

## Bienestar, Estado Social, dignidad humana y derecho de la Unión Europea

*Welfare, Social State, human dignity and European Union law*

Cristina Sánchez-Rodas Navarro

### Resumen

La búsqueda del bienestar general es una idea que en Europa se remonta a los filósofos griegos. Implementar un nivel no contributivo de prestaciones sociales se presenta como la respuesta más adecuada del Estado Social para luchar contra las situaciones de extrema marginalidad y pobreza. El bienestar de los pueblos es un objetivo consagrado por el Tratado de la Unión Europea si bien el Reglamento 883/2004, de coordinación de regímenes de Seguridad Social, somete a una restrictiva regulación a las prestaciones financiadas mediante impuestos y destinadas a personas con recursos por debajo del umbral de la pobreza.

**Palabras clave:** Pobreza; Estado Social; Estado del Bienestar; dignidad humana; Prestaciones no contributivas.

### Abstract

*The search for general welfare is an idea that in Europe dates back to the Greek philosophers. Implementing a non-contributory level of social benefits is presented as the most appropriate response of the Social State to fight against situations of extreme marginality and poverty. The welfare of the people is an objective enshrined in the Treaty on European Union, although Regulation 883/2004 on the coordination of social security schemes subjects tax-financed benefits for people with resources below the poverty threshold to a restrictive regulation.*

**Keywords:** Poverty; Social State; Welfare State; Human dignity; Non-contributory benefits.

Como citar este artículo: ABNT<sup>1</sup> e APA<sup>2</sup>

## 1. El bienestar de las personas, pilar de una Europa social fuerte: antecedentes históricos

Entre los objetivos de la Unión Europea se encuentra promover el bienestar de sus pueblos (artículo 3 del Tratado de la Unión Europea). El bienestar de las personas,

---

<sup>1</sup> NAVARRO, Cristina Sánchez-Rodas. Bienestar, Estado Social, dignidad humana y derecho de la Unión Europea. *Labuta*, v. 1, n. 1, p. 21-37, jan./jun. 2024.

<sup>2</sup> Navarro, C. S. (2024). Bienestar, Estado Social, dignidad humana y derecho de la Unión Europea. *Labuta*, 1(1), 21-37.

especialmente las más vulnerables, desempeña de hecho un papel clave en la construcción de una Europa social fuerte (Comisión 2020, pp.1-14).

Esta búsqueda del bienestar general, del bien común, como elemento de legitimación de los gobernantes no es novedosa en el mundo occidental, aunque en la Antigüedad se la describiera con otra denominación: filósofos, como Platón, Aristóteles y Santo Tomás de Aquino sostuvieron que el fin de la política era la felicidad común de la sociedad (Méndez Francisco, 2003, p.192).

En el S.XVIII con la Ilustración estas ideas se plasman en textos icónicos para el constitucionalismo y los Derechos Humanos: la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 12 de junio de 1776 establece en su artículo primero “que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos innatos...a saber: el goce de la vida y de la libertad, con los medios de adquirir y poseer la propiedad y de buscar y obtener la felicidad y la seguridad”.

La Declaración de Independencia de Estados Unidos del 4 de julio de 1776 proclamó “como evidentes estas verdades: que todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre éstos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad”.

En Francia, en el preámbulo de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 se afirma “... el pueblo tenga siempre ante sus ojos las bases de su libertad y de su felicidad”.

En la Constitución francesa de 21 de junio de 1793 su artículo primero establece que “el fin de la sociedad es la felicidad común”.

La Constitución de Cádiz de 1812 en su artículo 13 proclamó que “el objeto del Gobierno es la felicidad de la Nación, puesto que el fin de toda sociedad no es otro que el bienestar de los individuos que la componen”.

En el discurso de Angostura pronunciado por Simón Bolívar 15 de febrero de 1819, éste afirmó que “el sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible...”.

Afirma Lorca Martín de Villodres (2023, pp.328-330) que “es dentro del contexto de un Estado Social y Democrático de Derecho donde encontramos el ámbito adecuado para el desenvolvimiento de la felicidad que ha de ser propiciada desde los poderes públicos y, por lo

que a la Constitución española se refiere, será en el artículo 40<sup>3</sup> y en el artículo 41<sup>4</sup> donde hallamos el marco concreto para la realización de la felicidad entendida como bien común o bienestar general”.

## **2. Estado Social y Estado del Bienestar como instrumentos en la lucha contra la pobreza**

Garantizar unos ingresos mínimos a cualquier persona era, según Beveridge, uno de los fines de la Seguridad Social, objetivo asumido entre los valores socio-políticos que impregnan tanto las políticas de la Unión Europea como las de sus Estados miembros.

Pero la instauración del mercado común europeo no trajo consigo la abolición de la pobreza en Europa, sino que uno de cada cinco ciudadanos de la Unión Europea está en riesgo de pobreza o exclusión social según datos de la Oficina Europea de Estadística (Eurostat). En todos los Estados de la Unión Europea la amenaza de la pobreza se encuentra proporcionalmente ligada al nivel educativo del cabeza de familia y a su status socio-profesional. La nacionalidad es otro factor a tener en cuenta, pues cuando el cabeza de familia no tiene la nacionalidad de un Estado miembro el riesgo de pobreza resulta ser más alto que el promedio (Sánchez-Rodas Navarro, 2021, p.631). Puesto que nadie puede ser considerado responsable de su pobreza, ni nadie podría desearla para sí, ha de ser combatida en todas sus causas y en todas sus consecuencias, ya que se trata de una injusticia que no puede aceptar una sociedad basada en principios y valores humanistas (Comité Económico y Social, 1989, p.3).

