Se recordaba también que la *Recomendación sobre los pisos de protección social* establecía que la seguridad del ingreso básico debía permitir «una vida digna», lo que podría determinarse mediante el valor

<sup>64</sup> ILO, *Building a social pillar for European convergence. Studies on growth with equity*, 2016, pp. 15-16.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 40.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 42.

monetario de un conjunto de bienes y servicios necesarios, o a través de umbrales de pobreza nacionales, umbrales de ingresos u otros umbrales comparables establecidos por la legislación o la práctica nacionales<sup>67</sup>.

Interesa destacar, asimismo, la respuesta dada por el Parlamento Europeo a la consulta efectuada por la Comisión, que quedó reflejada en su Resolución de 19 de enero de 2017<sup>68</sup>. En dicha Resolución del Parlamento Europeo sobre el PEDS se dejaría claro, en relación con los sistemas de protección social, que estos no podían quedar limitados al mercado de trabajo, sino que también deberían incluir «la lucha contra la pobreza y la exclusión social y la inversión en educación, servicios de cuidado de niños, atención sanitaria, servicios sociales y otros servicios esenciales». A tal fin, reconocería el Parlamento Europeo, la *Recomendación sobre los pisos de protección social* de la OIT ya había definido las «garantías básicas de protección social» que, como mínimo, resultaba necesario adoptar, por lo que «el pilar europeo de derechos sociales debe tener en cuenta esta definición y procurar garantizar que en todos los Estados miembros se alcancen plenamente y, de preferencia, se superen esos aspectos esenciales de la protección social». De ese modo, teniendo en cuenta que el PEDS debería contribuir a «garantizar la correcta aplicación de las normas internacionales del trabajo» (§ 2), el Parlamento Europeo destacaría, ya en su parte más plenamente dispositiva, la importancia que tenían los regímenes de renta mínima «para la preservación de la dignidad humana y para combatir la pobreza y la exclusión social, así como su papel de modalidad de inversión social, que permiten a las personas participar en la sociedad y seguir una formación y/o buscar trabajo», por lo que se pediría, tanto a la propia Comisión como a los Estados miembros, que analizaran los regímenes de renta mínima de la UE, comprobando si estos permitían a los hogares satisfacer sus necesidades y evaluando, sobre esa base, «el modo y los medios de establecer una renta mínima adecuada en todos los Estados miembros» (§ 15)<sup>69</sup>.

Con esos antecedentes, nada tendría de extraño, pues, que entre los principios y derechos básicos consagrados por la [Recomendación \(UE\) 2017/761 de la Comisión de 26 de abril de 2017 sobre el pilar europeo de](#)

---

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>68</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 2017, sobre un pilar europeo de derechos sociales (2016/2095(INI)), [Un pilar europeo de derechos sociales](#).

<sup>69</sup> Así como «otras posibles medidas en apoyo de la convergencia social en la Unión teniendo en cuenta las circunstancias económicas y sociales de los distintos Estados miembros, así como las prácticas y las tradiciones nacionales», acabaría indicando el citado § 15 de la Resolución del Parlamento Europeo, [Un pilar europeo de derechos sociales](#), cit.

[derechos sociales](#)<sup>70</sup>, quedara incluido el «derecho» de «toda persona que carezca de recursos suficientes» a «unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación», teniendo en cuenta, no obstante, que «para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral» (§ 14). Conviene advertir, no obstante, que, pese a la petición del Parlamento Europeo de un reforzamiento legal de los derechos sociales consagrados en el Pilar Europeo<sup>71</sup>, este acabaría siendo aprobado finalmente a través de una mera Recomendación de la Comisión Europea, instrumento normativo que, como ya advirtiera la doctrina española, no tiene carácter jurídicamente vinculante, por lo que «no genera derechos ni obligaciones legalmente exigibles, ni para los ciudadanos ni para los Estados de la UE»<sup>72</sup>. Parece claro, en cualquier caso, por lo que aquí interesa, que la inclusión en el PEDS del derecho a una renta mínima para las personas sin recursos suficientes venía a rubricar así la necesidad de contar en el ámbito de la Unión Europea con un primer piso de protección social, tal como venía exigiendo la OIT, que garantizara la universalización de la seguridad social, lo que resultaba sumamente pertinente si tenemos en cuenta que, ya por

<sup>70</sup> Tras su aprobación, el día 23 de octubre de 2017, por el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores, el texto del PEDS sería proclamado, «a través de una declaración interinstitucional sin valor jurídico vinculante», por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en la Cumbre de Gotemburgo de 17 de noviembre de 2017 (*vid.*, sobre dicho proceso, L. CASADO CASADO, *op. cit.*, p. 382-383).

<sup>71</sup> En el § 1 de la Resolución del Parlamento Europeo, [Un pilar europeo de derechos sociales](#), cit., se pedía a la Comisión que, basándose en la evaluación del acervo social y de las políticas sociales y de empleo de la Unión, presentara «propuestas sobre un pilar europeo de derechos sociales sólido que no se limiten a una declaración de principios o buenas intenciones sino que refuercen los derechos sociales mediante instrumentos concretos y específicos (legislación, mecanismos de elaboración de políticas e instrumentos financieros), que repercutan positivamente en las vidas de las personas a corto y medio plazo y que permitan apoyar la construcción europea en el siglo XXI defendiendo realmente los objetivos sociales de los Tratados, apoyando los sistemas de protección social nacionales, reforzando la cohesión, la solidaridad y la convergencia ascendente en los resultados económicos y sociales, garantizando una protección social adecuada, reduciendo las desigualdades, logrando los progresos en materia de reducción de la pobreza y la exclusión social que ya deberían haberse logrado hace mucho, facilitando los esfuerzos nacionales de reforma mediante la evaluación comparativa, y contribuyendo a mejorar el funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria (UEM) y del mercado único de la Unión».

<sup>72</sup> C. SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, [El ingreso mínimo vital a la luz del derecho de la Unión Europea y de los convenios internacional de Seguridad Social vigentes en España](#), en [Cuadernos de Derecho Transnacional](#), 2021, n. 1, pp. 640-641.

esas fechas, había 119 millones de personas (el 23,7% de la población total de la UE) en riesgo de pobreza y exclusión social, una vez percibidas las prestaciones sociales correspondientes<sup>73</sup>.

Ante esa preocupante realidad social, la configuración normativa a nivel comunitario de las rentas mínimas garantizadas no se hizo esperar, aunque no a través de una norma jurídicamente vinculante, como hubiera sido deseable, sino mediante 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<sup>74</sup>, otra norma de *soft law* que, pese a su ínfimo rango normativo, llegó a ser considerada por la doctrina española como «un instrumento jurídico de enorme valor desde la perspectiva de la política del Derecho Social de la Unión», lo que resaltaba aún más, si cabe, el hecho de que en esta disposición comunitaria se hiciera referencia expresa tanto a las Cartas Sociales Europeas como a las normas de la OIT<sup>75</sup>.

La influencia de la estrategia de universalización de la seguridad social mediante la técnica de los pisos de protección social era plenamente visible, sin duda, en la parte dispositiva de esta Resolución del Parlamento Europeo. Resultaba evidente, desde luego, cuando, tras destacar «la importancia de la dimensión de estabilización automática de los sistemas de bienestar social para absorber las ondas de choque social causadas por factores externos, como las recesiones», se pedía a los Estados miembros de la UE que, «a la luz de la Recomendación n.º 202 de la OIT», en la que se definían «los niveles mínimos de protección social», garantizaran y aumentaran «la inversión en los sistemas de protección social con objeto de garantizar su buen funcionamiento para afrontar y prevenir la pobreza y las desigualdades, velando al mismo tiempo por su sostenibilidad» (art. 7). Pero también se deja entrever la influencia de la estrategia de pisos de protección social de la OIT, por ejemplo, al reconocerse la imposibilidad de «pasar de disponer de unos regímenes de renta mínima de baja calidad o incluso carecer de ellas a implantar unos regímenes de alto nivel», lo que venía a ser justificación suficiente para pedir acto seguido a los Estados miembros que

---

<sup>73</sup> Según cifras de la propia Comisión Europea. *Vid.* la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo y al Eurogrupo, [\*Semestre Europeo 2017: Evaluación de los progresos realizados en las reformas estructurales y la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos, así como de los resultados de los análisis exhaustivos en virtud del Reglamento \(UE\) n.º 1176/2011\*](#), 22 febrero 2017, COM(2017)90 final.