Es, precisamente, ante esta coyuntura tan desalentadora, cuando la implantación de un nivel no contributivo de prestaciones sociales se presenta como la respuesta social y económica más adecuada del Estado Social, que ha de aspirar sus ciudadanos no sigan sufriendo situaciones de extrema marginalidad y pobreza.

El Estado de Derecho, que surge con los primeros textos constitucionales y pone fin al Antiguo Régimen, fue un Estado Liberal caracterizado por el abstencionismo respecto a la actividad económica. Este modelo evolucionó al Estado liberal democrático “basado en el sufragio universal que permitió el acceso al parlamento de sectores sociales, hasta entonces excluidos de la actividad política, agrupados en torno a partidos políticos socialistas y

---

<sup>3</sup> “Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo”.

<sup>4</sup> “Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad”.

socialdemócratas. Se empiezan a elaborar, en consecuencia, legislaciones de marcado carácter social que incorporan reivindicaciones colectivas y obreras” (Lorca Martín de Villodres, 2013, p.293). La consagración de la expresión Estado Social llegaría con la etapa del neocapitalismo.

El Estado Social ha sido descrito como la respuesta del capitalismo para adaptarse a las nuevas circunstancias socio-económicas y hacer frente a la alternativa de un Estado socialista. En palabras de Martín-Retortillo Baquer (1977, p.32) su finalidad es “rectificar y ordenar directamente en el marco de un sistema democrático situaciones de marcada injusticia fruto de una sociedad competitiva dejada al libre juego de sus propias fuerzas”.

El término Estado Social será incorporado a los textos constitucionales europeos de la segunda mitad del S.XX (tal y como ilustra la Constitución española de 1978, que proclama en su artículo 1.1 que España es un Estado Social y Democrático de Derecho). El Estado Social se caracteriza por la inclusión de derechos sociales y económicos con la finalidad de propiciar a los ciudadanos ámbitos de bienestar y seguridad. No se limita, por tanto, a reconocer libertades públicas y derechos políticos -que ya hacía el Estado liberal- sino que además le reconoce derechos económicos y sociales y procura hacerlos efectivos (Alarcón Caracuel, 1999, pp.14-15).

Pero el alcance de la fórmula del Estado Social difiere según la perspectiva ideológica y política en que nos situemos, ya que se trata de un concepto difícil de comprender al margen de su análisis histórico-doctrinal. Siguiendo a Álvarez Conde (1983, p.28) cabe señalar que la expresión ha sido reivindicada por ideologías contrapuestas: “en los primeros tiempos del socialismo se concibió como fórmula de tránsito hacia una sociedad sin clases. Para los defensores del sistema capitalista se configura como una simple transformación en el sistema motivado por el propio desarrollo en el modo de producción capitalista que abocaba al tránsito del Estado abstencionista hacia el Estado intervencionista. Con el apogeo de los movimientos fascistas estos intentarían utilizar la expresión como justificación de su ideología totalitaria”.

Se ha defendido que la consecución de la “procura existencial” de los ciudadanos -el “Daseinvorsorge” de la filosofía existencial que retomaría Forsthoff- manteniendo el sistema de producción capitalista va a ser la nota más sobresaliente que va a modular el concepto de Estado Social y a partir del cual se generalizó la expresión “Welfare State”, que al castellano se ha traducido por Estado del Bienestar (De la Villa Gil, 2015, p. 18).

Por lo que al lenguaje científico se refiere, la introducción del término Welfare State se atribuye a los economistas británicos, con base en los postulados del Lord Keynes de los que se haría eco el Informe Beveridge de 1942 (Lucas Verdú y Lucas Murillo, 1987, p.124). Aunque lo cierto es que el término “Wohlfahrtstaat” se utilizaba ya en Alemania en el S.XIX bajo la

orientación de los “Kathedersozialisten”, que constituyó la base para su aplicación práctica por parte de Bismarck (García Echevarría, 2015, p.84).

El Estado del Bienestar ha sido definido como la respuesta económica-política a la consolidación en los Estados occidentales de la noción jurídica del Estado Social. Partiendo de la base de que hay países, como España, cuya Constitución sólo se consagra el término Estado Social, pero no Estado del Bienestar, no sorprende que respecto al primero se haya afirmado que es un “concepto estrictamente jurídico”. Mientras que, por el contrario, Estado del Bienestar sería un concepto “descriptivo, no normativo”. Y aunque “la cláusula del Estado Social abre al legislador la posibilidad de asegurar el Estado del Bienestar, por sí sola no conduce a él”. Es más, Fernández Miranda Campoamor (2003, p.139) concluye “que los más intensos Estados de Bienestar no incorporen en sus Constituciones la cláusula del Estado Social”. Para este autor, la existencia de un Estado del Bienestar (entendido como concepto socio-económico) sería posible “sin que la Constitución incorpore cláusula alguna referida al Estado Social de Derecho e, incluso sin que exista una auténtica Constitución democrática”. Por el contrario, el Estado Social sería una profundización o una matización del Estado Democrático como Estado de Derecho. En este sentido, jurídicamente, el Estado Social o es Estado Social y Democrático de Derecho, o no es nada.

El Estado del Bienestar se predica de Estados Democráticos porque, como afirma Pérez Royo (1995, p.199), “el Estado democrático tiene que convertirse inevitablemente en Estado Social en la medida en que tiene que atender y dar respuesta a las demandas de todos los sectores de la sociedad y no exclusivamente a la de una parte de la misma”. En la misma línea, Aparicio Tovar (2017, p.233) afirma que “la profundización del principio democrático en cada uno de los Estados miembros (de la Unión Europea) tomó cuerpo jurídicamente en la idea del Estado social”.