<sup>74</sup> 2016/2270(INI), [\*Renta mínima como instrumento para luchar contra la pobreza\*](#).

<sup>75</sup> J.L. MONEREO PÉREZ, G. RODRÍGUEZ INIESTA, A.R. TRILLO GARCÍA, *El Ingreso Mínimo Vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*, Ediciones Laborum, 2020, p. 36.

«dirijan sus esfuerzos a la consecución progresiva de unos regímenes de renta mínima adecuados abordando los problemas de adecuación, cobertura y percepción de que estos adolecen» (art. 4). De hecho, la renta mínima cuyo establecimiento pide encarecidamente esta Resolución a lo largo de su articulado, tiene la consideración de una «una última red de protección social» que aparece concebida, al igual que sucede con el primer piso de protección social, como «el medio más eficaz para luchar contra la pobreza y garantizar una existencia digna a todos aquellos que no disponen de recursos suficientes», de ahí que se reconozca expresamente el carácter de «derecho fundamental» de «las ayudas sociales» y la potencialidad de «los regímenes de renta mínima adecuados» para permitir a las personas vivir dignamente, favorecer su plena participación en la sociedad y garantizar «su independencia a lo largo del ciclo de vida» (art. 1).

En cuanto al contenido y alcance de los regímenes de *renta mínima garantizada*, como también aparecen denominados en varios preceptos de esta Resolución del Parlamento Europeo, el legislador comunitario incluso se ocupa de definir la renta mínima adecuada como «la renta indispensable para que las personas necesitadas puedan vivir con dignidad», de ahí la necesidad de que vaya acompañada del «derecho de acceso a unos servicios públicos y sociales universales», con el fin de «garantizar que no se perpetúe la dependencia social y facilitar la integración en la sociedad» (art. 6). Asimismo, siguiendo las recomendaciones de la OIT sobre la implantación de pisos de protección social, se concreta el importe de la renta mínima en una cuantía que garantice, como mínimo, «unos ingresos por encima del umbral de la pobreza», para poder «prevenir» así «las situaciones de privación material grave y ayudar a las familias a salir de esas situaciones», por lo que deben ir acompañados «de la prestación de servicios públicos como la sanidad, la educación o los cuidados infantiles» (art. 24), de ahí que para la determinación de su cuantía se haya de tener en cuenta «el número de personas a cargo», particularmente «los niños o las personas con un elevado grado de dependencia, con el fin de romper el círculo vicioso de la pobreza, y en especial de la infantil» (art. 37).

Tampoco se olvida el legislador comunitario de recordar que estos regímenes de renta mínima, tal como sucede con el primer piso de protección social, no son incondicionales como la “renta básica”, a la que incluso llegar a aludirse en el último *considerando* de esta Resolución, sino que han de estar vinculadas a políticas activas de empleo. Se indica a tal efecto, por ejemplo, que «el objetivo real de los regímenes de renta mínima no debe ser la mera asistencia, sino sobre todo acompañar a los beneficiarios en su paso de situaciones de exclusión social a la vida activa, evitando así la dependencia a largo plazo» (art. 25), de ahí que la renta mínima deba

«considerarse una medida temporal» que «siempre ha de ir acompañada de políticas activas de inserción en el mercado de trabajo» (art. 35). No significa ello, en cualquier caso, que no puedan ser beneficiarias de la renta mínima quienes ya hayan sido definitivamente excluidos del mercado de trabajo, puesto que también se considera fundamental «garantizar una renta adecuada» a «las personas en situaciones vulnerables que no puedan o ya no tengan la opción de reincorporarse al mercado de trabajo» (art. 27).

Parece claro, en resumen, que la renta mínima a la que se alude en los instrumentos normativos de la Unión Europea constituye, a nuestro juicio, el primer piso de protección social que los Estados miembros deberían ir construyendo o apuntalando, en su caso, para garantizar la universalización de la seguridad social en el ámbito comunitario. Un primer piso de protección social de carácter asistencial o no contributivo que complementaría los regímenes profesionales de seguridad social con los que ya cuentan los países de la Unión Europea. Claro que, para hacer efectivo ese *desiderátum* de política social, para exigir la implementación de una renta mínima adecuada en todo el territorio de la Unión, sería necesario algo más que una mera Resolución del Parlamento Europeo. Dada la diversidad de tradiciones nacionales en materia de seguridad social, lo más adecuado sería, tal como viene proponiendo el Comité Económico y Social Europeo (CESE) desde hace algunos años, la adopción de una directiva marco sobre una renta mínima adecuada que «debería establecer normas e indicadores comunes, proporcionar métodos para el seguimiento de su aplicación y permitir la participación de los interlocutores sociales, los beneficiarios y demás partes interesadas a la hora de establecer o revisar los regímenes nacionales de renta mínima»<sup>76</sup>.

El establecimiento de una Directiva marco europea sobre la renta mínima sigue siendo, tal como puede verse en uno de sus últimos dictámenes al respecto, una de las propuestas recurrentes del CESE que hasta ahora no ha tenido respuesta por la Comisión<sup>77</sup>. Así, tomando en consideración los datos de Eurostat, que cifraba en 112,9 millones el número de personas (el 22,5% de la población de la UE) que aún se encontraba en riesgo de pobreza o exclusión social en 2018<sup>78</sup>, muy lejos de los objetivos marcados

---

<sup>76</sup> Así se proponía, por ejemplo, en el [Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la renta mínima europea e indicadores de pobreza \(Dictamen de iniciativa\)](#), 5 junio 2014.

<sup>77</sup> [Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Por una Directiva marco europea sobre la renta mínima» \(Dictamen de iniciativa\)](#), 5 junio 2019.

<sup>78</sup> Lo que significa que todas esas personas se veían afectadas «por al menos una de las situaciones siguientes: están en riesgo de pobreza pese a las transferencias sociales (pobreza de ingresos), en situación de privación material grave o viviendo en hogares con intensidad

en la Estrategia Europea 2020, el CESE insistiría en «el concepto de “renta mínima decente” (ingresos mínimos para llevar una vida digna, por encima del umbral de pobreza)», inspirado, precisamente, «en el concepto de “trabajo decente” de la OIT». Para el establecimiento de «un marco europeo vinculante para una renta mínima decente en Europa», advertiría asimismo el CESE, la Comisión no debía escudarse en el principio de subsidiariedad, al que podrían recurrir los Estados para evitar modificaciones de su Derecho Nacional, puesto que la Comisión Europea, «en su función de guardianas del interés general, no puede referirse de manera abstracta al principio de subsidiariedad, ya que, en ese caso, ello equivaldría a autocensurarse», lo que sería más grave aún en este caso por tratarse «de una cuestión que afecta a los derechos fundamentales».

#### **4. El ingreso mínimo vital como primer piso de protección social del ordenamiento jurídico español**

En el *Informe sobre España 2020* de la Comisión Europea, publicado el 26 de febrero de 2020, se hizo constar el elevado porcentaje de personas en riesgo de pobreza y exclusión social que había en nuestro país (26,1%), muy por encima de la media de la UE (21,9%)<sup>79</sup>, de ahí que en la *Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023*, aprobada por acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2019, se previera ya la implantación de un «Ingreso Mínimo Vital (IMV) estatal que asegure a las personas en situación de necesidad un nivel mínimo de renta a lo largo del ciclo vital ante posibles contingencias»<sup>80</sup>. El incremento de las situaciones de pobreza y vulnerabilidad social derivadas de la crisis sanitaria del Covid-19 llevaría, como en otros ámbitos del ordenamiento social, a la aceleración de la puesta en marcha de ese mecanismo de garantía de ingresos de ámbito nacional mediante la aprobación, con carácter urgente, del RD-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital (IMV); norma que, pese a no hacer referencia expresa a la Recomendación OIT R202, viene a representar, como ahora intentaremos poner de manifiesto, la plasmación jurídica en España de la estrategia de pisos de protección social de la OIT.

Parece claro, para empezar, que la implantación del IMV ha de enmarcarse

---

de trabajo muy baja» (§ 2.1.1 del citado [Dictamen sobre «Por una Directiva marco europea sobre la renta mínima»](#)).

<sup>79</sup> Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión, *Informe sobre España 2020*, 26 febrero 2020, SWD(2020)508 final, pp. 79-80.