En otras palabras, en un Estado democrático, el derecho al voto garantizado a todos los ciudadanos conduce a que tengan la fuerza y capacidad de orientar, modular y modificar las políticas sociales de los dirigentes salidos de las urnas y que los representan. Y, a la inversa, en aras de atraer y mantener el voto del electorado los programas políticos prestarán especial atención a los derechos sociales. Y los ciudadanos, que financian al Estado con sus tributos y cotizaciones, demandan de éste que satisfaga unos fines sociales intrínsecos que constituyen y justifican su propia razón de ser. Y entre estos fines sin duda ocupan un lugar destacado la protección social y la lucha contra la exclusión social y la pobreza.

### 3. Prestaciones sociales suficientes y dignidad humana en las recomendaciones de la Unión Europea

Resulta del todo evidente que, para luchar contra la pobreza (y la exclusión social que suele llevar aparejada) las prestaciones no contributivas que garantiza un mínimo vital están destinadas a desempeñar un papel protagonista para que no sea una frase hueca la afirmación de que “hoy en día, ser europeo significa tener la oportunidad de alcanzar el éxito y tener derecho a una vida digna” (Comisión Europea, 2020, p.1).

Rentas mínimas, que no renta universal desvinculada del nivel de ingreso de los beneficiarios, existen en todos los Estados de la Unión Europea, que son encuadrables todos ellos en algunos los modelos de Estado de Bienestar existentes, aunque con muy variadas denominaciones y regulaciones jurídicas. De hecho, estas prestaciones resultan imprescindibles para garantizar la justicia social cuando no todas las personas pueden acceder al mercado laboral.

Como es bien sabido, la Recomendación, junto con la Directiva y el Reglamento son fuentes del Derecho de la Unión Europea, pero la primera no genera derechos ni obligaciones para los ciudadanos ni para los Estados de la Unión Europea.

La primera Recomendación que vinculó la dignidad humana con las prestaciones suficientes fue la Recomendación 92/441, “Sobre los Criterios Comunes Relativos a Recursos y Prestaciones Suficientes en los sistemas de Protección Social”. En la misma se recomienda a los Estados miembros adaptar sus respectivos sistemas de Seguridad Social a fin de que se reconozca el derecho fundamental de toda persona en situación de necesidad a disponer de recursos y prestaciones suficientes para vivir conforme a la dignidad humana.

Por su parte, la Recomendación 92/44, “Relativa a la Convergencia de los objetivos y de las políticas de Protección Social”, en su apartado 1.a) propugna que se garantice a las personas un nivel de recursos conforme a la dignidad humana específicamente por lo que respecta al riesgo de desempleo, incapacidad laboral y vejez:

- Apartado 3.a) Desempleo:... garantizar recursos mínimos a las personas sin empleo que residan legalmente en el territorio del Estado miembro.

- Apartado 4.a) Incapacidad laboral:...garantizar recursos mínimos a todas las personas minusválidas que residan legalmente en el territorio del Estado miembro.

- Apartado 5.a) Vejez:...garantizar unos ingresos mínimos a las personas de edad avanzada que residan legalmente en el territorio del Estado miembro.

La Recomendación 2008/867 sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral, proclama en su primer Considerando que “el respeto de la dignidad humana es uno de los principios básicos de la Unión Europea”. Y en su apartado 4. a) recomienda a los Estados “reconozcan el derecho fundamental del individuo a los recursos y la ayuda social suficientes para llevar una vida compatible con la dignidad humana como parte de un dispositivo global y coherente para combatir la exclusión social”.

El 17 de noviembre de 2017 el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión proclamaron conjuntamente el Pilar Europeo de Derechos Sociales, coincidiendo con la Cumbre Social de Gotemburgo en favor del empleo justo y el crecimiento. El principio 14 del Pilar Europeo de Derechos Sociales establece que “toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho 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, y que para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral”.

Ante las expectativas que el ampuloso título de “Pilar Europeo” pudiera generar hay que aclarar inmediatamente que no estamos ante nuevos derechos que se hayan incluido en el articulado del Tratado Funcionamiento de la Unión Europea. El Pilar tampoco ha sido objeto de regulación por medio de un Reglamento -cuyas disposiciones tienen efecto directo en los Estados miembros y eficacia directa para sus ciudadanos-. Ni tan siquiera está recogido en el texto de una Directiva -que tiene eficacia horizontal pero no vertical (entre particulares)- y ha de ser traspuesta a los ordenamientos internos de los Estados miembros en el plazo que en la misma se disponga. Lo cierto es que la regulación del Pilar Europeo de Derechos Sociales se ha llevado a cabo través de una mera Recomendación de la Unión Europea sobre la base del artículo 292 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Garantizar una vida digna en todas las etapas de la vida es el desiderátum presente en el primer Considerando de la Recomendación 2023/C41/01 “Sobre una Renta Mínima Adecuada que Procure la Inclusión Activa”, cuyo artículo 3 recomienda que los Estados miembros desarrollen y, cuando sea necesario, refuercen unas redes de seguridad social sólidas para garantizar una vida digna en todas las etapas de la vida, combinando una ayuda a la renta adecuada (mediante prestaciones de renta mínima y otras prestaciones económicas complementarias) con unas prestaciones en especie y permitan acceder de manera efectiva a los servicios esenciales y de capacitación. El suministro de prestaciones en especie puede servir de apoyo a una sólida ayuda a la renta”.