<sup>80</sup> P. 71.

en el proceso de universalización del sistema de seguridad social español iniciado en 1990 con la promulgación de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, que sentaron las bases de la emergente *modalidad* no contributiva de prestaciones de seguridad social, con la que se empezaba a cubrir la extensa laguna de desprotección social que dejaba la sola presencia de las prestaciones contributivas, previstas para quienes tuvieran una ocupación remunerada<sup>81</sup>. La aprobación de la LIMV vendría a ser un paso más, por tanto, en esa estrategia de extensión de la seguridad social, prevista en la *Recomendación sobre los pisos de protección social*, que persigue la implementación progresiva de mayores niveles de protección social al mayor número de personas posible. No otra cosa se viene a decir en el § IV del propio Preámbulo de la LIMV cuando se indica que, «desde una perspectiva de análisis de la evolución del sistema de Seguridad Social, la creación del ingreso mínimo vital constituye un hito histórico que viene a equilibrar la configuración de un modelo integrado por una doble esfera, contributiva y no contributiva, en el que esta segunda ha sido hasta ahora un elemento secundario».

Y para acabar con ese papel secundario de la *esfera* no contributiva, el IMV nacerá ya con la consideración de prestación social de naturaleza no contributiva, tal como indica el art. 109.3.b.6ª del RDL 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS)<sup>82</sup>, lo que implica, como ha señalado la doctrina, su plena inserción «en el Sistema institucional de la Seguridad Social»<sup>83</sup>. El propio § IV del Preámbulo de la LIMV resalta ya la «importancia» de esa «configuración» legal del IMV como «prestación no contributiva de la Seguridad Social», y el art. 2.1 de su parte dispositiva no deja lugar a dudas cuando establece que, «en desarrollo del artículo 41 de la Constitución Española, y sin perjuicio de las ayudas que puedan establecer las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias, el ingreso mínimo vital forma parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social como prestación económica en su modalidad no contributiva». En consonancia con esa configuración legal, la financiación del IMV descansará sobre el sistema impositivo, por lo que su coste será sufragado «mediante aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social»<sup>84</sup>,

<sup>81</sup> Como muy bien ha advertido la doctrina, «es a partir de esa fecha, y no de 2020, cuando la Seguridad Social española dejó de ser un sistema esencialmente “Bismarckiano” para convertirse en un modelo “mixto”» (C. SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, *op. cit.*, p. 633).

<sup>82</sup> Tal como fue redactado por la DF 4ª.4 del propio RD-Ley 20/2020, de 29 de mayo.

<sup>83</sup> J.L. MONEREO PÉREZ, G. RODRÍGUEZ INIESTA, A.R. TRILLO GARCÍA, *op. cit.*, p. 102.

<sup>84</sup> Tal como indica el art. 109.2 LGSS, al que se remite expresamente el art. 32 LIMV,

lo que viene a dar respuesta así al problema de la sostenibilidad financiera, fiscal y económica de esta nueva prestación no contributiva, aspecto sobre el que, como vimos, la *Recomendación sobre los pisos de protección social* de la OIT daba un gran margen de actuación a las políticas nacionales.

La integración del IMV en el catálogo de prestaciones no contributivas de la seguridad social también supone, no obstante, que, en puridad conceptual, no pueda ser considerada como una medida de carácter asistencial de las previstas en el art. 148.1.20ª CE<sup>85</sup>, que atribuye competencias exclusivas en materia de “asistencia social” a las Comunidades Autónomas y en virtud del cual estas han venido configurando el actual modelo de rentas mínimas autonómicas<sup>86</sup>. Pero ello no es óbice, sin embargo, para que el IMV forme parte del nivel asistencial, no contributivo, del sistema de seguridad social español, tal como sucede con las prestaciones de jubilación e invalidez no contributivas, puesto que el TC ha venido indicando ya desde hace tiempo que una «interpretación del art. 41 CE en el marco del bloque de constitucionalidad, permite inferir la existencia de una asistencia social “interna” al sistema de Seguridad Social y otra “externa” de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas»<sup>87</sup>. De ese modo, aunque resulta evidente que la LIMV incide de lleno en el campo de las rentas mínimas implantadas por las Comunidades Autónomas en base a sus competencias en materia de asistencia social<sup>88</sup>, también parece obvio que el IMV es una de esas prestaciones de *asistencia social interna* al sistema de Seguridad Social con la que, en definitiva, el legislador persigue «una protección pública homogénea para todas las personas – individuales o en unidades de convivencia – en todo el Estado español, sobrepasando el carácter invertebrado y dispar actual de las rentas mínimas territorializadas por Comunidades autónomas»<sup>89</sup>.

Además de afianzar el nivel no contributivo del sistema español de

---

relativo al “régimen de financiación” del IMV.

<sup>85</sup> *Vid.*, sobre ello, J.L. MONEREO PÉREZ, G. RODRÍGUEZ INIESTA, A.R. TRILLO GARCÍA, *op. cit.*, pp. 103-104.

<sup>86</sup> Sobre las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de «rentas para personas en situación de necesidad», *vid.* J.C. ÁLVAREZ CORTÉS, [\*La protección de las personas a través de rentas mínimas y rentas básicas en la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas\*](#), en *Trabajo*, 2020, vol. 38, p. 12.

<sup>87</sup> Así, por todas, en la STC 239/2002, de 11 de diciembre (en BOE, 10 enero 2003, n. 9).

<sup>88</sup> Como dijera C. SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, *op. cit.*, p. 632, «es del todo evidente» que la LIMV «se ha expandido a una parcela cubierta hasta ese momento en España por las Comunidades Autónomas que, con cargo a sus presupuestos, financian rentas mínimas que se configuran como derechos subjetivos perfectos».

<sup>89</sup> J.L. MONEREO PÉREZ, G. RODRÍGUEZ INIESTA, A.R. TRILLO GARCÍA, *op. cit.*, p. 105.

seguridad social, contribuyendo así a su progresiva universalización, como pide la *Recomendación sobre los pisos de protección social*, la adopción de la LIMV viene a cumplir también otro de los objetivos básicos previstos en esta norma de la OIT, como es el relativo a la necesidad de promocionar el eje horizontal de la estrategia bidimensional de extensión de la seguridad social, actuando de forma prioritaria sobre el primer nivel, o escalón inferior de la escalera de la seguridad social, a través de mecanismos de lucha contra la pobreza y la exclusión social. En ese sentido, la propia exposición de motivos de la LIMV dejaba constancia en su primer epígrafe del hecho de que España no contara aún «con una prestación que cubra el riesgo general de pobreza», y el art. 1 de su parte dispositiva no puede ser más claro cuando dice que el “objeto” de la LIMV no es otro que el de «la creación y regulación» de una «prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas». Y en esa misma idea seguirá insistiendo el art. 2.1 LIMV cuando indica que el ingreso mínimo vital se configura como el «derecho subjetivo a una prestación de naturaleza económica que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica».

Como se deduce de lo expuesto, la *situación de vulnerabilidad económica* vendrá determinada por la carencia de recursos económicos de quienes aspiren a ser beneficiarios del ingreso mínimo vital, ya sea como miembro de una «unidad de convivencia»<sup>90</sup> o como persona que viva sola, estableciendo el legislador a tal efecto que se carecerá de recursos económicos suficientes para cubrir las necesidades básicas cuando «el promedio mensual del conjunto de ingresos y rentas anuales computables», tomando como referencia los ingresos percibidos en el ejercicio anterior<sup>91</sup>, sea inferior, «al menos en 10 euros, a la cuantía mensual de la renta garantizada» que corresponda en función de su modalidad individual o como miembro de una «unidad de convivencia» (art. 8.2 LIMV). Si tenemos en cuenta que, a tenor de lo dispuesto en el art. 10.2.a LIMV, será considerada como «renta garantizada», en el caso de una persona beneficiaria individual, el «100 por ciento del importe anual de las pensiones no contributivas fijada

---

<sup>90</sup> Entendiéndose por unidad de convivencia «la constituida por todas las personas que residan en un mismo domicilio y que estén unidas entre sí por vínculo matrimonial, como pareja de hecho o por vínculo hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad, adopción, y otras personas con las que convivan en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente» (art. 6.1 LIMV).

<sup>91</sup> Tal como aparecen delimitados en el art. 18 LIMV.

anualmente en la ley de presupuestos generales del estado, dividido por doce», ello implica, para hacernos una idea de la cifra que representa, que una persona estará en situación de vulnerabilidad económica cuando, tomando como referencia la cuantía de las pensiones no contributivas en el año 2021, sus rentas e ingresos mensuales no lleguen a los 459,93 €/mes (10 euros menos de la cuantía resultante de dividir 5.639,20 entre 12)<sup>92</sup>.

Por lo que respecta a la cuantía que se percibirá “mensualmente”, como quiere el art. 9 LIMV, hay que tener en cuenta que el importe tasado como renta garantizada, que asciende, como hemos visto, al importe anual de las pensiones no contributivas, dividido entre doce<sup>93</sup>, no siempre será el importe al que realmente tenga derecho una persona beneficiaria individual, puesto que la cuantía mensual efectiva del ingreso mínimo vital «vendrá determinada» por «la diferencia» entre «la cuantía de la renta garantizada» y «el conjunto de todas las rentas e ingresos» del ejercicio anterior de la persona beneficiaria, «siempre que la cuantía resultante sea igual o superior a 10 euros mensuales» (art. 10.1 LIMV). De ese modo, si una persona beneficiaria individual no tiene ningún tipo de ingresos, tendrá derecho, efectivamente, al importe tasado como renta garantizada, pero esta cifra se irá reduciendo en proporción a la cuantía de los ingresos obtenidos, por lo que el importe efectivo del IMV varía en función de los ingresos de las personas beneficiarias, pudiendo ser su importe de tan solo 10 €/mes en el caso más extremo, cuando los ingresos sean idénticos al umbral de pobreza<sup>94</sup>. Cuando se trate de una unidad de convivencia, la cuantía mensual

<sup>92</sup> En el caso de las unidades de convivencia, la determinación de la insuficiencia de ingresos se efectuará en función de la “escala de incrementos” prevista en el Anexo I LIMV para determinar el importe de la renta garantizada dependiendo del tipo de unidad de convivencia. Así, en el caso de una unidad de convivencia integrada por un adulto y un menor, por ejemplo, para la que se establece un incremento de 1,52 en la escala citada, el umbral de pobreza será de 704,29 €/mes (diez euros menos de 714,29 €/mes, que es el resultado de multiplicar 469,93 por 1,52). Hay que tener en cuenta, por otra parte, que tampoco procederá el requisito de la vulnerabilidad económica cuando la persona beneficiaria individual no tenga rentas o ingresos corrientes, pero sea titular de un patrimonio cuyo importe sea «igual o superior a tres veces» la cuantía de la renta garantizada (art. 8.3 LIMV). O sea, cuando su patrimonio alcance, durante el año 2021, los 16.917,60 €/año (que es el resultado de multiplicar 5.639,20 por 3). En el caso de las unidades de convivencia, ese límite patrimonial se obtiene aplicando la “escala de incrementos” establecida en el Anexo II LIMV en función del tipo de unidad de convivencia. Así, en el caso de una unidad de convivencia integrada por un adulto y un menor, por ejemplo, para la que se establece un incremento de 1,4 en la escala citada, el límite patrimonial será de 23.684,64 €/año (que es el resultado de multiplicar 16.917,60 por 1,4).

<sup>93</sup> Lo que, para el año 2021, representa una cantidad de 469,93 €/mes (que es la cuantía resultante de dividir 5.639,20 euros entre 12).

<sup>94</sup> Obsérvese que, si un potencial beneficiario individual percibe unos ingresos de 459,93

de la renta garantizada se incrementará «en un 30 por ciento por miembro adicional a partir del segundo hasta un máximo del 220 por ciento»<sup>95</sup>. Y si la unidad de convivencia es de carácter monoparental<sup>96</sup>, a la cuantía así obtenida habrá que sumar además «un complemento de monoparentalidad equivalente a un 22 por ciento» de la cuantía de la renta garantizada para una persona beneficiaria individual<sup>97</sup>.

Resulta evidente, por tanto, que se ha tomado como referencia el importe anual de las pensiones no contributivas tanto para la determinación de la situación de vulnerabilidad económica como para la fijación de la cuantía del IMV, por lo que el *umbral de pobreza* que se viene utilizando a efectos de pensiones no contributivas va a resultar operativo asimismo para la delimitación cuantitativa del ingreso mínimo vital<sup>98</sup>. Con este método de fijación del importe de la renta garantizada en que consiste el IMV, el legislador español también ha venido a cumplir, pues, las previsiones de la *Recomendación sobre los pisos de protección social* relativas a la delimitación cuantitativa de los niveles mínimos de ingresos que habría que garantizar en relación con unos determinados índices de referencia, entre los que se

---

€/mes, cuantía que opera como umbral de pobreza en el año 2021, el interesado tendría derecho al IMV, pero solo por un importe igual a la diferencia entre la renta garantizada (469,93 €/mes) y sus ingresos; o sea, que el importe del IMV en su caso sería de 10 €/mes, lo que probablemente le llevará a no solicitarla. Pongamos ahora un segundo ejemplo más plausible: si el potencial beneficiario tiene unos ingresos de 250 €/mes, tendría derecho a un ingreso mínimo vital de 219,93 €/mes (que es la diferencia entre la renta garantizada y los ingresos de la persona beneficiaria).

<sup>95</sup> Art. 10.2.b LIMV.

<sup>96</sup> Tendrán la consideración de «unidad de convivencia monoparental», tanto la constituida «por un solo adulto con uno o más hijos menores con los que conviva», como la integrada por un solo adulto y «uno o más menores en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción a su cargo, cuando constituye el sustentador único de la unidad de convivencia» (art. 10.2.c LIMV).

<sup>97</sup> Art. 10.2.c LIMV. Para la determinación del importe de la renta garantizada en el caso de las unidades de convivencia, sean o no de carácter monoparental, habrá que aplicar la «escala de incrementos» prevista en el Anexo I LIMV, en función del tipo de unidad de convivencia y tomando como base de partida «la cuantía correspondiente a una persona beneficiaria individual» (segundo inciso del art. 10.5 LIMV). Veamos un ejemplo: en el caso de una unidad de convivencia integrada por un adulto y dos menores, la citada escala de incrementos contempla un coeficiente de 1,82, por lo que bastará con multiplicar 469,93 por 1,82 para obtener la cuantía de la renta garantizada en este supuesto (855,27 €/mes).

<sup>98</sup> Aunque el importe mensual del umbral de pobreza será algo mayor en el caso del IMV, puesto que, para la determinación de la cuantía mensual de las pensiones no contributivas, hay que dividir su importe anual entre 14 (y no entre doce, como en el caso del IMV) para incluir las dos pagas extraordinarias, lo que para el año 2021 representa un importe de 402,80 €/mes (que es el resultado de dividir 5.639,20 entre 14), frente a la cantidad de 459,93 €/mes que resulta aplicable en el caso del IMV.

aludía, precisamente, a los umbrales nacionales de pobreza. Lo que de inmediato cabe plantearse es si con esta fórmula de determinación del importe del IMV queda garantizada, en todo caso, que las personas beneficiarias puedan *vivir con dignidad*, que era, como se recordará, la única exigencia real que se contemplaba en la *Recomendación sobre los pisos de protección social*. Desde nuestro punto de vista, tal como sucede también en el ámbito de las pensiones no contributivas, el hecho de hacer coincidir el importe del IMV con el umbral de pobreza, aunque se prevean ciertos incrementos en el caso de personas integradas en una unidad de convivencia, no parece que sea el método más idóneo para garantizar la adecuación y suficiencia de los niveles de renta que posibiliten una efectiva inclusión social de las personas en situación de vulnerabilidad económica. Es este un aspecto de la LIMV que, a nuestro juicio, debería ser mejorado en el futuro, recabando los medios de financiación necesarios para que la cuantía de la renta garantizada se fuese acercando progresivamente, cuando menos, al importe de la cuantía mínima de las pensiones de jubilación contributivas.

En lo que respecta a la delimitación del ámbito subjetivo de aplicación del ingreso mínimo vital, el art. 4 LIMV se limita a decir que podrán ser beneficiarias de esta prestación económica tanto las «personas integrantes de una unidad de convivencia» (art. 4.1.a)<sup>99</sup>, como, por otro lado, las «personas de al menos 23 años», no integradas en una unidad de convivencia, ni unidas a otra persona por vínculo matrimonial o como pareja de hecho, siempre que «no sean beneficiarias de pensión contributiva por jubilación o incapacidad permanente, ni de pensión no contributiva por invalidez o jubilación» (art. 4.1.b). Se sobreentiende en ambos casos, puesto que así lo establece el art. 1 LIMV, que, para ser persona beneficiaria del IMV, ya viva sola o integrada en una unidad de convivencia, es requisito indispensable la carencia de ingresos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas, en los términos ya comentados.