Como ha señalado Lázaro Sánchez (2013, p.485) esta Recomendación “conecta con recientes iniciativas, caso de las orientaciones de 2022 para las políticas de empleo de los Estados miembros, que les encomienda “desarrollar e integrar los tres aspectos de la inclusión activa: un apoyo a la renta adecuado, unos mercados de trabajo inclusivos y el acceso a servicios de capacitación de calidad, para responder a necesidades individuales”. En particular, las orientaciones señalan que “los sistemas de protección social deben garantizar unas prestaciones de renta mínima adecuadas para toda persona que carezca de recursos suficientes y promover la inclusión social apoyando y alentando a las personas a participar activamente en el mercado laboral y en la sociedad, entre otras cosas mediante la prestación de servicios sociales específicos”.

#### **4. La coordinación de las rentas mínimas en la Unión Europea**

El Pilar económico ha ido siempre por delante del Pilar social en la Unión Europea, hasta el punto que se ha logrado la Unión Monetaria a través de la implantación de una moneda común (el euro) pero no hay un sistema de Seguridad Social único para todos los Estados miembros. Por ello, aunque la existencia de una última red de seguridad económica para la población sea una de las notas características de los sistemas de protección social en la Unión Europea, no existe una renta mínima europea común en todos los Estados, sino que coexisten muy variadas técnicas de protección social para las personas que carecen de los recursos económicos suficientes para su subsistencia.

Esto es así porque la legislación en materia de Seguridad Social no se encuentra entre las competencias nacionales transferidas a la Unión Europea (Miranda Boto, 2009, p.39). Es por ello que, actualmente, coexisten en la Unión Europea tantos sistemas de Seguridad Social como Estados en los que el Derecho de la Unión Europea resulta aplicable. Cada sistema, fruto de un precipitado histórico, mantiene sus singularidades y diferencias respecto a las vías de financiación, ámbito de aplicación material y personal y procedimiento. Es decir, que no existe un sistema unificado y común de Seguridad Social en la Unión Europea, ni tampoco existe armonización en este campo.

Pero a fin de que esta multiplicidad de sistemas de Seguridad Social no constituyan un obstáculo insalvable para el ejercicio de la libre circulación de trabajadores se estableció la técnica de la coordinación que actualmente está regulada por el artículo 48 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: “el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al

procedimiento legislativo ordinario, adoptarán, en materia de seguridad social, las medidas necesarias para el establecimiento de la libre circulación de los trabajadores, creando, en especial, un sistema que permita garantizar a los trabajadores migrantes por cuenta ajena y por cuenta propia, así como a sus derechohabientes: a) la acumulación de todos los períodos tomados en consideración por las distintas legislaciones nacionales para adquirir y conservar el derecho a las prestaciones sociales, así como para el cálculo de éstas; b) el pago de las prestaciones a las personas que residan en los territorios de los Estados miembros”.

Para dar cumplimiento a ese mandato se promulgaron los Reglamentos 3/58 y 4/58 que fueron sustituidos por los Reglamentos 1408/74 y 574/72 que, a su vez, quedaron derogados con la entrada en vigor el primero de mayo de 2010 del Reglamento 883/2004 sobre la coordinación de los sistemas de Seguridad Social y su Reglamento de Aplicación 987/2009.

No encontramos, sin embargo, una definición del término “coordinación” ni en el Derecho originario de la Unión Europea ni en el Derecho derivado, de ahí que resulte obligada la remisión a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de la que se extraen las siguientes conclusiones:

La coordinación no restringe la competencia de los Estados miembros para regular sus sistemas de Seguridad Social, que siguen subsistiendo con todas sus peculiaridades y divergencias de procedimiento.

La coordinación no altera las diferencias de los derechos de las personas que trabajan en dichos Estados.

La coordinación no supone suprimir las diferencias de fondo entre los regímenes de Seguridad Social de los Estados miembros. Tampoco implica la uniformización de los sistemas, ni mucho menos la unificación.

En conclusión, la coordinación se limita a establecer los criterios de conexión entre las diferentes legislaciones nacionales, así como la distribución de cargas entre los distintos regímenes nacionales, sin que los derechos en materia de Seguridad Social de los migrantes se vean afectados por su lugar de empleo o residencia.

## **5. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y las prestaciones no contributivas**

La jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo sobre prestaciones no contributivas se inicia con la sentencia Frilli<sup>5</sup>, en la que se debatió si la renta mínima garantizada a las personas de edad avanzada regulada por la legislación belga constituía una pensión de vejez no contributiva o una prestación de Asistencia Social a los efectos del Derecho comunitario. El Tribunal concluyó que semejante legislación cumplía en realidad una doble función: de un lado, garantizar unos medios de vida mínimos a aquellas personas excluidas completamente del sistema de Seguridad Social y, por otro, garantizar unos ingresos complementarios a los beneficiarios de prestaciones de la Seguridad Social que resulten insuficientes Y, en este último supuesto, la prestación se ha de calificar a los efectos del Derecho comunitario como prestación de Seguridad Social.

De la sentencia Frilli se infiere la conclusión de que uno de los primeros criterios empleados por el Tribunal para deslindar entre prestaciones de Asistencia Social y Seguridad Social fue atender a la posición jurídica del beneficiario. Es decir, que cuando una legislación otorga a los beneficiarios una posición legalmente definida fuera de cualquier apreciación individual y discrecional de las necesidades o de las situaciones personales, en principio ha de calificarse como de Seguridad Social. Este mismo criterio fue igualmente seguido por las sentencias Biason<sup>6</sup>, Costa<sup>7</sup>, Fossi<sup>8</sup>, y Vigier<sup>9</sup>.

De la exégesis de estos pronunciamientos judiciales se concluye la preferencia del Tribunal de Justicia por la calificación de Seguridad Social, de manera que la Asistencia Social se configura

---

<sup>5</sup> Sentencia de 22 de junio de 1972,-1/72, (Frilli) ECLI:EU:C:1972:56:“constituyen características propias de la Asistencia Social la apreciación de la situación personal del solicitante, así como la remisión al estado de necesidad como criterio esencial de aplicación, haciendo abstracción de cualquier exigencia relativa a períodos de actividad profesional, de afiliación o de cotización y siendo su objetivo la garantía de un mínimo de medios de existencia”.

<sup>6</sup> Sentencia de 9 de octubre de 1974,-24/74, (Biason) ECLI:EU:C:1974:99:“una prestación que atribuya a los beneficiarios una posición legalmente definida es una prestación de Seguridad Social en el sentido de los Reglamentos comunitarios y, por tanto, exportable cuando el beneficiario traslade su residencia a un tercer Estado miembro. El hecho de que la misma ley también se refiera a los beneficiarios de prestaciones que entren en el ámbito de la asistencia social, no podría alterar, teniendo en cuenta los reglamentos comunitarios, el carácter intrínseco de Seguridad Social de una prestación de invalidez de la que, de pleno derecho, constituye un accesorio”.

<sup>7</sup> Sentencia de 13 de noviembre de 1974,-39/74, (Costa) ECLI:EU:C:1974:122:“una legislación nacional que conceda un derecho, legalmente protegido, a un subsidio para minusválidos, está sometida en relación con las personas a que se refiere el Reglamento 3 al ámbito de la Seguridad Social, en el sentido del artículo 51 del Tratado y de la reglamentación comunitaria adoptada en aplicación de esta disposición”.

<sup>8</sup> Sentencia de 31 de marzo de 1977,-79/76, (Fossi) ECLI:EU:C:1977:59:“una legislación que otorga a los beneficiarios una posición legalmente definida, fuera de cualquier apreciación individual y discrecional de las necesidades o de las situaciones personales entra, en principio, dentro de la Seguridad Social en el sentido del artículo 51 del Tratado y de los Reglamentos 3/58 y 1408/71”.

<sup>9</sup> Sentencia de 27 de enero de 1981,-70/80, (Vigier) ECLI:EU:C:1981:19:“una legislación que...forma parte de las disposiciones normativas de un Estado miembro referentes al seguro social de los trabajadores, y que no prevé ninguna apreciación discrecional de la situación personal y de indigencia del interesado, se incluye en el campo de aplicación del Reglamento”.

como subsidiaria y sólo operaría en relación a prestaciones que pueden requerir la “apreciación de la situación personal y de la indigencia del interesado”. No obstante, el propio Tribunal reconoció “que no puede excluirse la posibilidad de que, debido al campo de aplicación personal, a sus objetivos y a sus modalidades de aplicación, algunas legislaciones se vinculan a las dos categorías y escapan a cualquier clasificación global”<sup>10</sup>.

Ante las críticas que suscitó entre la doctrina el criterio jurisprudencial de determinar la adscripción de una prestación al ámbito de la Seguridad Social en función de que se reconociese al beneficiario un derecho subjetivo, puesto que ello implicaba, de facto, incluir dentro del ámbito de aplicación del Reglamento 1408/71 a la práctica totalidad de las prestaciones de Asistencia Social de los Estados miembros, el Tribunal de Luxemburgo hubo de depurar su propia doctrina. Y así, a la hora de determinar prestaciones sociales que se incluyen dentro del ámbito de aplicación de los Reglamentos sobre coordinación de regímenes de Seguridad Social, optó, en una segunda etapa, por atender esencialmente a los elementos constitutivos de cada prestación, especialmente sus finalidades y sus condiciones de concesión. Estos criterios aparecen consolidados en la sentencia Piscitello<sup>11</sup>, y se reiteran en los asuntos Gillard<sup>12</sup> y Even<sup>13</sup>.

Otra indicación valiosa, pero no decisiva, es el carácter suplementario o subsidiario en relación con las contingencias enumeradas en el artículo 4.1 del Reglamento 1408/71. Lo que Rabanser (1994, p. 243) califica como el criterio de la “referencia”, esto es, la prestación suplementaria tiene relación con algún riesgo incluido en el ámbito de aplicación del Reglamento 1408/71.

Para el citado autor, al objeto de determinar si una prestación con “doble carácter” pertenece a la Seguridad Social, resulta necesario atender a la finalidad que persigue y su conexión con alguna prestación básica dentro del ámbito del Reglamento 1408/71, respecto a la cual la prestación suplementaria pretende aumentar el importe de la prestación básica. Este último criterio se encuentra presente en las sentencias Scrivner<sup>14</sup>, Hoeckx<sup>15</sup> y Acciaradi<sup>16</sup>.

---

<sup>10</sup> En el mismo sentido las sentencias de 28 de mayo de 1974,-187/73, (Callemeyn) ECLI:EU:C:1974:57; y de 13 de noviembre de 1974, -39/74, (Costa) ECLI:EU:C:1974:122.

<sup>11</sup> Sentencia de 5 de mayo de 1983,-139/82, (Piscitello) ECLI:EU:C:1983:126:“una asignación como la prevista en el artículo 26 de la Ley italiana citada, se concede en las condiciones y sobre la base de criterios objetivos definidos por esta ley a ciudadanos de edad, con el fin de garantizarles un mínimo de medios de existencia”.