Se echa en falta en esa genérica regulación de las personas beneficiarias del IMV una más precisa identificación del tipo de colectivos sociales que, por su condición de personas vulnerables, podrían ser potenciales destinatarios de la renta garantizada en que consiste el IMV, lo que está en consonancia, desde luego, con lo dispuesto en el § III del Preámbulo de la LIMV, donde se indica que el ingreso mínimo vital «no es una política dirigida a grupos o individuos concretos, sino que, atendiendo a aquellos que en un momento

---

<sup>99</sup> Entendiendo por unidad de convivencia «la constituida por todas las personas que residan en un mismo domicilio y que estén unidas entre sí por vínculo matrimonial, como pareja de hecho o por vínculo hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad, adopción, y otras personas con las que convivan en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente» (art. 6.1 LIMV).

determinado sufren situaciones de exclusión y vulnerabilidad, protege de forma estructural a la sociedad en su conjunto». Sin embargo, ese supuesto carácter de “seguro colectivo” del que parece partir la LIMV es más aparente que real, puesto que basta poner en correlación lo dispuesto en su art. 4 sobre las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital y su objetivo manifiesto de prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social, que se trasluce a lo largo de todo su articulado, para llegar a la conclusión de que no toda la sociedad en su conjunto será potencialmente beneficiaria del IMV, sino *sólo* aquellos colectivos sociales a los que ya había identificado la *Recomendación sobre los pisos de protección social* como grupos o individuos más expuestos a sufrir situaciones de exclusión y vulnerabilidad. Como se recordará, en dicha norma de la OIT se hacía referencia a la tipología de personas a quienes habría que garantizar una *seguridad básica de ingresos*, entre las que se enumeraba expresamente a los niños, a las personas de edad avanzada y a las personas potencialmente activas sin recursos económicos suficientes por razón de discapacidad, subempleo o desempleo. Vamos a hacer un rápido repaso de los colectivos o grupos sociales a los que, a la postre, irá destinado el ingreso mínimo vital para comprobar que el alcance real y efectivo del ámbito subjetivo de aplicación de la LIMV coincide con lo previsto a tal efecto en la *Recomendación sobre los pisos de protección social*.

a) A nadie se le oculta, desde luego, que uno de los grupos sociales más vulnerables a los que habría que garantizarles un ingreso mínimo vital serán, precisamente, los niños y niñas que vivan en una unidad de convivencia sin recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas. El propio Preámbulo de la LIMV pone de manifiesto, en su primer epígrafe, que se trata de un colectivo de atención prioritaria cuando se hace eco de los últimos datos de la Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística, donde se constata que «más del 26 por ciento de los niños de menos de 16 años viven en hogares con ingresos inferiores al umbral de la pobreza, una situación que se agrava aún más en los hogares monoparentales, particularmente vulnerables además a la volatilidad de ingresos». Y, como respuesta a la precaria situación vital en la que pueden encontrarse muchas niñas y niños de nuestro país, el legislador ha acabado integrando en el IMV las prestaciones familiares no contributivas por hijos o menores a cargo no discapacitados, tal como establece su DT 7<sup>a100</sup>. Ello no ha implicado, como muy bien ha advertido la doctrina, un “revulsivo”

---

<sup>100</sup> Que lleva por título *Integración de la asignación por hijo o menor a cargo en el ingreso mínimo vital*, y donde se indica que, «a partir de la entrada en vigor de este real decreto-ley, no podrán presentarse nuevas solicitudes para la asignación económica por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento del sistema de la Seguridad Social, que quedará a extinguir».

en el ámbito de las prestaciones familiares<sup>101</sup>, cuyas cuantías han venido siendo tradicionalmente inferiores a las concedidas en otros países de nuestro entorno<sup>102</sup>, pero sí que ha supuesto una reordenación normativa de gran calado estructural en este campo de acción protectora de la seguridad social, puesto que, al haber quedado subsumida en el ingreso mínimo vital, bien puede afirmarse que «no existe ya en España una protección específica y autónoma para afrontar los gastos derivados de la crianza de hijos o menores a cargo no discapacitados»<sup>103</sup>. De ese modo, cuando haya «identidad de causantes o beneficiarios» entre el ingreso mínimo vital y la asignación económica por hijo o menor a cargo, habrá que optar por una de ambas prestaciones, debiendo reconocerse necesariamente el IMV cuando su importe sea superior al de la asignación económica por hijo menor a cargo, tal como dispone el art. 16 LIMV, que ha determinado así la incompatibilidad entre ambas prestaciones.

b) Las personas de edad avanzada sin recursos económicos suficientes, especialmente si vivan solas, aparecen identificadas en la *Recomendación sobre los pisos de protección social* como otro de los colectivos especialmente vulnerables, de ahí que también puedan ser potenciales beneficiarios del IMV, pese a que ya cuentan con la posibilidad de solicitar la pensión de jubilación no contributiva. En efecto, aunque en ambos casos se exige la demostración de la carencia de ingresos, de ahí que sean prestaciones incompatibles, tal como se deduce de lo dispuesto en el art. 4.1.b LIMV, ambas prestaciones tienen requisitos diferentes a efectos de residencia, puesto que el art. 369.1 LGSS exige diez años de residencia en España para poder solicitar la pensión de jubilación no contributiva, mientras que el art. 7.1.a LIMV contempla tan solo un año de residencia para acceder al ingreso mínimo vital, por lo que resulta evidente que las personas mayores de 65 años, cuyos ingresos estén por debajo del umbral de pobreza, podrán

---

<sup>101</sup> Puede afirmarse incluso que su régimen jurídico no ha mejorado, como se deduce, por ejemplo, del hecho de que el art. 16 LIMV *in fine* admita expresamente la posibilidad de que la cuantía del IMV sea inferior a la de la asignación económica por hijo o menor a cargo. En lo que respecta al requisito de la residencia, la regulación actual es «más exigente que la anterior», puesto que el art. 7.1.a exige a las personas beneficiarias del IMV «tener residencia legal y efectiva en España, y haberla tenido de forma continuada e ininterrumpida durante al menos el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud», mientras que en la normativa precedente (art. 352.1 LGSS, en su redacción originaria) sólo se pedía «la residencia legal en España del beneficiario y del sujeto/s causante/s, sin más». *Vid.*, sobre todo ello, C. SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, *op. cit.*, pp. 633-634.

<sup>102</sup> E. ROALES PANIAGUA, *Sinopsis de las Prestaciones Familiares en España*, en *Revista General de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, 2012, n. 32, pp. 25-30.

<sup>103</sup> C. SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, *op. cit.*, p. 634.

solicitar bien el IMV o bien la pensión de jubilación no contributiva, puesto que el importe anual de ambas prestaciones es prácticamente idéntico, como hemos visto. Ello ha llevado a la doctrina a decir que «podría defenderse *de lege ferenda* que debiera derogarse la prestación no contributiva de jubilación, ya que va a ser la menos solicitada por exigir un período de residencia mucho más largo y así se evitaría la duplicidad de prestaciones»<sup>104</sup>. Si tenemos en cuenta que la única diferencia realmente apreciable entre ambas prestaciones es que la asignación por hijo o menor a cargo no discapacitado no resulta compatible con el IMV pero sí con la pensión de jubilación no contributiva, se trata de una propuesta que no resulta en absoluto descabellada, puesto que ello contribuiría a racionalizar y simplificar, sin apenas merma de derechos, el nivel no contributivo del sistema español de seguridad social, máxime si tenemos en cuenta que, debido a la edad de los potenciales beneficiarios de la pensión de jubilación no contributiva, su compatibilidad con la asignación por hijo o menor a cargo no discapacitado apenas si tendrá relevancia estadística.

En una situación similar a la de los potenciales beneficiarios de pensiones de jubilación en su modalidad no contributiva se encontrarán asimismo las personas discapacitadas sin recursos económicos suficientes, a las que también se aludía en la *Recomendación sobre los pisos de protección social*. Así, las personas de entre 23 y 65 años que estén afectadas por «una discapacidad o por una enfermedad crónica, en un grado igual o superior al 65 por ciento», tal como indica el art. 363.1.ª LGSS, podrán optar por la pensión de invalidez no contributiva o por el IMV, resultando también mucho menos exigente, en este caso, el requisito del año de residencia legal y efectiva en territorio español, previsto por la LIMV, frente a los «cinco años» contemplados en el art. 363.1.ª LGSS. La imposibilidad de compatibilizar el ingreso mínimo vital con la asignación por hijo o menor a cargo no discapacitado sí que puede ser relevante aquí para inclinar la balanza de forma mayoritaria en favor de la pensión de invalidez no contributiva, pero tampoco creemos que eso tenga un peso económico lo suficientemente significativo como para impedir que se pueda acabar subsumiendo esta prestación no contributiva en el IMV.

c) En cuanto a la población potencialmente activa, pero con recursos económicos insuficientes por trabajar en la economía informal, por el hecho de ser trabajadores pobres o por estar en situación de desempleo, que era el tercer gran colectivo social identificado por la *Recomendación sobre los pisos de protección social*, también resulta evidente que el IMV parece especialmente diseñado para ellos. Basta tener en cuenta que el objetivo

---

<sup>104</sup> *Ibidem*, p. 644.

nuclear del IMV no es otro, como hemos podido comprobar, que el de combatir «el riesgo general de pobreza y de exclusión social severa»<sup>105</sup>, para llegar a esa conclusión, puesto que ya ha quedado suficientemente demostrado a nivel científico que el desempleo tiene un enorme impacto sobre la pobreza, especialmente cuando todos los miembros de la unidad de convivencia están desempleados, que el principal causante de la pobreza laboral persistente es «la carencia de ingresos por inactividad», y que, desde una perspectiva individual, «los factores que inciden en el riesgo de pobreza están relacionados con la precariedad del mercado laboral; bajos salarios, alta tasa de temporalidad y alta rotación laboral, comprometiendo no solo la situación presente, sino que aumenta la posibilidad y el riesgo de pobreza futura provocada por la necesidad de optar a contratos más precarios y con un mayor riesgo de pobreza»<sup>106</sup>. Bien es cierto que este era el colectivo social sobre el que venían incidiendo de forma prioritaria las diversas variantes de renta mínima garantizada establecidas por las Comunidades Autónomas en virtud de sus competencias en materia de asistencia social, pero el propio Preámbulo de la LIMV dejaba en evidencia, en su primer epígrafe, las múltiples “debilidades” de este sistema de garantía de ingresos español, entre las que destacaban, precisamente, la posibilidad de «generar desincentivos a la incorporación al mercado laboral, especialmente cuando una de las condiciones de elegibilidad es ser desempleado», y el hecho de que uno de los retos más complejos a los que se enfrentaban los programas de renta mínima autonómicas no era otro que «el crecimiento en todos los países del porcentaje de trabajadores que reciben remuneraciones inferiores al umbral de pobreza». Parece claro, por tanto, que el ingreso mínimo vital es una prestación destinada a cubrir también los vacíos de protección social a los que no llega el sistema de rentas mínimas autonómicas, de ahí que ambos tipos de prestaciones, aunque vayan dirigidas a los mismos colectivos sociales, puedan seguir coexistiendo, tal como se deduce de lo dispuesto en el art. 8.2 LIMV cuando indica que, a efectos de determinación de la vulnerabilidad económica, no se computarán como ingresos «los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas»<sup>107</sup>.

En cualquier caso, aun siendo comprensible esa compatibilidad legal entre el IMV y las rentas mínimas autonómicas, lo más razonable sería que, en un futuro no muy lejano, estas también acabaran integrándose en el IMV, haciendo posible así, como se indica en el tercer epígrafe del Preámbulo de

<sup>105</sup> J.L. MONEREO PÉREZ, G. RODRÍGUEZ INIESTA, A.R. TRILLO GARCÍA, *op. cit.*, p. 101.

<sup>106</sup> J. HERRERA BALLESTEROS, *Pobreza laboral y desempleo en España 2009-2019*, en *Trabajo*, 2020, vol. 38, p. 37.

<sup>107</sup> Compatibilidad sobre la que, más adelante, vuelve a insistir el art. 18.1.e.1º LIMV.

la LIMV, la «progresiva reordenación del conjunto de ayudas estatales cuyos objetivos se solapan con los de esta nueva política». La subsunción de las rentas mínimas, de origen autonómico, en el ingreso mínimo vital, de ámbito estatal, no tendría que suponer un conflicto de competencias si se atribuye su gestión a las Comunidades Autónomas, posibilidad que la propia LIMV contempla tanto en su art. 29, relativo a la celebración de convenios de colaboración con otros órganos «de las administraciones de las comunidades autónomas y de las entidades locales», como, especialmente en su DA 4ª, donde se encomienda al Gobierno el estudio, a partir de 2021, de la «celebración de convenios con comunidades autónomas que contemplen fórmulas de gestión de la prestación del ingreso mínimo vital».

Y como quiera que la progresiva reorganización del nivel no contributivo «que deberá abordarse en los próximos años», tal como se anuncia en el tercer epígrafe del Preámbulo de la LIMV, «permitirá una focalización en colectivos particularmente vulnerables que contribuya a una mayor redistribución de la renta y la riqueza en nuestro país», tampoco sería descabellado estudiar la posibilidad de subsumir en el IMV todo el complejo y variopinto entramado de subsidios asistenciales actualmente existente en el ámbito de la protección por desempleo, incluidas sus prolongaciones más o menos artificiosas, como la renta activa de inserción y la renta agraria. Si tenemos en cuenta la escasa cuantía de los subsidios por desempleo, muy similar al umbral de pobreza y al importe de la renta garantizada por el IMV<sup>108</sup>, y que solo pueden solicitar estas ayudas de subsistencia las personas trabajadoras en situación de desempleo que, como regla general, hayan agotado las prestaciones contributivas por desempleo (art. 274.1 LGSS), resulta evidente que la mayor parte de los destinatarios de los subsidios por desempleo son personas en situación de vulnerabilidad económica que perfectamente podrían solicitar el IMV de no ser por el hecho de que este es incompatible con los subsidios por desempleo<sup>109</sup>. Así, salvo en el caso del subsidio para trabajadores mayores de 52 años previsto en el art. 274.4 LGSS, que responde a una clara dinámica de prestación pública de prejubilación que conviene mantener, el resto de subsidios por desempleo

---

<sup>108</sup> 451,92 €/mes en el año 2021, puesto que eso representa el «80 por ciento del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples mensual» actualmente vigente, como establece el art. 278.1 LGSS.

<sup>109</sup> Tal como se deduce de lo dispuesto en el art. 18.1.d LIMV, donde se indica que computará como ingreso, a efectos de determinación del requisito de vulnerabilidad económica, el importe de «las pensiones y prestaciones, contributivas o no contributivas, públicas o privadas». Entre las prestaciones públicas habría que incluir, sin duda, los subsidios por desempleo.

podrían quedar subsumidos en el ingreso mínimo vital sin merma de derechos para las personas beneficiarias, lo que implicaría una evidente racionalización del nivel asistencial del sistema de seguridad social que evitaría la actual multiplicidad prestacional, conllevando al mismo tiempo un importante ahorro en materia de gestión. Lo mismo cabría decir en relación con la renta activa de inserción, a la que solo pueden acceder las personas desempleadas, mayores de 45 años, que no tengan derecho a ningún tipo de prestación o subsidio por desempleo<sup>110</sup>, y a efectos de la renta agraria, que viene a ser una especie de renta activa de inserción circunscrita a los «trabajadores por cuenta ajena de carácter eventual» que estén integrados en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios que residan en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura<sup>111</sup>.

Ya solo nos restaría por indicar, por último, que el legislador español también ha seguido las directrices de la *Recomendación sobre los pisos de protección social* a la hora de diseñar las condiciones de acceso al ingreso mínimo vital; aspecto este del régimen jurídico de la seguridad básica de ingresos exigida por la OIT para cuya configuración legal se concedía un gran margen de discrecionalidad a los estados miembros, puesto que no se exigían más requisitos, como se recordará, que su vinculación con las políticas activas de empleo. Hemos visto, en este sentido, que el legislador español ha decidido supeditar la concesión del ingreso mínimo vital a dos requisitos básicos, como son la acreditación de la situación de vulnerabilidad económica (art. 8) y la necesidad de residir legal y efectivamente en España, de forma continuada e ininterrumpida, «durante al menos el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud» (art. 7.1.a). Pero esos dos requisitos no bastan para acotar plenamente el régimen jurídico del IMV, puesto que esta prestación no ha sido concebida como «un fin en sí misma», sino como una «herramienta para facilitar la transición de los individuos desde la exclusión social que les impone la ausencia de recursos hacia una situación en la que se puedan desarrollar con plenitud en la sociedad», de ahí que ese «objetivo de inclusión», como sigue diciendo el § III del Preámbulo de la LIMV, «condiciona de manera central el diseño de la prestación, que, incorporando las mejores prácticas internacionales,

---

<sup>110</sup> Todo lo relativo a la renta activa de inserción puede verse en SEPE, *Tengo derecho a la RAI*, en [www.sepe.es](http://www.sepe.es), 2021.