<sup>12</sup> Sentencia de 6 de julio de 1978,-9/78, (Gillard) ECLI:EU:C:1978:152.

<sup>13</sup> Sentencia de 31 de mayo de 1979,-207/78, (Even) ECLI:EU:C:1979:144.

<sup>14</sup> Sentencia de 25 de marzo de 1985,-122/84 (Scrivner) ECLI:EU:C:1985:145.

<sup>15</sup> Sentencia de 27 de marzo de 1985,-249/83 (Hoeckx) ECLI:EU:C:1985:139.

<sup>16</sup> Sentencia de 2 de agosto de 1993,-66/92 (Acciaradi) ECLI:EU:C:1993:341.

En su sentencia Comisión/Francia<sup>17</sup>, el Tribunal entendió que la normativa debatida “en la medida que establece un derecho a prestaciones complementarias destinadas a aumentar el importe de las pensiones de la Seguridad Social al margen de cualquier apreciación sobre las necesidades y situaciones individuales, elemento característico de la asistencia, está comprendida en el régimen de la Seguridad Social a los efectos del Reglamento 1408/71”.

Con la sentencia Newton<sup>18</sup>, el Tribunal parece volver a retomar postulados muy próximos a los defendidos en el asunto Frilli<sup>19</sup>.

En el asunto Paletta<sup>20</sup> el Tribunal estimó que para determinar si una prestación social está coordinada por la normativa comunitaria es preciso atender esencialmente a los elementos constitutivos de dicha prestación y en particular de su finalidad y de los requisitos para su concesión, y no del hecho de que una prestación sea o no calificada por una legislación nacional como prestación de Seguridad Social. En el mismo sentido se pronunció en el asunto Comisión/Gran Ducado de Luxemburgo<sup>21</sup>.

En el asunto Hughes<sup>22</sup> el Tribunal interpretó que una prestación no contributiva y sometida a test de recursos, como es el caso del “family credit”, que se concede a las familias que responden a ciertos criterios objetivos, relativos en particular al número de sus miembros, sus ingresos y sus recursos patrimoniales, debe quedar asimilada a una prestación de Seguridad Social a los efectos del Reglamento 1408/71.

A pesar de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia reconocía la existencia de una ancha zona gris.

---

<sup>17</sup> Sentencia de 11 de junio de 1991, -307/89 (Comisión/Francia) ECLI:EU:C:1991:245.

<sup>18</sup> Sentencia de 20 de junio de 1991, -36/89 (Newton) ECLI:EU:C:1991:265: “en relación con trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hubieran estado sometidos a la legislación de un Estado miembro, una asignación prevista por la legislación de dicho Estado miembro que se concede en función de criterios objetivos a las personas aquejadas de una dolencia física que afecte a su capacidad para desplazarse, y a cuya concesión tengan los interesados un derecho legalmente protegido, debe asimilarse a una prestación de invalidez a efectos del Reglamento 1408/71”.

<sup>19</sup> Sentencia de 22 de junio 1972, -1/72 (Frilli) ECLI:EU:C:1972:56.

<sup>20</sup> Sentencia de 3 de junio 1992, -45/90 (Paletta) ECLI:EU:C:1996:182.

<sup>21</sup> Sentencia de 10 de marzo 1993, -111/91 (Comisión/Gran Ducado de Luxemburgo) ECLI:EU:C:1993:92.

<sup>22</sup> Sentencia de 16 de julio de 1992, -78/91 (Hughes) ECLI:EU:C:1992:331: “el TJCE. ha declarado reiteradamente que la distinción entre prestaciones excluidas del ámbito de aplicación del Reglamento 1408/71 y prestaciones incluidas en él se basa esencialmente en los elementos constitutivos de cada prestación, principalmente en su finalidad y en los requisitos para obtenerla y no en el hecho de que una prestación sea o no calificada como prestación de Seguridad Social por una legislación nacional. Reiterada jurisprudencia del TJCE precisa que una prestación podrá considerarse como prestación de Seguridad Social en la medida en que, al margen de cualquier apreciación individual y discrecional de las necesidades personales, la prestación se conceda a sus beneficiarios en función de una situación legalmente definida y en la medida en que la prestación se refiera a alguno de los riesgos expresamente enumerados en el apartado 1 del artículo 4 del Reglamento 1408/71”.

## 6. Las prestaciones especiales no contributivas

La generosa interpretación que del término prestación de Seguridad Social realizó el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea provocó que los Estados miembros se vieran obligados a reconocer prestaciones a personas que, según su Derecho interno, no podían reclamarlas. E, incluso, prestaciones calificables por el Derecho nacional como de Asistencia Social fueron declaradas por el Tribunal exportables a terceros Estados miembros.

Pero, cuando el Tribunal toma una orientación en materia de Seguridad Social de los migrantes cuyos efectos no son aceptables para los Estados miembros, puede asegurarse que los Reglamentos comunitarios serán revisados en un breve período de tiempo.

Lo que sucedió, efectivamente, con la promulgación del Reglamento 1247/92<sup>23</sup>, que introdujo entre otras reformas, un nuevo artículo 4.2 bis en el Reglamento 1408/71 que define a las prestaciones especiales no contributivas<sup>24</sup> como aquellas “sujetas a una legislación o a un régimen distinto de los mencionados en el apartado 1 o que están excluidos en virtud del apartado 4, cuando dichas prestaciones vayan destinadas:

- a) bien a cubrir, con carácter supletorio, complementario o accesorio, las posibilidades correspondientes a las ramas contempladas en las letras a) a h) del apartado 1;
- b) bien a asegurar únicamente la protección específica de los minusválidos”<sup>25</sup>.