<sup>111</sup> Al igual que la renta activa de inserción, la renta agraria también tiene un evidente carácter subsidiario, puesto que sólo resulta operativa cuando los potenciales beneficiarios no tengan derecho al subsidio por desempleo establecido en el RD 5/1997, de 10 de enero, por el que se regula el subsidio por desempleo en favor de los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

introduce un sistema de incentivos buscando evitar la generación de lo que los expertos en política social han llamado “trampas de pobreza”, esto es, que la mera existencia de prestación inhiba el objetivo de inclusión social y económica de los receptores».

Nos encontramos, por tanto, ante una prestación social plenamente condicionada, como preveía la *Recomendación sobre los pisos de protección social*, a la participación en las estrategias de inclusión social establecidas al efecto por el departamento ministerial competente<sup>112</sup>, lo que el art. 3.º LIMV deja bien claro cuando indica que el ingreso mínimo vital se configura como una «red de protección dirigida a permitir el tránsito desde una situación de exclusión a una de participación en la sociedad», por lo que deberá contener en su diseño «incentivos al empleo y a la inclusión, articulados a través de distintas fórmulas de cooperación entre administraciones». Para la consecución de ese objetivo de inclusión social, el Ministerio competente promoverá la cooperación y colaboración tanto de otros órganos de la administración central, autonómica y local, como de «las organizaciones empresariales y sindicales más representativas» e, incluso, de «las entidades del Tercer Sector de Acción Social» (art. 28.1). Es este un aspecto esencial del ingreso mínimo vital que, sin embargo, tendrá que ser desarrollado a nivel reglamentario, de ahí que el art. 33.1.º LIMV haya dejado previsto que las personas titulares del IMV «estarán sujetas durante el tiempo de percepción de la prestación» a la obligación de «participar en las estrategias de inclusión» promovidas por el Ministerio competente «en los términos que se establezcan».

## 5. A modo de reflexión final

En esta época de ritmo trepidante, de aceleración continua de los cambios tecnológicos, de fluidez permanente de la información, en la que todo parece volverse obsoleto de un día para otro, puede parecer una incongruencia calificar de *nueva*, como hacemos en este estudio, a una estrategia normativa implantada hace nada menos que nueve años. Sin embargo, esa impresión se desvanece a nada que caigamos en la cuenta de que la *Recomendación sobre los pisos de protección social*, del año 2012, viene a ser, pese a su naturaleza de norma de *soft law* de carácter no vinculante, el instrumento jurídico más significativo en materia de armonización de la seguridad social que la OIT adoptaba desde hacía sesenta años, cuando aprobó el *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)*. Si en esta disposición

---

<sup>112</sup> Actualmente el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

normativa, plenamente vigente en la actualidad, se sentaban las bases de las nueve ramas de seguridad social que desde entonces ha venido constituyendo su contenido básico, con la adopción de la *Recomendación sobre los pisos de protección social* se venía a completar esta magna obra de ingeniería social en un doble sentido: a través de la articulación formal de una *décima* rama de seguridad social encaminada a cubrir el riesgo de pobreza y exclusión social, y mediante la extensión de la cobertura de la seguridad social a las personas en situación de vulnerabilidad económica por haber quedado extramuros del mercado de trabajo en una sociedad globalizada en la que ni siquiera el hecho de trabajar se vislumbra como un antídoto contra la pobreza. Así, tras sesenta años poniendo de manifiesto los benéficos efectos sociales y económicos de la implementación, en todos los países del mundo, de un régimen público de seguridad social, de naturaleza prioritariamente contributiva, que garantizara una cobertura integral de los riesgos sociales a los que estaban expuestas las personas trabajadoras, ya prestasen servicios por cuenta ajena, por cuenta propia o como personal funcionario, la OIT venía a dejar constancia, con la adopción de la *Recomendación sobre los pisos de protección social*, de la imperiosa necesidad de garantizar también una mínima seguridad de ingresos a las personas sin ingresos, ya sea porque nunca hubiesen tenido acceso al mercado de trabajo regulado, como en el caso paradigmático del trabajo de cuidados no remunerado, o por haber sido expulsados de la economía de mercado por las sucesivas crisis económicas o por el imparable proceso de digitalización y robotización del proceso productivo.

Esa constatación de que la seguridad social necesita replantear sus cimientos, partiendo desde abajo, fortaleciendo su nivel asistencial, no contributivo, para que las personas sin recursos económicos puedan llegar a alcanzar una verdadera condición de ciudadanos con derechos, plenamente partícipes en la vida social de la comunidad en la que se integran, sigue siendo de plena actualidad. Así lo indicaría, no hace mucho, la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo al proponer un programa centrado en las personas, que fortaleciera el contrato social en la era digital y que proporcionara una «protección social universal desde el nacimiento hasta la vejez», lo que exigiría la implantación de «un piso de protección social que asegure un nivel básico de protección para todas las personas vulnerables, complementado por regímenes contributivos de seguridad social que proporcionen niveles mayores de protección»<sup>113</sup>. Y así nos lo

---

<sup>113</sup> Y donde, dicho sea de paso, «el ahorro personal» sólo fuese «una opción voluntaria que complemente prestaciones estables, equitativas y adecuadas del seguro social obligatorio». COMISIÓN MUNDIAL SOBRE EL FUTURO DEL TRABAJO, *Trabajar para un futuro más prometedor*, OIT, 2019, pp. 12 y 37.

volvería a recordar con toda su crudeza la crisis sanitaria del Covid-19, sacando a relucir todas las carencias de unos regímenes contributivos de seguridad social absolutamente imprescindibles para asegurar el bienestar de las personas trabajadoras, pero manifiestamente insuficientes para afrontar el aumento exponencial del número de personas que se despeñaban por debajo del umbral de pobreza.

Ante la inoperancia de una Unión Europea ensimismada con el Brexit, que ha sido incapaz hasta el momento de articular una directiva marco sobre la renta mínima que imponga unas directrices básicas sobre los niveles mínimos de ingresos que habría que garantizar a las personas en riesgo de pobreza y exclusión social, el establecimiento por parte del legislador español del ingreso mínimo vital solo puede ser considerada como una buena noticia que va en la dirección apuntada por la *Recomendación sobre los pisos de protección social*. La puesta en marcha de esta iniciativa legal no está cumpliendo, sin embargo, las expectativas generadas, entre otras razones porque no pudo llegar, en primera instancia, a muchas de las personas que la crisis sanitaria del Covid-19 convirtió en vulnerables de la noche a la mañana pero que sí tuvieron ingresos durante el ejercicio económico precedente, que se toma como referencia para la determinación de la situación de vulnerabilidad económica. Serán muchos, sin duda, los problemas de todo tipo (jurídicos, financieros y administrativos) a los que el ingreso mínimo vital habrá de enfrentarse en sus etapas iniciales de desarrollo, como pone de manifiesto el hecho de que ya haya sido objeto de dos reformas consecutivas en apenas un año de andadura, pero parece claro que su aprobación puede marcar un hito histórico en la evolución de la protección social española, sobre todo si actúa como revulsivo que permita racionalizar en un único piso de protección social, que ofrezca unos ingresos adecuados para garantizar una vida digna, el disperso, complejo y variopinto conjunto de prestaciones sociales que, hoy por hoy, integran el nivel asistencial, no contributivo, del sistema español de seguridad social.