Como destaca el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea<sup>26</sup>; “una prestación por el hecho de figurar en el Anexo II bis se rige exclusivamente por las normas de coordinación del artículo 10 bis”, de lo que resultan las siguientes “especialidades”:

---

<sup>23</sup> Sentencia de 11 de junio 1998, -297/96 (Partridge) ECLI:EU:C:1998:280: “de los considerandos tercero, cuarto, quinto y sexto del Reglamento 1247/92 se desprende que la intención del legislador era establecer un sistema de coordinación concreto que tuviera en cuenta las características específicas de determinadas prestaciones que pueden pertenecer simultáneamente a la asistencia social y a la Seguridad Social y que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, se consideraban como prestaciones de Seguridad Social respecto a aquellos trabajadores que ya se hallaban sometidos al sistema de Seguridad Social del Estado cuya legislación se invoca”.

<sup>24</sup> La terminología escogida para designar a las nuevas prestaciones no es tan novedosa en el ámbito internacional como a simple vista pudiera parecer, ya en el artículo 9.4.a) del Convenio n° 157 de la OIT se prevé la posibilidad de excluir de las fórmulas de coordinación internacional de la Seguridad Social “a las prestaciones especiales de carácter no contributivo concedidas a título de socorro o para auxiliar a personas en situación de necesidad”.

<sup>25</sup> Esta expresa referencia a los minusválidos resulta redundante pues, aunque es cierto que con anterioridad a ser modificado por el Reglamento 1247/92, el Reglamento 1408/71 no mencionaba específicamente entre las ramas de la Seguridad Social a las que resulta aplicable, a las prestaciones destinadas a proteger a los minusválidos, la jurisprudencia comunitaria reiteradamente había interpretado “que las asignaciones para minusválidos están comprendidas en el ámbito de aplicación material del Reglamento 1408/71, en virtud de la letra b) del artículo 4.1. que se refiere expresamente a las prestaciones de invalidez”. Cfr. Sentencias de 20 de junio de 1991,-356/89, (Newton) ECLI:EU:C:1991:265; de 27 de mayo de 1993,-310/91, (Schmid) ECLI:EU:C:1993:221; y de 20 de abril de 1994,-58/93, (Yousfi) ECLI:EU:C:1994:160.

<sup>26</sup> Sentencias de 25 de febrero de 1999,-90/97, (Swaddling) ECLI:EU:C:1999:96; de 4 de noviembre de 1997,-20/96, (Snares) ECLI:EU:C:1997:518; y de 11 de junio de 1998, -297/96, (Partridge) ECLI:EU:C:1998:280.

-El término prestación especial no contributiva se predica exclusivamente de prestaciones económicas, no de las prestaciones en especie.

-Se les aplica el principio de totalización sin prorrateo, por lo que será el Estado de residencia del beneficiario quien asuma íntegramente el abono de la misma, aunque para su reconocimiento haya tenido que totalizar períodos de empleo, de actividad profesional o de residencia acreditados en otros Estados en los que el Reglamento 1408/71 resulte aplicable.

-No se exige un período mínimo de residencia en el Estado competente para que éste quede obligado a totalizar los períodos necesarios para acceder a su concesión.

-Las prestaciones especiales no contributivas no son exportables, pero sólo en tanto y en cuanto que hayan sido notificadas por los Estados en el Anexo II bis.

## **6.1 La regulación de las prestaciones especiales no contributivas en el artículo 70 del Reglamento 883/2004**

Actualmente, el artículo 70 del Reglamento 883/2004 establece que el mismo “se aplicará a las prestaciones especiales en metálico no contributivas previstas en la legislación que, por su alcance personal, objetivos y condiciones para su concesión presenten características tanto de legislación de seguridad social a que se refiere el apartado 1 del artículo 3 como de asistencia social”.

Se entenderá por “prestaciones especiales en metálico no contributivas” aquellas que:

a) tienen por objeto proporcionar:

i) cobertura adicional, sustitutoria o auxiliar de los riesgos cubiertos por las ramas de seguridad social mencionadas en el apartado 1 del artículo 3, que garantice a las personas en cuestión unos ingresos mínimos de subsistencia respecto a la situación económica y social en el Estado miembro de que se trate;

o

ii) únicamente la protección específica de las personas con discapacidad, en estrecha vinculación con el contexto social de cada una de esas personas en el Estado miembro de que se trate,

y

b) cuando la financiación proceda exclusivamente de la tributación obligatoria destinada a cubrir el gasto público general, y las condiciones de concesión y cálculo de las prestaciones,

no dependan de ninguna contribución del beneficiario. No obstante, las prestaciones concedidas para completar una prestación contributiva no se considerarán prestaciones contributivas por este único motivo,

y

c) figuren en el anexo X.

De la lectura del citado precepto se deduce que los requisitos que mencionan tienen carácter acumulativo.

Aunque, a simple vista, pudiera parecer que se ha producido una sustancial reforma entre la definición de prestación especial no contributiva contenida en el artículo 70 del Reglamento 883/2004 y la del artículo 4.2 bis del Reglamento 1408/71, en el fondo las diferencias son más aparentes que reales.

Al margen de las definiciones, hay algo que no ha cambiado en absoluto y es que sigue subsistiendo el mismo requisito inexcusable para no aplicar la supresión de cláusulas de residencia: las prestaciones especiales no contributivas para no ser exportables, obligatoriamente han de ser notificadas en un anexo específico, en el caso del Reglamento 883/2004, el Anexo X.

Consecuentemente, lo relevante no es la definición en sí, sino la inclusión de la prestación en el Anexo: aunque una prestación pudiera ser calificada como prestación especial en metálico no contributiva conforme a la nueva definición contenida en el artículo 70 del Reglamento 883/2004, si no figura en el Anexo X será exportable a otros Estados donde sea aplicable el citado Reglamento.

## **7. El ingreso mínimo vital en España**

Se instauró por medio del Real Decreto-ley 20/2020. Se califica jurídicamente como una prestación no contributiva de Seguridad Social, esto implica que sea competencia exclusiva del Estado su regulación conforme al artículo 149.1.17 de la Constitución española.

No es una renta básica garantizada a todos los ciudadanos independientemente de sus recursos económicos, sino que los beneficiarios habrán de acreditar, entre otros requisitos, disponer de ingresos por debajo del umbral de la pobreza. Igualmente, como es común a las prestaciones no contributivas de Seguridad Social españolas, se exige legalmente que los beneficiarios tengan residencia legal y efectiva en España que este caso es de al menos el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud.

El gobierno español no ha notificado el Ingreso Mínimo Vital como prestación coordinada por el Reglamento 883/2004, ni como prestación de Seguridad Social ni como prestación especial no contributiva. Por tanto, ni se totalizan períodos de residencia cumplidos en otros Estados miembros ni se exporta el Ingreso Mínimo Vital. Pese a ello, la tesis que aquí se defiende es que estamos ante una prestación de Seguridad Social no contributiva a través de la cual se protegen simultáneamente diversas contingencias de Seguridad que se corresponden con riesgos protegidos por el Reglamento 883/2004 y, por tanto, el Ingreso Mínimo Vital quedaría incluida en el ámbito de aplicación material del Reglamento 883/2004.

Según datos del Ministerio de Inclusión publicados en febrero 2024, 376.073 familias cobran en España a día de hoy el Ingreso Mínimo Vital, una cifra muy lejos de las 850.000 estimadas cuando se instauró la prestación en 2020. En cuanto al desglose de beneficiarios por sexo, es evidente que la pobreza tiene nombre de mujer puesto que dos tercios son mujeres.

## 8. Conclusiones

La pobreza y la exclusión social ha de ser combatida en todas sus causas y en todas sus consecuencias, ya que resulta inaceptable en una sociedad basada en principios y valores humanistas.

Garantizar unos ingresos mínimos a cualquier persona es un objetivo asumido entre los valores socio-políticos que impregnan tanto las políticas de la Unión Europea como las de sus Estados miembros. Aunque todos los Estados miembros regulan algún tipo de renta mínima, a efectos del Derecho comunitario estas prestaciones suelen estar notificadas en el actual Anexo X del Reglamento 883/2004. Esto provoca que no sean exportables si sus beneficiarios trasladan su residencia a otros Estados donde se aplique el Derecho de la Unión Europea.

En el caso del Ingreso Mínimo Vital español, instaurado en 2020, ni tan siquiera ha sido notificada como prestación coordinada por el Reglamento 883/2004.

## Bibliografía

ALARCÓN CARACUEL, R. **La Seguridad Social en España**. Pamplona: Aranzadi, 1999.

ÁLVAREZ CONDE, E. **El Régimen Político Español**. Madrid: Tecnos, 1983.

DE LA VILLA GIL, E. ¿Qué es eso del Estado del Bienestar y cómo se mide, Histórica y Económicamente?. **Revista Derecho Social y Empresa**, nº 3/2015.

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL. **Dictamen sobre la Pobreza**". Bruselas: SOC/179, 1989.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A. El Estado Social. **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 69/2003.

GARCÍA ECHEVARRÍA, S. La Crisis del Estado de Bienestar desde la Perspectiva Económico-Empresarial". **Revista Derecho Social y Empresa**, nº 3/2015.

LORCA MARTÍN DE VILLODRES, M.I. Felicidad y Constitucionalismo. **Revista de Derecho Político**, nº 88/2013.

LÁZARO SÁNCHEZ, J.L. Renta Mínima Adecuada. A Propósito de la Recomendación 2023/41, sobre una Renta Mínima que procure la inclusión activa. **Temas Laborales**, nº 168/2023.

LUCAS VERDÚ, P. y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. **Manual de Derecho Político**. Madrid: Tecnos, 1987.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. **Derecho Administrativo Económico**. Madrid: Pirámide, 1977.

MÉNDEZ FRANCISCO, L. **La Ética, Aliento de lo Eterno: Homenaje al Profesor Rafael A. Larrañeta**. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2003.

MIRANDA BOTO, J.M. **Las Competencias de la Comunidad Europea en Materia Social**. Madrid: Thomson-Reuter, 2009.

PÉREZ ROYO, J. **Curso de Derecho Constitucional**. Madrid. Marcial Pons, 1995.2ª ed., Madrid, 1995.

RABANSER, W. Das Neue Pflegegeld im Recht der Sozialen Sicherheit der Europäischen Union. **Soziale Sicherheit**, nº 4/1994.

SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C. El Ingreso Mínimo Vital a la Luz del Derecho de la Unión Europea. **Cuadernos de Derecho Transnacional**, nº1/2021.

### **Sobre al autor**

**Cristina Sánchez-Rodas Navarro**: Catedrática de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad de Sevilla. ORCID: 0000-0001-9780-7860. E-mail: csrodas@us.es