## 6. Bibliografía

ÁLVAREZ CORTÉS J.C. (2020), [\*La protección de las personas a través de rentas mínimas y rentas básicas en la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas\*](#), en *Trabajo*, vol. 38, pp. 5-27

CASADO CASADO L. (2019), [\*El nuevo Pilar Europeo de Derechos Sociales: ¿hacia un fortalecimiento real de la dimensión social de la Unión Europea?\*](#), en *Revista de Investigações Constitucionais*, n. 2, pp. 375-404

COMISIÓN EUROPEA (2015), *Estado de la Unión 2015: La hora de la sinceridad, la unidad y la solidaridad*, SPEECH/15/5614, en [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu), 9 septiembre

COMISIÓN MUNDIAL SOBRE EL FUTURO DEL TRABAJO (2019), *Trabajar para un futuro más prometedor*, OIT

COMISIÓN MUNDIAL SOBRE LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA GLOBALIZACIÓN (2004), *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, OIT

COMMISSION EUROPEENNE (2015), *L'Europe sociale, réformes et solidarité. Discours du Président Juncker pour la Confédération européenne des syndicats, 13ème Congrès*, SPEECH/15/5741, en [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu), 29 septiembre

GRUPO DE ORGANIZACIONES COLABORADORAS Y SOCIOS PARA EL DESARROLLO (2010), *Iniciativa del Piso de Protección Social. Sexta Iniciativa de la IJE en respuesta a la crisis financiera económica y global y su impacto en el trabajo del sistema de las Naciones Unidas. Manual y marco estratégico para las actividades nacionales conjuntas de las Naciones Unidas*, OIT, OMS

HERRERA BALLESTEROS J. (2020), *Pobreza laboral y desempleo en España 2009-2019*, en *Trabajo*, vol. 38, pp. 28-39

ILO (2016), *Building a social pillar for European convergence. Studies on growth with equity*

LOZANO LARES F. (2019), *Jubilación decente en la sociedad post-laboral*, en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, n. 4, pp. 137-185

LOZANO LARES F. (2016), *La Eficacia Jurídica del concepto de Trabajo Decente*, en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, n. 4, pp. 1-36

LOZANO LARES F., ORDÓÑEZ CASADO I. (2020), *La Renta Básica Universal: elementos para su conceptualización y distinción de otras figuras*, en *Trabajo*, vol. 38, pp. 155-170

MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL (2019), *Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023*

MONEREO PÉREZ J.L., RODRÍGUEZ INIESTA G., TRILLO GARCÍA A.R. (2020), *El Ingreso Mínimo Vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*, Ediciones Laborum

OIT (2011), *Conferencia Internacional del Trabajo. Centésima reunión. Ginebra, 2011. Actas*

OIT (2011), *La seguridad social y la primacía del derecho. Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa. Informe III*, Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª Reunión

OIT (2011), *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva*

OIT (2011), [\*Resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 100.ª reunión\*](#)

OIT (2011), *Seguridad Social para la justicia social y una globalización equitativa. Discusión recurrente sobre la protección social (seguridad Social) en virtud de la Declaración de la OIT relativa a la justicia social para una globalización equitativa. Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª Reunión*

OIT (2009), [\*Informe del Director General. Segundo informe complementario: Reunión tripartita de expertos sobre las estrategias de ampliación de la cobertura de la seguridad social\*](#), Consejo de Administración, 306ª Reunión, GB.306/17/2

OIT (2009), [\*Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en su noagésima octava reunión, Ginebra, 19 de junio de 2009\*](#)

OIT (2008), [\*Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su noagésima séptima reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008\*](#)

OIT (2004), [\*Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización\*](#), en [www.ilo.org](http://www.ilo.org), 9 junio

PINILLA PALLEJÁ R. (2004), *La renta básica de ciudadanía. Una propuesta clave para la renovación del Estado del bienestar*, Icaria

RAMOS QUINTANA M.I. (2016), *El Pilar europeo de desechos sociales: ¿nos ponemos serios?*, en *Trabajo y Derecho*, n. 24, pp. 11-14

ROALES PANIAGUA E. (2012), *Sinopsis de las Prestaciones Familiares en España*, en *Revista General de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, n. 32, pp. 25-30

ROJO TORRECILLA E. (2017), [\*A construción do pilar europeo de dereitos sociais. Da proposta juncker \(9.9.2015\) á recomendación da comisión europea \(26.4.2017\). Máis europa social ou reordenación do marco normativo vixente?\*](#), en *Revista Galega de Dereito Social*, n. 3, pp. 9-74

SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO C. (2021), [\*El ingreso mínimo vital a la luz del derecho de la Unión Europea y de los convenios internacional de Seguridad Social vigentes en España\*](#), en [\*Cuadernos de Derecho Transnacional\*, n. 1](#), pp. 629-656

SEPE (2021), [\*Tengo derecho a la RAI\*](#), en [www.sepe.es](http://www.sepe.es)

SOMAVIA J. (2011), *Una nueva era de justicia social*, OIT

SOMAVIA J. (1999), *Trabajo Decente*, OIT

STIGLITZ J. (2009), [\*Crisis mundial, protección social y empleo\*](#), en *Revista Internacional del Trabajo*, n. 1-2, pp. 1-15

VAN PARIJS P., VANDERBORGHT Y. (2006), *La renta básica. Una medida eficaz para luchar contra la pobreza*, Paidós

*Normativa OIT*

- C183 – [\*Convenio sobre la protección de la maternidad\*, 2000 \(n. 183\)](#)
- C168 – [\*Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo\*, 1988 \(n. 168\)](#)
- C157 – [\*Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social\*, 1982 \(n. 157\)](#)
- C130 – [\*Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad\*, 1969 \(n. 130\)](#)
- C128 – [\*Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes\*, 1967 \(n. 128\)](#)
- C121 – [\*Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales\*, 1964 \[Cuadro I modificado en 1980\] \(n. 121\)](#)
- C118 – [\*Convenio sobre la igualdad de trato \(seguridad social\)\*, 1962 \(n. 118\)](#)
- R202 – [\*Recomendación sobre los pisos de protección social\*, 2012 \(n. 202\)](#)

*Normativa Europea*

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo y al Eurogrupo, [\*Semestre Europeo 2017: Evaluación de los progresos realizados en las reformas estructurales y la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos, así como de los resultados de los análisis exhaustivos en virtud del Reglamento \(UE\) n.º 1176/2011\*](#), 22 febrero 2017, COM(2017)90 final

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, [\*Apertura de una consulta sobre un pilar europeo de derechos sociales\*](#), 8 marzo 2016, COM(2016)127 final

Comunicación de la Comisión, [\*Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador\*](#), 3 marzo 2010, COM(2010)2020 final

[\*Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Por una Directiva marco europea sobre la renta mínima» \(Dictamen de iniciativa\)\*](#), 5 junio 2019

[\*Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la renta mínima europea e indicadores de pobreza \(Dictamen de iniciativa\)\*](#), 5 junio 2014

Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión, [\*Informe sobre España 2020\*](#), 26 febrero 2020, SWD(2020)508 final

[\*Recomendación \(UE\) 2017/761 de la Comisión de 26 de abril de 2017 sobre el pilar europeo de derechos sociales\*](#)

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)), [\*Renta mínima como instrumento para luchar contra la pobreza\*](#)

Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 2017, sobre un pilar europeo de derechos sociales (2016/2095(INI)), [\*Un pilar europeo de derechos sociales\*](#)

Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2010, sobre el papel de la renta mínima en la lucha contra la pobreza y la promoción de una sociedad integradora en Europa (2010/2039(INI)), [\*El papel de la renta mínima en la lucha contra la pobreza y la promoción de una sociedad integradora en Europa\*](#)

# Red Internacional de ADAPT



**ADAPT** es una Asociación italiana sin ánimo de lucro fundada por Marco Biagi en el año 2000 para promover, desde una perspectiva internacional y comparada, estudios e investigaciones en el campo del derecho del trabajo y las relaciones laborales con el fin de fomentar una nueva forma de “hacer universidad”. Estableciendo relaciones estables e intercambios entre centros de enseñanza superior, asociaciones civiles, fundaciones, instituciones, sindicatos y empresas. En colaboración con el DEAL – Centro de Estudios Internacionales y Comparados del Departamento de Economía Marco Biagi (Universidad de Módena y Reggio Emilia, Italia), ADAPT ha promovido la institución de una Escuela de Alta formación en Relaciones Laborales y de Trabajo, hoy acreditada a nivel internacional como centro de excelencia para la investigación, el estudio y la formación en el área de las relaciones laborales y el trabajo. Informaciones adicionales en el sitio [www.adapt.it](http://www.adapt.it).

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo, envíe un correo a [redaccion@adaptinternacional.it](mailto:redaccion@adaptinternacional.it)